

## **MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Tesis de posgrado

### **INCENTIVOS POLÍTICOS Y DESIGNACIONES PERMANENTES EN COMUNAS DEL DEPARTAMENTO GENERAL OBLIGADO, SANTA FE, ARGENTINA**

**Autor:** Lic. Germán Daniel Rodríguez

**Director:** Dr. Bruno Ariel Rezzoagli

**Codirectora:** Dra. María Mercedes Llano

Año 2025

Santa Fe, República Argentina

## Índice

Resumen.....	4
Índice de tablas .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	6
1.1. Presentación del tema .....	6
1.2. Planteamiento del problema .....	7
1.3. Antecedentes.....	11
1.4. Preguntas de investigación .....	14
1.5. Justificación .....	15
2. MARCO TEÓRICO.....	17
2.1. Designaciones permanentes.....	17
2.1.1. <i>Sistema de carrera</i> .....	17
2.1.2. <i>Profesionalización y politización</i> .....	19
2.1.3. <i>Mérito y discrecionalidad</i> .....	20
2.2. Incentivos políticos .....	24
2.2.1. <i>Instituciones</i> .....	24
2.2.2. <i>Peso de los incentivos en las decisiones</i> .....	27
2.2.3. <i>Teoría de la Elección Pública</i> .....	28
3. CUESTIONES METODOLÓGICAS.....	32
3.1. Variables y objeto de estudio.....	32
3.2. Objetivos de la investigación.....	32
3.2.1. <i>General</i> .....	32
3.2.2. <i>Específicos</i> .....	32
3.3. Aclaraciones epistemológicas.....	33
3.4. Verificabilidad .....	34
3.5. Hipótesis.....	35
3.6. Diseño del método.....	36
3.6.1. <i>Tipo de investigación</i> .....	36
3.6.2. <i>Criterio de selección</i> .....	37
3.6.3. <i>Relevamiento de las variables</i> .....	38
4. RESULTADOS .....	43
4.1. Análisis del marco normativo .....	43
4.1.1. <i>Ánalisis del nivel de meritocracia y/o discrecionalidad</i> .....	43
4.1.2. <i>Análisis del peso de incentivos políticos</i> .....	53
4.2. Descripción de las percepciones de empleados permanentes .....	58
4.2.1. <i>Características de los encuestados</i> .....	58

4.2.2. <i>Descripción del nivel de meritocracia y/o discrecionalidad</i> .....	60
4.2.3. <i>Descripción del peso de incentivos políticos</i> .....	64
4.3. Descripción de las percepciones de mandatarios y exmandatarios comunales .....	67
4.3.1. <i>Características de los entrevistados</i> .....	67
4.3.2. <i>Descripción del nivel de meritocracia y/o discrecionalidad</i> .....	68
4.3.3. <i>Descripción del peso de incentivos políticos</i> .....	80
4.4. Construcción de tipología de administraciones locales.....	89
4.4.1. <i>Propuesta de tipología</i> .....	89
4.4.2. <i>Inserción de Comunas en la tipología</i> .....	94
5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	95
5.1. Discusión de resultados.....	95
5.1.1. <i>Validez interna</i> .....	95
5.1.2. <i>Validez externa</i> .....	96
5.1.3. <i>Perspectiva normativa</i> .....	98
5.1.4. <i>Perspectiva de empleados y autoridades políticas</i> .....	99
5.1.5. <i>Discusión de la tipología</i> .....	100
5.2. Conclusiones .....	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	106
ANEXOS .....	113

## Resumen

Esta tesis analizó la influencia de los incentivos políticos de los mandatarios comunales (variable influyente) sobre los criterios que operan durante las designaciones permanentes de empleados públicos (variable problemática) en tres administraciones locales del Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina. El estudio fue cualitativo y descriptivo, con una estrategia de análisis documental y de campo. Primero, se relevó el corpus normativo sobre ingresos al empleo comunal santafesino. Luego, se aplicaron cuestionarios cerrados a empleados permanentes y entrevistas semiestructuradas a mandatarios comunales actuales y anteriores. Por último, se construyó una tipología donde ubicar a las tres administraciones locales según el resultado de las variables. La conjectura inicial anticipó que los incentivos políticos predominan en la práctica y están en tensión con las instituciones formales que promueven el mérito y restringen la discrecionalidad en las designaciones permanentes. Los resultados corroboraron dicha anticipación en dos de las tres comunas estudiadas, aunque con diferente intensidad. En la comuna restante no fue confirmada, aunque tampoco definitivamente descartada. Los hallazgos mostraron coincidencia en el elevado nivel de discrecionalidad y variación en el peso de los incentivos políticos entre las tres administraciones. Se concluyó que, ante un marco idéntico de instituciones formales, los incentivos políticos tienen influencia en las designaciones permanentes en la medida que, en cada administración, las instituciones informales legitiman cierto tipo de decisiones basadas en cálculos de costo/beneficio político de parte de los mandatarios.

*Palabras claves:* designaciones permanentes, incentivos políticos, meritocracia, administración pública local, teoría de la elección pública.

## Índice de tablas

	Pág.
Tabla 1. Operacionalización de la variable “designaciones permanentes”	38
Tabla 2. Operacionalización de la variable “incentivos políticos”	38
Tabla 3. Dimensiones del indicador “nivel de meritocracia y/o discrecionalidad”	41
Tabla 4. Dimensiones del indicador “peso de incentivos políticos”	41
Tabla 5. Nivel de meritocracia y/o discrecionalidad, por dimensiones, según perspectiva normativa	53
Tabla 6. Peso de incentivos políticos, por dimensiones, según perspectiva normativa	58
Tabla 7. Nivel de meritocracia y/o discrecionalidad, según empleados permanentes	64
Tabla 8. Peso de incentivos políticos, según empleados permanentes	67
Tabla 9. Características de las autoridades entrevistadas	68
Tabla 10. Tipología de administraciones comunales según la dinámica de variables	91

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Presentación del tema

El tema de tesis se enmarcó en la profesionalización del empleo público local y específicamente en el ingreso de nuevo personal a la administración de carrera comunal. El fenómeno analizado fue la influencia de los *incentivos políticos* de las autoridades de gobierno en las *designaciones permanentes*, en administraciones comunales de la provincia de Santa Fe, Argentina.

La variable *designaciones permanentes* conformó el eje de las descripciones, en referencia a los procesos por los cuales se incorporan nuevos agentes a las plantillas estables de las administraciones locales, bajo criterios que oscilan entre distintos niveles de meritocracia y/o discrecionalidad.

La variable *incentivos políticos* se estudió como un factor influyente, en referencia a las instituciones formales e informales que, con distinto peso, impulsan a los mandatarios comunales a priorizar intereses particulares antes que meritocracia en las designaciones permanentes. Estos incentivos pueden comprenderse como estímulos naturales; regularidades económicas del accionar inherentes al tipo de cargo que ocupan los mandatarios.

Un elevado nivel de discrecionalidad en las designaciones, asociado a un elevado peso de incentivos políticos, tendría como consecuencia negativa la conformación de plantillas comunales politizadas, con poca independencia de acción y escasas capacidades para implementar los procesos de producción pública en el nivel de administración local.

La estructura de este documento está organizada en cinco capítulos. En el Capítulo 1, además de presentar el tema, se desarrollan el planteamiento del problema, los antecedentes, las preguntas de investigación y la justificación del estudio. El Capítulo 2 aborda el marco teórico, con una revisión de los conceptos centrales vinculados a las designaciones permanentes, el mérito, la discrecionalidad y los incentivos políticos. En el Capítulo 3 se presentan las cuestiones metodológicas; allí se detallan las variables de estudio, los objetivos generales y específicos, las conjeturas originales y el diseño (enfoque, criterios de selección, operacionalización, perspectivas, instrumentos de recolección, etc.). El Capítulo 4 expone los resultados, organizados

según los cuatro objetivos específicos: análisis normativo, descripción de percepción de los empleados, opinión de autoridades políticas y construcción de una tipología. Finalmente, en el Capítulo 5 se discuten los resultados y se presentan las conclusiones generales, en las cuales se contrastan las conjeturas iniciales, se reconocen las limitaciones del estudio, se mencionan posibles mejoras para el método y se señalan aportes del trabajo en el campo investigado.

## 1.2. Planteamiento del problema

Las administraciones públicas con sistemas profesionalizados de designación de personal, en contraste con las que presentan procedimientos y estructuras más politizadas, cumplen una condición necesaria para disminuir la opacidad en los procesos de gestión y administración de la producción pública. Pero de esta afirmación no se sigue que la profesionalización de los ingresos evoluciona linealmente, de manera favorable, en los organismos públicos.

En efecto, tanto las prescripciones weberianas que enfatizan en la racionalidad con que se regulan los mecanismos de acceso, como las prescripciones neogerenciales que persiguen la eficiencia en las competencias de los postulantes y su correspondencia con el puesto al momento de designar, no siempre se cumplen en la administración pública en general. Mucho menos en la local.

De hecho, en este nivel de gestión de lo público, es posible observar, con mayor frecuencia, la emergencia de prácticas particularistas alejadas de la formalidad. Prácticas dotadas de amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones de quienes conducen las administraciones locales. Y esta situación comúnmente aumenta a medida que disminuye el tamaño de estos entes.

Que el tamaño importa ha sido un supuesto de un importante corpus bibliográfico abocado al estudio de los estilos gubernamentales, así como también del comportamiento de los grupos sociales y organizaciones del sector privado. La tesis del tamaño supone que, mientras un fenómeno crece en dimensión, tienden a aparecer mecanismos formalizados que estandarizan el comportamiento esperado y dan lugar a que aparezcan burocracias especializadas.

Por el contrario, conforme el fenómeno se vuelve más pequeño, priman los mecanismos de control social particularistas, familistas e informales. Esta es una de las razones por las que se propuso estudiar la situación problemática en pequeñas

administraciones locales. Específicamente, se consideraron tres Comunas ubicadas en el Departamento General Obligado, provincia de Santa Fe, Argentina, que en los últimos años ha sido ámbito de actuación profesional de quien realizó esta investigación.

Como afirma Eco (1995), un problema es una situación que ocurre, que afecta a personas o cosas, pero que nosotros no deseamos. Por más trillado que parezca, si a pesar de los conocimientos que tenemos, no hay una solución evidente, la problemática amerita un proyecto de investigación. Esta aclaración es pertinente en una disciplina que ya explora en temáticas como la incorporación de inteligencia artificial para la gestión del empleo; y el problema presentado en esta tesis podría no resultar demasiado novedoso, al menos en un primer momento.

Profesionalizar los sistemas de gestión del personal tiene consenso entre las recomendaciones que los especialistas suelen hacer para fortalecer a la administración pública (Longo y Ramió Matas, 2008). Y, justamente, para promover procesos de profesionalización, es importante atender a los mecanismos de reclutamiento y a los criterios de selección de servidores públicos, considerados como dimensiones influyentes y altamente prioritarias (Evans y Rauch, 1999; Dahlström et al., 2012).

Sin embargo, aunque estas dimensiones están condicionadas por regulaciones específicas que, virtualmente, no permiten más politización que la previamente acordada en la normativa, se suele observar que, de facto, son procedimientos administrativos que conservan elevados grados de libertad decisional y dejan puertas abiertas para optar por distintos cursos de acción durante cada designación en el ámbito local.

Quienes deciden sobre estas designaciones son individuos dotados de responsabilidad, que deben resolver políticas y contratos públicos en cada administración comunal. Estos agentes son los conductores políticos del ejecutivo local, actores con gran capacidad y poder (Iacoviello, 1996). Sería de suponer que, como representantes democráticos, defensores de la comunidad y conscientes de su autoridad, ellos estarían, a priori, interesados en implementar cambios que mejoren el desempeño de los organismos comunales.

En este sentido, profesionalizar los ingresos de personal permanente representaría un desafío y una oportunidad de los líderes políticos para fortalecer la función pública mediante un cambio en materia de capacidades burocráticas locales. Cabría considerar que estos tomadores de decisión tuvieran como horizonte el de promover una gestión objetiva de los nombramientos, donde los funcionarios designados vengan con una idoneidad adecuada para implementar sus estrategias de políticas.

Si estas autoridades políticas actuaran en busca de la finalidad descrita, se estaría regularmente ante mecanismos de reclutamiento y criterios de selección de trabajadores públicos locales independientes de consideraciones exclusivamente políticas y discrecionales. Se estaría, fácticamente, siempre más cerca de procedimientos legales y técnicos, basados en el mérito, que ponderan de manera objetiva las competencias de cada aspirante (CLAD, 2003; Longo, 2002; Weber, 2002).

No obstante, como afirmarán las conjeturas de esta tesis, daría la impresión que esto no suele acontecer así en la administración pública local. Por un lado, los decisores descritos son seres humanos mortales, individuos de carne y hueso con intereses diversos. Por otro, cabe reconocer que no existe norma ni regla de carácter prescriptivo que asegure una perfecta regulación de prácticas para su cumplimiento. En otras palabras, las normas no garantizan institucionalizar de manera fáctica una realidad deseada. Como tantos otros deseos honestamente expresados para profesionalizar la función pública, las designaciones por mérito en el contexto local tampoco se aseguran solo porque se dispongan medidas normativas que prescriben esa decisión.

A pesar de los esfuerzos por garantizar el mérito en los ingresos a la carrera, la experiencia en nuestras latitudes demuestra facilidad para implantar prácticas que transgreden las exigencias establecidas (Bohórquez Méndez, 2012). Un panorama que empeora en las administraciones locales, debido a un alto grado de politización, superior al encontrado en los dos niveles superiores, lo cual concluye en mayor margen de discrecionalidad y en la intromisión de criterios particularistas por parte de los decisores del nombramiento.

De esta manera, contrariamente con las expectativas normativas de alcanzar un sistema basado en los méritos, el reclutamiento discrecional sobre la base de

intereses particulares se afianza como una práctica irregular, pero institucionalizada informalmente en el nivel de administración comunal. Esto implica, entre otros aspectos, ignorar premeditadamente a candidatos solo por estar eventualmente situados fuera del círculo de intereses de los mandatarios comunales.

Como afirman Dahlström y Lapuente (2018) y Kopecky et al. (2008), podría tratarse de una práctica de designación arbitraria de servidores para ubicarlos en lugares clave, que le permite al gobernante controlar decisiones y asegurar lealtad. Estas conductas lesionan un mecanismo institucional de control de la administración local, como es la independencia entre su conducción política y los empleados públicos.

Ante esta situación problemática descrita, la *Teoría de la Elección Pública* ofrece una explicación posible. En muchas ocasiones, los gobernantes no pueden actuar solamente con el fin de mejorar la función pública, debido a que se encuentran motivados por intereses individuales diversos, tal como ocurre en el sector privado. Esta mirada contribuye a comprender las interacciones de las autoridades en el ambiente político local y cómo las mismas influyen en las decisiones que ellos adoptan con respecto a las designaciones.

Los gobernantes comunales toman decisiones racionales para maximizar sus utilidades y con ello afectan los intereses del resto de personas de una comunidad democrática (Buchanan, 1987; Buchanan, 1989; Buchanan y Tullock, 1999; Mueller, 2003). Desde esta mirada, reclutar y seleccionar agentes públicos mediante mecanismos discretionales son acciones concebidas como regularidades económicas según la *Teoría de la Elección Pública*.

Este enfoque, si bien no pretende llegar a explicaciones completas del fenómeno de las designaciones en el ámbito local, aporta conceptos e hipótesis que podrían iluminar el mismo (Corona y Menduiña, 1987). Cuando los supuestos de la *Teoría de la Elección Pública* predominan en el fenómeno a estudiar, sea gracias a deficiencias normativas demasiado marcadas o por la existencia de prácticas voluntariamente direccionadas que burlan procedimientos establecidos, podríamos conjeturar que se producen incorporaciones basadas en incentivos políticos, con indiferencia absoluta respecto a principios como el mérito de los candidatos y la universalidad de las convocatorias.

No se afirma que así se torne imposible seleccionar servidores competentes. No obstante, una discrecionalidad desbocada y sin obstáculos resultaría en administraciones locales con agentes dispuestos, más veces que menos, a devolver favores del nombramiento, lo cual propiciaría organizaciones más politizadas que profesionales. Esta dinámica, en la medida que impide profesionalizar el empleo público, genera efectos encadenados, como la desconfianza y escasa credibilidad de los vecinos en la propia administración local. Es decir, adicionales consecuencias colectivas como resultado de elecciones individuales tomadas por una autoridad política en el cargo.

Por lo expuesto, se propuso estudiar un tema importante en Administración Pública que justifica el interés por indagar cómo se resuelven estas tensiones durante los ingresos permanentes a las administraciones estudiadas. Como se adelantó, la tesis se limitó al análisis del problema que ocurre en administraciones comunales ubicadas en el Departamento General Obligado, provincia de Santa Fe, Argentina. Finalmente, el objetivo general de la propuesta consistió en analizar la influencia de los *incentivos políticos* de los mandatarios comunales sobre los criterios que operan en las *designaciones permanentes* de empleados públicos en las administraciones locales estudiadas.

### **1.3. Antecedentes**

La profesionalización de los ingresos al sistema de empleo público cuenta con numerosos antecedentes en los enfoques tradicionales, que se concentran en los problemas de ineficiencia normativa y en las prácticas informales que ocurren de hecho en las designaciones, concebidas como desviaciones de las normas que se instituyen en las organizaciones públicas. De esta literatura, la mayoría de las contribuciones son trabajos empíricos sobre administraciones centrales.

La pesquisa en buscadores académicos de Internet arrojó investigaciones internacionales reconocidas que estudiaron el carácter de las estructuras burocráticas para demostrar relaciones empíricas entre la meritocracia en la selección de agentes públicos y aspectos positivos del desarrollo social, como el crecimiento económico, la baja pobreza y una menor corrupción (Evans y Rauch, 1999; Dahlström et al. 2012). Por su parte, en Latinoamérica, la búsqueda devolvió estudios contemporáneos de carácter longitudinal (Dumas, 2017; Dumas et. al, 2020; Iacoviello, 2014; Iturburu,

2014; Llano, 2014; Strazza, 2014; Strazza, 2022; entre otros) que se enfocaron en analizar, diagnosticar y proponer reformas institucionales para profesionalizar los servicios civiles centrales de la región. Todos estos trabajos distinguen la necesidad de controlar la discrecionalidad mediante transparencia y meritocracia para reclutar en puestos del sector (Schuster, 2013). En concordancia, en el último informe longitudinal presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Naranjo et al. (2024) destacaron nuevamente la importancia de modernizar el servicio civil de nuestra región con un enfoque meritocrático, como un factor central para aumentar la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas.

La búsqueda pormenorizada en Latinoamérica arrojó trabajos de campo circunscritos a organismos públicos que estudiaron *in situ* el problema de la selección y reclutamiento en distintos ámbitos institucionales de un determinado nivel estatal. Por ejemplo, en una revisión documental sobre la implementación del servicio civil en Chile, Brasil, México y Colombia desde inicios de este siglo, Segura (2020) encontró una elevada incidencia de corrupción, patronazgo y política en los procesos de reforma de dichas administraciones públicas. En una investigación sobre la selección de altos funcionarios de los ministerios peruanos, Terry Hernández et al. (2017) sostuvieron que la mayoría de los ingresos no contemplan la competencia de los candidatos, sino criterios relacionados con favores personales y simpatía política, en base a lo cual propusieron un sistema práctico que contribuya a institucionalizar el mérito.

En un análisis del principio de selección objetiva para el empleo público colombiano desde inicios de este siglo, Martínez Guerra y Ramírez Duarte (2021) concluyeron que, a pesar de la normatividad internacional, nacional y subnacional, existen innumerables falencias que dificultan su aplicación en las designaciones. En su estudio sobre el servicio civil colombiano, Villalobos (2015) afirmó que el sistema de carrera está aún lejos de un ideal que satisfaga criterios de igualdad y mérito en el acceso; pese a las normas vigentes, las compensaciones y lealtades clientelares se imponen en las designaciones. En una revisión preliminar, Orijuela (2018) sostuvo que la función pública colombiana es una “administración patrimonial” controlada por políticos “dueños” de los cargos; en donde el mérito y la profesionalización para ingresar en la carrera pública no se han consolidado. En el mismo ámbito, analizando dificultades para realizar concursos de mérito, entre 2018 y 2019, Reyes y Fuentes

(2019) concordaron en la fragilidad del servicio civil y en su permeabilidad por la política, con prácticas en algunos casos “socialmente aceptadas”. Por su parte, en un análisis cualitativo sobre procedimientos para la provisión de cargos de carrera nicaragüenses, Arrién Somarriba (2019) caracterizó un escenario de incertidumbre respecto a la aplicación de procesos consagrados en la normativa, lo que representa un riesgo para los criterios de mérito, capacidad e igualdad en el acceso.

Con respecto a la revisión de estudios en Argentina, los buscadores de Internet también arrojaron trabajos pertinentes. Por ejemplo, en una indagación sobre el ingreso a la gestión pública en el Ministerio de Trabajo de la Nación, desde 2005 a 2016, Luxardo (2018) encontró que el nivel de patronazgo continuaba siendo muy elevado a pesar de la implementación de un nuevo sistema de ingreso. Asimismo, un análisis sobre los nombramientos en el empleo público central (Iacoviello y Llano, 2017) reveló que en las dos primeras décadas de este siglo el poder político argentino ganó terreno a la burocracia, ya que los ingresos priorizaron “lealtad personal”, “afinidad ideológica” y, por último, “expertise técnico”; situación posible por mecanismos de evasión creados por los propios jefes políticos. En el mismo sentido, una evaluación del carácter meritocrático y abierto de los ingresos al servicio civil argentino (Luxardo, 2022) encontró que, entre 2016 y 2022, el sistema sirvió casi en exclusivo para regularizar contratos discrecionalmente asignados por los políticos, en clara contradicción con los principios de mérito y apertura consagrados en la legislación.

Sobre abordajes sub-nacionales en Latinoamérica, en una investigación relativa a los obstáculos para implementar un servicio civil de carrera en el municipio mexicano de Texoco, Sánchez Castillo (2020) coligió la inobservancia de normas, la existencia generalizada de clientelismo, patrimonialismo y patronazgo en el reclutamiento de funcionarios del ayuntamiento. Asimismo, un estudio de los trabajadores en la municipalidad provincial de San Miguel, departamento de Cajamarca, Perú (Bardales Correa, 2013), demostró que los perfiles no están alineados con la normativa y que prácticas de nepotismo, compadrazgo, patronazgo y clientelismo invaden los procedimientos de reclutamiento y selección. En un trabajo sobre el futuro de los gobiernos municipales centroamericanos, Alonso Jiménez (2021) sostuvo que el alto grado de recambio de sus agentes es una gran debilidad institucional de los municipios de la región; y sugiere que, tanto la opacidad como la cristalización de las

administraciones locales en botines electorales requieren de agendas normativas específicas para el servicio civil en ese nivel de gobierno.

En el nivel provincial argentino, un análisis sobre la selección de personal jerárquico para la administración pública de la provincia de Buenos Aires (Gil García y Plana, 2018) advirtió la suspensión de concursos por más de veinte años e identifica implementaciones supletorias que funcionan como elipsis y conservan los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad política que exceptúan el mérito y la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos. Por último, en un trabajo que analizó el nivel de institucionalización de los sistemas de empleo en gobiernos locales de la provincia de Mendoza, Llano et al. (2019) corroboraron la fragilidad existente para implementar el mérito, respecto al reclutamiento y selección, en los ingresos del orden local.

En comparación con estos antecedentes seleccionados entre los resultados de la pesquisa, la presente investigación pretendía algún grado de originalidad por dos razones principales. Primero, porque propuso estudiar el problema de las designaciones en un nivel de la administración pública muy específico, que difícilmente haya despertado interés previo. Segundo, porque intentó abordar el fenómeno desde una perspectiva no tan usual en la bibliografía especializada. En línea con Hernández Sampieri, se propuso “indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (2014. p. 91), bajo el supuesto de que la *Teoría de la Elección Pública* brindaría herramientas conceptuales aplicables que pudieran contribuir a mejorar nuestra comprensión de lo que sucede con las designaciones permanentes en las administraciones comunales estudiadas.

#### **1.4. Preguntas de investigación**

¿Cómo afectan los incentivos políticos de los mandatarios comunales a los criterios seguidos durante las designaciones de empleados permanentes en administraciones locales del Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina?

Para responder a esta pregunta, se plantearon los siguientes interrogantes específicos:

- i. ¿Cuáles son las características del marco normativo que regula los ingresos permanentes a las administraciones comunales de la provincia de Santa Fe?

- ii. ¿Qué percepciones tienen los empleados de carrera comunal sobre los criterios y decisiones de los jefes comunales en torno a la designación de empleados permanentes?
- iii. ¿Qué nos revelan los propios mandatarios comunales sobre sus criterios y decisiones (y las de sus colegas) durante las designaciones de empleados permanentes?
- iv. ¿Es posible tipificar una dinámica entre el peso de los incentivos políticos en las decisiones de los mandatarios locales y el nivel de mérito/discrecionalidad en los procesos de designación?

### **1.5. Justificación**

Desde el punto de vista teórico, el estudio se justifica porque analiza las variables (designaciones permanentes e incentivos políticos) en un nivel del aparato público poco explorado y en una localización geográfica muy específica, previamente inexplorada. Entonces, se ocupa un vacío teórico al examinar cómo se manifiesta el fenómeno en dicho recinto, aportando una comprensión más profunda sobre los mecanismos que subyacen, en ese contexto, a las designaciones. Por su parte, la investigación tiene que decir algo nuevo sobre el problema o ver desde otra perspectiva las cosas que ya se dijeron sobre él (Eco, 1995). En este sentido, el estudio se justifica por la vacancia de trabajos similares que aborden, al menos de manera exploratoria, las decisiones sobre designaciones permanentes desde la lógica de acción racional de los responsables políticos. En definitiva, se intenta aportar nuevo conocimiento, referido a un territorio no investigado, incorporando, de manera incipiente, una herramienta teórica poco usual para el análisis.

Desde el punto de vista práctico, el trabajo presenta un componente descriptivo, que alerta sobre la existencia de prácticas discrecionales y politizadas en las designaciones permanentes en las administraciones analizadas. Es decir, la identificación de estas prácticas expone el problema. Y si la investigación tiene que ser de utilidad práctica (Eco, 1995), los resultados de estos casos tienen el potencial de compelir a las autoridades a menguar aquellas prácticas. Además, descifrar un poco de cómo operan estas tensiones entre las prescripciones normativas y su aplicación real, podría ser bienvenido para terceros actores interesados en impulsar

medidas institucionales preventivas para fortalecer la meritocracia (en particular) y la profesionalización (en general) en las administraciones comunales.

Desde el punto de vista investigativo, se adiciona base documental y teórica para continuar explorando las prácticas de selección en administraciones locales de dimensiones similares o mayores. Si un proyecto de tesis es importante de acuerdo con cuán indispensable sea su aporte (Eco, 1995), entonces esta investigación se justifica porque se convierte en insumo para trabajos complementarios que aborden rigurosamente la temática, en estas y otras regiones geográficas, para este nivel del aparato público, enriqueciendo el debate académico y práctico sobre la profesionalización del empleo público situado en el ámbito comunal de la República Argentina.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Designaciones permanentes

Se define como *designación permanente* en el ámbito estudiado a todo nombramiento del personal de la administración local, salvo que el acto indique explícitamente lo contrario (Ley 9.286, 1983, Anexo I, art. 3). Son designaciones permanentes las que originan el ingreso del agente a la carrera, determinada por la progresión del nuevo personal a través de los distintos niveles del escalafón comunal (Ley 9.286, 1983, Anexo I, art. 4). Las líneas siguientes pueden aplicarse tanto a las designaciones de carrera centrales como provinciales, pero aquí han de ser interpretadas siempre en el ámbito de las pequeñas administraciones locales a las que refiere el estudio.

#### 2.1.1. Sistema de carrera

Definir *servicio civil* es un trabajo esquivo que admite diversas interpretaciones (Dussauge, 2002; Oszlak, 2001). Un sesgo común es reducir su alcance, exclusivamente, a los agentes estatales de la administración central (Llano et al., 2019). No obstante, existen trabajos sobre la necesidad ampliar esta noción con otra que “integra a todo el empleo público, e incluye, por tanto, deliberadamente, a los diferentes niveles de gobierno y administración” (Longo, 2004, p. 67).

Con base en las lecturas realizadas (Oszlak, 2001; Oszlak, 2009; Longo, 2002; Longo, 2004; Longo, 2006; CLAD, 2003), se entiende por *servicio civil* al sistema integrado por un conjunto de normas, tanto jurídicas como instrumentales, que regulan y articulan las formas en que el Estado garantiza, mediante diferentes enfoques y sistemas, la disponibilidad de agentes profesionales con habilidades y actitudes necesarias para desarrollar eficientemente tareas propias de su función frente a la sociedad.

Dichas habilidades y actitudes deberían asegurar “a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional” (Oszlak, 2009, p. 2).

Para distinguir entre los distintos sistemas de función pública, un elemento muy utilizado es la organización de la carrera (Longo, 2004). En este sentido, la variable estructural permite distinguir entre sistemas de empleo inspirados en el principio de

especialización y sistemas de carrera basados en el principio de polivalencia (Dussauge, 2005; Ramió y Salvador, 2005). En este trabajo se hace referencia exclusivamente a las designaciones de carrera que suceden en los sistemas polivalentes, ya que es la forma en que se organizan los sistemas de reclutamiento y selección de las administraciones locales que serán estudiadas.

El sistema de carrera, modelo cerrado o polivalente (único de interés en este estudio) establece una relación vitalicia entre empleados públicos y administración; y se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar puestos en su interior (Rezzoagli y Bascelli, 2023). Los procesos de selección son colectivos, mediante oposiciones que consideran el nivel formal de conocimientos y otorgan acceso a una categoría profesional desde la cual se pueden desempeñar ciertas funciones, en lugar de otorgar acceso a un puesto de trabajo específico.

Los empleados, reclutados desde el exterior, desarrollan una carrera interna en la organización, avanzando gradualmente hasta el máximo en la escala jerárquica. El modelo se caracteriza por un diseño estructurado y bien definido de los cargos, que permite adquirir experiencia y conocimientos específicos a lo largo de la carrera. Francia, España y Bélgica son ejemplos representativos del modelo (Dussauge, 2002; Longo, 2004; Llano et al., 2019; Ramió y Salvador, 2005).

Las ventajas de este sistema consisten en la posibilidad de adaptación de los empleados a las generalidades de la administración pública, formando funcionarios con espíritu de servidores públicos; y en el logro de calificación y competencias elevadas progresivas, con formación de ingreso y capacitación durante la carrera (Quiroga Leos, 1984). Por otra parte, en claras perspectivas sobre el desarrollo de las carreras individuales y en que los funcionarios logren llegar con experticia y práctica suficiente a los puestos de dirección de las unidades (Dussauge, 2005).

Las principales desventajas consisten en la dificultad de conseguir una correspondencia entre el progreso del agente en su carrera y las necesidades del servicio administrativo; en la obligación de crear escuelas de formación para realizar las capacitaciones del personal y en el riesgo de bajo rendimiento debido a la rutina, la monotonía y el aburrimiento (Quiroga Leos, 1984). Asimismo, en la dilapidación del potencial intelectual y directivo debido a la imposibilidad temporal de ascensos y en la

imposibilidad de contar con agentes de mucha experiencia laboral en puestos superiores (Dussauge, 2005).

### **2.1.2. Profesionalización y politización**

La dicotomía presentada se refiere a la posición de una segunda variable en la organización de carrera para los sistemas de función pública. Se trata de la variable burocrática, que permite distinguir politización de profesionalización; es decir, el predominio de la confianza política o de los méritos profesionales en el reclutamiento y selección (Ramió y Salvador, 2005).

La politización del servicio civil es “the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service” (Peters y Pierre, 2004, p. 2). Como los servicios civiles son instituciones políticas por naturaleza y su existencia está completamente imbricada con las actividades gubernamentales, se establece una conexión que difícilmente haga posibles sistemas completamente apolíticos. Además, se reconoce necesario contar con ciertos cargos de confianza, en número apropiado (Llano et al., 2019).

Por su parte, administración profesional se entiende como aquella que, aunque está bajo la dirección y supervisión de la política, no es apropiada ni utilizada como patrimonio de esta, lo que implica que mantiene una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, en favor del interés público (Longo, 2004). Entre otros aspectos muy importantes, esta profesionalización está ligada a los ingresos bajo criterios estrictamente meritocráticos (Llano et al., 2019). El criterio lógico consiste tanto en separar los intereses políticos de los burocráticos (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2009), como en contar con funcionarios cuyas capacidades técnicas sean las más adecuadas para resolver eficientemente los desafíos que surgen en el proceso de implementación de las políticas públicas (Cejudo y Lugo, 2019).

Según Peters y Pierre (2004), el impulso por politizar podría garantizar los valores democráticos al compatibilizar resultados electorales con políticas públicas, mientras que el impulso por profesionalizar podría hacer colisionar tal correspondencia. En definitiva, ambos sistemas tienen sus propios impulsos cuyos empujes presionan en direcciones contrarias y “la línea divisoria refleja el equilibrio resultante de esas dos tendencias en tensión” (Llano et al., 2019, p. 14).

Como afirma Peters, “el problema consiste en saber hasta cuál nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos, o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas” (1999, p. 184). Es interesante relacionar estas tendencias, de manera particular, con el sistema de ingreso, porque es según su orientación que “aparecen complejos institucionales distintos, que incentivan ciertos comportamientos y dinámicas de funcionamiento y que propician o facilitan algunos valores y normas y no otros” (Ramió y Salvador, 2005, p. 69).

### ***2.1.3. Mérito y discrecionalidad***

En referencia a las designaciones permanentes, se define como criterio de designación discrecional todo aquello que se aparte de los principios de una designación meritocrática. En este sentido, la meritocracia no presenta una institucionalidad acabada, sino que se trata de una institución “viviente, hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante, que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales” (Prats, 2002, p. 9). Diversos estudios demuestran los efectos positivos de la meritocracia en los resultados de la intervención estatal, en comparación con burocracias clientelares y politizadas; del mismo modo se verifican sus beneficios para la profesionalización del sistema de empleo público.

Las definiciones más coloquiales se refieren a la meritocracia como a la primacía del mérito para arribar a determinados lugares dentro de las organizaciones sociales y supone la exclusión de cualquier otro principio para justificar dicha posición. En este sentido, Oxford University (s.f.) define meritocracia como “a country or social system where people get power or money on the basis of their ability”. Para Cambridge University (s.f.), se trata de un “social system or organization in which people reach positions of power based on their abilities rather than their money, family connections, etc.” Finalmente, Merriam-Webster (s.f.) la define como “a system, organization, or society in which people are chosen and moved into positions of success, power, and influence on the basis of their demonstrated abilities and merit”.

Relacionado con lugares en organismos públicos, la Real Academia Española (s.f.) reconoce a la meritocracia como el “sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales”. En esta línea, se

podría definir como “forma por la cual los funcionarios estatales son seleccionados para sus puestos de acuerdo con su capacidad” (Bohórquez Méndez, 2012, glosario, párr. 8). El mérito implica “que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas, por quienes ‘merecen’ las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes” (Dussauge, 2002, p. 754). Surge de este modelo “que la burocracia debe ser capaz de contratar al mejor personal posible, y [que] la contratación por méritos es el instrumento lógico para llenar los puestos vacantes con el personal más calificado” (Peters, 1999, p. 182).

En los organismos públicos estas contrataciones se realizan dentro del sistema de gestión de recursos humanos, que puede ser definido como “un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción, acorde con las finalidades perseguidas” (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014, p. 145). Dicho sistema está integrado por subsistemas: planificación de los recursos humanos, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo de promoción y carrera y gestión de relaciones humanas y sociales. Esta perspectiva sistémica considera también los factores externos y el contexto interno de las organizaciones públicas (Longo 2002; CLAD, 2003). Para este trabajo son de interés las dimensiones del subsistema de gestión del empleo, porque estas definen los criterios que operan en las *designaciones permanentes* a la carrera pública.

“El carácter ‘meritocrático’ de la competencia hace alusión a la naturaleza del proceso de selección del ocupante del cargo a cubrir o lo que constituye el mecanismo de acceso al mismo” (Luxardo, 2022). Al estudiar pequeñas administraciones locales en particular, la escasa aplicación del mérito en el proceso de ingreso podría ser consecuencia de distintas causas, por ejemplo: normativa deficiente, ausencia de candidatos en la oferta local, prácticas culturales legitimadas para incorporar, funcionamiento inadecuado de las instituciones de deliberación local, escasa capacidad presupuestaria y técnica para gestionar un sistema empleo, inexistencia de instrumentos formales (reglamentos, manuales de procedimiento, etc.) para gestionar ingresos, espacios de decisión discretionales de los mandatarios locales, entre otras. La presente investigación pretende, de cierta manera, indagar algunas de estas causas; para lo cual se apoya en los principios rectores y requerimientos delineados

en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y en los puntos críticos del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil (Longo, 2002).

Dicho marco establece como uno de sus imperativos principales la existencia de “procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación” (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014, p. 149). El ingreso se inicia después de determinar las necesidades cualitativas y cuantitativas y luego de conocer los perfiles particulares para un puesto. Seguidamente comienza el reclutamiento con el fin de atraer a los mejores hacia la instancia de selección (Villoria, 2011); lo cual implica respetar la publicidad para que todos los posibles candidatos conozcan la convocatoria y la libre concurrencia para excluir más obstáculos que la correspondencia entre competencias y perfil (CLAD, 2003).

Un importante aspecto para conseguir un buen reclutamiento es la garantía de “igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen” (Longo, 2002, p. 96). Asimismo, esta etapa requiere de apertura, “de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos [en virtud a] razones de idoneidad, apreciadas técnicamente, y no arbitrariamente” (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014, p. 149). Finalmente, los medios usados para comunicar y difundir deberían producir “un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos” (Longo, 2002, p. 96).

Posteriormente al reclutamiento sigue la etapa de selección, que debe respetar los mismos valores que en el paso previo, siendo “preciso seleccionar (y proveer puestos) de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, y con publicidad” (Villoria, 2011, p. 64). Dicha selección queda condicionada por “la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos” (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014, p. 149). Así, se debería finalizar solo con “un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político” (Longo, 2002, p. 96).

Además de los valores mencionados, los procedimientos exigen incorporar los principios de transparencia, para que todos puedan conocer el funcionamiento del sistema de ingresos; y de imparcialidad, para que quienes toman acción garanticen

neutralidad (CLAD, 2003). Si las decisiones sortean estos principios y son guiadas por valoraciones distintas a las capacidades y merecimientos personales, se resienten tanto el sistema de ingreso y el subsistema de gestión del empleo, como el sistema de gestión de recursos humanos en su totalidad (Longo, 2002).

Con todo lo anterior, por designaciones meritocráticas se entiende al proceso de reclutamiento y selección para la administración pública basado en mérito y competencias individuales, en lugar de consideraciones políticas, favoritismos o influencias externas. Los criterios en estas designaciones priorizan la objetividad, imparcialidad y transparencia al evaluar capacidades de los aspirantes, con el fin de que los mejores calificados ocupen los puestos de carrera necesarios. En el ámbito de este estudio, se trata del tipo de designación que promueve la profesionalización del empleo público local; otorga legitimidad al empleado permanente y aumenta la confianza de los vecinos en los trabajadores de la administración comunal.

Pero ante todo este marco, el principio de mérito puede ser vulnerado de varias maneras; “la patrimonialización de la administración por las clases políticas es la más frecuente, y la que suele estar en la raíz de numerosas prácticas de arbitrariedad y patronazgo” (Longo, 2002, p. 67). El patronazgo se entiende “as the power of a party to appoint people to positions in public and semi-public life, considering the scope of patronage to be the range of positions so distributed” (Kopecky et al., 2008, p. 4). Por su parte, el clientelismo “refers to an exchange between a political party and individuals, in which the former releases a benefit that the latter desires in order to secure their electoral support” (Kopecky et al., 2008, p. 5).

El patronazgo engloba las designaciones por motivos distintos al interés de profesionalizar el empleo público. El clientelismo, entendido como intercambios entre puestos y determinados favores, puede explicar buena parte de dichos nombramientos. Finalmente, aunque la corrupción no es un tema en este estudio, también es un factor causal de designaciones por incentivos políticos; “corrupt practices might include patronage appointments, in cases when these are done for the purpose of kickbacks or in exchange for bribes” (Kopecky et al., 2008, p. 6). Se refuerza en este párrafo la idea que ante el clientelismo subyacen determinados intereses de las partes, los cuales son regulados, en buena medida, por fines políticos propios de las autoridades.

Con estas consideraciones, se entiende por criterio de designación discrecional a la decisión de designar en cargos de carácter permanente dentro de las administraciones locales que, a pesar de estar restringida por normas de procedimiento, se realiza sin un proceso transparente que respeta los criterios formales. Por lo tanto, generalmente, son decisiones que intentan eludir los criterios de mérito y competencia establecidos comúnmente en este tipo de normas. Por oposición a las designaciones meritocráticas, que se fundamentan en evaluaciones objetivas de requisitos y capacidades, las designaciones discretionales se caracterizan por la introducción de criterios informales que aprovechan los intersticios de la normativa o la impunibilidad cultural o de facto.

Situados en el ámbito comunal, muchas de estas designaciones podrían ser explicadas como un resultado de la influencia de los incentivos políticos de carácter particularista que tienen los gobernantes locales al tomar una decisión. Se advierte que las instituciones formales influyen en las acciones de estas autoridades, quienes enfrentan elecciones en su estrategia, con consecuencias para ellos mismos y para otros actores interesados en los puestos. Los incentivos institucionales formales también reprimen o refuerzan su tendencia a priorizar intereses políticos sobre la profesionalización, lo que los conduce a calcular equilibrios en las prácticas de designación de empleados de carrera para la administración local.

## **2.2. Incentivos políticos**

Se define como *incentivo político* en el ámbito estudiado a todo estímulo natural que opera en la toma de decisiones (con cálculo de beneficios y costos, según la subjetividad de cada agente) por parte de las autoridades políticas cuando están ejerciendo en un cargo de gobierno que requiere de elección para su continuidad. Para este estudio, estas decisiones son específicamente las que están relacionadas con el reclutamiento y selección de personal en la administración pública de carrera local. Los incentivos políticos se manifiestan de modos diversos en los medios y fines al realizar los nombramientos, como preferir candidatos afiliados, otorgar cargos por lealtades, buscar réditos electorales de corto plazo, etc.

### **2.2.1. Instituciones**

Este estudio analiza las instituciones formales que rigen en las administraciones locales del ámbito investigado, como parte condicionante de las elecciones

individuales de las autoridades políticas al momento de las designaciones. Dichas instituciones están comprendidas, para este trabajo, por el siguiente corpus: 1. Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe, que impone condiciones a gobiernos locales cuyas jurisdicciones no cuentan con la cantidad mínima de habitantes para formar municipalidades en la provincia (Ley 2.439, 1935, art. 1); 2. Estatuto del personal de Municipalidades y Comunas de Santa Fe, que establece condiciones respecto a las personas designadas en acto administrativo por las autoridades comunales para prestar servicios en las Comunas de la provincia (Ley 9.286, 1983, Anexo I, art. 1); y 3. Escalafón del personal de Municipalidades y Comunas de Santa Fe, de aplicación exclusiva al personal comunal permanente (Ley 9.286, 1983, Anexo II, art. 1).

Por instituciones, en sentido amplio, se entiende a las “prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas” (Ostrom, 2015, p. 39). Así como en otros ámbitos, en la administración pública representan “complejos procesos o arreglos institucionales a través de los cuales los individuos toman decisiones colectivas, decisiones públicas o decisiones conjuntas” (Toboso López, 1990, p. 277). Los incentivos que generan estas normas influyen en las decisiones de los gobernantes; y las consecuencias de sus elecciones impactan en la profesionalización de las designaciones de carrera la administración pública.

En situaciones estructuradas por instituciones, los políticos optan “respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias para ellos mismos y para otros” (Ostrom, 2015, p. 39). Pero no se deberían reprochar moralmente estas elecciones de los actores políticos, sino investigar el sistema dentro del cual actúan en interés propio. Ya que sus acciones individuales bien podrían ser consideradas naturales y quienes las critican “poco mejor” podrían actuar (Smith, 1776/1996). Por ello, en primer lugar, se analizan las normas institucionales del corpus en esta tesis. En el entorno de la investigación, se afirma que las instituciones resultan en determinados incentivos que equilibran tensiones entre el interés particular de los actores (políticos y candidatos al ingreso) y el nivel de profesionalización en el empleo público.

El enfoque jurídico/administrativo clasifica a las instituciones en políticas y burocráticas, para estudiar su impacto en términos de resultados y comportamiento de los agentes dentro de la administración (Lapuente, 2010).

Los factores políticos se pueden discriminar en cuatro grandes grupos. Se tiene a los estudios que intentan relacionar el sistema político (democracias, dictaduras, sistemas híbridos, etc.) con la calidad gubernamental; a los que buscan relaciones entre el sistema electoral (mayoritario y proporcional) y los niveles de corrupción; a los que intentan encontrar explicaciones fuera de los sistemas de selección y enfatizan en quiénes son las personas seleccionadas en la élite política; y por último, a los que investigan el impacto de fragmentar el poder (presidencialismo, parlamentarismo, etc.) en la capacidad de efectuar tratos de favores (Lapuente 2010).

Los factores burocráticos se pueden dividir en dos grupos principales según su abordaje empírico. El primero expone la relación directa entre el carácter cerrado de la burocracia (exámenes, oposición, inamovilidad, leyes distintivas, etc.) y el buen gobierno, probablemente como consecuencia de formarse un espíritu que lo impulsa mediante valores funcionariales (Lapuente, 2010). La predicción teórica representativa de este grupo se encuentra en la hipótesis de Evans y Rauch, según la cual “countries whose bureaucratic structures incorporated Weberian features will have experienced more rapid economic growth over [...] than did those countries in which such features were less fully incorporated” (1999, p. 753). De manera complementaria, el segundo grupo argumenta una relación directa entre el carácter profesional de la burocracia (selección en base a perfiles y entrevistas, independencia de conexiones políticas, etc.) y la reducción de los niveles de corrupción (Lapuente, 2010). En este caso, el mecanismo causal de la relación es que intereses divergentes entre políticos y funcionarios profesionales disminuyen el accionar indebido gracias a los obstáculos que impone la acción colectiva (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2012).

La crítica a estas dos interpretaciones de las relaciones es una crítica al enfoque jurídico/administrativo que las sustenta. El sistema político y la forma regulada de burocracia no condicionan completamente las elecciones públicas (Fernández Luiña, 2022). Es decir, las instituciones formales explican buena parte (pero no toda) de los comportamientos; por ello, como se dijo, se le asignó importancia en uno de los objetivos específicos de esta tesis.

Sin embargo, no se deben despreciar los intereses individuales en estos ambientes institucionales en que actúan los políticos. En efecto, parece un desafío con escasas chances de ser superado “la construcción de instituciones básicas o reglas que limite al máximo posible el ejercicio de tales intereses de modo expliador y que dirijan esos intereses a favor del interés general” (Buchanan, 1989, pp. 7-8). De esto último se sigue señalar a los incentivos políticos como un factor influyente para alcanzar descripciones más ajustadas a la realidad de las designaciones permanentes en la administración local.

### ***2.2.2. Peso de los incentivos en las decisiones***

En cuanto a la definición del término incentivo, para Oxford University (s.f.) es “something that encourages you to do something”. Según Cambridge University (s.f.), se trata de “something, especially money, that encourages a person or organization to do something”; mientras que Merriam-Webster (s.f.) lo precisa como “something that incites or has a tendency to incite to determination or action”. Por su parte, la Real Academia Española lo señala como aquello “que mueve o excita a desejar o hacer algo (s.f., definición 1), así como un “estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos” (s.f., definición 2). Corresponde asumir que las personas actúan por recompensas claramente alcanzables o previsión de castigos después de su acción; es decir, “personas racionales responden a los incentivos debido a que toman sus decisiones comparando los costos y los beneficios” (Mankiw, 2012, p. 8).

Con racionalidad se apunta a una “característica que poseen los individuos para calcular y seleccionar los resultados que determina sus pautas de comportamiento en la búsqueda de maximización de la utilidad esperada” (López Sandoval, 2011, p. 69). En tanto ser racional, el político en el cargo de elección establece relaciones con percepciones de utilidad personal, como reelección, lealtad de seguidores, capacidad de controlar la administración, entre otras. En relación al fenómeno estudiado, estos incentivos podrían distorsionar las designaciones de personal, migrando desde criterios formales que implican selección meritocrática hacia licencias discretionales propias del ambiente político.

Cuando los gobernantes están dispuestos a elegir gozan “de una inherente, e imposible de exterminar, tentación para sacar ventaja de su posición, para beneficio

suyo y de sus allegados, y a expensas del bienestar social” (Costas y Lapuente, 2020, p. 134). La gestión de los procesos de producción pública requiere ceder control a las autoridades. Consecuentemente, sus decisiones pueden implicar abusos de poder.

Acordando en que la conducta natural de un individuo en el mercado es egoísta, ¿por qué se llegaría a suponer que, dentro de la administración pública, la misma persona, tendría una actitud superadora? Si bien el egoísmo del político, como fundamento de sus elecciones, no supone que toda agencia individual se dirige necesariamente a obtener riquezas, afirma que la actuación siempre está basada en apreciaciones subjetivas para alcanzar fines particulares en el ambiente donde se desenvuelve (López Sandoval, 2011). En definitiva, en toda comunidad se encuentra omnipresente “el choque entre el autointerés de los gobernantes y la eficiencia social” (North, en Costas y Lapuente, 2020, p. 133).

Este razonamiento es transferible a la gestión de los procesos de designación de personal permanente. Estar frente a este tipo de procesos “acaba generando incentivos relacionados con la acomodación a las preferencias del directivo político y con la evitación de los problemas críticos de la organización” (Ramió Matas y Alsina Burgués, 2016, p. 49). Sucede que los empleados no tienen razones para ocultar acciones de los funcionarios y autoridades políticas cuando su suerte profesional es independiente de los resultados del partido de gobierno en las urnas (Dahlström y Lapuente, 2018). En este sentido, con una adecuada calidad de origen y de formación en la relación vitalicia, los empleados permanentes pueden abrir la administración a la sociedad de modo directo (Rezzoagli y Bascelli, 2023). Por el contrario, en un ambiente donde el político ejerce el dominio en las decisiones, se entiende como acción racional que los nombramientos intenten eludir la independencia planteada; y progresivamente, la profesionalización declina.

### **2.2.3. Teoría de la Elección Pública**

La *Teoría de la Elección Pública* “refers to the application of the economic way of thinking to study the political process” (Boettke y López, 2002, p. 111). Es posible definirla “como el estudio económico de las decisiones fuera del mercado, o simplemente la aplicación de la economía a la ciencia política” (Mueller, 2003, p. 1). Se trata de una “extensión de la teoría económica a las opciones políticas y gubernamentales” (Guzmán Napurí, 2002, p. 114). La corriente pretende aplicar los

principios económicos al análisis de la política y de los procesos de toma de decisiones en el ámbito público. El análisis del programa de investigación de esta teoría se considera “un nuevo análisis económico de las instituciones y procesos políticos” (Toboso López, 1990, p. 271).

Si bien existen precursores destacados, los teóricos que lideraron la *Elección Pública* fueron James Buchanan y Gordon Tullock. Su teoría reemplazó muchas de las ideas románticas que existían sobre cómo funciona el gobierno y cómo se comportan quienes gobiernan, por un abordaje más escéptico y acorde con la realidad política observable; la Elección pública ofreció una “teoría de los fallos del sector público” comparable a la “teoría de los fallos del mercado” surgida previamente (Buchanan, 1987). Apareció un análisis particular sobre el funcionamiento del gobierno y los individuos que actúan dentro de él, “suponiendo que éstos son, al igual que el resto de los agentes económicos, seres humanos de carne y hueso cuyas motivaciones e incentivos son muy parecidos a los del resto de los mortales” (Huerta de Soto, 1999, párr. 3).

El enfoque de la *Elección Pública* se construye sobre el fundamento del individualismo metodológico, en el cual “los seres humanos son concebidos como los responsables únicos en la determinación de la acción del grupo así como de la acción privada” (Buchanan y Tullock, 1999, p. 22). A partir de este método es “posible explicar los llamados fenómenos sociales, colectivos o políticos en términos del comportamiento y acciones de los individuos que intervienen en tales fenómenos o procesos” (Toboso López, 1990, p. 276). Por ello, entre sus temas de mayor interés está el comportamiento individual de los agentes políticos fuera del mercado, pero equiparable con el comportamiento de los agentes económicos dentro del mismo. Estos agentes políticos, solos o en grupos organizados compuestos de individuos, buscan maximizar sus beneficios en la búsqueda de determinados objetivos de parte (Fernández Luiña, 2018).

Al aplicar el individualismo metodológico y la dinámica económica en el mercado político, el gobierno se divide en dos grandes grupos de actores. Cabe aclarar que, aunque el comportamiento de estos actores debe ser individualmente estudiado, siempre estará condicionado por los incentivos que operan cuando entre ellos median intercambios. Por un lado, están los oferentes de la gestión pública (políticos y burócratas); por otro, los demandantes de dicha gestión (votantes y grupos de interés).

La mirada está centrada en las consecuencias que las relaciones entre dichos actores tienen para la elaboración de políticas públicas (McKenzie, 1999). A efectos de la presente investigación, es particularmente interesante el comportamiento de las autoridades políticas como oferentes en la gestión de las designaciones a puestos de carrera en los gobiernos locales estudiados.

Para la *Elección Pública*, el objetivo principal de los políticos es obtener la mayor cantidad posible de votos por cada unidad de recursos que invierten. Esta variable a maximizar es propuesta como su objetivo calvo, “partiendo de la hipótesis fundamental de que los partidos elaboran sus políticas con el fin de ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones para poder aplicar las políticas adecuadas” (Corona y Menduiña, 1987, p. 68). “Thus their social function (which is to formulate and carry out policies when in power as the government) is accomplished as a by-product of their private motive, which is to attain the income, power, and prestige of being in office” (Downs, 1957, p. 137). Por su parte, cuando el oferente es una autoridad que ocupa un cargo elegible de importancia es seguro que “va a buscar crear las condiciones adecuadas para poder ser reelegido, así como procurar elevar la cuota de poder de la que goza” (Guzmán Napurí, 2002, p. 115). Los teóricos de la *Elección Pública* afirman que se requieren instituciones que reduzcan este comportamiento y aumenten el grado de responsabilidad de estos agentes (Fernández Luiña, 2018).

Según el individualismo metodológico adoptado, “es a partir del cálculo, decisiones y acciones de los individuos como hay que explicar los llamados fenómenos sociales, las instituciones y procesos políticos” (Toboso López, 1990, p. 282). Como se expresó, la elección racional sugiere que “los seres humanos enfrentan una motivación básica orientada a la consecución del interés propio, tomando decisiones de forma coherente con los fines que pretenden alcanzar” (López Sandoval, 2011, p. 69). En el marco de esta teoría, los políticos buscan, sin más, obtener esos beneficios personales a través de sus decisiones en el gobierno. A los fines de este estudio, importan las consecuencias de esta lógica en la implementación de prácticas discrecionales durante las designaciones de personal.

A partir de estos supuestos y con base en las proposiciones de Downs (1957), se plantea el vínculo entre las designaciones de empleados permanentes en la administración comunal y los incentivos políticos de los gobernantes locales: 1) la política de reclutamiento y selección de personal es una función de los beneficios

(votos, favores, lealtad, concesiones, etc.) esperados por el político de turno; 2) el político de turno espera que el designado otorgue votos, favores, lealtad, concesiones, etc., debido a las mejoras que el nombramiento causa en su utilidad o renta; 3) los designados realmente otorgan votos, favores, lealtad, concesiones, etc. cuando son designados, debido a la variación positiva que el nombramiento causa en su utilidad o renta; y 4) los beneficios (utilidad o renta) que los designados obtienen por pertenecer al sistema de empleo permanente dependen del éxito electoral del gobernante que lo designó o de su afinidad con un gobernante nuevo.

### **3. CUESTIONES METODOLÓGICAS**

En este capítulo se detalló *qué* se estudió en la tesis, sus objetivos, los resultados anticipados y *cómo* se planeó contestar dichas conjeturas a partir de las interpretaciones que se realizarían de los hallazgos.

#### **3.1. Variables y objeto de estudio**

Se consideró a las variables del estudio como unidades fundamentales del método. La variable influyente, como uno entre los factores que podrían contribuir a la existencia del problema, fueron los *incentivos políticos* de las autoridades comunales. Mientras que la variable central, como fenómeno problemático, fueron las *designaciones permanentes* en las administraciones locales.

El objeto de estudio debe ser bien definido para que el lector interesado pueda entender de qué se trata el trabajo (Eco, 1995). En este caso, se presentó como tal a la variable dependiente, por tratarse del problema de fondo. Las *designaciones permanentes* se definen, específicamente, como todo nombramiento de carácter permanente que origina la incorporación de un agente a la carrera local y viene dada por el progreso del personal dentro del escalafón de la administración pública comunal. Estas designaciones se basan en criterios que oscilan entre distintos de niveles de meritocracia y discrecionalidad.

#### **3.2. Objetivos de la investigación**

##### **3.2.1. General**

En consistencia con las preguntas de investigación, el objetivo general del trabajo fue *analizar la influencia que presentan los incentivos políticos de los mandatarios comunales sobre los criterios que operan durante las designaciones permanentes de empleados públicos en administraciones locales del Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina.*

##### **3.2.2. Específicos**

A los fines de alcanzar el objetivo general, también consistentes con los interrogantes específicos, se propusieron los siguientes objetivos específicos:

- i. Analizar el marco normativo, en torno a los criterios meritocráticos y discrecionales, así como a los incentivos políticos, que regula las designaciones permanentes en las administraciones comunales de la provincia de Santa Fe.
- ii. Describir percepciones de los empleados de carrera en torno a los criterios meritocráticos y discrecionales, así como a los incentivos políticos, que operan en las designaciones permanentes de las Comunas estudiadas.
- iii. Describir opiniones de los mandatarios comunales en torno a los criterios meritocráticos y discrecionales, así como a los incentivos políticos subyacentes, que operan en las designaciones permanentes de las Comunas estudiadas.
- iv. Construir una tipología de administraciones comunales para clasificar los criterios de designación de empleados permanentes en función de los incentivos políticos de los mandatarios locales en las Comunas estudiadas.

### **3.3. Aclaraciones epistemológicas**

Con la metodología se intentó llegar a respuestas decentes y honestas para el problema específico, a pesar de las limitaciones epistemológicas enfrentadas. El método fue diseñado para concretar, empíricamente, el trabajo de campo. Sin embargo, la metodología y el método escogidos podrían parecer caprichosos para el lector; porque, como señalan Taylor y Bogdan (1987), ambos quedan siempre determinados por los intereses, supuestos y objetivos específicos del investigador.

Es decir, el problema arrastró la carga intuitiva del observador original, así como parcialidad en elegir conceptos teóricos posiblemente explicativos, desde el momento en que se conjeturó algún grado de influencia entre variables, con la cláusula *ceteris paribus* respecto a otros posibles factores explicativos de las designaciones permanentes. No obstante, se adhirió a la idea de que los problemas sociales (los problemas de Administración Pública son sociales) son multidimensionales; es decir, sus causas son múltiples y no se puede conocer con exactitud el peso que tiene cada una de ellas (Pérez Jara, 2024).

Por otro lado, ni los comentarios vertidos durante la construcción de la situación problemática, ni los antecedentes que surgieron al pesquisar entre investigaciones afines del campo temático, implicaron pretensión por arribar a conclusiones que

confirmen las conjeturas del investigador. Para ver cuán cerca podrían estar las intuiciones de lo que “sucede” en la realidad, se tuvo que salir a realizar la investigación en el campo e interpretar, con justificada moderación, todo lo relevado de los documentos y de los actores.

En otras palabras, no se pretendió forzar que existe una relación causal; ni alcanzar, apriorísticamente, el objetivo general de la tesis. Se insiste en que son muchos los factores que influyen en el comportamiento de la variable dependiente. La metodología empleada se apartó de mecanismos inductivistas e historicistas para interpretar el fenómeno de las *designaciones permanentes* en el ámbito comunal santafesino.

Por un lado, sin importar qué resultados se obtuvieran en las administraciones locales estudiadas, bajo ningún punto de vista se podría inferir, como una regla general, que lo mismo ocurre en administraciones similares o cercanas que esta investigación no cubrió. Como sostiene Popper (1980), por más casos que se comporten del mismo modo, cualquier conclusión universal que se extraiga estaría en riesgo de volverse falsa en algún momento. Nunca mejor aplicable a esta tesis que analizó tres casos solamente.

Por otro lado, la metodología no fue historicista. Es decir, si bien se han recopilado una serie de antecedentes cuyos resultados más o menos coinciden para otros niveles y ámbitos de la administración pública, no es posible servirse de ellos para predecir una correlación general similar sobre los criterios de mérito y discrecionalidad en las designaciones permanentes de los casos específicos de este estudio. El estudio se aparta del inductivismo histórico (Ugalde, 2019).

Asimismo, no se indagaron a las administraciones locales como si fueran organismos vivos cuyas necesidades fueran regulares e inalterables, sino que se priorizó estudiar opiniones y percepciones de personas particulares dentro de estos entes: empleados permanentes y autoridades políticas, seres humanos únicos e irrepetibles, como cada uno de nosotros. En la medida de lo posible y siempre que fuese operativa, se aplicó la mirada del individualismo metodológico (Ugalde, 2019).

### **3.4. Verificabilidad**

En este estudio, verificar se asumió en sentido amplio; es decir, lo suficientemente alejados de enfoques tradicionales positivistas. Se consideró que los principios de una

corriente teórica podrían ser aplicados a la investigación y sus consecuencias lógicas resultar, con todas las advertencias previas, un factor parcialmente causal, en el marco de la subjetividad del investigador. Asimismo, se permitió la posibilidad de demostrar que las ideas de partida podían estar equivocadas.

Esto es, se ofrecieron elementos para poder verificar, mediante interpretaciones subjetivas de la praxis, lo que pensábamos sobre el potencial de una Teoría (Eco, 1995). Por lo tanto, las conjeturas se construyeron como proposiciones científicas dentro del criterio de demarcación falsacionista (Popper, 1980).

### 3.5. Hipótesis

Las hipótesis constituyen intentos por explicar con anticipación los fenómenos que están siendo estudiados (Hernández Sampieri et al., 2014). En las disciplinas empíricas, entre ellas la Administración Pública, la persona de ciencia las construye para luego contrastarlas con los datos y la experiencia (Popper, 1980). Por lo tanto, una condición es que las mismas estén redactadas como afirmaciones, como regularidades que el futuro observador conjeta que ocurrieron/ocurren/ocurrirán en un tiempo y espacio determinados.

Las hipótesis, anticipaciones o conjeturas, específicas y general, presentadas en esta sección, deben ser atenuadas por las características del trabajo y por la concepción adoptada respecto a la idea causa-efecto en ciencias sociales. En el primer caso, por la presencia del enfoque cualitativo en el estudio, que conlleva prudencia si se quiere utilizar un enfoque inductivo como principio lógico para teorizar sobre los dichos y percepciones de los protagonistas del problema. En el segundo caso, como se adelantó, porque el estado de una variable es el resultado de una convergencia indescifrable de muchas causas a la vez (Pérez Jara, 2024). Ambos aspectos moderaron, en el presente estudio, la potencia que se otorga a la comprobación y universalización de hipótesis.

Con respecto a la *variable dependiente*, se anticipó lo siguiente: 1) los indicadores formales de institucionalización mostrarán altos niveles de meritocracia. Se prescribirán, rigurosa y detalladamente, restricciones a mecanismos discrecionales, tal como sucede en la mayoría de los niveles y sectores del aparato público; 2) los empleados consultados revelarán discrepancias entre normas y prácticas, porque perciben predominio de criterios discretionales por sobre cuestiones de procedimiento

que favorecen el mérito; 3) los mandatarios y exmandatarios comunales entrevistados revelarán que, en el terreno real, no ocurren los procedimientos que en el plano formal garantizan la primacía del mérito.

Con respecto a la *variable independiente*, se anticipó lo siguiente: 1) los indicadores formales de institucionalización evidenciarán altas restricciones para entrometer incentivos políticos al momento de designar; 2) los empleados consultados revelarán brechas entre normas y prácticas porque perciben lealtades y favoritismos personales en torno a la designación de personal, lo que implica un elevado peso de incentivos políticos; 3) bajo las opiniones de las autoridades comunales entrevistadas subyacerán mecanismos de actuación en función de lógicas de costo beneficio personal en las designaciones, en línea con principios de la teoría parcialmente explicativa que se escogió.

Como hipótesis general, se postuló lo siguiente: *los incentivos políticos de las autoridades locales predominarán en el terreno práctico de los nombramientos de personal y estarán en tensión con las instituciones formales que promueven la meritocracia y restringen la discrecionalidad en las designaciones permanentes del ámbito comunal.*

Por último, se recuerda que una tesis no sirve para demostrar que alguien sabe todo (Eco, 1995), sino para exponer con precisión y solvencia que las hipótesis planteadas se corresponden (o no) provisoriamente con lo que, según las interpretaciones de los datos que realiza el investigador, sucede en ese ámbito particular investigado. Así se aporta evidencia académica a favor de una determinada argumentación más general y se da lugar para que otros investigadores sigan consolidando temporalmente la misma, la debiliten o, incluso, la desechen con posterioridad (Popper, 1980).

### **3.6. Diseño del método**

#### ***3.6.1. Tipo de investigación***

El enfoque de la investigación fue principalmente cualitativo descriptivo, que incluyó el estudio de tres casos. Fue descriptivo porque mediante el análisis documental se expusieron los criterios meritocráticos y discretionales, así como los espacios de intromisión de intereses políticos que se prescriben en la normativa específica sobre designaciones permanentes en el ámbito comunal santafesino. En adición, porque

mediante el análisis de los cuestionarios y las entrevistas, se describieron el nivel de meritocracia y discrecionalidad, así como el peso de los incentivos políticos que operan, según la percepción de los dos actores claves, durante los nombramientos en las Comunas estudiadas.

El trabajo también fue parcialmente explicativo porque, gracias a los cuestionarios y las entrevistas a los actores claves, se analizó si los incentivos políticos de las autoridades podían mostrar alguna relación, con las demás variables sociales constantes, como posible factor que estuviera llenando esos vacíos entre los criterios formales establecidos en la normativa y las prácticas efectivas de designación ocurridas en las administraciones comunales estudiadas.

El estudio fue aplicado y su alcance temporal abarcó desde el momento en que se realizaron las encuestas, hacia atrás en el pasado, con una ventana de tiempo amplia para contener un número considerable de designaciones permanentes (principal objeto de estudio) para el análisis e interpretación. En este sentido, el estudio logró comprender a las designaciones ocurridas desde el año 2001 hasta la actualidad.

### **3.6.2. Criterio de selección**

Las unidades de análisis fueron las administraciones públicas de las localidades de Villa Ana, Villa Guillermina y Lanteri, poblaciones del Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina. Fue necesario seleccionar este número limitado de unidades para hacer viable el estudio. La elección de las mismas se basó en casos existentes de administraciones comunales con más de dos mil quinientos habitantes en la jurisdicción política seleccionada, criterio de inclusión establecido para enfocar el trabajo en casos que presentaran cierta complejidad y diversidad institucional, sin descuidar la accesibilidad y factibilidad de la investigación, que podría peligrar si se intentaba mayor alcance y dispersión geográfica de los casos.

Desde el enfoque epistemológico asumido no se sigue que los resultados obtenidos para estos tres casos deriven en conclusiones generalizables de lo que acontece en otras Comunas del Departamento o de la Provincia que no fueron estudiadas. Es decir, la intención no fue generalizar, sino construir conocimiento contextual y fundado. Es recién este último el que puede servir como base para estudios futuros que consoliden resultados.

### 3.6.3. Relevamiento de las variables

Operacionalizar es transformar las variables para poder evaluarlas con indicadores verificables en la experiencia (Hernández Sampieri et al., 2014) y en las fuentes documentales. Como se dijo, la investigación presentó dos variables, *designaciones permanentes* e *incentivos políticos*. Para lograr sus respectivos análisis se construyeron dos indicadores. En cuanto a la primera, el *nivel de meritocracia y/o discrecionalidad* en los criterios de designación; en relación con la segunda, el *peso de los incentivos políticos* en las designaciones.

**Tabla 1**

*Operacionalización de la variable “designaciones permanentes”*

Indicador	Perspectiva	Objetivo específico	Instrumento
Nivel de meritocracia y/o discrecionalidad	Según la norma	1	Ficha de recolección y análisis
	Según empleados	2	Cuestionario a empleados comunales
	Según políticos	3	Entrevista a presidentes y expresidentes comunales

*Nota.* Elaboración propia.

**Tabla 2**

*Operacionalización de la variable “incentivos políticos”*

Indicador	Perspectiva	Objetivo específico	Instrumento
Peso de incentivos políticos	Según la norma	1	Ficha de recolección y análisis
	Según empleados	2	Cuestionario a empleados comunales
	Según políticos	3	Entrevista a presidentes y expresidentes comunales

*Nota.* Elaboración propia.

Cada variable fue analizada desde tres miradas diferentes, que luego se analizaron en conjunto para obtener conclusiones relevantes. En consistencia con ello, la investigación de campo se estructuró sobre estas tres perspectivas. Cada una con su

instrumento de recolección propio y dirigida a resolver los tres primeros objetivos específicos del estudio, respectivamente.

La primera perspectiva corresponde a la institucionalización *según la norma*, con la cual se analizaron las prescripciones del corpus normativo sobre las designaciones permanentes y los incentivos políticos en las administraciones locales estudiadas. La recolección se realizó mediante una técnica de relevamiento documental, utilizando como instrumento una ficha de recolección y análisis a partir de la cual se extrajeron los resultados hacia el texto final de la tesis. Las dos normas analizadas fueron el Estatuto y escalafón del personal de municipalidades y comunas de la Provincia de Santa Fe (Ley Provincial 9286, 1983) y la Ley Orgánica de Comunas (Ley Provincial 2439, 1935).

La segunda perspectiva corresponde a la institucionalización *según empleados*, donde se recogió la percepción de los empleados permanentes. Esta recolección se realizó mediante cuestionarios cerrados administrados por el propio investigador y se utilizó una guía de cuestionario como instrumento para recoger sus respuestas. Se pretendía encuestar a todos los empleados o, cuando no fuera posible, asegurar representatividad en los distintos agrupamientos del escalafón de cada Comuna estudiada, con el obstáculo principal de la disponibilidad de los planteles comunales durante el día del relevamiento en cada localidad. Los encuestados fueron finalmente 30 empleados en Villa Ana, entre los días 21 y 29 de diciembre de 2024; 8 empleados en Villa Guillermina, el 30 de diciembre del mismo año y 7 empleados en Lanteri, el 27 de enero de 2025.

La tercera perspectiva corresponde a la institucionalización *según políticos*, con la cual se recogieron las percepciones de las autoridades políticas comunales. Dicha recolección se realizó mediante entrevistas semiestructuradas y se utilizaron como instrumentos una guía de cuestionario y un grabador de audio. Los políticos actuales y sus antecesores fueron seleccionados para participar solo si tuvieron que nombrar agentes permanentes durante su mandato, desde el año 2001 hasta la actualidad. Se pudo entrevistar a todos los actores que cumplían con ese criterio. Fueron entrevistados dos exmandatarios de Villa Ana, uno el 20 de diciembre de 2024 y el restante el 6 de febrero de 2025. En Villa Guillermina fueron 3 los entrevistados, entre mandatarios y exmandatarios; dos entrevistas se realizaron el 30 de diciembre de

2024 y la restante el 9 de enero de 2025. En Lanteri se entrevistó al mandatario actual y a su antecesor, ambos el día 27 de enero de 2025.

El modelo de cuestionario administrado por el investigador y la entrevista semiestructurada (ver modelos en Anexos) fueron previamente revisados, en cuanto a operatividad y validez metodológica, por tres académicos de la Facultad de Ciencias Económicas, de la UNL, especialistas docentes en cuestiones de metodología científica.

La metodología contempló que la sensibilidad de la temática para los actores involucrados podría influir en la forma en que expresarían sus opiniones a través de estos instrumentos, especialmente en el caso de las autoridades comunales. Se priorizó, por tanto, una lectura y análisis contextualizado de acuerdo con las posiciones institucionales. Si bien se llegó a una versión unificada del resultado, se hicieron análisis independientes y las diferencias entre informantes fueron importantes para llegar a una interpretación adecuada.

A partir del trabajo de campo que resolvió los tres primeros objetivos específicos, se pasó a resolver el cuarto objetivo específico, que consistía en crear una tipología para clasificar a la Comunas estudiadas con base en la meritocracia y/o discrecionalidad de los criterios de las designaciones permanentes y su dinámica con el peso de los incentivos políticos.

Con respecto a la construcción de los indicadores mencionados (nivel de meritocracia y/o discrecionalidad y peso de incentivos políticos), los mismos se propusieron con base en una escala bipolar cualitativa de dos posiciones extremas y una posición intermedia. El primer indicador, que corresponde a la variable dependiente, quedó conformado por 6 dimensiones; uno de los extremos expresa elevados niveles de discrecionalidad y el otro extremo manifiesta elevados niveles de meritocracia en las designaciones permanentes. El segundo indicador, que corresponde a la variable independiente, quedó conformado por 5 dimensiones; un extremo de la escala representa elevado peso de incentivos políticos y el otro equivale a bajo peso de incentivos políticos en las designaciones para ingresar como empleado comunal.

Las primeras 6 dimensiones fueron elaboradas tomando como referencia puntos críticos pertinentemente seleccionados del subsistema de gestión de empleo según el

Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil (Longo, 2002).

**Tabla 3**

*Dimensiones del indicador “nivel de meritocracia y/o discrecionalidad”*

<b>Dimensión</b>		<b>Definición</b>
1	Apertura del reclutamiento	El reclutamiento para los puestos de trabajo es abierto y basado en requisitos de idoneidad técnica, sin arbitrariedad (Longo, 2002).
2	Garantía del procedimiento	Todo proceso de incorporación cuenta con garantías para prevenir arbitrariedad, politización y clientelismo (Longo, 2002).
3	Grado de mérito y capacidad	Las decisiones de incorporación se basan en mérito y capacidad profesional comprobados técnicamente (Longo, 2002).
4	Existencia y eficacia de instrumentos de selección	Los instrumentos de selección son adecuados a los perfiles definidos y validados técnicamente para identificar la idoneidad profesional (Longo, 2002).
5	Existencia y eficacia de órganos de selección	Los órganos de selección son independientes y se rigen por criterios de profesionalidad y experiencia técnica (Longo, 2002).
6	Grado de competencias	La selección se basa en perfiles de competencias definidos para los puestos a cubrir (Longo, 2002).

*Nota.* Elaboración propia, en base al marco teórico.

Las restantes 5 fueron pensadas con base en proposiciones de la *Teoría de la Elección Pública*, tomando como referencia principal a los aportes de Downs (1957).

**Tabla 4**

*Dimensiones del indicador “peso de incentivos políticos”*

<b>Dimensión</b>		<b>Definición</b>
1	Participación política	El político tiene interés por aumentar su poder de decisión, dentro de un órgano que opera por mayoría simple y donde cada integrante influye en el resultado final (Buchanan 1989; Downs, 1957).
2	Estrategia política	Las designaciones permanentes se planifican en función de los beneficios de corto plazo esperados por el político de turno (Downs, 1957).

<b>Dimensión</b>		<b>Definición</b>
3	Expectativa política	El político espera que el designado otorgue votos, favores, lealtad, concesiones, etc., debido a las mejoras que el nombramiento causa en su utilidad o renta (Downs, 1957).
4	Beneficio político	Los beneficios que los designados obtienen por pertenecer al sistema de empleo permanente dependen del éxito electoral del gobernante que lo designó o de otro afín a ellos (Downs, 1957).
5	Retribución política	Los nuevos empleados otorgan favores de corto plazo cuando son designados en planta, debido a la variación positiva que el nombramiento causa en su utilidad o renta (Downs, 1957).

*Nota.* Elaboración propia, en base al marco teórico.

Dado el carácter principalmente cualitativo del estudio, fue esencial moderar la interpretación de ambos indicadores. Aunque permitieron sintetizar lo que “dicen” los documentos, lo que perciben los empleados y lo que opinan los mandatarios comunales, deben ser entendidos como herramientas del análisis narrativo. La multicausalidad que caracteriza al fenómeno estudiado, así como la sensibilidad del tema, exigen precaución al establecer relaciones entre variables. Finalmente, la metodología adoptada puso énfasis en un enfoque interpretativo; se buscó evitar reduccionismos y reconocer las limitaciones inherentes a la operacionalización desarrollada y a los instrumentos utilizados en la investigación.

## 4. RESULTADOS

En este capítulo se expusieron los resultados de los cuatro objetivos específicos de la tesis.

### 4.1. Análisis del marco normativo

Este apartado respondió al primer objetivo específico, que consistió en “*analizar el marco normativo, en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos, que regula las designaciones permanentes en las administraciones comunales de la provincia de Santa Fe*”.

La principal norma legal que regula las designaciones permanentes en las administraciones comunales de la provincia de Santa Fe, establecida en el año 1983 mediante la Ley Provincial 9286, se denomina “Estatuto y escalafón del personal de municipalidades y comunas de la Provincia de Santa Fe”. El Estatuto se aplica para todos los agentes que, en virtud del acto administrativo de la autoridad de gobierno local, prestan servicios remunerados en una Comuna (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 1). Y el Escalafón se extiende exclusivamente al personal permanente comprendido en los alcances de dicho anexo (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 1). En este cuerpo se encuentran los criterios formales (entre ellos los que podrían garantizar el mérito y restringir las decisiones discretionales) que se deben implementar durante el reclutamiento y la selección del nuevo personal de planta permanente.

Asimismo, como norma madre del funcionamiento de las Comunas estudiadas y complementariamente operativa en las designaciones permanentes, existe la Ley Orgánica de Comunas (Ley 2439, 1935). Por lo tanto, ambas normas conformaron el corpus que se analizó en el presente apartado.

#### 4.1.1. Análisis del nivel de meritocracia y/o discretionabilidad

Apertura del reclutamiento. Los concursos abiertos para el ingreso de nuevos agentes permanentes a la administración local deben ser dispuestos por las autoridades de la Comuna. Los llamados a dichos concursos deben realizarse por intermedio del servicio de personal correspondiente (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 81). Tales llamados deben ser difundidos con las siguientes especificaciones: a) organismo al que corresponde el cargo a cubrir y naturaleza del concurso; b) cantidad de cargos a proveer, con indicación de categoría, agrupamiento, función, remuneración y horario;

c) condiciones generales y particulares exigibles o indicación del lugar donde obtener el pliego con el detalle de las mismas; d) fecha de apertura y cierre de inscripción; e) fecha, hora y lugar en que se llevarán a cabo las pruebas de oposición, cuando corresponda (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 82).

Con relación a la forma de dar a conocer un llamado, factor que señala la verdadera apertura del reclutamiento para nuevos agentes, la normativa establece que la información relativa a la realización de los concursos abiertos debe tener la más amplia difusión, particularmente en el lugar geográfico en el que tenga asiento la Comuna para la que se concursa. Además, teniendo en cuenta la categoría y/o la importancia de la función del cargo a cubrir, se deben utilizar medios de publicidad indicados en cada caso (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 83).

*Interpretación:* el arreglo institucional de la apertura del reclutamiento en el corpus es la “Disposición de llamado a concurso”. Este llamado debería garantizar que el proceso fuese realmente abierto. En la legislación analizada, el grado de detalle para realizar la difusión de las convocatorias incluye plazos específicos, información exhaustiva sobre los cargos a cubrir y condiciones de inscripción, lo cual debería asegurar igualdad efectiva de oportunidades para todos los vecinos aspirantes (del pueblo o de localidades cercanas) con intenciones y aptitudes para acceder.

La obligatoriedad de utilizar medios de publicidad amplios, adecuados a la relevancia del puesto y al contexto comunal promueve la accesibilidad y debería evitar prácticas excluyentes de vecinos específicos. Todo ello permitiría que los ofrecimientos lleguen al mayor número de postulantes y fortalezcan la apertura del reclutamiento sin arbitrariedades.

A partir de estas consideraciones, para esta dimensión, se asignó al indicador el valor de *elevado nivel de meritocracia*.

*Garantía del procedimiento.* En el Capítulo XIII del Escalafón para el personal comunal santafesino se describen todos los procedimientos a seguir durante las designaciones de nuevos agentes permanentes en las Comunas de la provincia. En dicho capítulo se desarrolla el “Régimen de concursos”, que abarca desde al artículo 79 hasta el artículo 116 del Anexo 2 de la Ley 9286. Por lo tanto, a lo largo de su articulado se encuentran las cláusulas para garantizar los mecanismos que eviten arbitrariedad y politización en el procedimiento.

En el primer artículo del régimen se afirma que, ante la necesidad de incorporar agentes para la cobertura de vacantes, la misma debe efectuarse mediante el sistema de concursos. Asimismo, se establece el plazo para la convocatoria una vez producida la vacante (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 79). Queda establecido que, ante la imposibilidad de cubrir una vacante mediante concurso interno, se llamará a concurso abierto (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 91). En el segundo artículo se reconoce la existencia de los concursos abiertos, así como de oposición y antecedentes (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 80). En el siguiente artículo se dispone quién dispone y quién llama a concurso (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 81).

En los artículos 82 y 83 se enuncian los plazos de antelación para la difusión (15 días hábiles administrativos), las especificaciones que debe contener la publicación y las recomendaciones sobre la forma de dar a conocer el concurso a los candidatos. En el artículo 85 quedan admitidas las impugnaciones a los concursos y sus plazos.

Desde el artículo 86 hasta el artículo 89 se regula sobre el perfil de conocimientos y habilidades que se exigirán a los aspirantes, que conlleva a la elaboración de los exámenes, su preparación y tramitación, así como las consecuencias de violar su estricta reserva.

Del artículo 95 al 97 se regula lo concerniente a los concursos de antecedentes para agentes externos; desde los elementos de ponderación, la igualdad de criterio entre candidatos y la forma de ponderación, hasta los plazos para la presentación. En los artículos 100 y 101 se establecen los procedimientos para los exámenes de oposición de candidatos externos, abarcando especificaciones sobre el contenido de los exámenes y la metodología sobre la forma de instrumentar las pruebas. Finalmente, en el siguiente artículo se establece el método de calificación a determinar en el pliego.

Desde el artículo 102 al 107 se legisla sobre la conformación de las Juntas Examinadoras. Esto comprende cuestiones como la cantidad y calidad de los miembros, representación, dificultad para su conformación, así como causales de excusación y posibilidad de recusación. Desde el artículo 108 al 110 se regula sobre las actividades de la Junta una vez finalizados los concursos, que comprenden la confección del orden de mérito según las especificaciones de la ley, así como la facultad de declarar el concurso desierto.

Desde el artículo 112 hasta el artículo 116 se describen las actuaciones finales del procedimiento. Los mismos consisten en la colección de toda la documentación emanada por parte del servicio de personal, la notificación del orden de mérito y las calificaciones de los participantes, los plazos para recurrir frente a disconformidades y el plazo para la resolución final. El último artículo del régimen de procedimientos señala el tiempo de validez de cada orden de mérito.

Un detalle muy importante es que este régimen de concursos no es de aplicación para el ingreso en la categoría inicial de los agrupamientos Servicios Generales y Mantenimiento y Producción (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 92).

*Interpretación:* el arreglo institucional de la garantía del procedimiento es el “Régimen general de concursos” establecido en la normativa. Dicho arreglo garantizaría procesos transparentes y rigurosos para ingresar a las Comunas como permanente, por el buen desarrollo, en detalle, de los procedimientos que se prescriben obligatorios. Se abarcan todas las etapas, desde la convocatoria inicial hasta la resolución final; con plazos que son bien específicos, requisitos muy claros para la difusión y mecanismos establecidos para presentar impugnaciones.

Puntos bastante precisos para regular perfiles de conocimientos, junto con el mandato de elaborar exámenes y evaluar detalladamente los antecedentes, deberían asegurar que las competencias sean objetivamente valoradas. El hecho de tener que conformar una Junta Examinadora, promovería imparcialidad, experticia y profesionalismo en las decisiones. Aplicado adecuadamente, este régimen vendría la prevenir arbitrariedad, politización y clientelismo en las designaciones permanentes.

Sin embargo, el hecho de que el “Régimen general de concursos” no sea obligatorio para los agrupamientos de Servicios Generales y Mantenimiento y Producción representaría una limitación fundamental para universalizar el principio de mérito establecido por la normativa. Esta exclusión abre la posibilidad de que las designaciones en estos agrupamientos se realicen bajo criterios más subjetivos o discretionales.

Además, por el carácter del empleo comunal, es una excepción que afecta el acceso al sistema de empleo permanente para sectores que suelen representar la mayor parte de las vacantes disponibles en dichas administraciones; y eso incrementaría

el riesgo de politización en las designaciones. En consecuencia, se trata de una excepción que podría generar un impacto muy negativo en la percepción (y en la realidad) sobre la imparcialidad en los procedimientos de incorporación en el ámbito de las Comunas santafesinas.

Por estas consideraciones, para esta dimensión, se asignó un *elevado nivel de discrecionalidad* como valor del indicador.

Grado de mérito y capacidad. En cuanto a la aplicación del mérito para tomar la decisión final sobre la designación, la normativa establece que cuando se cierran los concursos, el órgano de selección debe labrar un acta con el orden de prioridad y el puntaje obtenido por los candidatos (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 108). En caso de igualdad de méritos, se debe atender a la situación social del concursante para determinar el ganador (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 109). Asimismo, si los órganos de selección establecen que existe insuficiencia de méritos en los candidatos presentados, el concurso se debe declarar desierto (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 111).

Una vez que el dictamen del órgano de selección y toda la documentación obrante llega a las autoridades comunales, estas cuentan con un plazo de 30 días para dictar el acto resolutivo final en donde se refleja el mérito (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 115). Por último, si dentro de los 6 meses de designado el nuevo personal permanente se produce una baja en el puesto, se puede designar automáticamente en la vacante al candidato siguiente según sus méritos, sin necesidad de volver a realizar un concurso (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 116).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es la “Confección de orden de mérito y dictado de acto resolutivo final”.

En esta parte, la norma es consistente en su articulado puntual (no olvidar que la excepción de concursos afecta la consistencia del articulado a nivel macro) para que las decisiones de incorporación provengan del mérito y la capacidad de los aspirantes del pueblo. Se elaboran órdenes de mérito, se valoran antecedentes y se prevén criterios adicionales, como la situación social, para resolver empates. Esto muestra una clara intención en la norma de que los concursos sean justos y transparentes.

La posibilidad de declarar el concurso desierto si los aspirantes no cumplen con los requisitos es un aspecto positivo, porque se evitaría contratar a vecinos sin las condiciones necesarias (aunque también esto pondría en conflicto la operatividad de los nombramientos en la Comunas). En definitiva, las reglas buscan de que los mejores perfiles accedan a los cargos.

Pero a pesar de estas buenas prescripciones, la norma deja la decisión definitiva sobre las designaciones en la Comisión Comunal, que es un órgano político. Esto significa que todo lo trabajado por los órganos técnicos podría ser ratificado o descartado por razones distintas del mérito que se manifestó en las listas confeccionadas. Esto último abriría otro paso para la discrecionalidad si las decisiones responden más a intereses políticos que a criterios objetivos.

Por todo ello, en esta dimensión, se observó una *coexistencia de mérito y discrecionalidad* como valor del indicador.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. Ante la realización de un concurso abierto, la normativa deja entendido que se debe realizar un proceso de selección utilizando los mismos instrumentos que en el caso de los concursos internos, para oposición y valoración de antecedentes, según corresponda (Ley 9286, 1983, Anexo II, arts. 91 y 93).

En el caso de las oposiciones, previo a cada realización de la actividad, el órgano de selección comunal recibe, en sobre cerrado, tres exámenes distintos para cada categoría específica del agrupamiento por el cual se concursará (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 88). La técnica de oposición son exámenes teóricos y prácticos (preferentemente escritos) ajustados a las especificaciones particulares del agrupamiento, categoría y función, que combinan conocimientos generales y específicos (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 100). El instrumento para las evaluaciones escritas es una hoja física con las consignas del examen, donde los concursantes deben plasmar las respuestas, con un tiempo de 2 horas reloj para su realización (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 101).

En cuanto al contenido de los exámenes, en los mismos se consideran: los conocimientos específicos del cargo a desempeñar; conceptos de derecho administrativo general o disposiciones legales y reglamentarias de aplicación en las tareas; conocimientos sobre Ley Orgánica de Comunas, organización y funciones de

las mismas; organización y funciones del agrupamiento al que corresponde la vacante a cubrir; demostración de habilidades en el manejo de máquinas, herramientas, instrumentos, equipos y en la resolución de problemas inherentes a la función y especialidad del cargo concursado (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 100). El examen de oposición tiene una calificación numérica en una escala desde 0 a 10 puntos (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 102).

En el caso de la ponderación de antecedentes para los concursos abiertos, el instrumento es una escala numérica para varios rubros que deben ser evaluados, entre los cuales se encuentran: las funciones y cargos desempeñados por el candidato; los títulos universitarios, superiores y secundarios y certificados de capacitación obtenidos; la calificación obtenida en los cursos de supervisión y para personal superior; los conocimientos especiales adquiridos; los trabajos realizados exclusivamente por el candidato; los trabajos en cuya elaboración colaboró el candidato; las menciones obtenidas; la antigüedad de servicio en la Administración Pública Nacional, Provincial o en otras administraciones comunales (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 95).

Sobre el puntaje, para todos los concursantes se deben ponderar los mismos rubros (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 96), en una escala de 0 a 10 puntos, debiéndose determinar en el pliego de llamado a concurso la valoración numérica relativa asignada para cada ponderable (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 102).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es la “Elaboración de exámenes escritos y confección de escalas de ponderación”.

La normativa propone un conjunto de instrumentos para la selección que se perciben bastante sólidos y completos. Por un lado, pruebas teóricas y prácticas bien pensadas: ajustadas al puesto, con contenidos específicos y tiempos claros. Por otro, la ponderación de antecedentes muy bien estructurada. Que se deban evaluar rubros como experiencia previa, formación académica y habilidades específicas, mostraría que la normativa realmente intenta observar a los candidatos en su integralidad, lo cual es un punto fuerte. En general, se percibe una intención firme de respaldar las decisiones en criterios objetivos mediante los instrumentos de la normativa.

Por lo tanto, esta dimensión devolvió un *elevado nivel de meritocracia* como valor del indicador.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. Ante la realización de un concurso abierto, la autoridad comunal debe dejar constituida una Junta Examinadora (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 81). Por lo tanto, queda explícito que, para los ingresos externos permanentes a la administración comunal, se cuenta normativamente con la existencia de un órgano de selección.

En cuanto a la cantidad de integrantes del órgano de selección, la norma dice que se compone de 3 miembros titulares y tres miembros suplentes. Todos los miembros deben ser empleados permanentes de la administración comunal (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 103). En cuanto a los criterios de profesionalidad y experiencia técnica del órgano, la norma establece que 2 de los 3 miembros deben pertenecer a la especialidad, profesión y oficio del cargo a proveer (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 103). Asimismo, que todos los integrantes deberán pertenecer a categorías superiores a las correspondientes al cargo a proveer (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 105). En cuanto a la independencia en el ejercicio de sus funciones, se establece que 2 miembros representan a la autoridad comunal y el restante a los trabajadores (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 103).

Si en la Comuna donde se realiza el concurso no existen estos 2 agentes que cumplen con los criterios de profesionalidad y experiencia técnica en la especialidad del cargo a proveer, estos 2 lugares pueden ser ocupados por agentes con especialidad afín (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 104). Asimismo, cuando no se logre integrar el órgano con agentes de jerarquía superior, podrán designarse agentes pertenecientes a la misma categoría del cargo a proveer (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 105).

Si todavía no se pudiera conformar el órgano con estas excepciones, la autoridad comunal puede solicitar colaboración a otras Comunas o Municipios de la provincia para que faciliten agentes que llenen esas condiciones (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 106). Finalmente, cualquier miembro designado para integrar el órgano puede excusarse y/o ser recusado de conformidad con el Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 107).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es la “Composición de una Junta Examinadora”.

Como se mencionó, la normativa sí establece que cada concurso debe contar con una Junta Examinadora, cuestión esencial para dar formalidad y legitimidad al proceso. Es muy positivo que se especifiquen requisitos de profesionalidad para sus miembros, como pertenecer a la especialidad del cargo (o a categorías superiores) en la misma Comuna, porque eso garantizaría que las evaluaciones estén en manos de personas con experiencia técnica, que saben específicamente para qué están evaluando.

Además, el que haya representantes tanto de la autoridad comunal como de los trabajadores establece un equilibrio que promovería evaluaciones más imparciales. Las excepciones previstas, como recurrir a agentes de otras Comunas si no se puede conformar la Junta localmente, demuestran intención por resolver obstáculos prácticos que surjan del proceso.

No obstante, el hecho de que dos de los tres miembros representen a la autoridad comunal deja margen para la influencia política en las decisiones. Aunque la normativa insiste en criterios técnicos, esa mayoría podría debilitar la percepción de imparcialidad si el poder político interviene. Además, las excepciones para completar la Junta, aunque necesarias, abren la puerta a que se flexibilicen demasiado los criterios.

En esta dimensión, se observó, por tanto, una *coexistencia de mérito y discrecionalidad* como valor del indicador.

Grado de competencias. Para la selección de candidatos externos reclutados, la normativa establece concursos de oposición y, si corresponde, de antecedentes (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 80). Los perfiles de conocimientos y las habilidades en donde se pueden encontrar competencias requeridas para los puestos a ser cubiertos deben ser remitidos por las reparticiones a las autoridades comunales (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 86).

En cuanto a la ponderación de antecedentes, existen 3 ítems de la norma que aluden a competencias para el puesto a ocupar; los cuales refieren a conocimientos especiales adquiridos; trabajos realizados y colaboración en trabajos (Ley 9286, 1983,

Anexo II, art. 95), estando los mismos directamente relacionados con la función del cargo a proveer (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 96).

En cuanto a las oposiciones teóricas y prácticas, en la normativa también aparecen dos ítems relacionados con perfiles de competencias específicas para los puestos que se concursan. El primero de ellos menciona el ajuste a conocimientos específicos inherentes al cargo a desempeñar; el segundo, más específico aún, requiere la demostración de habilidades en el manejo de máquinas, herramientas, instrumentos, equipos y en la resolución de problemas inherentes a la función y especialidad del cargo concursado (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 100).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es el “Acto aprobatorio del perfil de conocimientos y habilidades”.

La normativa está claramente orientada a asegurar que los perfiles de los candidatos sean adecuados para los puestos a cubrir. La exigencia de que se remitan perfiles específicos a las autoridades comunales garantizaría que cada proceso de selección esté alineado con las necesidades reales del cargo. Contribuye con la fortaleza de la dimensión el que se regulen tanto la ponderación de antecedentes como oposiciones teóricas y prácticas.

La valoración de conocimientos adquiridos, experiencia previa y habilidades técnicas permitiría evaluar a los aspirantes desde diferentes perspectivas, lo que enriquecería el proceso. También es positivo que se incluyan criterios concretos, como la capacidad de manejar herramientas o resolver problemas propios del puesto, porque eso aseguraría aplicación práctica, que es la verdadera competencia. En este punto, la normativa muestra un diseño totalmente ajustado.

En esta dimensión, se concluyó, por tanto, un *elevado nivel de meritocracia* como valor del indicador.

Con el objetivo de presentar en un esquema los resultados del *nivel de meritocracia y/o discrecionalidad*, en la Tabla 5 se resumen el relevamiento y análisis realizados, según la perspectiva normativa vigente en las Comunas estudiadas.

**Tabla 5***Nivel de meritocracia y/o discrecionalidad, según perspectiva normativa*

<b>Dimensión</b>	<b>Arreglo Institucional</b>	<b>Interpretación del indicador</b>
Apertura del reclutamiento	Disposición de llamado a concurso	Elevado nivel de meritocracia
Garantía del procedimiento	Régimen general de concursos	Elevado nivel de discrecionalidad
Grado de mérito y capacidad	Confección de orden de mérito y dictado de acto resolutivo final	Coexistencia entre mérito y discrecionalidad
Instrumentos de selección	Elaboración de exámenes escritos y confección de escalas de ponderación	Elevado nivel de meritocracia
Órganos de selección	Composición de una Junta Examinadora	Coexistencia entre mérito y discrecionalidad
Grado de competencias	Acto aprobatorio del perfil de conocimientos y habilidades	Elevado nivel de meritocracia

*Nota.* Elaboración propia.

#### **4.1.2. Análisis del peso de incentivos políticos**

Participación política. Para las Comunas analizadas, la normativa establece que las autoridades políticas constituyen comisiones comunales de cinco miembros titulares, cuatro por mayoría y uno por la minoría (Ley 2.439, 1935, art. 3). Todas las resoluciones se aprueban por mayoría simple; en estas votaciones, los presidentes comunales solo tienen voto en caso de empate (Ley 2.439, 1935, art. 28).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es el “Diseño de Comisiones Comunales”.

La norma organiza la estructura política de las Comunas, con lo cual se intenta asegurar una representación proporcional de espacios políticos en las comisiones comunales, lo que en principio parece positivo. La inclusión de un miembro de la minoría y la toma de decisiones por mayoría simple ofrecen algo de balance democrático y permitiría que las decisiones sean más o menos representativas de los diferentes sectores políticos de la comunidad (aunque esto dependería de los resultados electorales).

Por otra parte, limitar el voto del Presidente Comunal a situaciones de empate moderaría su influencia directa en resoluciones, diseño que podría ayudar a que las decisiones tengan mayor base participativa y no queden únicamente en manos de la máxima figura política de la Comuna. Lo negativo es que al ser una mayoría de 4 (1 de estos 4 podría ser opositor del mismo partido) a 1 en favor del partido del Presidente, resultaría no habitual que una decisión discrecional suya no se pueda imponer.

En conclusión, esta dimensión devolvió un elevado de los *incentivos políticos* como valor del indicador.

**Estrategia política.** Según la Ley Orgánica de Comunas, cada uno de estos organismos posee libre funcionamiento legal, económico y administrativo. En este último aspecto, la normativa enumera todas las competencias que presenta cada Comuna en relación con las políticas y servicios públicos (Ley 2.439, 1935, art. 45). En el Estatuto y Escalafón no se establece correspondencia entre la dimensión presupuestaria de estos servicios y cantidad de empleados. Solamente se deja en claro que se ingresa por la categoría inicial de cada agrupamiento (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 5), salvo que se produzca una vacante en los tramos de promoción automática de algún agrupamiento (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 9). Tampoco se ponen restricciones en relación con designaciones ventanas previas a los comicios comunales.

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es el “Establecimiento de competencias comunales” y la “Autonomía administrativa”.

La Ley Orgánica otorga a las Comunas autonomía en su funcionamiento legal, económico y administrativo, lo cual, en principio, podría permitirles planificar las designaciones permanentes en función de necesidades estratégicas específicas. Esta flexibilidad administrativa puede ser positiva para responder a demandas inmediatas de la comunidad.

Sin embargo, esta misma autonomía podría convertirse en terreno para la discrecionalidad, dado que no existen correspondencias (anclas) claras; como, por ejemplo, entre las dimensiones presupuestarias y la cantidad de empleados posibles. Los vacíos podrían permitir que las designaciones se realicen de manera

irresponsable, atendiendo a beneficios políticos inmediatos más que a una planificación basada en necesidades reales. La ausencia de regulación estricta en este aspecto podría incentivar decisiones orientadas a maximizar el capital político del mandatario en lugar de priorizar la eficiencia administrativa de la Comuna.

Por tanto, para esta dimensión se concluyó *elevado peso de incentivos políticos* como valor del indicador.

**Expectativa política.** Respecto a las expectativas de apoyo adicional que puedan esperar los Presidentes de Comuna de parte del nuevo designado permanente, las leyes establecen que los empleados de planta deben obedecer todas las órdenes del superior jerárquico con atribuciones (entre los cuales se encuentra el ejecutivo comunal), pero siempre que estas sean compatibles con sus funciones (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 13, inc. d). Además, los empleados comunales tienen prohibido aprovechar su función para realizar propaganda proselitista o acción política partidaria (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 14, inc. e).

**Interpretación:** el arreglo institucional de esta dimensión es el “Listado de deberes y prohibiciones laborales”.

La normativa establece límites claros en relación con las expectativas políticas que los mandatarios podrían tener respecto de los empleados designados. Por un lado, se garantiza la obediencia, pero solamente cuando sean compatibles con las funciones del empleado. Por otro, se prohíbe explícitamente que los empleados utilicen su cargo para realizar actividades proselitistas o de acción política partidaria, lo que actúa como mecanismo para reducir la influencia de expectativas políticas indebidas en las designaciones. En principio, el Presidente de Comuna no podría esperar beneficios políticos directos teniendo artículos que lo obstaculizan explícitamente.

Por lo tanto, esta dimensión devolvió un *bajo peso de incentivos políticos* como valor del indicador.

**Beneficio político.** En cuanto a las posibilidades de desarrollo de los nuevos designados dentro del sistema de empleo permanentes comunal, estas se establecen objetivamente en varios artículos del Capítulo IV, Anexo I de la Ley 9286. Algunos de los más importantes son: la *estabilidad*, como un derecho a conservar, siempre, el

empleo y su jerarquía en el respectivo escalafón (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 16). La *retribución justa*, que se corresponde con los servicios que presta y conforme al lugar que ocupa en el escalafón (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 19). Las *menciones y premios permanentes*, al personal que haya realizado trabajos que aporten beneficios tangibles para la Comuna (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 38). La *igualdad de oportunidades* en la carrera, con opción a cubrir los niveles y jerarquías previstas en los respectivos escalafones (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 40). La capacitación, cuyo derecho se concreta en licencias y franquicias para realizar cursos, rendir exámenes en carreras o recibir becas de perfeccionamiento (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 41),

En cuanto a los beneficios que pudieran resultar de la afiliación política del empleado con el Presidente Comunal, al articulado relevante se encuentra en el Capítulo XII, Anexo II, de la Ley 9286, referente a las retribuciones. Allí se establecen los adicionales generales (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 49), así como los adicionales particulares y los suplementos (Ley 9286, 1983, Anexo II, art. 50). Por otro lado, el empleado designado tiene terminantemente prohibido recibir beneficios por contratos de cualquier tipo con la administración comunal (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 14).

Asimismo, los empleados tienen prohibido recibir de la Comuna beneficios económicos producto de operaciones de mercado con ella. Tampoco pueden usufructuar vehículos, materiales y herramientas del servicio oficial para fines particulares (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 14, inc. c, i).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es también el “Listado de derechos y retribuciones laborales”.

La normativa brinda, a los empleados permanentes, beneficios claros y objetivos, como estabilidad, retribución justa, igualdad de oportunidades y derechos a la capacitación. Sin embargo, los ascensos no automáticos, que dependen de la realización de cursos de supervisión y superior, quedan sujetos a una limitación práctica: la falta de escuelas municipales que permitan cumplir con este requisito. Esto otorgaría un margen discrecional al Presidente de Comuna para definir ascensos, ya que las promociones automáticas se detienen en la categoría 15 del Escalafón.

Por su parte, aunque los empleados tengan prohibido recibir beneficios económicos o materiales ajenos a los previstos en la normativa, tal situación no eliminaría

totalmente la posibilidad de que su progreso dentro del sistema dependa indirectamente del éxito electoral del mandatario que los designó o de otro afín a ellos con intenciones de promocionarlo.

La dimensión se evaluó con un *peso medio de incentivos políticos* como valor del indicador.

Retribución política. En cuanto a la posibilidad de que los empleados designados asuman compromisos adicionales con la gestión que los seleccionó, más allá de cumplir con sus obligaciones laborales, la normativa es taxativa y exhaustiva sobre las obligaciones de los agentes permanentes. Deben prestar servicio con eficiencia y diligencia, de la forma precisa en que lo determina la reglamentación. Deben conservar una conducta digna y de confianza dentro y fuera del servicio comunal. En el desempeño de sus funciones, deben respetar a los vecinos, a los superiores, compañeros y subordinados (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 13, inc. a, b, c).

Deben guardar secreto sobre los asuntos que requieran reserva. Debe impulsar sumarios administrativos del personal a sus órdenes, siempre que corresponda. Deben excusarse en los casos donde pueda interpretarse su parcialidad. Deben informar a los superiores todo acto o procedimiento que pueda causar perjuicio a la Comuna o configurar un delito. Deben declarar en los sumarios administrativos (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 13, inc. f, k, l, p, s). Como en el ítem precedente, no pueden aprovechar el cargo para hacer proselitismo (Ley 9286, 1983, Anexo I, art. 14, inc. e).

*Interpretación:* el arreglo institucional de esta dimensión es también el “Listado de deberes y prohibiciones laborales”.

El Estatuto expone un marco taxativo sobre las obligaciones de los empleados permanentes, lo que limitaría la posibilidad de que asuman, por su cuenta, compromisos adicionales con la gestión que los seleccionó. Los empleados deben cumplir con sus tareas con eficiencia y diligencia, mantener una conducta digna y respetar a los superiores, compañeros y subordinados. Además, deben excusarse en casos de posible parcialidad, guardar secreto sobre asuntos reservados y evitar cualquier forma de proselitismo. Son todas disposiciones que obstaculizan dar esos favores políticos inmediatos a la autoridad, al requerir un estricto cumplimiento de sus obligaciones laborales y éticas.

La dimensión se evaluó con un *bajo peso de incentivos políticos* como valor del indicador.

A los fines de una presentación esquemática para los resultados del *peso de los incentivos políticos*, la Tabla 6 resume el relevamiento y análisis realizados sobre el mismo.

**Tabla 6**

*Peso de incentivos políticos, por dimensiones, según perspectiva normativa*

Dimensión	Arreglo Institucional	Interpretación del indicador
Participación política	Diseño de Comisiones Comunales	Elevado peso de incentivos políticos
Estrategia política	Establecimiento de competencias comunales; Autonomía administrativa	Elevado peso de incentivos políticos
Expectativa política	Listado de deberes y prohibiciones laborales	Bajo peso de incentivos políticos
Beneficio político	Listado de derechos y retribuciones laborales	Peso medio de incentivos políticos
Retribución política	Listado de deberes y prohibiciones laborales	Bajo peso de incentivos políticos

*Nota.* Elaboración propia.

## 4.2. Descripción de las percepciones de empleados permanentes

Este apartado respondió al segundo objetivo específico de la tesis, que consistió en “describir las percepciones de los empleados de carrera en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos, que operan en las designaciones permanentes de las Comunas estudiadas”.

### 4.2.1. Características de los encuestados

#### A. Comuna de Villa Ana

Los empleados permanentes en la Comuna de Villa Ana eran 32 agentes al momento del estudio. El cuestionario fue realizado por 30 individuos, lo que se explica porque uno de ellos fue el responsable de esta investigación y el restante es un expresidente de la Comuna, al cual se le realizó la entrevista semiestructurada para mandatarios comunales.

En términos de género, hubo mayor representación masculina, con un total de 20 varones (66,7%), mientras que las mujeres constituyeron 10 casos (33,3%). En relación con la edad, el grupo predominante se encontró en el intervalo de 51 años o más, con 17 empleados (56,7%), seguido por aquellos entre 31 y 50 años, que sumaron 13 individuos (43,3%).

En cuanto al nivel educativo, la mayoría dijo poseer estudios secundarios (15 personas, 50%), seguido por quienes tienen educación primaria completa (14 personas, 46,7%). Solo un empleado (3,3%) reportó contar con formación terciaria, mientras que ninguno ha alcanzado el nivel universitario.

Respecto a los agrupamientos laborales, la inmensa mayoría de los empleados se encuentra en el sector de Servicios Generales, con 29 personas (96,7%). Solamente una persona (3,3%) desempeña tareas administrativas y no se identificaron trabajadores en otros agrupamientos.

En cuanto al tramo jerárquico, el 96,7% de los empleados (29 personas) pertenece al nivel de Ejecución, mientras que un solo caso (3,3%) se ubica en el nivel Superior. No se registraron empleados en el tramo de Supervisión.

### ***B. Comuna de Villa Guillermina***

La Comuna de Villa Guillermina cuenta con 12 empleados permanentes y el cuestionario fue realizado por 8 de ellos (66,7% del total), lo que se explica por la ausencia de 4 agentes, de los cuales 2 se encontraban de licencia médica y los otros 2 no estaban en la localidad al momento de la recolección de datos.

En cuanto al género, la muestra quedó integrada por un total de 6 hombres (75%) y dos mujeres (25%). Respecto a la distribución por edad, los encuestados se dividen de manera equitativa entre los rangos de 31–50 años y 51 años o más, con 4 empleados en cada categoría (50% en cada caso). No se reportaron empleados en el grupo etario de hasta 30 años.

En cuanto al nivel educativo, predomina la formación secundaria, con 5 empleados (62,5%), mientras que 2 (25%) han alcanzado la educación primaria completa y solo 1 (12,5%) posee formación terciaria. No se registraron empleados con educación universitaria.

En relación con los agrupamientos laborales, la mayoría pertenece al sector de Servicios Generales, con 6 casos (75%), mientras que los restantes 2 empleados (25%) se desempeñan en el ámbito administrativo. No se identificaron trabajadores en otras áreas.

Sobre los tramos jerárquicos, 7 empleados (87,5%) están en el nivel de Ejecución, y uno (12,5%) en el nivel de Supervisión. No se reportaron empleados en el tramo Superior.

### **C. Comuna de Lanteri**

En la Comuna de Lanteri, el plantel se compone de 13 empleados permanentes. Sin embargo, solo 7 de ellos participaron en el cuestionario, lo que representa el 53,8% del total. La baja participación se debió a que 6 empleados estaban ocupados en distintas actividades de sus labores que dificultaron su disponibilidad durante la visita a la localidad.

La composición por género es de 5 varones (71,4%) y 2 mujeres (28,6%). No se encuestaron empleados menores de 30 años. La mayoría de ellos se encuentra en el rango de entre 31 y 50 años, con 6 personas (85,7%) y solo uno supera los 51 años (14,3%).

Respecto al nivel de instrucción, 3 empleados (42,8%) han alcanzado estudios terciarios, otros 3 completaron la educación primaria (42,8%) y 1 cuenta con formación secundaria (14,4%). Ningún empleado posee estudios universitarios.

En términos de agrupamientos laborales, el sector de Mantenimiento y Producción agrupa a 5 personas (71,4%), mientras que los 2 restantes (28,6%) desempeñan funciones administrativas. En la estructura jerárquica, la mayoría de los encuestados pertenece al tramo de Ejecución (6 empleados, 85,7%), con solo una persona ocupando un cargo en el tramo Superior (14,3%).

#### **4.2.2. Descripción del nivel de meritocracia y/o discrecionalidad**

### **A. Comuna de Villa Ana**

Apertura del reclutamiento. El 96,7% de los encuestados afirmó que no existen convocatorias abiertas y masivas para el ingreso a planta permanente, mientras que solo un 3,3% señaló que el acceso podría presentar alguna apertura.

**Garantía del procedimiento.** El 93,3% de los empleados sostuvo que los procesos de selección no cuentan con mecanismos que aseguren su transparencia y objetividad. Solo un 3,3% señaló que se respetan en parte los procedimientos normativos y otro 3,3% afirmó que el proceso es completamente regulado y garantizado.

**Grado de mérito y capacidad.** El 96,7% de los encuestados consideró que los nombramientos no se fundamentan en la formación ni en la experiencia de los postulantes, mientras que apenas un 3,3% indicó que puede haber cierto reconocimiento de estos factores.

**Existencia y eficacia de los instrumentos de selección.** Fue evaluada de manera aún más crítica: el 100% de los empleados manifestó que no existen pruebas ni evaluaciones objetivas para determinar la idoneidad de los postulantes.

**Existencia y eficacia de los órganos de selección.** La percepción fue igualmente unánime: el 100% de los encuestados afirmó que no hay instancias independientes encargadas de evaluar y garantizar la idoneidad de los nombramientos.

**Grado de competencias.** El 93,3% de los empleados indicó que los conocimientos y habilidades específicas para el puesto no son tomados en cuenta en las designaciones, mientras que un 3,3% consideró que en algunos casos sí se valora la competencia y otro 3,3% afirmó que la idoneidad es un factor prioritario.

En términos agregados, el 96,7% de las respuestas marcó que las designaciones permanentes presentan un elevado nivel de discrecionalidad, un 2,2% señaló coexistencia entre criterios discretionales y meritocráticos y solo un 1,1% que el proceso presenta elevado nivel de meritocracia.

## **B. Comuna de Villa Guillermina**

**Apertura del reclutamiento.** El 100% de los empleados coincidió en que no existen convocatorias públicas y abiertas para la selección de personal.

**Garantía del procedimiento.** El 62,5% de los empleados manifestó que los nombramientos no siguen reglas establecidas ni procedimientos normativos claros que impidan márgenes de arbitrariedad. Un 12,5% indicó que hay una combinación entre normativas y decisiones discretionales en la selección de personal, mientras que un 25% consideró que el proceso se ajusta a lo establecido en la normativa vigente.

Grado de mérito y capacidad. El 50% de los empleados señaló que estos factores no tienen incidencia en las designaciones, mientras que un 37,5% percibió que existe una combinación de meritocracia y discrecionalidad. Solo un 12,5% afirmó que los nombramientos se realizan en función de la idoneidad y la formación de los postulantes.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. El 100% de los encuestados coincidió en que no existen pruebas o evaluaciones técnicas para medir las competencias de los candidatos.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. También recibió una valoración negativa: el 100% de los empleados indicó que no existen comités o tribunales independientes encargados de garantizar un proceso de selección basado en criterios objetivos.

Grado de competencias. El 50% de los empleados manifestó que los conocimientos técnicos y habilidades específicas para el puesto no son criterios determinantes en las designaciones, mientras que un 37,5% indicó que estos aspectos tienen algún grado de influencia en el proceso. Solo un 12,5% consideró que la selección se realiza exclusivamente en función de la idoneidad profesional.

En términos agregados, el 77,1% de las respuestas puso de manifiesto un elevado nivel de discrecionalidad, un 10,4% se inclinó por una coexistencia entre criterios meritocráticos y discretionales y un 12,5% sugirió que los procesos se rigen por criterios de elevada meritocracia.

### C. Comuna de Lanteri

Apertura del reclutamiento. El 85,7% de los encuestados afirmó que no existen convocatorias abiertas que permitan el acceso equitativo a los puestos de planta permanente, mientras que un 14,3% indicó que sí se implementan mecanismos de acceso más amplios.

Garantía del procedimiento. El 57,1% consideró que los procesos de selección no siguen un marco normativo claro, lo que abre la posibilidad de decisiones discretionales. Un 28,6% percibió una coexistencia entre normativas y decisiones arbitrarias, mientras que un 14,3% sostuvo que las designaciones se realizan conforme a la normativa vigente.

Grado de mérito y capacidad. Un 57,1% de los empleados indicó que la formación y la experiencia no son determinantes en los nombramientos, mientras que un 14,3% señaló que los procesos combinan criterios meritocráticos con decisiones discretionales. Por otro lado, un 28,6% afirmó que las designaciones se realizan en función de la idoneidad y la formación de los postulantes.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. El 71,4% de los empleados sostuvo que no existen pruebas o evaluaciones formales para determinar la idoneidad de los postulantes, mientras que un 14,3% manifestó que existen evaluaciones, pero su aplicación es limitada, y otro 14,3% afirmó que existen instrumentos de selección que garantizan un proceso justo.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. El 100% de los empleados coincidió en que no existen instancias independientes encargadas de evaluar y garantizar la transparencia del proceso de selección.

Grado de competencias. el 57,1% de los encuestados manifestó que los conocimientos y habilidades específicas para el puesto no son criterios relevantes en las designaciones, mientras que un 14,3% consideró que estos aspectos son parcialmente tomados en cuenta y el 28,6% restante afirmó que la idoneidad es un factor prioritario en los nombramientos.

En términos agregados, el 71,4% de respuestas tuvo como percepción un elevado nivel de discrecionalidad en las distintas dimensiones, mientras que un 14,3% puso de manifiesto una coexistencia entre discrecionalidad y meritocracia. El 14,3% restante de las mismas indicó elevado nivel de meritocracia.

En la Tabla 7 se resumen los valores y resultado obtenidos para el indicador de la variable central, *designaciones permanentes*, desde la perspectiva de los empleados permanentes que respondieron el cuestionario administrado por el investigador.

**Tabla 7***Nivel de meritocracia y/o discrecionalidad, según empleados permanentes*

Comuna	Valor de la dimensión						Resultado del indicador
	1	2	3	4	5	6	
Villa Ana	END	END	END	END	END	END	END
Villa Guillermina	END	END	END	END	END	END	END
Lanteri	END	END	END	END	END	END	END

*Notas.* Elaboración propia en base a resultados del “cuestionario administrado a empleados comunales”. END (elevado nivel de discrecionalidad); ENM (elevado nivel de meritocracia) y CMD (coexistencia entre mérito y discrecionalidad).

#### **4.2.3. Descripción del peso de incentivos políticos**

##### **A. Comuna de Villa Ana**

Participación política. El 63,3% de los empleados manifestó que la *participación política* en las designaciones es exclusiva del presidente comunal, mientras que un 13,3% consideró que existe cierto grado de participación de otros actores y un 23,3% sostuvo que el proceso es completamente consensuado.

Estrategia política. El 70% de los encuestados indicó que los nombramientos responden a intereses políticos inmediatos, mientras que un 16,7% percibió una combinación entre lógica electoral y necesidades reales de contratación y solo un 13,3% afirmó que las designaciones responden exclusivamente a necesidades de servicio.

Expectativa política. El 73,3% de los empleados sostuvo que las designaciones se realizan con la expectativa de obtener favores, lealtades o beneficios políticos. Un 16,7% percibió que hay una combinación de intereses políticos y administrativos en la toma de decisiones; mientras que solo un 10% consideró que los nombramientos son completamente independientes de estos factores.

Beneficio político. Los beneficios dentro de la administración fueron señalados por el 53,3% de los empleados como un aspecto condicionado por la cercanía política con el político o partido que designó, mientras que un 43,3% indicó que existe cierta

mezcla entre afiliación política y desempeño; y solo un 3,3% afirmó que los ascensos y beneficios dependen exclusivamente del mérito.

*Retribución política.* El 60% de los empleados manifestó que quienes ingresan a la Comuna suelen devolver favores políticos como contraprestación por su nombramiento, mientras que un 13,3% indicó que hay una combinación entre lealtad política y desempeño profesional; y un 26,7% afirmó que los nuevos empleados no adquieren compromisos políticos.

En términos agregados, para este indicador, el 64% de respuestas indicó que los incentivos políticos tienen un peso elevado en las designaciones, un 20,7% marcó un peso medio y un 15,3% reveló que son factores de poca incidencia.

### **B. Comuna de Villa Guillermina**

*Participación política.* El 50% de los empleados manifestó que la *participación política* en las designaciones es exclusiva del presidente comunal, mientras que la otra mitad indicó que existe un cierto grado de consenso en la toma de decisiones.

*Estrategia política.* El 50% de los encuestados consideró que los nombramientos se planifican en función de intereses políticos de corto plazo, mientras que un 37,5% percibió una combinación entre estrategia electoral y criterios organizacionales. Solo un 12,5% sostuvo que los nombramientos responden exclusivamente a necesidades administrativas de servicio.

*Expectativa política.* El 62,5% de los empleados afirmó que las designaciones se realizan con la intención de generar lealtades o beneficios políticos para el mandatario. Un 37,5% percibió que hay una combinación entre factores políticos y administrativos en la toma de decisiones de nombramiento.

*Beneficio político.* El 75% de los empleados manifestó que el crecimiento dentro de la administración depende más de la afinidad política que del desempeño laboral, mientras que un 12,5% consideró que existe una combinación de ambos factores y otro 12,5% sostuvo que las oportunidades de ascenso dependen exclusivamente del mérito.

*Retribución política.* El 50% de los empleados afirmó que quienes ingresan a la administración suelen devolver favores políticos, mientras que la otra mitad sostuvo que los empleados no tienen compromisos políticos adquiridos.

En términos agregados, el 57,5% de las respuestas indicaron que los incentivos políticos tienen un peso elevado en las designaciones, un 17,5% apuntó hacia un peso medio y un 25% señaló que estos factores tienen poca incidencia.

### C. Comuna de Lanteri

Participación política. El 100% de los encuestados afirmó que las designaciones no son decididas exclusivamente por el presidente comunal, sino que surgen de consensos internos con otros actores políticos de la administración.

Estrategia política. El 57,1% de los empleados consideró que los nombramientos responden a intereses políticos de corto plazo, mientras que un 42,9% sostuvo que se planifican en función de necesidades organizacionales.

Expectativa política. El 57,1% de los empleados manifestó que las designaciones se realizan con la expectativa de generar lealtades o beneficios políticos, mientras que un 42,9% opinó que estas decisiones no están condicionadas por estos factores.

Beneficio político. La totalidad de los encuestados coincidió en que los beneficios dentro de la administración dependen exclusivamente del desempeño laboral y no de la afinidad política.

Retribución política. El 100% de los empleados afirmó que los designados no tienen compromisos adicionales con el mandatario comunal a cambio de su nombramiento.

En términos agregados, el 77,1% de las respuestas concluyeron un bajo peso de los incentivos políticos en las designaciones, lo que diferencia a esta Comuna de las otras estudiadas.

En la Tabla 8 se resumen los valores y resultado obtenidos para el indicador de la segunda variable, *incentivos políticos*, desde la perspectiva de los empleados permanentes que respondieron el cuestionario administrado por el investigador.

**Tabla 8***Peso de incentivos políticos, según empleados permanentes*

Comuna	Valor de la dimensión					Resultado del indicador
	1	2	3	4	5	
<b>Villa Ana</b>	EPI	EPI	EPI	EPI	EPI	EPI
<b>Villa Guillermina</b>	EPI/PMI	EPI	EPI	EPI	EPI/BPI	EPI
<b>Lanteri</b>	BPI	EPI	EPI	BPI	BPI	BPI

*Notas.* Elaboración propia en base a resultados del “cuestionario administrado a empleados comunales”. EPI (elevado peso de incentivos políticos); BPI (bajo peso de incentivos políticos) y PMI (peso medio de incentivos políticos).

#### **4.3. Descripción de las percepciones de mandatarios y exmandatarios comunales**

Este apartado respondió al tercer objetivo específico, que consistió en “*describir las opiniones de los mandatarios comunales en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos subyacentes, que operan en las designaciones permanentes de las Comunas estudiadas*”.

##### **4.3.1. Características de los entrevistados**

Como se mencionó en la parte metodológica, las entrevistas se realizaron a mandatarios y ex mandatarios comunales de las Comunas estudiadas que cumplan con el criterio de inclusión, el cual consistía en haber designado a personal permanente durante su mandato, comprendiendo a las gestiones comunales desde el 2001 hasta la actualidad. Se consiguió entrevistar a toda la población, compuesta de dos Presidentes de Comuna que ocupaban el cargo en el momento del estudio y de cinco ex presidentes comunales.

**Tabla 9***Características de las autoridades entrevistadas*

<b>Comuna</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Edad</b>	<b>Período de gestión</b>
Villa Ana	VA1	54	2013 – 2017
	VA2	65	1995 – 2013
	VG1	60	2011 – 2019 2023 – 2025
Villa Guillermina	VG2	59	2001 – 2003 2005 – 2011
	VG3	61	2003 – 2005
	L1	53	2015 – 2025
Lanteri	L2	76	1987 – 2015

*Nota.* Elaboración propia en base a entrevista semiestructurada administrada a presidentes y ex presidentes comunales.

#### **4.3.2. Descripción del nivel de meritocracia y/o discrecionalidad**

##### **A. Comuna de Villa Ana**

Apertura del reclutamiento. Las declaraciones indicaron que no hubo convocatorias abiertas para el ingreso a planta permanente. La antigüedad de los trabajadores eventuales fue el criterio central utilizado para justificar dicha ausencia.

El entrevistado VA1 reconoció: “convocatorias no hice, nombré el personal que estaba trabajando, de muchos años y que tenía mucha antigüedad”. Sobre sus colegas, dijo: “no puedo opinar, cada cual decide lo que cree que está bien para su Comuna; no te puedo decir si hicieron convocatorias, pero creería que no”. El entrevistado VA2, también reconoció que no se hicieron: “una porque existe una excepción en la normativa que exime de su obligatoriedad; pero en el terreno práctico tampoco lo hubiéramos hecho porque había prioridad de colocar a los muchachos en planta permanente debido a su antigüedad”. Sobre otras gestiones, afirmó lo siguiente: “ni acá en Villa Ana, ni creo que en la mayoría de los pueblos y ciudades de la provincia de Santa Fe se hagan convocatorias abiertas”.

Como se ve, las respuestas revelan un reclutamiento más basado en la continuidad laboral, no en la competencia abierta. Por tanto, el acceso equitativo a los cargos

estaría limitado y ello contribuiría a un esquema discrecional de designación. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Garantía del procedimiento.** En las declaraciones se reconoció la existencia de un marco normativo que regula el procedimiento, pero su aplicación no parece ser considerada rigurosamente por los mandatarios. La antigüedad volvió aemerger como criterio predominante.

El entrevistado VA1 afirmó: “*más vale que te regís por el Estatuto, todo tiene que ser legal para nombrarlo*”. Sobre otras gestiones, dijo: “*yo calculo que sí, todo tiene que estar legalmente cubierto, porque, si no, después cómo lo sostenés*”. El entrevistado VA2 reiteró: “*se designaba más en virtud de la antigüedad y se hacía más según la interpretación del Presidente de Comuna en su momento, pero se miraba el marco legal*”. Sobre otras gestiones, dijo “*creo que hoy la Comuna no tiene capacidad para tantos empleados en planta permanente como tiene; eso te puede dar una idea*”.

Aquí parece existir cierto grado de intención de respetar la legalidad, pero las declaraciones sugieren un margen amplio de flexibilidad en la aplicación de normas. El procedimiento, por tanto, quedaría más sujeto a decisiones individuales; y sin muchos mecanismos de control. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Grado de mérito y capacidad.** Los entrevistados insistieron en la antigüedad como criterio de designación, pero también introdujeron valoraciones subjetivas sobre la conducta y aptitud de los empleados.

El entrevistado VA1 respondió: “*el criterio principal fue que esa gente venía trabajando de muchos años anteriores; nosotros teníamos que tomar una decisión*”. Sobre los demás, sostuvo: “*no tengo idea, cada cual tomará sus criterios*”. El entrevistado VA2 afirmó: “*el criterio, como dije, era la mayor antigüedad como no permanente, pero también el comportamiento, si era capaz, si era honrado, si era buena persona y las actitudes que tenían frente al trabajo*”. Respecto a otras gestiones, dijo: “*no sé qué criterios fueron, pero es amplio el abanico político de posibilidades para pensar por qué motivo han designado a tanto personal*”.

Como se observa, no se declaran mecanismos objetivos que consideran el mérito, más allá de la antigüedad; se consideran impresiones personales y relaciones previas. La capacidad profesional quedaría subordinada a factores informales. Por lo tanto, para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. Los entrevistados revelaron que no se utilizaron pruebas formales de selección; en este sentido, consideran que la experiencia previa de los empleados en la Comuna era suficiente para evaluar su idoneidad.

El entrevistado VA1 sostuvo: “qué *instrumentos y prueba les voy a tomar, si ya tenían años de experiencia y años trabajados en la Comuna*”. Y sobre los anteriores, dijo: “*cada uno, para bien o para mal, toma su decisión; no tengo idea cómo lo plantearon ni que instrumentos o pruebas usaron*”. El entrevistado V2 respondió: “*la prueba se fue tomando durante muchísimo tiempo, por la cantidad de años de servicio que han tenido como eventual o changarín. Entonces, no se le tomaba una prueba concreta antes*”. Por su parte, dijo que cree que “*acá no se tomaron, pero no solamente acá, estimo que en ninguna Comuna se hace eso*”.

Se puede concluir que la ausencia de instrumentos impediría garantizar que el proceso de selección responda a criterios estandarizados; y es otra dimensión que refuerzaría la lógica de continuidad por encima de la competencia. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. No se conformaron tribunales de selección, dado que las designaciones se basan en conocimiento previo del personal.

El entrevistado VA1 dijo: “*acá no se conformó nada porque no era personal nuevo; yo solo pasé a planta al personal antiguo*”. Y agregó: “*no tengo idea de qué es lo que hicieron o hacen los demás*”. El entrevistado V2 respondió que “*no se conformaba tribunal; la intención del Presidente iba acompañada por el informe que se le hacía a la Comisión Comunal y nunca se objetaba porque se conocía la trayectoria de los candidatos*”. En relación con otras gestiones, dijo: “*nunca hubo tribunales o juntas examinadoras, ni antes ni después de mí, tampoco*”.

Por lo tanto, al eliminar instancias de evaluación, la toma de decisiones queda concentrada en la figura del mandatario; y esto parece reforzar un esquema de

designaciones basado en la discrecionalidad del político. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Grado de competencias.** Los entrevistados sostuvieron que los empleados ya demostraban su idoneidad en la práctica diaria, lo que justificó su pase a planta permanente.

El entrevistado VA1 dijo que “*siempre se sabe quién viene haciendo bien el trabajo, tienen años adentro*”. Más allá de eso insistió en que él nombró “*para que no sigan perdiendo años de antigüedad*”. Con respecto a sus colegas, supuso que “*siempre miran que sirvan para el puesto, porque si no es difícil*”. El entrevistado VA2 manifestó que “*al perfil del empleado se lo conocía ya desde que comenzó a trabajar en la Comuna como informal; o sea, ya se tenía conocimiento de cómo realizaba la tarea específica*”. Agregó: “*se tenía muy en cuenta el perfil, no se nombraba para cualquier tarea, yo nombré en particular a las personas que me parecía que eran aptas en la función específica que estaban desempeñando*”. En relación con otras gestiones, dijo: “*antes de mí, no sé, pero posteriormente, creo que no se consideró el perfil, sino que fue más ‘a lo que venga’*”.

Aquí se vuelve a notar que la experiencia es el criterio válido, pero su aplicación sin un sistema formal de evaluación llevaría a designaciones sin garantías objetivas de idoneidad. La evaluación de competencias quedaría supeditada a la percepción del mandatario. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

### **B. Comuna de Villa Guillermina**

**Apertura del reclutamiento.** Las declaraciones de los entrevistados indicaron que no se realizaron convocatorias abiertas para el ingreso a planta permanente. La continuidad del personal contratado fue el criterio central para definir las designaciones.

El entrevistado VG1 afirmó que durante su gestión “*no se hicieron convocatorias públicas porque las personas designadas venían ya desde hace un tiempo en la Comuna, venían de una continuidad*”. También señaló: “*fuerza de mi gestión, según lo que recuerdo, nunca se realizaron convocatorias abiertas*”. El entrevistado VG2 mencionó que, cuando gobernó, también faltaron los llamados abiertos,

argumentando que “*no había tanta gente con la capacidad para los cargos que correspondían designar; y porque, además, había personal idóneo entre los que estaban trabajando como contratados en esos cargos, que venían ya de algunos años haciendo bien su tarea*”. Sobre las gestiones previas y posteriores, afirmó que “*siempre fue así, nunca se hacen convocatorias, era el uso y costumbre que se tomaba en cuenta de cómo colocar a los permanentes y creo que sigue siendo así*”. El entrevistado VG3 señaló que en su período tampoco “*se hicieron convocatorias abiertas, sino que fueron esas personas nombradas un caso especial*”, dado que ya estaban contratados y esperaban una respuesta de la Comisión Comunal. Además, comentó que “*siempre se les da prioridad a los contratados que llevan mucho tiempo dentro del personal en existencia, en cada gestión; por eso nadie hace convocatorias*”.

Las respuestas demuestran un reclutamiento basado en la antigüedad y estabilidad laboral, sin competencia externa. Por lo tanto, esta falta de apertura impediría la incorporación de nuevos perfiles y contribuiría a un proceso discrecional. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Garantía del procedimiento.** Si bien se mencionó el cumplimiento de algunos requisitos normativos, los testimonios revelaron que la formalidad de los procesos es relativa, dependiendo de la interpretación del mandatario en turno y de las posibilidades fácticas de su implementación.

El entrevistado VG1 dijo que “*lo determinante es que los resultados del aporte que hace la persona designada sean en beneficio de la comunidad, no solamente el hecho de cumplir con los requisitos de ingreso establecidos por la ley*”. Con respecto a sus colegas, manifestó: “*nunca tuve conocimiento de que haya habido procedimientos de ese tipo, completamente apegados a la normativa*”. El entrevistado VG2 mencionó que se respetaba la “*idoneidad, que no tenga antecedentes policiales y una conducta muy buena*”, pero que, por ejemplo, “*es un poco difícil llamar gente de afuera porque es como que no estarías reconociendo lo que tenés en la casa, en la institución*”. Sobre sus colegas respondió que la legalidad “*siempre se mira, pero no se completa desde la forma*”; y que cree que “*en algún momento se tiene que llegar a algo más simple y práctico, para que se pueda hacer y cumplir como corresponde*”, para que se respeten los procedimientos. El

entrevistado VG3 declaró: “sí, nos fijamos en respetar lo establecido en el estatuto y en el escalafón del personal comunal; por ejemplo, todos arrancaron con la categoría 8, más allá de que tenían algunos años adentro”. Con respecto a otras gestiones dijo que, “normal y lamentablemente, entramos sin prepararnos a una gestión comunal; todo lo que tenga que ver con empleados, creo que se maneja de acuerdo al criterio del Presidente de Comuna, más que nada. Y no hay una gran aplicación procedural”.

Se nota aplicación flexible de la normativa que permite un margen discrecional en la designación de personal. Si bien se menciona la intención de cumplir con los procedimientos, en la práctica, estos parecerían ajustarse a las necesidades de cada gestión. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Grado de mérito y capacidad. Se mencionaron como criterios relevantes la idoneidad, la importancia del conocimiento del contexto local por encima de la formación profesional y, nuevamente, la antigüedad.

El entrevistado VG1 expresó que lo que interesa es “el perfil de ser una persona que interpreta para qué está en la Comuna; no alcanza con la profesionalidad, se trata, sobre todo, de que sepa interpretar el contexto donde se desarrolla esa tarea”. Sobre otras gestiones, declaró no tener el conocimiento, pero dijo que pudo haber criterios distintos, como “una necesidad electoral; necesidades de otros momentos sobre las que no se puede opinar mucho, porque los contextos a veces condicionan”. El entrevistado VG2 declaró que “el criterio más importante era la idoneidad en el trabajo en que estaba esa persona”; si había presupuesto, se necesitaba y se tenía la gente, “se nombraba”. Porque se sabía “que con la estabilidad iban a sentir mayor pertenencia con la institución y con el pueblo, aunque eso no debería impedir considerar a personas externas”. Sobre otras gestiones prefirió no hacer declaraciones. El entrevistado VG3 manifestó que “el criterio más importante fue que estas personas ya cumplieron algunos años dentro de las actividades que desempeñaban; tenían determinada antigüedad, así que no hubo mucho por evaluar”. Sobre otras gestiones dijo que “habría que analizar el criterio de cada uno para nombrar en blanco”, pero no está bien creerse “dueños” y no

analizar que es “*la gente que está a través de los años*”, cuando son designadas, las únicas que “*realmente tendrán la camiseta de la Comuna*”.

Las respuestas indicarían que el mérito no se evalúa o que se hace de manera subjetiva, se priorizaría la experiencia previa y el conocimiento de la comunidad. Pero sin mecanismos objetivos de evaluación del mérito y de la capacidad, la selección dependería sobre todo de la decisión del mandatario. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. No se implementaron pruebas o mecanismos de selección formales, bajo el argumento de que los empleados ya demostraban su idoneidad en la práctica cotidiana.

El entrevistado VG1 declaró que no se utilizaron, porque “*estaba sobradamente demostrado que reunían las condiciones técnicas, profesionales y de esta mirada amplia del espacio público para tener los resultados; no las trajimos de un día para el otro*”. Sobre otras gestiones dijo no tener conocimiento sobre uso de instrumentos, pero manifestó que, a veces, “*estamos muy preocupados por encuadramos en los reglamentos*”, sin tener en cuenta “*el resultado que queremos con ese personal*”. El entrevistado VG2 dijo: “*no hicieron pruebas, porque ya lo veíamos en la práctica; la idoneidad, la antigüedad que tenían ahí*”. Y sobre sus colegas: “*por lo que vi cuando me interesé, todos lo hicieron así en su momento; usos y costumbres, aunque a veces es imposible saber cómo los tomaron*”. El entrevistado VG3 manifestó: “*no me tocó hacer ninguna evaluación de nuevos empleados, pero realmente me hubiese gustado*”. Sobre otras gestiones apuntó: “*desconozco, pero creo que nunca se tomaron pruebas directamente*”.

Vuelve a surgir que la designación se basaría en la continuidad laboral y en la evaluación más empírica del desempeño a lo largo del tiempo. De todos modos, esta carencia de un procedimiento formal impediría verificar de manera objetiva la capacidad de los empleados. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. Las declaraciones coincidieron en que no se conformaron tribunales o instancias de evaluación para las designaciones.

El entrevistado VG1, declaró: “que yo tenga conocimiento, nunca se conformaron tribunales para la selección. Y me parece que no solamente en esta Comuna”. El entrevistado VG2 manifestó: “creo que lo hicimos sin la necesidad de formar un Tribunal como tal”, porque “lo consultamos con el capataz, con el sindicato zonal, con la Provincia y lo aprobamos en Comisión”. Sobre los demás: “hay cosas que no siempre se pueden saber”. El entrevistado VG3 dijo que en el contexto en que nombraron “iba a ser una evaluación un poquito mentirosa”, además, que en esa Comuna “nunca se puso gente capacitada y con experiencia para evaluar a los candidatos”.

La falta de órganos de selección institucionalizados contribuiría a la concentración del poder de decisión en el mandatario comunal. La debilidad de controles permitiría una mayor discrecionalidad en los nombramientos. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Grado de competencias. Los entrevistados coincidieron en que los empleados nombrados ya cumplían funciones similares, lo que justificó su pase a planta permanente sin necesidad de evaluaciones adicionales que los posicionaran como los mejores para el nuevo cargo permanente.

El entrevistado VG1 dijo que “es determinante el perfil; los que nombramos ya venían cumpliendo esa función. Por lo tanto, las pruebas ya las habían dado”. Aunque agregó que “mejores profesionales no garantizan resultados si no entienden el contexto público donde están”. Además, dijo: “en el caso de otras gestiones, estimo que todos habrán tenido en cuenta la concordancia entre el puesto a ocupar y el perfil del que va a ocupar el puesto”. El entrevistado VG2 expuso que “es fundamental que conozcan la tarea que se les asigna, es decir, ‘zapatero a tus zapatos’. Si no, estamos poniendo ñoquis”; y con respecto a sus colegas: “siempre se hizo así, salvo uno o dos personas, por el ‘dice que’, aunque legalmente no puedo saber”. El entrevistado VG3 dijo que de los designados “todos tenían el perfil idóneo por la tarea que venían llevando a cabo”. Qué ocurrió en otras gestiones: “no podría decir con exactitud, pero en política, en muchos de los casos, se da un cargo pagando beneficios por el mismo”.

El criterio de continuidad en la misma función predominaría sobre evaluaciones objetivas de correspondencia puesto/perfil. Como la idoneidad se asume por el tiempo de trabajo previo, no existirían otros instrumentos que aseguren correspondencia con los requerimientos del cargo. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

### **C. Comuna de Lanteri**

**Apertura del reclutamiento.** Las declaraciones de los entrevistados mostraron que las convocatorias abiertas fueron una excepción. En general, las designaciones se hicieron con personal ya vinculado a la Comuna, principalmente por antigüedad o por relevo generacional.

El entrevistado L1 dijo que “*en estos años no convocamos, no tuvimos que convocar, dos entraron porque sus padres se iban jubilando y los otros ya estaban trabajando en la Comuna, entonces los efectivizamos*”. Con respecto a otros presidentes, expresó: “*me acuerdo de que la gestión anterior había hecho una convocatoria para convocar a algún profesional en el área administrativa*”. El entrevistado L2 afirmó: “*para el personal que teníamos en administración, se hicieron una vez. No la Comuna, pusimos una consultora privada, lo publicamos, pusimos fechas, todo*”. Pero aclaró que, en la parte del galpón, nunca se hicieron, si no que “*se va mirando que pinten como buenos trabajadores los que ya vienen*”. Por su parte, dijo que otras gestiones tampoco ocurrieron, “*porque se va eligiendo a los mejores que están adentro*”.

El uso excepcional de convocatorias claramente no representaría competencia y, en términos prácticos, se seguiría restringiendo la selección a quienes ya forman parte de la administración. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Garantía del procedimiento.** Entre las respuestas se mencionó la existencia de asesoramiento legal y respeto por la normativa; aunque según las declaraciones la implementación de procedimientos no se circunscribe a lo que dicen las leyes.

El entrevistado L1 declaró: “*siempre tratamos de no incurrir en algún tipo de falta; por eso tenemos a la asesora legal y a la secretaria, que ya tiene una experiencia de unos cuantos años en la gestión pública*”. Sobre otras gestiones, dijo: “*por ahí no*

*conozco mucho. La verdad que no sé cómo habrán hecho. Pero bueno, creo que también había otros criterios que aplicaban para tomar gente". El entrevistado L2 declaró que ellos lo llevaban "a reunión de Comisión y ahí se decidía. Por lo tanto, la ley se respetaba". Por otro lado, dijo que "en el concurso es posible que gane alguien que sepa hacer las entrevistas y después para el trabajo no sirve". Agregó que es difícil hacer concurso cuando ya hay gente trabajando, porque "puede que se enojen, o no; todo es posible". Sobre otras gestiones, dijo estar un poco desconectado ahora como para contestar con fundamento.*

Como se advierte, el grado de procedimiento no tendría una estructura que asegure seguir las prescripciones normativas. Con flexibilidad para aplicar reglas se seguiría contribuyendo a la discrecionalidad en la selección. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

**Grado de mérito y capacidad.** Los entrevistados dijeron que el criterio de designación se basa en la experiencia previa en la Comuna y en la adecuación a las necesidades operativas para tareas específicas.

El entrevistado L1 respondió que el criterio para designar, en unos casos fue "más que nada por el tiempo en que estaban de manera eventual" y en otros, también, porque "se habían retirado los padres, hacía falta personal y los hijos tenían más o menos el perfil que nosotros estábamos necesitando". Y que, siempre, para definir criterios, "la Comisión se apoya mucho en los que ya vienen de unos cuantos años; preguntamos a las personas que colaboran todos los días". Y sobre otras autoridades, manifestó: "me parece que tenemos bastante similitud con la gestión anterior". El entrevistado L2 dijo que se tenía en cuenta "lo que estaba haciendo falta en el grupo de trabajadores. Alguien que sepa manejar una moto niveladora, un tractor, un camión; esas cosas se tenían en cuenta". Sobre otras gestiones, manifestó que al ser muy poco el movimiento de nuevo personal, siendo que "una Comuna chica tiene poca gente" y la mayoría son informales, "es muy poco lo que se puede decir sobre los criterios de otros".

Se podría decir que el mérito se evalúa mayormente según la trayectoria dentro de la Comuna; y que la selección dependería más de las percepciones de las capacidades que de criterios objetivos de mérito y capacidad. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los instrumentos de selección. Las entrevistas revelaron que no se aplican pruebas formales; las autoridades consideraron que el tiempo de trabajo previo es suficiente para evaluar la idoneidad. También, como se dijo, que en una sola oportunidad se aplicaron instrumentos; pero que ello no se implementó como práctica habitual.

El entrevistado L1 respondió que no se utilizan, “*porque, generalmente, la gente que uno toma ya viene de unos cuantos años de manera informal: ya los venimos probando al empleado, para decirlo de alguna manera*”. Las otras gestiones “*se manejaron de manera similar, si son gente de adentro no le pueden tomar la prueba otra vez*”. En la gestión anterior “*hicieron como un proceso una vez, pero no sé si tomaron pruebas*”. El entrevistado L2 declaró que “*las pruebas terminan siendo, en la práctica, innecesarias, por la costumbre que tenemos en estas Comunas de que van a planta los que ya vienen realizando las tareas*”. Recordó un caso: “*una vez teníamos que tomar a un camionero; los dos estaban como informales, uno de los muchachos demoraba el doble en hacer el mismo trabajo con el camión: no había necesidad de prueba*”. Y sobre las gestiones actuales, dijo que “*la forma de seleccionar el personal permanente sigue siendo más o menos igual; sé que nombraron algunos que ya hacía cinco, seis, siete años que estaban*”.

Por lo tanto, la falta de instrumentos de selección formalizados aseguraría la continuidad y pase a planta de trabajadores ya contratados. Esto permitiría continuar designando con criterios subjetivos. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

Existencia y eficacia de los órganos de selección. No se conformaron juntas de selección o tribunales evaluadores (excepto una vez). Las designaciones fueron decididas por el Presidente de Comuna y validadas por el grupo de trabajo (Comisión Comunal).

El entrevistado L1 dijo que no se conforman juntas examinadoras en la Comuna, porque “*uno ya conoce las condiciones, las cualidades, los defectos y virtudes que puede tener el empleado, que trabaja contratado unos años y después ya lo pasamos a planta*”. E insistió en que en el pasado recuerda que otra gestión contrató a una consultora en una oportunidad, pero no sabe “*que tipo de órganos para*

*evaluar había". El entrevistado L2 manifestó: "sin formar una junta examinadora, nosotros sabemos cuáles son los mejores a ingresar, porque los hemos probado. Vienen de antes y yo que tenía mucha relación con ellos, sabía cuál era el mejor". Con respecto a otras gestiones, repitió que "las formas no cambiaron, no se forman juntas evaluadoras" y agregó que siempre "se demora en designar personal, porque en las Comunas hay poca plata".*

Se interpreta que no conformar juntas para la selección significaría ausencia directa de instancias de evaluación institucionalizadas, lo cual permitiría decisiones discrecionales. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*

**Grado de competencias.** Los entrevistados destacaron que los empleados ya cumplían con las funciones asignadas antes de ser designados en planta permanente y que se miraba mucho que supieran hacer eso para lo que se los iba a nombrar, justificando de esta manera la ausencia de evaluaciones adicionales de sus competencias.

*El entrevistado L1 dijo que "eso tiene que ser así, porque si no estás nombrando a alguien que no te va a solucionar la necesidad específica que tenés de tomar a una persona". Sobre si se evadió en alguna oportunidad este punto crítico, reconoció que "posiblemente sí, porque 'viste lo que es la política', pero nosotros tratamos de que no se mezclen las cosas". El entrevistado L2 dijo que "sin dudas es así, nosotros lo hablábamos en Comisión, 'che, tenemos que poner a fulano que viene haciendo bien el trabajo'; ya sabíamos que daba con el perfil". Después, "siempre te podés equivocar en haberlos nombrado, eso también es posible". Y agregó: "la gestión actual creo que lo maneja igual".*

Por lo tanto, el criterio de competencias se basa en el conocimiento previo de los trabajadores, sin mecanismos de control objetivos. Esto garantizaría continuidad, pero no aseguraría la mejor selección para cada puesto. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado nivel de discrecionalidad*.

#### **4.3.3. Descripción del peso de incentivos políticos**

##### **A. Comuna de Villa Ana**

Participación política. Las respuestas reflejaron que la decisión final sobre los nombramientos recae en el Presidente de Comuna, aunque con aval de la Comisión Comunal.

El entrevistado VA1 afirmó que: “*ninguno cuestionó; los cinco miembros firmaron*”. Además, que: “*no fue en soledad; o sea, vos podés proponer, pero se decide en conjunto*”. Pero admitió: “*los nombrás porque vos (yo, Presidente) quisiste nombrarlos*”. Y agregó: “*no sé decirte qué tipo de decisión tomaron los demás*”. El entrevistado VA2 afirmó que “*generalmente el Presidente de Comuna lleva la palabra ganadora en cualquier decisión, por el acompañamiento que el pueblo hizo al momento de votar*”. Y agregó que: “*a la hora de informar que tal persona iba a ser incorporada como empleado de planta permanente, no había objeciones, aunque sí abstención de la minoría*”. Con respecto a las demás gestiones, afirmó: “*la palabra del Presidente tiene más peso, fue y sigue siendo así; lo que dice él es lo que se hace*”.

Con ello, si bien se menciona la existencia de cierto consenso formal, la centralidad del mandatario en la toma de decisiones indicaría una estructura donde la voluntad política predomina. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado peso de incentivos políticos*.

Estrategia política. Las designaciones fueron consideradas una estrategia a largo plazo para garantizar estabilidad laboral en la Comuna. Sin embargo, se indicaron decisiones con fines políticos explícitos.

El entrevistado VA1 afirmó que fue una “*estrategia de largo plazo sí, pero para los nuevos, por los tantos años en negro*”. Dijo, además, no querer “*que los chicos acumulen más años sin aportes*”. Y que “*uno no tiene que nombrar pensando en recibir algo a cambio; el empleado sigue ejerciendo su trabajo como cuando estaba eventual*”. Sobre sus colegas declaró que “*no se sabe cómo analiza cada uno, es algo personal*”. El entrevistado VA2 declaró que sí se pensaba en el largo plazo: “*era la función específica que necesitaba la Comuna pensando en el futuro; si yo*

*designé, era sabiendo que esa función la tenía que cumplir lo mejor posible durante el tiempo que dure mi gestión y después de que me vaya". Sobre otros mandatos, manifestó que "en la última gestión, no. Pero fue un hecho político donde se nombró una cantidad importante de personal permanente muy probablemente con fines políticos".*

Como se ve, las opiniones de los entrevistados comparten la intención de que los empleados formen parte de un equipo estable, con una función en la Comuna; pero se mencionó que cabría la posibilidad de utilización del pase a planta con fines políticos. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

**Expectativa política.** Los entrevistados rechazaron haber tomado decisiones con la expectativa de recibir apoyo personal o electoral a cambio de los nombramientos.

El entrevistado VA1 declaró: "*la decisión mía no fue política; los que pasaron a planta no es que me votaron, así que no fue por esperar el voto que yo los nombré*". Sobre otras gestiones dijo que "*cada autoridad decide lo que cree conveniente; vi que, a veces, pasaron varias gestiones y no fueron nombrados, entonces no creo que fue por el voto cuando pasó*". El entrevistado VA2 declaró: "*ninguna actividad que hice en la Comuna la hice pensando en beneficio político, sino en beneficios de las personas y del pueblo*". Sobre otras gestiones, dijo: "*quien me precedió fue como yo, si él hubiera querido habría podido nombrar a mucha de su gente allegada en tantos años que estuvo, pero no fue así*". Por el contrario, dijo que quien lo sucedió "*actuó de manera totalmente opuesta*".

No se reconoce una racionalidad electoral propia, pero las opiniones de que otras gestiones sí actuaron con este criterio sugeriría que el mecanismo puede haber sido utilizado en alguna ocasión. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

**Beneficios políticos.** Los entrevistados coincidieron en que la relación laboral no debería estar condicionada por la afiliación política, aunque se admitió la posibilidad de favores personales dentro de la administración.

El entrevistado VA1 expresó: “*todos queremos llevar a casa un sueldo digno y tener dignidad*”. Y que: “*la relación Presidente/empleado se la gana uno todos los días; esto no tiene que ver con la política*”. Después, “*siempre se hace lo que la ley dicta*”. El entrevistado VA2 declaró: “*el deber del Presidente de Comuna, sea simpatizante suyo, lo haya nombrado o no, es no mirar la simpatía política de ningún integrante de su plantel. Pero sí, puede ser que haya algunos favores personales a ciertos empleados para lograr su obsecuencia*”. Y agregó que cree “*que sí, que hay arreglos ocultos con los empleados para otorgarle mayores beneficios y recibir el apoyo*”.

Las respuestas no plantean relaciones directas entre empleo y fidelidad política, pero se reconocen que ciertas dinámicas podrían haber favorecido a determinados empleados con mejores condiciones. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

**Retribución política.** Los entrevistados afirmaron que los empleados no están obligados a apoyar políticamente a quienes los designaron. Sin embargo, se mencionó que puede existir un vínculo implícito de fidelidad.

El entrevistado VA1, dijo que: “*el empleado decide si te quiere votar, por agradecimiento. Cada cual es dueño; yo nunca fui a sus casas y les dije que me debían algo*”. Y agregó que: “*el empleado no tiene deuda con nadie y a mí nadie me puso un revólver en la cabeza para que nombre*”. Sobre otras gestiones expresó que no podría “*salir a decir que hubo favores, estaría mintiendo*”. El entrevistado VA2 dijo que: “*un empleado decente, honrado, consciente de su actividad laboral, creerá que fue nombrado por sus actitudes y en su interior no piensa que tenga que deberle favores a nadie, políticamente*”. Y agregó, en su caso: “*en absoluto, ningún compromiso adicional; en ningún momento en la Comuna con los empleados se habló de política partidaria en forma particular*”. Por otra parte, afirmó que “*el empleado tiene libertad absoluta para decidir a quién apoyar, más allá de quién lo haya designado*”. Y finalizó por decir que: “*ahora, si fue designado ‘de golpe y porrazo’, de la noche a la mañana, sin conocer ninguna función; creo que ese le deberá favores y le apoyará políticamente, tanto acá como en cualquier otro pueblo*”.

Algunas declaraciones sugieren que puede haber sentimientos y situaciones de deuda política con los mandatarios, por lo que no se descartaría la idea de que a veces las

designaciones pudieron operar como herramienta de control político. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

### **Comuna de Villa Guillermina**

Participación política. Las respuestas indicaron que, si bien las designaciones fueron aprobadas formalmente por la Comisión Comunal, la decisión final recaía en el Presidente de Comuna.

El entrevistado VG1 manifestó: “en la decisión final, última, sobre la incorporación, toda la Comisión estaba de acuerdo con los nombramientos que hicimos y fue una gran alegría”. Sobre la forma de decisión de otras gestiones, dijo: “no sé cuál fue el proceso, pero hemos recibido personas extraordinarias”. El entrevistado VG2 declaró que “lógicamente, todo salió por consenso, por mayoría”, pero “sea para bien o para mal, la decisión real final es del Presidente”. Sobre otras gestiones, declaró que “sale siempre por consenso, pero suele pesar la palabra del Presidente de Comuna”. El entrevistado VG3 declaró que “fue placentero tener la firma de la oposición en las designaciones, pero todo depende más de la decisión que asuma el que está al frente”. Por otro lado, reconoció: “siempre hay que acordar, pero podría precisar que siempre se ha decidido como quiere la autoridad”.

Se concluye que el consenso formal que se acostumbra en la Comisión no impide que el mandatario tenga la última palabra en los nombramientos; esto revelaría un sistema donde la voluntad política tiene el peso determinante. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado peso de incentivos políticos*.

Estrategia política. Los entrevistados destacaron que los nombramientos respondieron a la necesidad de fortalecer la administración a largo plazo, aunque también se reconoció la influencia de factores electorales.

El entrevistado VG1 expresó que, para ellos, “poner por delante a la administración comunal en el largo plazo es determinante”. Sobre planificar según beneficios electorales en otras gestiones, dijo: “no sé cuáles fueron los motivos y necesidades; pero se percibe que hubo varios nombramientos muy cerca de los períodos electorales”. El entrevistado VG2 declaró: “pensamos en el largo plazo y acertamos en las incorporaciones, porque el trabajo quedó siempre mejor organizado. Fueron designaciones bien puestas”. Sobre designar con estrategia electoral en otras

gestiones, dijo: “creo que hubo y hay, no sé en qué medida. Muchas veces se maneja por sectores familiares, como captación de votos”. El entrevistado VG3, manifestó que “siempre se piensa en las necesidades hacia adelante” y comentó el caso de dos designados en su gestión, que luego fueron desafectados “porque no eran del color político del ganador”. Sobre otros casos, “yo creo que las promesas electorales se hacen siempre. Después, de ahí a que se cumplan ya es otra cosa”

Como se observa, todos declaran que los nombramientos pueden estar motivados por conveniencias políticas. La coexistencia entre necesidad institucional y beneficio electoral permitiría inferir un cierto nivel de interés político en la estrategia de designación. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

Expectativa política. Los entrevistados negaron que las designaciones hayan sido realizadas con la intención de asegurar votos o fidelidad electoral, aunque se mencionó que se trata de una lógica que no es ajena en el fenómeno de los nombramientos.

El entrevistado VG1 expresó que una vez nombrados “*hay muchísima libertad para ellos; siempre y cuando vayamos hacia el mismo objetivo, que es una mejor calidad de vida de la comunidad*”. Sobre las esperanzas de retribución del nuevo personal hacia sus colegas, no declaró, pero dijo: “*siempre se puede mejorar, porque uno repiensa las cosas; y el personal siempre debe poder opinar, a favor o en contra*”. El entrevistado VG2 declaró que “*depende de quién esté al frente*”; que él “*no lo esperaba*” y que, además, “*se los designó en años pares*”. Asimismo, dijo que “*no hay que esperar rédito político, sino que la institución esté mejor*”. Si se entiende esto último, “*no tengo miedo de perder una elección*”, aseguró. Y agregó que “*esto de las decisiones discretionales está muy arraigado y convalidado: ‘como que está bien porque el tipo es el Presidente’*”. El entrevistado VG3, manifestó que “*nunca se esperó nada, dado que el color político de los eventuales nombrados era totalmente opuesto; fue algo merecido por la gente como trabajadores*”. Reconoció que “*se les hizo un seguimiento inicial y se encontró que se vieron motivados*”. Con respecto a sus colegas, dijo: “*se habla mucho y a veces uno desconoce un montón de cosas,*

*pero sé que siempre está la mano política y realmente benefician a los que los hicieron llegar”.*

La percepción de que en algunos casos la estabilidad laboral puede utilizarse con fines políticos sugiere que, si bien no es una regla absoluta, la expectativa política podría haber influido en ciertos nombramientos. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

**Beneficio político.** Los entrevistados manifestaron que los beneficios obtenidos por los empleados se ajustaron siempre a la ley y no reconocieron premios o concesiones extras por ser afiliados políticos, excepto uno de los mandatarios que habló de “cuestiones informales”.

El entrevistado VG1 manifestó que “*los beneficios de la designación son cuestiones que le corresponden al ser nombrado. No sé los criterios de los demás*”. Y agregó: “*nos gustaría que todos tengan esos beneficios, pero esto es la ‘sábana corta’*”. El entrevistado VG2 dijo que “*eso está estipulado por ley y es muy raro que alguien quiera hacerlo de una manera tergiversada*”. Agregó: “*no veo posibilidad de beneficio por afinidad política, salvo cuestiones por fuera de la ley, que ahí estaríamos hablando de otra cosa. Para evitar confusiones, nosotros no premiábamos, por ejemplo*”. El entrevistado VG3 dijo que “*los beneficios era algo que se merecían, muchos años sin ser reconocidos*”. No contestó directamente sobre otras gestiones y agregó: “*designar fue un alto riesgo por el cual fui criticado, eran varios sueldos más, pero me sentí bien*”.

La posibilidad de acuerdos informales entre empleados y autoridades contribuye a la idea de que ciertos beneficios podrían estar ligados a la dinámica política. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

**Retribución política.** Los entrevistados sostuvieron que los empleados no están obligados a respaldar políticamente a sus designantes. Aunque se mencionó que, en algunos casos, el vínculo de fidelidad pudo existir de manera implícita.

El entrevistado VG1 manifestó: “*no sé cómo ellos evalúan algunas de sus acciones. En lo personal, no tengo sensación de que existió algún compromiso adicional conmigo. De agradecimiento, creo que sí, pero más no*”. Además, reconoció: “*no he*

*percibido compromisos adicionales en otras gestiones, creo que se fue entendiendo que lo electoral no es lo prioritario”; sí probablemente “ese agradecimiento a aquel que los nombró”. El entrevistado VG2 afirmó: “no me debían nada; primero porque nunca se lo pedí, segundo, nunca se ofrecieron porque entendieron el mensaje”. Si en otras gestiones ocurrió, “no se puede saber; si no trasciende eso, si entre los dos lo hacen en silencio nadie se entera”. El entrevistado VG3 aseguró: “para nada sentí una devolución de favores electorales; estará en ellos y en silencio, no lo sabremos nunca. Sí hay personas que son más agradecidas que otras”. Sobre otras gestiones, afirmó que “vemos seguido que quedan en las plantas y en muchas ocasiones están haciendo política para el que está de turno. Es una especie de devolución, aunque no significa mucho porque hay pocos permanentes”.*

La percepción de que ciertos empleados pueden sentirse en deuda con quienes los nombraron contribuye a la hipótesis de que las designaciones podrían operar como una herramienta de apoyo político. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

### C. Comuna de Lanteri

Participación política. Las respuestas afirman que las designaciones fueron validadas por la Comisión Comunal, aunque las opiniones destacan que la autoridad principal se puede imponer y que hubo nombramientos donde el Presidente tuvo una influencia determinante en las decisiones finales.

El entrevistado L1 afirmó que las designaciones salieron siempre por acuerdos y sin necesidad de votar: “en estos años, ha sido un gusto trabajar en Comisión; todas las decisiones fueron consensuadas. Tengo mi forma de ser, nunca soy de imponer cosas y trato de consensuar”. Sobre las gestiones anteriores, declaró: “creo que era un poco más vertical la cosa, creo que era más así, propio también de otra época”. El entrevistado L2 dijo que “al ser el Presidente, quizás tenía más poder de decidir. Además, yo siempre iba al galpón; sabía cómo trabajaban y los demás miembros tenían respeto por eso”. Agregó que, de todas maneras “sale por acuerdo de Comisión”. Sobre la gestión actual dijo que “la cabeza se puede imponer, porque él dice ‘al fulano tenemos que nombrarlo’, lo habla y tiene 4 votos contra 1 en la Comisión”.

Si bien se menciona el consenso formal, la realidad indicaría que el peso político del mandatario comunal es predominante en la selección del personal. Para esta dimensión, el indicador se valora como *elevado peso de incentivos políticos*.

Estrategia política. Los entrevistados afirmaron que las designaciones se realizaron pensando en las necesidades operativas de la Comuna a largo plazo.

El entrevistado L1 afirmó que siempre se planifican los nombramientos pensando en el largo plazo, “*nosotros necesitamos maquinistas para manejar motoniveladoras, tractoristas para tractores, cosas específicas, eso es lo que se nombra para la Comuna*”, manifestó. Sobre si otras gestiones usaron nombramiento como estrategia de corto plazo, dijo: “*me parece que no. Porque de todo el personal heredado, no tuvimos que sacar a nadie porque estaba mal designado o no cumplía bien una función*”. El entrevistado L2 dijo que se pensaba mucho en el largo plazo, “*en esta Comuna es difícil nombrar a un empleado y no poder justificar por qué se lo nombró*”. Lo que sucede, comentó, “*es que se nombra para puestos puntuales y elegimos bien, porque en tantos años de gestión solo hubo un accidente*”. Con respecto a otras gestiones, manifestó que el beneficio político no es parte; que tanto durante su mandato como en los que vinieron después, “*la gente te tilda de muy amarrete, porque no querés nombrar, no querés largar, dar ese beneficio a cualquiera*”.

De las respuestas se concluye que la estrategia de incorporación respondería a necesidades operativas genuinas. Para esta dimensión, el indicador se valora como *bajo peso de incentivos políticos*.

Expectativa política. Las respuestas negaron que los nombramientos hayan sido realizados con el objetivo de asegurar apoyo electoral, aunque se reconoció que en algunos casos la lealtad del empleado hacia la gestión puede esperarse implícitamente.

El entrevistado L1 manifestó: “*nuestra expectativa es que la comunidad se vea beneficiada por su desempeño; les decimos que pongan empeño y traten de cuidar las herramientas de trabajo. Otros objetivos nosotros no perseguimos con el empleado*”. Pero dijo también que “*es complicado que no se mezclen esas cuestiones, porque si vos le pedís al empleado que arregle bien el camino,*

*indirectamente estás queriendo que él y la gente te acompañen en la gestión". Por su parte, no cree que otras gestiones "esperaban cosas raras", luego de designar.* El entrevistado L2 reconoció que *"por ahí, uno espera el agradecimiento nomás; electoralmente nada. Acá, por ejemplo, un motoniveladorista era abiertamente contrario político y se lo nombró igual, porque era muy trabajador"*. Y agregó que, en realidad *"uno espera que, por lo menos, si los nombrás, no anden por el pueblo hablando mal del Presidente"*. Con respecto a otras gestiones, respondió que *"cada cual espera algo que quiere, pero en general, por lo menos que el empleado de planta no hable mal de la gestión"*.

No se identificaría una expectativa política explícita, se esperaría sí un grado de compromiso y respeto hacia la gestión que los designó. Para esta dimensión, el indicador se valora como *bajo peso de incentivos políticos*.

**Beneficios políticos.** Los entrevistados sostuvieron que las designaciones no generaron privilegios políticos, aunque se mencionó que en otras Comunas hay prácticas donde la afinidad con la gestión influye en ascensos y asignación de tareas.

El entrevistado L1 dijo que conoce casos de otras Comunas en *"que hay ciertos privilegios, pero en esta Comuna, no; y anteriormente tampoco lo vi"*. Agregó que sí, que puede ser que en otras Comunas algunos empleados designados *"tienen cierto privilegio a la hora de asignarles las tareas y también en los ascensos o cambios de categoría, también existe. Y seguramente que tiene que ver con la cercanía política"*. Finalmente, declaró: *"acá no tenemos ese problema, no mezclamos la política, aunque no siempre es fácil ponerlo en claro y al final se pueden mezclar las cosas"*. Sobre otras gestiones manifestó que no tenía la sensación de que se hicieran diferencias en las carreras de los designados según sus afiliaciones políticas. El entrevistado L2 manifestó que, *"a lo mejor hay empleados que sienten que se hagan diferencias, sobre todo con los favores informales, como por ejemplo con los viajes por sus temas personales, pero después se dan cuenta que no"*. Sobre las gestiones más actuales, reconoció que no sabe cómo se manejan: *"estoy desprendido"*, dijo.

Aunque en la propia Comuna no se identifican beneficios políticos evidentes, la posibilidad de influencias en otras gestiones sugeriría que estas prácticas pueden

existir de manera informal en esta administración. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

Retribución política. Los entrevistados negaron que los empleados hayan sentido la obligación de retribuir políticamente su nombramiento. Solo se reconoce que algunos trabajadores pueden manifestar agradecimiento mediante su actitud hacia la gestión.

El entrevistado L1 apuntó que, si bien no es bueno generalizar, cree que “lamentablemente, es lo opuesto; cuando el empleado cuando pasa a planta se ‘achancha’. Debe ser que pasa en todos lados; es increíble, porque es cuando más tendría que darle a la Comuna”. Y agregó: “cuando está nombrado ya está seguro. Es la experiencia nuestra de la política y creo que se repite en otras gestiones”. El entrevistado L2 declaró que “los empleados me reconocieron el nombramiento, pero nada electoralmente”. Agregó que, si alguien “les iba a hablar mal de la administración comunal, iban a pelear; defendían su patronal como no había otros”. Además, dijo: “tampoco son muchos votos, a lo sumo dos, tres votos”. Sobre otras gestiones dijo: “el que está ahora sigue con sus labores privadas (igual que yo en su momento) y los empleados lo saben; no tienen que dar nada extra”.

La opinión de que algunos empleados pueden defender públicamente a la administración contribuiría a la posibilidad de una devolución simbólica del favor recibido y eso podría traducirse en respaldo político. Para esta dimensión, el indicador se valora como *peso medio de incentivos políticos*.

#### **4.4. Construcción de tipología de administraciones locales**

Este apartado respondió al cuarto objetivo específico, que consistía en “construir una tipología para clasificar los criterios de designación de empleados permanentes en función de los incentivos políticos de los mandatarios locales en las Comunas estudiadas”.

##### **4.4.1. Propuesta de tipología**

Se consideraron los resultados de los análisis y descripciones según las distintas perspectivas en torno a las designaciones permanentes en las administraciones estudiadas. En el apartado 4.1. se analizó el marco normativo en relación con el nivel

de institucionalización formal en los criterios de designación, así como los márgenes formales de discrecionalidad y la posibilidad de intromisión de los incentivos políticos.

En el apartado 4.2. se describieron las percepciones de los empleados permanentes y se obtuvo un panorama empírico sobre los criterios meritocráticos y discretionales y la influencia de incentivos políticos en la práctica de las designaciones. En el apartado 4.3. se describieron las opiniones que, como actores con poder y capacidad de decisión, ofrecieron sobre el fenómeno los mandatarios y exmandatarios comunales.

Teniendo en cuenta las tres perspectivas que estructuraron metodológicamente el estudio y utilizando como insumo final el resultado de los cuestionarios y entrevistas cuyos análisis se montaron sobre la perspectiva normativa, se construyó una tipología de administraciones comunales para comprender diferentes esquemas de designación en función de los incentivos políticos. Y esto permitió categorizar a las Comunas estudiadas según el escenario en que se insertan con relación al fenómeno analizado.

Se consideraron los dos indicadores del estudio; por un lado, el nivel de meritocracia y/o discrecionalidad en los criterios de designación, siguiendo el “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”, de Longo (2002); y, por otro, el peso de los incentivos políticos en los nombramientos, tomando como referencia los postulados de Downs (1957), cuyo trabajo constituye un antecedente fundamental de la *Teoría de la Elección Pública*. Se aplicó su lógica sobre la racionalidad de los actores políticos trazando una analogía con las políticas de designación de personal en el ámbito local, para examinar cuando se priorizan intereses particulares o políticos en las decisiones.

Se formularon nueve tipos ideales según la variabilidad y combinación posible de los indicadores. Los mismos no son categorías rígidas, sino un modelo práctico para identificar patrones situados. Luego de definir los tipos, se ubicaron a las Comunas estudiadas dentro de alguna de las categorías.

**Tabla 10***Tipología de administraciones comunales según la dinámica de variables*

<b>Valor del indicador</b>	<b>Elevado nivel de discrecionalidad</b>	<b>Coexistencia de mérito y discrecionalidad</b>	<b>Elevado nivel de meritocracia</b>
<b>Elevado peso de incentivos políticos</b>	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
<b>Peso medio de incentivos políticos</b>	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6
<b>Bajo peso de incentivos políticos</b>	Tipo 7	Tipo 8	Tipo 9

*Nota.* Elaboración propia.

**Tipo 1.** Los procesos no se enmarcan en normas que promueven la meritocracia; el mandatario decide los nombramientos sin restricciones. No operan filtros técnicos en la selección. Los principales criterios son la lealtad y la proximidad al poder. Las designaciones funcionan como intercambio de favores. La antigüedad como empleado informal es un criterio considerado solo si se puede conseguir alineamiento.

El mandatario percibe que maximiza continuidad a partir de nombramientos basados en lealtad, los cuales fortalecen su base de apoyo. Actúa como agente racional que utiliza el empleo público como un recurso de intercambio.

**Tipo 2.** Los procesos cumplen parcialmente normas de meritocracia, pero incluyen prácticas discretionales. Los filtros técnicos operan parcialmente, pero los incentivos políticos influyen en la selección. Predominan la lealtad y la cercanía al poder sobre el mérito. Las designaciones son una herramienta de intercambio político. La antigüedad como empleado informal es sobrevalorada formalmente cuando hay alineamiento político.

El mandatario equilibra conveniencia política con el cumplimiento parcial de normas, usando la discrecionalidad donde es estratégico. Toma decisiones que le permiten mantener apoyos sin perder legitimidad institucional.

**Tipo 3.** Los procesos siguen normas de meritocracia, pero legitiman incentivos políticos encubiertos. Operan filtros técnicos, pero la lealtad sigue siendo lo principal. Las designaciones garantizan control político sin independizar y profesionalizar

realmente la administración. La antigüedad como empleado informal es sobrevalorada formalmente.

Las normas meritocráticas se respetan, aunque como herramienta de legitimación, no de restricción real. El mandatario actúa racionalmente al mantener una burocracia “aparentemente” profesionalizada para evitar percepciones negativas de politización, mientras sigue asegurando lealtades en la mayoría de los puestos.

Tipo 4. Los procesos no siguen normas de meritocracia, aunque el mandatario no intenta el control político absoluto. No operan filtros técnicos en la selección. Se combinan lealtad y contingencias administrativas reales. Las designaciones no profesionalizan la administración, pero tampoco son solo intercambio político. La antigüedad como empleado informal es un factor importante cuando se percibe alguna alineación política.

El mandatario es discrecional para gestionar el empleo comunal, sin que ello sea percibido como un elemento determinante de utilidad electoral. Evalúa el impacto de sus decisiones en términos de estabilidad, evitando una dependencia total de la lealtad política, pero sin renunciar a ella.

Tipo 5. Los procesos cumplen parcialmente normas de meritocracia, aplicadas con flexibilidad. Los filtros técnicos operan parcialmente, pero pueden ajustarse por conveniencia política. Se combinan mérito y lealtad sin que ninguno predomine. Las designaciones equilibran necesidades administrativas reales y estabilidad política. La antigüedad como empleado informal es un criterio importante, en combinación con el alineamiento político.

La lógica sugiere que el mandatario busca optimizar apoyos mediante una combinación entre profesionalización y politización.

Tipo 6. Los procesos siguen normas de meritocracia como forma de legitimar las designaciones, pero permiten excepciones políticas. Operan filtros técnicos y el mandatario no ejerce control absoluto. Predomina el mérito, aunque la cercanía al poder influye en ciertos casos. Las designaciones profesionalizan parcialmente a la administración, pero ingresan empleados capturados. La antigüedad como empleado informal es sobrevalorada formalmente como prueba de mérito cuando hay alineación política.

El mandatario respeta las normas porque le otorgan legitimidad pública, pero deja margen para excepciones políticas estratégicas. Es un cálculo racional donde la profesionalización de la plantilla es útil en la medida que no le impida reservarse ciertos nombramientos en función de incentivos políticos.

Tipo 7. Los procesos no siguen normas de meritocracia ni un sistema formal de selección. No operan filtros técnicos rigurosos; la selección responde a una mezcla entre relaciones personales, antigüedad como informal y necesidades reales pero coyunturales. No se busca profesionalizar la administración, pero tampoco se utilizan las designaciones con fines políticos. La antigüedad como empleado informal es sobrevalorada por falta de otros procedimientos sistemáticos.

El empleo público no es un recurso estratégico para seguir en el poder y la discrecionalidad responde más a debilidad institucional que a un cálculo electoral. El mandatario no percibe grandes beneficios electorales en intervenir en los nombramientos; por ello, la discrecionalidad se mantiene como práctica inercial.

Tipo 8. Los procesos cumplen parcialmente normas de meritocracia, sin institucionalización estricta. Los filtros técnicos operan parcialmente, sin impedir decisiones discretionales. Se combinan criterios objetivos con necesidades coyunturales. Las designaciones no buscan el intercambio político, pero tampoco profesionalizan completamente la administración. La antigüedad como empleado informal es un criterio importante por falta de otros criterios rigurosos.

El mandatario aplica normas, pero sin rigidez, porque no percibe que su estabilidad dependa en gran medida de los nombramientos. Sigue cierta lógica de eficiencia administrativa como forma de legitimarse, pero sin usar el empleo como moneda de cambio político, porque no siente que lo beneficia electoralmente.

Tipo 9. Los procesos siguen estrictamente normas de meritocracia. Operan filtros técnicos rigurosos. La selección se basa en mérito, capacidad y correspondencia puesto/perfil. Las designaciones buscan profesionalizar la administración sin interferencias políticas. La antigüedad como empleado informal es considerada, pero no predomina sobre otros criterios técnicos.

El mandatario no tiene incentivos políticos para manipular las designaciones y prioriza profesionalizar los ingresos como forma de legitimar su gestión. Su decisión es

racional porque la profesionalización de la administración genera más beneficios electorales que intervenir discrecionalmente en los nombramientos.

#### ***4.4.2. Inserción de Comunas en la tipología***

En relación con la Comuna de Villa Ana, la misma se enmarcó en el Tipo 1 (elevado nivel de discrecionalidad y elevado peso de incentivos políticos). En cuanto a la primera variable, tanto las percepciones recogidas de los cuestionarios cuantitativos, como las opiniones vertidas en las entrevistas cualitativas devolvieron un nivel de discrecionalidad extremadamente elevado. En cuanto a la segunda variable, las percepciones de los empleados oscilaron entre valores altos y medios/altos para el peso de los incentivos políticos en las distintas dimensiones; mientras que, en términos interpretativos, las opiniones vertidas por los mandatarios arrojaron valores más cercanos a un peso medio, aunque con suficientes declaraciones de intromisión política como para sostener los resultados del cuestionario.

En relación con la Comuna de Villa Guillermina, la misma se encuadró en el Tipo 4 (elevado nivel de discrecionalidad y peso medio de incentivos políticos). En cuanto a la primera variable, los datos cuantitativos de los cuestionarios devolvieron valores altos y medios/altos en las distintas dimensiones; mientras que la información cualitativa obtenida de las entrevistas confirmó ese alto grado de discrecionalidad. En cuanto a la segunda variable, las percepciones de los empleados devolvieron valores medios para la mayoría de las dimensiones; mientras que las respuestas de los políticos reflejaron, en su mayoría, una correspondencia con los datos de corte cuantitativo.

En relación con la Comuna de Lanteri, la misma se ubicó en el Tipo 7 (elevado nivel de discrecionalidad y bajo peso de incentivos políticos). En cuanto a la primera variable, los datos cuantitativos devolvieron valores altos y medios para las distintas dimensiones, con predominio de los primeros en el total del indicador; las interpretaciones de las opiniones de los actores confirmaron la elevada discrecionalidad. En cuanto a la segunda variable, las percepciones recogidas en los cuestionarios cuantitativos mostraron predominio de valores medios y bajos; mientras que, en las opiniones de las autoridades políticas, tras las interpretaciones, también predominó ese resultado.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este capítulo se discutieron los resultados de la investigación y se redactaron las conclusiones generales del estudio.

### 5.1. Discusión de resultados

Se analizó la influencia de los *incentivos* políticos de los mandatarios comunales sobre los criterios que operan en las *designaciones permanentes* de empleados en tres administraciones públicas comunales de la provincia de Santa Fe, Argentina. Se elaboró para ello un método que combinó el análisis del marco normativo pertinente con la descripción de resultados empíricos obtenidos de los dos grupos de actores protagonistas del fenómeno analizado.

#### 5.1.1. Validez interna

En cuanto a la validez interna, es importante revisar la coherencia metodológica con la que se abordó el problema de estudio y la fiabilidad de los resultados obtenidos. En dicho sentido, la investigación siguió un diseño a partir de distintas estrategias de recolección y análisis de datos que dieran solidez a las conclusiones sobre el fenómeno.

La estrategia se estructuró en torno a un enfoque principalmente cualitativo (estudio documental y entrevistas), acompañado de mediciones sistemáticas a partir de encuestas cerradas (cuestionarios). Los instrumentos diseñados para esta investigación (cuestionario y entrevista) fueron revisados por tres expertos en metodología de la investigación, garantizando su adecuación para conseguir los objetivos específicos correspondientes. Sin embargo, los mismos no fueron sometidos a prueba piloto en un proceso de validación previa, lo que podría impactar en su precisión y en sesgos durante la recolección.

Sobre los criterios de selección, como se mencionó en el apartado metodológico, la elección de las Comunas se debió a características demográficas y geográficas para no afectar la viabilidad. El proyecto de tesis incluía el estudio de cinco administraciones, aunque finalmente solo se consiguió completar la investigación en tres de ellas. Con respecto a los mandatarios comunales, fue posible entrevistar a toda la población, lo que no resultó igual con los empleados y los cuestionarios, ya

que algunos no se encontraban en la localidad durante el día de la pesquisa o porque se encontraban de licencia en el momento de la recolección. Pese a estos inconvenientes, los datos recabados de los empleados en cada Comuna fueron considerados suficientes para proporcionar una visión representativa del fenómeno investigado.

Se aplicó un esquema operacional de las variables basado en marcos teóricos reconocidos, particularmente el modelo analítico de Longo (2002) y la *Teoría de la Elección Pública*, que permitieron construir instrumentos y estructurar hallazgos de manera sistemática. Además, la triangulación (cruzando información proveniente del análisis normativo, de los cuestionarios a empleados y de las entrevistas a mandatarios) contribuyó a la consistencia de los resultados debido a que no fue una fuente única la que condicionó las conclusiones generales.

Como en toda investigación empírica, se identificaron ciertas limitaciones. Una de ellas fue la posibilidad de sesgos en las respuestas de los entrevistados, quienes pudieron haber moderado sus declaraciones según sus intereses personales o políticos, por ser el tema de investigación una cuestión sensible. Para mitigarlo, se confrontaron sus testimonios con percepciones completamente anónimas de los empleados comunales. Otra limitación, ya prevista en el proyecto, fue la falta de acceso a registros administrativos detallados sobre los procesos de designación, dificultad normal en el nivel comunal de gestión, que hubiera permitido una reconstrucción documental como fuente adicional para el cruce de datos.

A pesar de las limitaciones, los hallazgos alcanzados se consideraron confiables y aportan evidencia sobre la dinámica de las designaciones permanentes en función de los incentivos políticos en las administraciones comunales estudiadas. El rigor metodológico en la recolección y análisis de datos permite sostener que los resultados reflejan tendencias verificables dentro del ámbito analizado; además, que aportan a la comprensión del fenómeno y proporcionan insumos para formular futuras investigaciones en la materia.

### **5.1.2. Validez externa**

Otro aspecto fundamental para evaluar el alcance y la aplicabilidad de los resultados obtenidos es la validez externa de la investigación, es decir, la posibilidad de generalizar los hallazgos más allá de los casos específicos analizados. En este

sentido, la investigación se focalizó en administraciones comunales de pequeña escala en el Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina, que representan un contexto particular con características propias en términos de autonomía, estructura organizativa y recursos administrativos.

Los resultados de esta tesis no pueden ser extrapolados a otras administraciones locales de Argentina situadas en contextos institucionales significativamente diferentes. Sin embargo, los patrones identificados (como la discrecionalidad en las designaciones y la influencia de incentivos políticos) sí pueden ser comparables y transferibles a otras Comunas y municipios con características similares, especialmente en regiones donde los procesos de profesionalización del empleo público aún son incipientes.

El diseño metodológico del estudio, basado en el análisis normativo, encuestas a empleados y entrevistas a mandatarios, permite que el modelo de análisis desarrollado pueda replicarse en otros contextos, con muestras distintas. Si bien las particularidades locales influyen en la magnitud y en la intensidad del fenómeno analizado, la estructura de variables y dimensiones construida ofrece una base operacional que puede adaptarse para estudiar dinámicas similares en otras administraciones locales.

Por su parte, el marco teórico utilizado es aplicable a otros estudios sobre empleo público porque presenta conceptos para comprender la lógica detrás de las decisiones de designación en distintos niveles de gobierno. La tipología de administraciones comunales elaborada en el apartado 4.4. representa también un modelo útil para clasificar y analizar el grado de meritocracia/discrecionalidad y el peso de los incentivos políticos en la gestión de los ingresos del personal permanente en otras jurisdicciones.

Por lo tanto, si bien la investigación no buscó formular afirmaciones aplicables a cualquier administración pública local, ofrece un método replicable y hallazgos que pueden ser contrastados en otras comunas, municipios y regiones con características institucionales y políticas comparables. Esto la convierte en un antecedente para estudios futuros en torno a la profesionalización del empleo público en el nivel local.

### **5.1.3. Perspectiva normativa**

En relación con la variable *designaciones permanentes*, la interpretación de la normativa arrojó diferentes niveles de meritocracia/discrecionalidad, según las distintas dimensiones del indicador. Para la mayoría de dimensiones se obtuvo elevado nivel de meritocracia (tres dimensiones) o coexistencia entre mérito y discrecionalidad (dos dimensiones); solo una dimensión arrojó elevado nivel de discrecionalidad.

Este resultado coincide con varios de los antecedentes sobre investigaciones centrales (Arríen Somarriba, 2019; Luxardo, 2018; Luxardo, 2022; Martínez Guerra y Ramírez Duarte, 2021) y subnacionales (Bardales Correa, 2013; Gil García y Plana, 2018; Sánchez Castillo, 2020) recopilados, los cuales destacaron que en cada nivel de la administración pública existe una normativa relativamente adecuada para favorecer determinados niveles de meritocracia. Esto se asoció al hecho de que el aspecto normativo, como afirma Bohórquez Méndez (2012) es un área donde se ha puesto gran esfuerzo para garantizar la meritocracia en los ingresos en nuestras latitudes.

No obstante, como una diferencia, se encontró la presencia de un elevado nivel de discrecionalidad para una de las dimensiones (garantía del procedimiento) de la variable. Esto se podría entender como una consecuencia de necesidades contingentes de operativizar las designaciones, introduciendo las excepciones mencionadas en la norma (no obligatoriedad de concurso para algunos agrupamientos). Actualmente, se trata de una importante desactualización de la legislación santafesina sobre empleo municipal y comunal.

En relación con la variable *incentivos políticos*, los resultados del análisis normativo reflejaron la inexistencia de disposiciones que regulen de manera explícita su incidencia en las designaciones permanentes comunales. Se determinó que la normativa establece principios generales de neutralidad y objetividad en la administración del personal, pero no se identificaron mecanismos concretos que prevengan la influencia de incentivos políticos en los nombramientos. Esto permitió inferir que, en ausencia de salvaguardas formales y anclajes institucionales estrictos, las normas dejan las puertas abiertas para que tales incentivos puedan operar de manera subyacente en las designaciones.

#### **5.1.4. Perspectiva de empleados y autoridades políticas**

Con respecto a la variable *designaciones permanentes*, tanto el análisis de datos de los cuestionarios como la interpretación de las entrevistas arrojaron elevado nivel de discrecionalidad en la totalidad de las dimensiones del indicador para todas las administraciones comunales estudiadas.

Este resultado coincide con los antecedentes recopilados en investigaciones del ámbito central latinoamericano (Martínez Guerra y Ramírez Duarte, 2021; Oriuela, 2018; Reyes y Fuentes, 2019; Segura, 2020; Terry Hernández et al., 2017; Villalobos, 2015), de la administración nacional argentina (Luxardo, 2018; Luxardo, 2022; Iacoviello y Llano, 2017), del ámbito subnacional latinoamericano (Bardales Correa, 2013; Sánchez Castillo, 2020) y de la administración provincial (Gil García y Plana, 2018) y municipal (Llano et al., 2019) argentina.

Es decir, las *designaciones permanentes* en las administraciones comunales analizadas siguen patrones de discrecionalidad similares a los observados en otros contextos y niveles, donde el incumplimiento de los procedimientos formales de selección y la prevalencia de decisiones personalistas generan una estructura de empleo público permeable a intereses diversos. Esta coincidencia con los antecedentes consolida los hallazgos de la perspectiva normativa; es decir, a pesar de los esfuerzos normativos por institucionalizar procesos basados en el mérito, persisten márgenes de maniobra para la designación discrecional de empleados permanentes.

No obstante, cabe recordar que, en reiteradas entrevistas, se destacó que los empleados pasaban a planta tras años de desempeño informal. Y este aspecto sugiere que, al margen de la debilidad institucional para aplicar pruebas objetivas, existe una valoración empírica del trabajo realizado que, en estos contextos locales, parece operar como forma de validación no formal del mérito.

Sobre la variable *incentivos políticos*, los resultados reflejaron que empleados y autoridades perciben grado variable de incidencia en las designaciones. Por un lado, los mandatarios coincidieron, en general, en el peso medio de los incentivos políticos; aunque en las tres Comunas se encontró elevado peso para la primera dimensión del indicador (*participación política*). Por el otro, las respuestas de los empleados mostraron resultados diferentes según cada jurisdicción, desde un elevado peso en la

primera, pasando por un peso aproximado a la media en la segunda y un peso bajo en la tercera.

Desde la lógica teórica escogida, los resultados para esta variable conservan consistencia con la acción esperada de los actores políticos, quienes, según el tipo de incentivos y restricciones prácticas y/o formales que enfrentan, evalúan el costo-beneficio de sus decisiones en torno a las designaciones permanentes. En este sentido, la *Teoría de la Elección Pública* sugiere, por analogía, que las autoridades políticas comunales pretenderán usufructuar toda la discrecionalidad posible que existe a nivel institucional en la gestión de ingresos de personal permanente, en su justa medida y con el fin de garantizarse los apoyos necesarios para su continuidad en el cargo.

#### **5.1.5. Discusión de la tipología**

Resolver el cuarto objetivo permitió construir una tipología de administraciones comunales según los criterios de designación y los incentivos políticos de los mandatarios. De la aplicación de instrumentos, análisis e interpretación de la información suministrada por los dos actores claves (empleados y autoridades políticas) se identificó que las tres Comunas presentan elevado nivel de discrecionalidad, pero con variaciones en el peso de los incentivos políticos.

Específicamente, la primer Comuna (Tipo 1) combina elevado nivel de discrecionalidad con elevado peso de incentivos políticos. La segunda (Tipo 4) arroja elevado nivel de discrecionalidad, con menor peso comparado de incentivos políticos (peso medio). La tercera (Tipo 7) muestra elevado nivel de discrecionalidad con bajo peso de incentivos políticos. Esto reflejaría una debilidad institucional que conlleva efectos negativos para implementar mecanismos meritocráticos, como una cuestión compartida en las tres administraciones. Pero, en ese contexto, los incentivos políticos operan de manera diferente entre unas y otras, según hasta dónde es posible institucionalizar, en el contexto de cada administración, una lógica de costo/beneficio sin ser deslegitimado/penalizado por el votante.

Por lo tanto, se confirma que la discrecionalidad es estructural y una práctica culturalmente legitimada en las administraciones comunales, pero que su vínculo directo con los incentivos políticos varía. La tipología elaborada permite clasificar casos similares y puede ser explorada como modesto marco analítico para futuras

investigaciones sobre profesionalización del empleo público y vínculo entre las dos variables.

## 5.2. Conclusiones

En este trabajo se analizó la influencia de los incentivos políticos de los mandatarios comunales en los criterios que operan durante las designaciones permanentes de empleados públicos en tres administraciones locales del Departamento General Obligado, Santa Fe, Argentina. Lo más importante del estudio fue haber podido corroborar el elevado nivel de discrecionalidad en las designaciones permanentes y describir un peso variable de incentivos políticos sobre las mismas en las administraciones comunales estudiadas; hallazgos que, en parte, confirmaron las tensiones anticipadas entre prescripciones y prácticas.

Se trató de un estudio principalmente cualitativo, de recolección transversal, no experimental, de carácter descriptivo y parcialmente explicativo. Las unidades de análisis fueron las Comunas de Villa Ana, Villa Guillermina y Lanteri. Con respecto a la ventana temporal, se describió y analizó el fenómeno incluyendo designaciones permanentes ocurridas desde el 2001 hasta el momento del trabajo de campo.

El interrogante principal indagó cómo afectan los incentivos políticos de los mandatarios comunales a los criterios seguidos durante las designaciones de empleados permanentes en las administraciones locales comprendidas por el estudio. La variable central fueron las *designaciones permanentes* y la variable estudiada como factor parcialmente influyente fueron los *incentivos políticos*. El indicador de la primera variable fue el *nivel de meritocracia y/o discrecionalidad*, mientras que el indicador para la segunda variable fue el *peso de incentivos políticos*. Las variables de estudio y sus indicadores se estudiaron desde tres perspectivas: según la norma, según los empleados permanentes y según las autoridades políticas. Para responder a la pregunta de investigación y alcanzar el objetivo general se plantearon cuatro objetivos específicos.

En primer lugar, se analizó el marco normativo, en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos, que regula las designaciones permanentes en las administraciones comunales de la provincia de Santa Fe. Para conseguirlo se trabajó sobre las dos normas pertinentes del corpus, mediante una ficha de recolección y análisis.

Para este objetivo, la hipótesis de la primera variable anticipaba un elevado nivel de meritocracia, con restricciones precisas a la discrecionalidad. Esto se confirmó parcialmente, ya que si bien en el articulado existe una gran cantidad de principios normativos que buscan garantizar el mérito en las designaciones, se identificaron vacíos en algunas dimensiones del indicador (principalmente en la garantía del procedimiento) que posibilitan tomar decisiones con elevado nivel de discrecionalidad. Por su parte, para la segunda variable se conjecturaba la existencia de restricciones formales a la intromisión de incentivos políticos y bajo peso de estos en las designaciones desde el punto de vista normativo. Pero los resultados no corroboraron esta conjectura, ya que no se encontraron mecanismos regulados aparentemente dirigidos a evitar o menguar tal influencia, situación que elimina obstáculos para que las designaciones permanentes sean una herramienta de gestión particularista subordinada a los incentivos políticos.

En segundo lugar, se describieron las percepciones de los empleados de carrera en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos, que operan en las designaciones permanentes de las Comunas estudiadas. Para conseguirlo se encuestó a personal de planta de estas tres administraciones comunales mediante un cuestionario administrado por el investigador.

Para este objetivo, la hipótesis de la primera variable sostenía que los empleados percibirían discrepancias entre normas y prácticas reales, con predominio fáctico de discrecionalidad sobre meritocracia. Los cuestionarios confirmaron esta afirmación, ya que en todas las dimensiones analizadas los empleados de las tres Comunas percibieron que los criterios discretionales prevalecen ampliamente sobre los procedimientos meritocráticos en las decisiones. Por su parte, para la segunda variable se conjecturaba que los empleados percibirían elevado peso de incentivos políticos en las designaciones permanentes, lo cual se confirmó, aunque con diferencias entre las administraciones. En una Comuna, la mayoría de los encuestados identificó un elevado peso de los incentivos políticos en las designaciones. En otra Comuna, la percepción general fue intermedia con algunos agentes que señalaron su fuerte intromisión. En la tercer Comuna, la mayoría consideró que los incentivos políticos tienen un peso bajo, aunque no inexistente.

En tercer lugar, se describieron las opiniones de los mandatarios comunales en torno a los criterios meritocráticos y discretionales, así como a los incentivos políticos

subyacentes, que operan en las designaciones permanentes. Para lograrlo se entrevistó a presidentes y expresidentes comunales de las tres administraciones estudiadas, mediante entrevistas semiestructuradas administradas y grabadas por el investigador.

Para este objetivo, para la variable central se anticipaba que los mandatarios reconocerían la falta de aplicación de procedimientos meritocráticos en la práctica, lo cual se corroboró en las entrevistas. Las autoridades justificaron el elevado nivel de discrecionalidad, principalmente, con la garantía de continuidad del personal interno no blanqueado y admitieron explícitamente que los concursos abiertos, las evaluaciones y los órganos de selección, no forman parte de los procedimientos. Para la segunda variable se conjeturaba que las opiniones de los mandatarios dejarían traslucir sus actuaciones bajo lógicas de costo-beneficio político/personal en las designaciones. Los resultados no corroboran completamente esta hipótesis. En dos Comunas, como se dijo, se justificaron designaciones por continuidad laboral, pero algunas respuestas sí permitieron entrever la existencia de estrategias y expectativas políticas y consecuente peso de incentivos políticos. En la tercer Comuna, los mandatarios resaltaron criterios administrativos y funcionales, logrando restar importancia, aunque no completamente, a la influencia directa de los incentivos políticos.

En cuarto lugar, se construyó una tipología de administraciones comunales para clasificar la dinámica entre la designación de empleados permanentes y los incentivos políticos de los mandatarios locales en las Comunas estudiadas. Para conseguir este objetivo se utilizaron los hallazgos del segundo y del tercer objetivo específico y se conformó una matriz de nueve tipos. Las tres Comunas se encuadraron en los tipos con elevado nivel de discrecionalidad, pero en diferentes casillas según el peso de incentivos políticos (alto, medio y bajo, respectivamente).

Por último, la anticipación de sentido general del estudio conjeturaba que los *incentivos políticos* de las autoridades locales predominarían en el terreno práctico de los nombramientos, entrando en tensión con las instituciones formales, ya que estas promueven la meritocracia y restringen la discrecionalidad en las *designaciones permanentes* del ámbito comunal. Tal conjetura se corroboró en dos de las tres Comunas estudiadas, aunque con diferente intensidad; mientras que, en la tercer Comuna, si bien no se pudo corroborar, tampoco fue posible descartarla por completo.

En resumen, se encontró coincidencia total en el elevado nivel de discrecionalidad y variación en el peso de los incentivos políticos entre las tres administraciones. Se concluyó que, ante un marco idéntico de instituciones formales, los incentivos políticos influyen en los criterios que operan durante las designaciones permanentes en la medida que, en cada jurisdicción, las instituciones informales legitiman cierto tipo de decisiones basadas en cálculos de costo/beneficio político de parte de los mandatarios.

Con respecto a las limitaciones de la investigación, una de las principales estuvo dada por la dificultad para consolidar información entre fuentes normativas, percepciones de empleados y discursos de autoridades. Si bien el diseño del estudio permitió contrastar las perspectivas, estas no siempre estuvieron alineadas, por lo que fue necesario interpretar los datos con precaución, como se explicó en el apartado metodológico. La reconstrucción de las lógicas subyacentes a las designaciones dependió en gran medida de un análisis cualitativo de percepciones, opiniones y discursos, lo que implicó márgenes de subjetividad en la interpretación de resultados. Por otra parte, como se mencionó en el apartado de antecedentes, en la revisión bibliográfica no se hallaron datos empíricos para contextos similares sobre la temática, lo que impidió discutir resultados a partir estudios más situados que hubieran permitido enriquecer las interpretaciones. No obstante, el método general empleado se valoró adecuado para todo el análisis. Finalmente, una dificultad adicional surgió durante el relevamiento de las percepciones, ya que el número de empleados que contestaron el cuestionario fue inferior al esperado en dos de las tres Comunas. A pesar de ello, la cantidad de indagados en cada jurisdicción se juzgó como representativo para transferir los resultados.

Para futuras investigaciones se recomienda enriquecer la metodología incorporando nuevos instrumentos y/o actores. Para analizar con mayor profundidad la influencia de los incentivos políticos en las designaciones permanentes, se sugiere aplicar el cuestionario a empleados no permanentes con varios años de antigüedad en las Comuna, así como entrevistas en profundidad a otros actores clave, como son los secretarios generales de los sindicatos municipales y empleados comunales, tanto designados en planta como aquellos que nunca accedieron al puesto permanente. Asimismo, se podrían diseñar encuestas dirigidas a vecinos de las localidades estudiadas, para captar sus percepciones sobre los factores de mayor peso para

ingresar a la Comuna. Por su parte, aún con las complicaciones en el acceso, se sugiere analizar documentación administrativa interna (actas de reuniones de Comisión Comunal, expedientes de designaciones, legajos personales, etc.), con el fin de identificar patrones facilitadores de la discrecionalidad en los procedimientos. Por otro lado, sería de interés ampliar el estudio a un mayor número de Comunas del Departamento General Obligado (de hecho, esta tesis originalmente contemplaba analizar el fenómeno en cinco Comunas) o incluso comparar los resultados con administraciones de otros departamentos, a fin de detectar coincidencias y/o variaciones en los criterios de designaciones en función de los incentivos políticos.

Los principales aportes del trabajo son contribuciones internas que permiten extraer conclusiones *in situ*, no generalizables y ofrecen la oportunidad de comprender mejor la dinámica de designaciones permanentes en el contexto analizado. En particular, este estudio detectó y describió un aspecto problemático en las administraciones comunales estudiadas, que es la tensión entre normativa vigente y prácticas en los procesos de reclutamiento y selección de personal. Se identificó un estado de situación respecto al nivel de meritocracia y al peso de los incentivos políticos en la toma de decisiones; información que puede servir como diagnóstico para planificar mecanismos institucionales de contrapeso. Por último, también fue un aporte positivo haber desarrollado un diseño de base para analizar dinámicas similares en otras administraciones locales, el cual incluso podría ser aplicado en procesos de designación en niveles de gobierno superiores, permitiendo comparar el fenómeno entre estructuras administrativas comunales, municipales y provinciales. En este sentido, el presente trabajo puede ofrecer claves interpretativas para comprender dinámicas que, como se anticipó durante el planteamiento del problema, lejos de haberse resuelto, siguen generando debate en el ámbito político y académico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Jiménez, C. (2021). ¿Hacia un nuevo futuro de los gobiernos municipales en Centroamérica, Panamá Y República Dominicana? *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, (32). <https://bit.ly/3C9Baq7>
- Arríen Somarriba, J. B. (2020). Problemas del procedimiento de provisión de empleos públicos en Nicaragua y las consecuencias de su inaplicación. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (23), 93-121. <https://bit.ly/43IxtDd>
- Bardales Correa, G. (2013). *Evaluación de puestos de los trabajadores de la Municipalidad Provincial San Miguel – Cajamarca de acuerdo al Manual Normativo de Clasificación de Cargos*. [Tesis de grado. Universidad Privada Antenor Orrego]. <https://bit.ly/3oVDDBe>
- Boettke, P. J. y López, E. J. (2002). Austrian economics and public choice. *The Review of Austrian Economics*, 15(2-3), 111-119. <https://bit.ly/3RVTE5v>
- Bohórquez Méndez, M. A. (2012). *La meritocracia como mecanismo de ingreso de los empleados públicos al servicio civil colombiano*. [Tesis de Maestría, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario]. <https://bit.ly/3VSQnVK>
- Buchanan, J. M. (1987). *Política sin romanticismos*. Caracas: Centro de divulgación del conocimiento económico. <https://bit.ly/3XSAP77>
- Buchanan, J. M. (1989). La perspectiva de la elección pública. *Ensayos sobre economía política*, 1-8. <https://bit.ly/4cPecoj>
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Cambridge University (s.f.). Meritocracy. En *Cambridge Dictionary*. Recuperado el 20 de septiembre de 2023. <https://acortar.link/VD05cA>
- CLAD (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 y 27 de junio de 2003. <https://bit.ly/450opdx>

- Corona, J. F. y Menduiña, A. (1987). *Una introducción a la teoría de la decisión pública* (“public choice”). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cortázar Velarde, J. C.; Lafuente, M. y Sanginés, M. (eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Costas, E. y Lapuente, V. (2020). El control de los gobernantes. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, (173), 133-149. <https://bit.ly/4cuA9cA>
- Cravacuore, D. A. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 - 2005)* (pp. 25-49). Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile
- Cravacuore, D. A. (2015). *La intermunicipalidad en Argentina*. [Tesis de doctorado, Universidad de Jaén]. <https://bit.ly/4jgEqDp>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Deusto
- Dahlström, C.; Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political research quarterly*, 65(3), 658-668. <https://bit.ly/3XTvXhX>
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of political economy*, 65(2), 135-150. <https://bit.ly/3zFcsj6>
- Dumas, V. (2017). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3LaHeTD>
- Dumas, V.; Lafuente, M. y Vieyra, J. C. (2020). *Diagnóstico institucional del servicio civil: República Dominicana*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3W8VqTo>
- Dussauge Laguna, M. I. (2002). Anatomía del servicio civil. *Revista Foro Internacional*, (170), 745-808. <https://acortar.link/vJgkLW>

Evans, P. y E. Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://bit.ly/3XTmebM>

Fernández Luiña, E. (19 de noviembre de 2018). ¿Por qué el "public choice" es el mejor amigo del liberalismo? [Archivo de Video]. YouTube. <https://acortar.link/t1ah7W>

Fernández Luiña, E. (14 de noviembre de 2022). #13 Con Eduardo Fernández Luiña sobre la Public Choice. [Archivo de Video]. YouTube. <https://bit.ly/3VTPZqb>

Gil García, M. y Piana, R. S. (2018). Procesos de selección de personal en la administración pública de la Provincia de Buenos Aires. Una elipsis al régimen de concursos para el acceso a las funciones jerarquizadas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(31), 81-110. <https://bit.ly/3WRXZrU>

Guzmán Napurí, C. (2002). La llamada teoría del public choice y una introducción a su aplicación al control de los actos estatales. *Ius et veritas*, (24), 114-124. <https://bit.ly/4eSCuj5>

Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación. Sexta edición*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana Editores

Huerta de Soto, J. (1999). Desarrollo, contenido y evolución de la escuela de la elección pública. *Proyecto docente para el concurso a una plaza de catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos*. Madrid, España, 14 de agosto de 1999. <https://bit.ly/3W7Zhjz>

Iacoviello, M. B. (1996). El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. *Cuadernos del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad*, (4). <https://bit.ly/3WbhGfi>

Iacoviello, M. B. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://acortar.link/6mJBBV>

- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Trust over merit: the impact of presidential power concentration on public personnel management in Argentina. *Temas y Debates*, (33), 91-105. <https://bit.ly/45HmOdT>
- Iturburu, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://acortar.link/JqZTWH>
- Kopecky, P., Scherlis, G. y Spirova, M. (2008). Conceptualizing and measuring party patronage. *Committee on concepts and methods working paper series: Political Concepts*, (25). <https://bit.ly/4cu8Oaw>
- Lapuente, V. (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. *Revista Documentación Administrativa*, (286/287), 113-131. <https://acortar.link/NRgTVu>
- Ley 9.286 (1983). Estatuto y Escalafón del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe. Publicada en el *Boletín Provincial de Santa Fe*, del 25 de octubre.
- Ley 2.439 (1935). Ley Orgánica de Comunas. Publicada en el Boletín *Provincial de Santa Fe*, del 16 de enero.
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/4bulUml>
- Llano, M., Bilbao, M., y Belmonte, A. (2019). Análisis del nivel de institucionalización de los servicios civiles municipales del gran Mendoza. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*: 19(32), 7-50. <https://bit.ly/45YuU2n>
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3W9IEnC>
- Longo, F. y Ramió Matas, C. (eds.). (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- López Sandoval, I. M. (2011). La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político? *Economía informa*, (370), 65-81. <https://bit.ly/3VOU4fg>

Luxardo, D. J. (2018). *La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado por el SINEP*. [Trabajo de Especialización, Universidad Nacional de Quilmes]. <https://bit.ly/3OUTHh9>

Luxardo, D. J. (2022). ¿Qué tan abierto y meritocrático ha sido el ingreso a la Administración Pública Nacional (APN) argentina en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre los años 2016 y 2022? *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22(38). <https://bit.ly/43n84iN>

Mankiw, N. G. (2012). *Principios de Economía*. (6ta. ed.). (Trad. M. G. Meza y Staines y M. del Pilar Carril Villarreal). México, D.F.: Cengage Learning Editores. (Trabajo original publicado en 2012).

Martínez Guerra, J. M. y Ramírez Duarte, J. L. (2021). *Aplicación del principio de selección objetiva en los procesos de ingreso de personal al empleo público colombiano*. [Trabajo de especialización, Universidad Libre]. <https://bit.ly/3ykFXGA>

McKenzie, K. J. (1999). Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de economía institucional*, 1(1), 17-58. <https://bit.ly/3JL1pax>

Merriam-Webster (s.f.). Meritocracy. En *Merriam-Webster Dictionary*. Recuperado el 20 de septiembre de 2023. <https://acortar.link/mAC9gB>

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press

Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., y Lafuente, M. (2024). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo*. <https://doi.org/10.18235/0013264>

Nickson, A. (2018). Local government in Latin America. The struggle to overcome social exclusion. En R. Kerley, J. Liddle y P. Dunning (Eds.). *The Routledge Handbook of International Local Government* (pp. 131-148). Routledge

Orijuela, W. L. (2018). Administración patrimonial en Colombia. *Revista Cultural Unilibre*, (1), 86-93. <https://bit.ly/45J1RiP>

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica

Oxford University (s.f.). Meritocracy. En *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Recuperado el 20 de septiembre de 2023. <https://bit.ly/3JnimHG>

Pérez Jara, J. [Lino Camprubí]. (28 de mayo de 2024). *Ciencias sociales e ideología. Con Félix Ovejero y Javier Pérez Jara* [Archivo de Video]. YouTube. <https://bit.ly/3Whzcyc>

Peters, B. y Pierre, J. (Eds.). (2004). *Politicization of the Civil Service in comparative perspective: the quest for control*. London and New York: Routledge

Peters, B. (1999). *La política de la burocracia: estudio introductorio de José Luis Méndez*. México: Fondo de Cultura Económica

Prats, i Català, J. B. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 2(2), 1-22. <https://bit.ly/3NdCILv>

Ramió Matas, C. y Alsina Burgués, V. (2016). Relación entre directivos políticos y directivos profesionales. Su impacto en términos de rendimiento institucional. *ICE: Información Comercial Española*, (891), 45-60. <https://bit.ly/3Qo1KDd>

Real Academia Española (s.f.). Meritocracia. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 20 de septiembre de 2023. <https://dle.rae.es/meritocracia>

Reyes, L. y Fuentes, M. M. (2019). Concursos de méritos en Colombia: las complicaciones de la convocatoria 428/2016 de la CNSC. *Repositorio Institucional, Universidad La Gran Colombia*. <https://bit.ly/3Cb9AbR>

Rezzoagli, B. A. y Bascelli, J. (2023). La formación en ética pública y transparencia en el marco de un sistema de función pública de carrera. El caso de la provincia de Santa Fe. *Segundo Congreso Federal de Empleo Público*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 19, 20 y 21 de octubre de 2022. <https://bit.ly/4jQicba>

Sánchez Castillo, D. D. (2020). *La administración pública municipal y el servicio civil de carrera. El caso de Texcoco*. [Tesis de Grado, Universidad Autónoma del Estado de México]. <https://bit.ly/3WPG0IN>

Schuster, C. (2013). *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Asunción: Centro de análisis y de difusión de la economía paraguaya.

Segura, R. (2020). *Corrupción, patronazgo y política como factores de incidencia en la implementación del Servicio Civil en Chile y América Latina entre los años 2002-2014 el caso de México, Brasil y Colombia. Avances y desafíos*. [Tesis de Maestría, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. <https://bit.ly/3NduDAO>

Smith, A. (1996). *La riqueza de las naciones*. (Trad. C. Rodríguez Brawn). Madrid: Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1776).

Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/45VmhN>

Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/45P9B36>

Terry Hernandez, M., Nuñez Leon, W. J. y Aranibar Osorio, J. P. (2017). *Propuesta de un sistema de selección de funcionarios de la alta dirección de los ministerios del Perú*. [Tesis de Maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. <https://bit.ly/3OPTfRs>

Toboso López, F. (1990). Una teoría de las instituciones y procesos políticos metodológicamente individualista: el programa de investigación de la escuela de la Public Choice. *Cuadernos de economía: Spanish journal of economics and finance*, 18(52), 271-287. <https://acortar.link/aZKFWp>

Villalobos, L. A. (2015). *Política o meritocracia? La puerta para el ingreso y permanencia en el sistema de carrera en Colombia*. [Trabajo de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://bit.ly/42IzRim>

Villoria Mendieta, M. (2011) Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. *Revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas*, (1), 53-70. <https://bit.ly/45XxMwC>

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica

## ANEXOS

### Anexo 1

#### CUESTIONARIO ADMINISTRADO A EMPLEADOS PERMANENTES

Versión validada: diciembre 2024

##### **ESTUDIO SOBRE LAS DESIGNACIONES PERMANENTES EN COMUNAS DEL DPTO. GENERAL OBLIGADO, PROVINCIA DE SANTA FE**

Pedimos que dedique un momento a completar esta breve encuesta sobre las designaciones permanentes en la Comuna que usted se desempeña. La información que nos proporcione será tratada con total y absoluta confidencialidad y sólo será utilizada para elaborar una tesis de Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral. Muchas gracias por su tiempo y colaboración.

---

##### **Información general**

###### **¿En qué Comuna se desempeña?**

Villa Ana 1 Villa Guillermina 2 Lanteri 3

###### **Género**

Hombre 1 Mujer 2

###### **Edad.** Especificar:

**Antigüedad.** Años como empleado permanente:

###### **Nivel educativo.**

Primario 1 Secundario 2 Terciario 3 Universitario 4

###### **Puesto actual.**

Agrupamiento:

Categoría:

---

##### **Cuestionario**

A partir de las siguientes escalas, en las que 1 y 3 representan escenarios opuestos, mientras que la posición 2 representa una situación intermedia entre los escenarios opuestos, encierre con un círculo la posición que más se asemeja, según su punto de vista, a la situación de diversos aspectos asociados a las designaciones permanentes de la Comuna en la que usted presta servicios.

1. Para reclutar candidatos a personal permanente...	...no hay ningún tipo de convocatoria a los vecinos que quieran concursar por el puesto.	1    2    3	...se publican convocatorias abiertas y masivas.
2. Los empleados son designados mediante...	...procesos que no respetan los procesos establecidos en las leyes.	1    2    3	...procesos que respetan completamente los procedimientos legales.
3. Las designaciones se basan en...	...afinidadades políticas, personales o de parentesco entre el nuevo empleado y quien toma la decisión de designar.	1    2    3	...nivel de estudio, capacidad para el trabajo y características objetivas que hacen merecer el nombramiento; y nada tiene que ver la cercanía política o personal.
4. En la selección de empleados permanentes...	...no existen pruebas de conocimientos teóricos y/o prácticos; o existen, pero su diseño no sirve para un proceso justo.	1    2    3	...existen instrumentos que garantizan una evaluación justa y eficaz para que gane el puesto quien lo merece.
5. Durante la selección de empleados permanentes...	...no existe un tribunal que evalúa a los candidatos; o existe, pero son personas sin experiencia en puestos similares de la Comuna.	1    2    3	...existe un tribunal examinador conformado por personas con antigüedad, conocimiento y/o experiencia en la Comuna en el puesto/área a designar.

<b>6.</b> Para designar a un nuevo empleado permanente...	...no se tiene en cuenta si posee los conocimientos requeridos para el puesto que deberá desempeñar.	<b>1 2 3</b>	...se tiene muy en cuenta si conoce y tiene la experiencia suficiente que le demandará el nuevo puesto.
<b>7.</b> La decisión final sobre una designación permanente...	...la toma exclusivamente y en soledad el presidente comunal.	<b>1 2 3</b>	...surge de un consenso entre los miembros comunales.
<b>8.</b> Cuando el presidente de Comuna proyecta futuras designaciones...	...las planifica según beneficios de corto plazo para él o para su partido.	<b>1 2 3</b>	...las planifica según necesidades reales del sistema de empleo comunal.
<b>9.</b> Cuando el presidente de Comuna decide una incorporación...	...espera que le produzca beneficios electorales y/o personales a cambio.	<b>1 2 3</b>	...espera que el designado cumpla con su tarea, sin esperar beneficios electorales y/o personales a cambio.
<b>10.</b> Los empleados de planta permanente...	...obtienen beneficios formales o informales en la carrera según su afiliación política con el Presidente que los designó u otro afín.	<b>1 2 3</b>	...obtienen beneficios formales e informales en su carrera según sus méritos y responsabilidad en el trabajo a lo largo de los años.
<b>11.</b> Los empleados que son designados...	...asumen compromisos adicionales (electorales, personales, etc.), a cambio de los beneficios del nombramiento.	<b>1 2 3</b>	...no devuelven nada a cambio del nombramiento y no tienen ningún tipo de compromiso hacia quien lo designó, más allá de cumplir con sus tareas.

## Anexo 2

# ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA ADMINISTRADA A PRESIDENTES Y EX PRESIDENTES COMUNALES

Versión validada: diciembre 2024

### **ESTUDIO SOBRE LAS DESIGNACIONES PERMANENTES EN COMUNAS DEL DPTO. GENERAL OBLIGADO, PROVINCIA DE SANTA FE**

Le agradecemos su tiempo y colaboración para realizar esta breve entrevista sobre las designaciones permanentes en la Comuna que usted gobierna/gobernó. La información que nos proporcione será tratada con total y absoluta confidencialidad y sólo será utilizada para elaborar una tesis de Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral.

---

#### **Información general**

---

¿En qué Comuna gobierna/gobernó?

Lanteri 1 Villa Ana 2 Villa Guillermina 3

---

1. **Edad.** Especificar:

2. **Período/ períodos de gobierno.** Especificar:

---

#### **Entrevista**

---

<b>1.Apertura del reclutamiento</b>	Cuándo tiene/tuvo que designar nuevo personal permanente, ¿realiza/realizó convocatorias para atraer a un grupo de candidatos de su localidad? ¿Cómo se hicieron? ¿Por qué no se hicieron? ¿Según lo que usted recuerda o conoce, cómo fue la actuación de sus colegas durante otras gestiones sobre este tema de las convocatorias?
<b>2.Garantía del procedimiento</b>	Mientras se realizaba todo el proceso de designación, ¿se fijaba en respetar por completo los procedimientos establecidos en el Estatuto y Escalafón de empleado Comunal? ¿Por qué considera que sí? Y si no, ¿por qué no lo hace/hizo? ¿Según lo que recuerda/conoce, cómo fue la actuación de sus colegas en este tema?
<b>3.Grado de Mérito y capacidad</b>	¿Qué aspectos tienen/tenían para usted mayor importancia a la hora de tomar a una persona y designarla como nuevo personal permanente? ¿Qué criterios siente que otros presidentes comunales valoran/valoraron?
<b>4.Instrumentos de selección</b>	¿Qué tipos de instrumentos utiliza/utilizó para realizar las pruebas a los candidatos antes de la designación? Y si no los usa/usó, ¿por qué no los usa/usó? Según lo que recuerda/conoce, ¿considera que otros Presidentes Comunales utilizan/utilizaron algún tipo de instrumentos? Y si considera que no, ¿por qué cree que no?
<b>5.Órganos de selección</b>	Durante el proceso de selección de nuevo personal, ¿participa/participaba algún tribunal formado por personas con experiencia y conocimientos sobre los puestos a cubrir? ¿Por qué no? ¿Cree que otras gestiones conforman/conformaban tribunales de personas con estas características para la selección? ¿Por qué no?
<b>6.Grado de competencias</b>	Para nombrar a un nuevo personal, ¿considera/consideraba importante que el perfil del personal designado coincida con las competencias necesarias para los puestos a cubrir? En caso de que sí, ¿cómo trata/trataba de que así resultara? Según lo que usted recuerda/conoce, ¿cómo cree que trataron este tema sus colegas durante otras gestiones?
<b>7.Participación política</b>	La resolución final sobre la incorporación, ¿resulta/resultaba de un consenso entre los integrantes de la comisión comunal? Y en este sentido, ¿qué papel juegan/jugaban los otros miembros comunales en comparación con el presidente

	comunal (usted) en las decisiones de incorporación? ¿Cómo considera que sus colegas locales resuelven/resolvían este asunto?
<b>8. Influencia política</b>	Cuando planifica/planificaba una designación, ¿se fija/fijaba en que la futura incorporación favorezca a la administración comunal en el largo plazo? ¿Cómo fundamentaría eso? En su opinión, ¿otras gestiones en su localidad planifican/planificaban incorporaciones con el objetivo de obtener beneficios electorales a corto plazo? ¿Podría explicar por qué?
<b>9. Expectativa política</b>	Una vez designado el nuevo empleado, ¿considera que los presidentes de Comuna esperan ser retribuidos electoralmente (o de alguna manera) por el nombramiento que otorgaron? Quisiera que me hable de sus casos y de los de otros presidentes de Comuna de esta localidad.
<b>10. Beneficio político</b>	¿Cree que los empleados en blanco pueden recibir, en algún momento, beneficios formales (adicionales generales, particulares, permisos, etc.) o informales según su afiliación o cercanía política con el Presidente de turno?
<b>11. Retribución política</b>	En su experiencia, ¿ha percibido que los empleados designados de manera permanente asumen algún tipo de compromiso adicional con usted, por haber sido el Presidente de Comuna que lo nombró, más allá de cumplir con sus obligaciones laborales? ¿De qué manera lo percibe/percibía? ¿Y en el caso de otras gestiones, ha visto devolución de favores políticos?