

ANÁLISIS DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES MUNICIPALES DEL GRAN MENDOZA^{1, 2, 3}

Mercedes Llano (*)

Universidad Nacional de Cuyo / CONICET

Mirian Bilbao (**)

Alejandro Belmonte (***)

Universidad Nacional de Cuyo

RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar el nivel de institucionalización de los servicios civiles de los seis (6) municipios que conforman el Gran Mendoza a partir de la aplicación de una escala bipolar de politización/profesionalización. Las características estructurales presentan una alta variabilidad en términos tamaño de la burocracia, composición, nivel de flexibilización y peso fiscal del empleo público en los casos seleccionados. Asimismo, el cálculo del índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM) en las comunas del área metropolitana mendocina arroja un aún frágil nivel de implantación del mérito en el orden local. El IISCM promedio asciende a 2,7 puntos, posicionándose 5 de los casos de mitad de la escala hacia el extremo que denota mayor politización de las burocracias. Sólo la Ciudad de Mendoza (3,1) alcanzó puntuaciones mínimamente más cercanas al polo que representa niveles más elevados de profesionalización administrativa.

PALABRAS CLAVE:

Profesionalización, patronazgo, burocracias locales, servicio civil, empleo público.

ABSTRACT

The objective of the work is to analyze the level of institutionalization of civil services of the six (6) municipalities that integrate «Gran Mendoza» from the application of a bipolar scale of politicization/professionalization. The structural characteristics present a high variability in terms of the size of bureaucracy, composition, level of flexibility and fiscal weight of public employment in the selected cases. Likewise, the calculation of the index of institutionalization of municipal civil services (IISCM) in the communes of the metropolitan area of Mendoza shows that level of implementation of merit in the local order is still fragile. The average IISCM rises to 2.7 points, with 5 of the cases in the middle of the scale being positioned towards the extreme which indicates greater politicization of the bureaucracies. Only the City of Mendoza (3.1) reached scores minimally closer to the pole that represents higher levels of administrative professionalization.

KEY WORDS:

Professionalization, patronage, local bureaucracies, civil service, public employment.

(*) E-mail: mechidd@yahoo.com.ar

(**) E-mail: mbilbao67@gmail.com

(***) E-mail: abelmonte@uncu.edu.ar

RECEPCIÓN: 08/05/19

ACEPTACIÓN FINAL: 27/06/19

1 INTRODUCCIÓN

Ante la histórica expansión territorial del aparato público nacional argentino y la relevancia de las nominaciones discrecionales en la construcción de las maquinarias políticas locales, los gobiernos subnacionales tuvieron menos incentivos para desarrollar sistemas meritocráticos. En su lugar, se institucionalizaron auténticos paradigmas de burocracias clientelares o de *spoils systems* en varias regiones (Oszlak, 1999; Oszlak, 2001; Zuvanic y Iacoviello, 2010, Remmer, 2007).

En este sentido, los sistemas de empleo público subnacionales nunca consiguieron niveles de profesionalización equiparables a los alcanzados por la burocracia nacional, manteniendo instituciones típicas de la época colonial e independentista con algunos rasgos modernizantes. Específicamente, el patronazgo ha sido un elemento persistente de la cultura política local que ha contribuido a impedir o subvertir los intentos de reformas administrativas en el orden subnacional (Oszlak, 2001; Oszlak, 1982; Yablón, 2003).

La extensión de este fenómeno particularista es más significativa en el orden local por constituir un recurso político pivote en la trazabilidad de las carreas dirigenciales. Los gobiernos subnacionales contemporáneos constituyen el locus del patronazgo partidario por su centralidad en la edificación de aparatos

electorales para las contiendas intra e interpartidistas (O'Donnell, 1997; Oszlak, 1982; Scherlis, 2005; Llano, 2016).

Una consecuencia destacada de este fenómeno es que ha impedido la emergencia de un servicio civil profesional que opere como «guardián de la democracia» (Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007b). La politización de las burocracias públicas locales ha contribuido a erosionar el entramado institucional democrático. En el nivel subnacional la colonización política del aparato burocrático ha estado asociada a la configuración de partidos hegemónicos, la baja alternancia en el poder y la consecuente emergencia de enclaves autoritarios. Otro de los fenómenos comúnmente relacionados a escenarios de patronazgo de alta intensidad es el desarrollo de regiones neofeudalizadas en donde la penetración del sistema legal tiende a ser muy tenue. El accionar administrativo se privatiza y los agentes se extralimitan de sus funciones, imperando el arbitrio, la discriminación y el abuso del poder, en favor de los sectores más privilegiados (Gibson, 2006; Scherlis, 2005; O'Donnell, 2008; O'Donnell, 2007).

El potencial impacto negativo que la captura política de las administraciones locales tiene sobre la solidez democrática cobra una dimensión inusitada si se tiene en cuenta que el 81% del colectivo de agentes estatales se desempeña en los gobiernos subnacionales y locales (Diéguez y Gasparín, 2016). Pero pese a la gravitación de la profesionalización de burocracias locales en la democracia y a su peso del empleo estatal, son escasos los estudios sobre sistemas de función pública en ese orden jurisdiccional. El interés académico se ha focalizado preponderantemente en las administraciones centrales, mientras que los servicios civiles subnacionales son considerados como los «eslabones perdidos» de la administración pública comparada (Kuhlmann y Bogumil, 2007).

A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, ámbito en el que se dispone de mediciones sobre el grado de desarrollo o politización de los servicios civiles⁴, en el plano local prácticamente no se cuenta con evaluaciones equivalentes que permitan tanto analizar como comparar el grado de institucionalización de las burocracias profesionales o, su contracara, el patronazgo. Las reducidas mediciones actuales sobre patronazgo equiparan dicha práctica al gasto en personal⁵ o al volumen del empleo público combinado con membresía partidaria⁶, criterios que brindan limitada información sobre el fenómeno en estudio (Gordín, 2001). Mientras que otros trabajos se circunscriben al análisis de los marcos normativos, desestimando las instituciones informales que operan paralelamente o constriñen su cumplimiento.

Por ello, se propone diseñar una escala de mérito para analizar el nivel de institucionalización de los servicios civiles locales (o de profesionalización de las burocracias comunales) e identificar las prácticas particularistas que acompañan contextos de alta politización, aplicando enfoques que apuntan a evaluar el funcionamiento efectivo (y no su mero diseño) de los sistemas de gestión de empleo público. En particular, se busca indagar la esfera más desatendida en materia de profesionalización burocrática en nuestro país, la municipal, donde presta servicios el 29% del universo de agentes públicos del país (Diéguez y Gasparín, 2016).

La modernización de la gestión de recursos humanos es considerada como uno de los aspectos más postergados en la órbita municipal (Iturburu, 2007). Las comunas tienden a formalizar sistemas de servicio civil, no obstante, su nivel de implantación es sumamente bajo. La inamovilidad de los agentes, en cambio, es la institución más consolidada y salvaguardada en este ámbito. Esto es así porque los procesos de modernización administrativa se vertebran sobre la base de la protección de los seguidores partidistas y en detrimento del mérito. Consecuentemente, sólo se despoltizan los despidos, en tanto las decisiones en materia de acceso, progreso, evaluación y salario siguen impregnadas por elevadas dosis de discrecionalidad y arbitrio (Schuster, 2012).

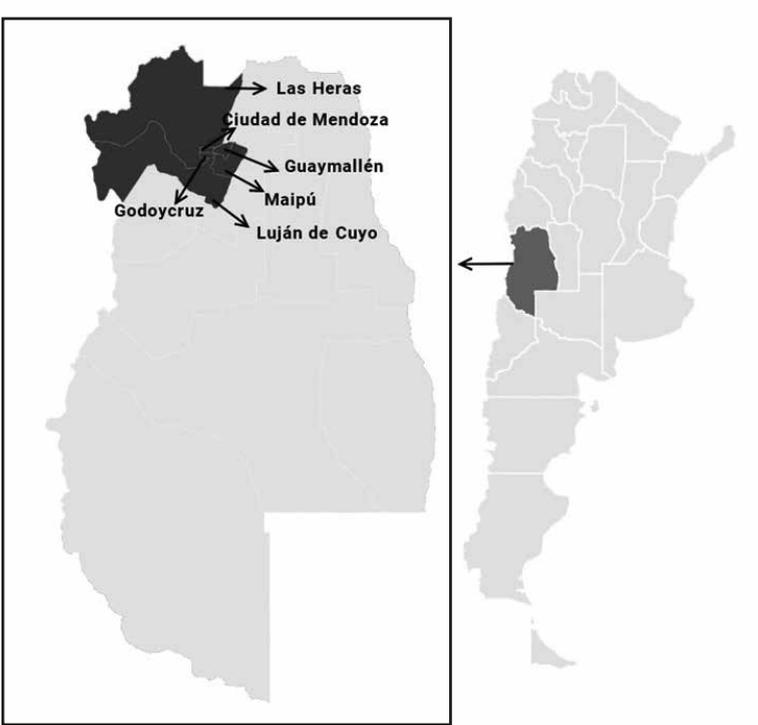
Una diversidad de rasgos estructurales y prácticas ponen de manifiesto esa frágil institucionalización de las burocracias profesionales y la arraigada politización remanente. Estudios evidencian que las burocracias municipales argentinas insertas en contextos de enraizado patronazgo se caracterizan por 1) la existencia de esquemas burocráticos deformes⁷, con segmentos jerárquicos sobredimensionados en detrimento de los rangos operativos⁸, 2) el predominio de ingresos basados en lazos políticos, personales y de parentesco⁹ y ascensos discrecionales, 3) inequidades salariales asociadas a la distribución arbitraria de un amplio abanico de suplementos y adicionales, 4) niveles de calificación inadecuados, 5) blanqueos masivos, 6), proliferación de modalidades de contratación flexibles, 7) traslados como modalidad de castigo¹⁰ y 8) escasos incentivos orientados a reforzar el compromiso con los resultados de la gestión, entre otros aspectos (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2007; Llano, 2010).

Dentro del universo de administraciones públicas municipales, el estudio se focaliza en el nivel de desarrollo de los servicios civiles de las comunas que integran el Gran Mendoza: Guaymallén, Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza, Luján de Cuyo, Maipú y Las Heras. Dicha área metropolitana nuclea el 62% de la población total (1.928.304) de la Provincia de Mendoza y agrupa el 51,5% del total de agentes municipales¹¹. Los casos han sido seleccionados a fin de ga-

rantizar el control de ciertos factores culturales, idiosincráticos, poblacionales¹² e institucionales. En relación a este último elemento, las burocracias locales mendocinas comparten un esquema organizativo común al estar regidas por un mismo estatuto del empleo municipal (Ley N° 5892/92).

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero se abordarán aspectos conceptuales y metodológicos, en el segundo se presentarán los principales resultados de la investigación y en el tercero se plasmarán las reflexiones finales.

Figura 1.
Municipios del Gran Mendoza. Provincia de Mendoza



2 MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE METODOLÓGICO

2.1. SERVICIO CIVIL: UN CONCEPTO SIN ARRAIGO LOCAL

Un sesgo común del concepto del servicio civil ha sido el de reducir su alcance a los agentes estatales que se desenvuelven en la administración central, excluyendo otros niveles de gobierno. Ante esta perspectiva parcial, algunos enfoques contemporáneos remarcan la necesidad de adoptar una noción agregada de servicio civil que abarque al universo del empleo público, incluyendo también a los agentes que prestan servicios en los gobiernos regionales y locales (Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007; Oszlak, 2003; Longo, 2004).

Partiendo de esta mirada más amplia que integra a las burocracias subnacionales, corresponde definir qué es el servicio civil. Algunas corrientes han circunscripto el concepto servicio civil a una estructura o a un formato específico, particularmente el sistema tradicional de carrera. Otras, en cambio, añaden a la dimensión organizativa el entramado de arreglos institucionales que configuran los servicios civiles. Desde esta óptica, un servicio civil está asociado a un conjunto de reglas que se cristalizan no en una única estructura, sino en múltiples modelos organizacionales (Oszlak, 1999; Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007).

En América Latina se ha consensuado, mediante acuerdos regionales¹³, una acepción de servicio civil en línea con esta última visión que conjuga elementos organizativos e institucionales, agregándole algunas notas distintivas que permitan a capturar las especificidades contextuales. El servicio civil o función pública, como se la denomina en Latinoamérica, es concebido como un *sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales* (Longo, 2004). De este modo, la noción contempla dos grandes dimensiones: *las reglas de juego* y una *versatilidad de formatos* estructurales dirigidos a proteger una *burocracia profesional*.

El concepto no se circunscribe a la faz formal de los servicios civiles, también comprende las instituciones informales que refuerzan, complementan, erosionan e incluso sustituyen a las previsiones legales. La brecha entre el marco normativo en materia de empleo público y su implantación efectiva es una de las principales debilidades atribuidas a los servicios civiles en América Latina. Las organizaciones públicas incorporan los atributos formales de un sistema meritocrático, pero la observancia práctica de esas reglas tiende a ser muy baja en la región a raíz del expandido patronazgo. Ante la inclinación de las reformas

a generar efectos meramente nominales, es necesario abordar el espacio de informalidad que caracteriza a las políticas de gestión de recursos humanos. Enfocar el análisis de las instituciones en las regulaciones formales supone el riesgo de desatender aspectos que moldean las conductas políticas y burocráticas, generando una foto incompleta del funcionamiento de los servicios civiles. Por ello, se propone centrar el estudio en la eficacia práctica de ese conjunto de reglas oficiales y particularistas (Helmke y Letitsky, 2006; Grindle, 2012; Longo, 2006; Ramió y Salvador, 2005; Iacoviello, 2006; Nef, 2003; Heredia, 2002).

La noción acuñada tampoco circunscribe el servicio civil a un único modelo, admite su materialización en múltiples esquemas. El tránsito de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas no ha sido automático, ni lineal y menos uniforme. Los servicios civiles han atravesado procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización debido a la gravitación del patronazgo en la construcción del poder político. Esto implica que las trayectorias de modernización han sido variables, registrando diferentes estadios de desarrollo. Asimismo, las reformas no han convergido indefectiblemente hacia un único formato de servicio civil a raíz del carácter divergente de los sistemas políticos administrativos en los que se insertan las burocracias estatales (Llano, 2019; Pollit y Bouckaert, 2004; Grindle, 2012). Para Silberman (1993) la institucionalización de la burocracia legal racional ha seguido, básicamente, dos patrones tipo: organizacional (sistema de carrera) y profesional (sistema de empleo).

La burocracia legal racional con *orientación organizacional o sistema de carrera* se caracteriza por estar organizada en estructuras jerárquicas, a cuyos niveles superiores sólo tienen acceso los servidores públicos que ingresan primigeniamente en los escalones iniciales a través de un proceso de selección abierto, generalmente bajo la modalidad de concurso público. Los requisitos para el acceso se vinculan principalmente a los méritos académicos, siendo residual la evaluación de competencias. Al servidor público que se incorpora mediante este sistema se le reconoce el derecho a la permanencia y a progresar dentro de un esquema de puestos en base a la antigüedad y/o al mérito. Este sistema pone mayor énfasis en los valores de la imparcialidad, igualdad y transparencia. Francia, Bélgica y España son ejemplos de burocracias de carrera.

La burocracia legal racional con *orientación profesional o sistema de empleo*, como comúnmente se lo denomina, es aquel en el que se recluta para un puesto específico y no para incorporarse a un grupo profesional o cuerpo más amplio que lo habilite a desempeñar diferentes cargos. El sistema de reclutamiento es abierto, es decir, todas las posiciones de la pirámide organizacional pueden ser provistas por candidatos externos a la administración. En el proceso de

selección el mayor énfasis está puesto más en las competencias que en las credenciales educativas. A los agentes que acceden bajo este modelo no se les garantiza inamovilidad ni tampoco son promovidos para el desarrollo de una carrera. Los valores subyacentes a este formato son los de la efectividad, eficacia y eficiencia. Holanda, Suecia y los países nórdicos europeos adoptan este tipo de sistemas (Martínez Puón 2011; Iacoviello, Strazza y Llano, 2011; Dussauge Laguna, 2005; Longo, 2004; Heredia, 2002; Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007b).

A estos dos modelos puros se suman otros formatos híbridos que tienden a fusionar, en dosis variables, elementos y valores propios de los sistemas de carrera y de empleo, tendencia que siguen algunos proyectos de reforma impulsados en los últimos años. El neweberianismo es una expresión de estas modalidades burocráticas eclécticas que asumen los procesos de modernización contemporáneos (Martínez Puón, 2011; Pulido, 2005; Longo 2004, en Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Llano, 2015).

Independientemente del modelo de servicio civil que se cristalice en el transcurso del proceso de institucionalización, todos ellos comparten una serie de «elementos básicos» transversales orientados a asegurar la protección de burocracias profesionales. Una administración profesional, según Longo (2004), es aquella dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático de gobierno, pero no patrimonializada por ésta, lo cual implica consolidar una esfera estable de neutralidad, autonomía y competencia técnica, cimentada en torno al mérito. Los políticos sólo lideran las burocracias, no las conforman ni tampoco la poseen discrecionalmente.

Esos impulsos por instaurar un sistema meritocrático que asegure la imparcialidad y la eficiencia coexisten con una presión persistente, y muchas veces arrolladora, por extender la injerencia política sobre los puestos públicos con el fin de asegurar la *responsiveness* de la burocracia hacia el gobierno. La línea divisoria refleja el equilibrio resultante de esas dos tendencias en tensión. Si la balanza se inclina a favor de un rol dominante involucramiento de la burocracia sobre el proceso de políticas públicas se puede desatar una crisis de legitimidad, mientras que un diseño fundado en la supremacía de los políticos puede conducir a una crisis de efectividad y de propagación de prácticas particularistas (Aberbach, Rockman y Putman, 1981; Llano, 2017).

Los servicios civiles son instituciones y creaciones inherentemente políticas. Una organización tan sustancialmente vinculada con los asuntos de gobierno no puede ser completamente apolítica. Todos los sistemas reconocen cuotas de cargos de confianza consideradas apropiadas. El problema radica cuando

los niveles de involucramiento político traspasan informalmente esos límites de razonabilidad impuestos legalmente (Peters y Pierre, 2004).

Profesionalizar la administración pública, entonces, entraña el establecimiento de mecanismos meritocráticos básicos de separación de intereses políticos y burocráticos (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2009) que resguarden grados adecuados de gobernabilidad, por un lado, y de autonomía y competencia, por otro lado. Esos arreglos formales e informales comunes a todos los modelos de servicio civil que aseguran la vigencia de administraciones profesionales están ligados a la aplicación de criterios meritocráticos no sólo en materia de ingreso, sino también en decisiones ligadas a la gestión salarial, a la promoción, a la distribución de incentivos, a la permanencia en el cargo y al disciplinamiento de los servidores públicos. Contrapuestamente, la politización de la burocracia conlleva la sustitución de los criterios meritocráticos por criterios discrecionales en todo ese espectro de asuntos relativos a la gestión de recursos humanos (Dussauge Laguna, 2005; Peters y Pierre, 2004).

El objetivo es entonces evaluar en qué medida las burocracias municipales, en términos prácticos y no meramente formales, están politizadas o profesionalizadas, en cualquiera de sus variables formatos. En otras palabras, ¿hasta qué punto los sistemas de empleo municipal alcanzan esos arreglos meritocráticos mínimos que reflejan la existencia de servicios civiles?

2.2. ¿CÓMO MEDIR EL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES LOCALES?

La medición del nivel de institucionalización de los servicios civiles, o de su contracara, el grado de politización, lejos está de ser una tarea sencilla. No es posible calcular con precisión ni la cantidad de patronazgo¹⁴ (Geddes, 1996) ni tampoco el arraigo de los sistemas meritocráticos, sin embargo, se han realizado esfuerzos académicos para estimar su alcance a través de diversas herramientas. Distintos estudios han recurrido a *indicadores*, *escalas* o *índices* para aproximarse al estado de desarrollo de las burocracias profesionales o de enraizamiento de los sistemas de patronazgo.

Algunos trabajos han utilizado un *indicador* simple o un *mix de indicadores* independientes como proxies de los fenómenos en cuestión. Tal como se señaló precedentemente, ciertos autores han asimilado el patronazgo al gasto salarial (Gordín, 2001; Calvo, 2014; Remmer, 2007) y otros a una combinación del tamaño del empleo público y nivel de afiliación partidaria (Scherlis, 2005). Igualmente, la profesionalización de la burocracia ha sido equiparada a la

tasa de designaciones políticas, esto es la proporción de cargos provistos por criterios de confianza política en relación al universo de empleados públicos (Ferraro, 2009). La ventaja de estos instrumentos radica en su sencillez, pero presentan la limitación de no capturar las manifestaciones del fenómeno en sus distintas dimensiones. Asimismo, el plano institucional, principalmente informal, escapa a este tipo de metodologías netamente cuantitativas.

Otros autores han desarrollado *escalas* para analizar el nivel de profesionalización de las burocracias. Una referencia clásica dentro de este espectro de estudios es la «escala weberiana», elaborada por Evans y Rauch (2000), mediante la cual se evalúa en qué medida los aparatos administrativos presentan ciertos atributos estructurales burocráticos, como el ingreso meritocrático, las promociones internas, la estabilidad y salarios competitivos. En otras palabras, los autores analizan hasta qué punto las burocracias emplean reclutamiento meritocrático y garantizan la existencia de carreras predecibles, estables y estimuladoras en el largo plazo, por oposición a esquemas organizacionales patrimonialistas y prebendarios. A esta metodología subyace la idea de que las burocracias se ubican a lo largo de un continuum entre un extremo patrimonialista y otro legal racional tradicional (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2010).

El uso de este tipo de instrumento de medición para evaluar el grado de desarrollo de las burocracias ha sido cuestionado. Silberman (1993) señala que las escalas no proporcionan una adecuada taxonomía de las burocracias profesionales. Pretender determinar cuán racional es una organización administrativa presuponiendo que el extremo óptimo del espectro equivale al modelo weberiano, conduce a subvaluar a burocracias legales racionales altamente consolidadas que han adoptado otros modelos de modernización, como sucede en el caso americano o británico.

Acogiendo esas miradas críticas, estudios más recientes han buscado complementar y perfeccionar el influyente trabajo de Evans y Rauch. Este es el caso de Dahlström, Lapuente y Teorell (2009, 2010), para quienes la institucionalización de los servicios civiles no ha seguido una trayectoria unidireccional de sistemas de patronazgo a modalidades legales racionales weberianas. Según estos autores las transiciones de sistemas de patronazgo hacia burocracias meritocráticas han decantado en dos grandes modelos, semejantes a los identificados por Silberman (1993): uno abierto próximo a las organizaciones privadas y otro cerrado que implica un andamiaje de regulaciones y protecciones diferenciales del empleo público. Las administraciones públicas, consecuentemente, no sólo se posicionarían dentro de una dimensión patrimonialización–profesionalización, también se emplazan en el marco de un eje apertura–cierre burocrático.

También es posible identificar otros trabajos que en lugar de determinar el posicionamiento espacial de los sistemas de empleo público entre dos polos de patrimonialización-racionalización, apelan a *índices* para simplemente determinar el grado o bien de profesionalización o bien de politización de las burocracias. En esta línea, el BID aplica un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) para medir el nivel de aproximación de los sistemas de empleo estatal a una constelación de características «ideales» mínimas que debería reunir una administración profesional (BID, 2014). Por otra parte, Kopecký et al. (2008, 2011, 2012) construyeron un Índice de Patronazgo Partidario (IPP) para evaluar la extensión y profundidad de esa institución informal. Estos instrumentos presentan un gran potencial para captar la naturaleza de cada uno de los fenómenos por separado. Sin embargo, si se parte de la premisa que el patronazgo y racionalización burocrática son el anverso y reverso de una misma moneda, estos métodos no permiten abordar simultáneamente la expresión de ambos fenómenos en una organización burocrática. Sólo habilitan a presuponer que una baja valoración de los índices indicaría la manifestación de su opuesto, sin realmente aprehender sus expresiones específicas. Por ejemplo, un sistema de empleo público que obtenga una reducida puntuación en términos de IDSC o del Subíndice de Mérito que lo constituye, podría interpretarse automáticamente, sin evidencia empírica mediante, como muestra de un elevado grado de politización de la burocracia en cuestión.

Dadas las restricciones y ventajas de estas metodologías reseñadas, el instrumento que más se ajusta al objetivo del presente trabajo es el diseñado por Dahlström, Lapuente y Teorell (2009, 2010), aunque bajo una versión reformulada. Para el estudio de las burocracias comunales se propone construir un índice basado en una escala numérica bipolar cuya extremidad inferior representa altos niveles de politización y cuya extremidad superior equivale a elevados grados de profesionalización. A diferencia del método de referencia, en este caso se trabajará sólo con una dimensión (politización *vis à vis* profesionalización) y el polo considerado «óptimo» únicamente representará aquellos atributos estructurales y conductuales mínimos que un servicio civil debe reunir para que sea considerado como tal, independientemente de la modalidad que asuma. Esta alternativa presenta la ventaja de adaptar el instrumento a contextos particulares mediante la adición de variables que se asocien a ciertos formatos de función pública específicos. Por ejemplo, las burocracias locales mendocinas comparten un esquema organizativo común al estar regidas por un estatuto del empleo municipal sancionado en el orden provincial. Si se pretende evaluar el grado de desarrollo de las administraciones comunales

mendocinas, a ese piso de notas mínimas que caracterizan al horizonte de máxima de un servicio civil se podrán agregar algunas peculiaridades del modelo administrativo compartido.

Para la producción de datos esta herramienta contempla la utilización de un cuestionario estructurado (electrónico y personalizado) con foco en la evaluación de las percepciones, dentro de una escala de 1 a 5. Este diseño presenta dos virtudes. En primer lugar, la aplicación de una escala estandarizada garantiza la comparabilidad y simplifica el procesamiento de datos y, en segundo lugar, facilita la expresión de los entrevistados al no requerir un conocimiento teórico preciso de la temática poniendo en valor su experiencia y conocimiento práctico. En un ámbito en el que prevalecen grandes dificultades para acceder a información relativa al empleo público y en el que las decisiones en materia de personal están atravesadas por criterios informales, es inviable la posibilidad de obtener respuestas «exactas» (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2010).

El cuestionario abarca una serie de tópicos relacionados a los principales componentes de un sistema de gestión de empleo público, como lo son reclutamiento y selección, remociones, desarrollo, gestión salarial y evaluación del desempeño. El formulario se despliega en 11 ítems cuyas respuestas se estructuran en escalas bipolares, donde cada extremo representa un escenario de máxima politización o de máxima profesionalización. El índice de profesionalización de los municipios se calcula como un promedio simple del conjunto de respuestas.

La muestra a la que se aplica el cuestionario comprende a los empleados municipales de planta permanente y temporaria, contratados y regidos por otras modalidades de vinculación, que se desempeñan en el poder ejecutivo de los Municipios que integran el área metropolitana mendocina, compuesta por Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo, Maipú y Las Heras. No se incluye a los ocupantes de puestos de confianza política por tratarse de cargos de libre nominación, no sujetos a procesos de selección. La estimación del índice se complementa con una serie de indicadores relativos al tamaño de la burocracia, a los niveles de flexibilización del empleo público y al costo de las plantillas. Estos instrumentos cuantitativos se triangulan con entrevistas a funcionarios a cargo de las áreas de gestión de recursos humanos, referentes sindicales y concejales.

Se optó por un muestreo no probabilístico de tipo intencional por no contar a priori con el listado de empleados de los municipios escogidos. El período de análisis cubre el año 2017 y el 2018 en relación a algunos aspectos puntuales. La muestra incluyó un total de 152 casos válidos distribuidos entre los municipios de Godoy Cruz (20), Guaymallén (29), Las Heras (32), Luján de Cuyo

(26), Maipú (22) y Ciudad de Mendoza (23). La mayor cantidad de casos fue recolectada vía cuestionario electrónico (79,6%) y el resto mediante la variante personalizada (20,4%). Asimismo, se realizaron entrevistas a 5 referentes sindicales, 4 secretarios legislativos, 18 concejales y 9 funcionarios de áreas responsables de la gestión de recursos humanos y de otras dependencias.

3 RESULTADOS

3.1. MARCO INSTITUCIONAL Y PROCESOS DE REFORMA

3.1.1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DEL EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL MENDOCINO¹⁵

Hasta 1992 un mismo cuerpo normativo, compuesto por regulaciones estatutarias (Decreto–ley N° 560/73), escalafonarias (Ley N° 5126/86), salariales y relativas a licencias (Ley N° 5811/91), regía el empleo público provincial y municipal. Ese año, en el marco de un embrionario proceso de modernización, se sancionó una legislación específica para los servidores municipales que conllevó la unificación de disposiciones estatutarias, escalafonarias y ligadas a las convenciones colectivas del sector público local en un solo cuerpo: la Ley N° 5892/92.

El estatuto–escalafón adopta un formato genérico próximo a un sistema de carrera. Para el staff estable, la ley establece que las vacancias en la categoría inicial de cada agrupamiento serán cubiertas mediante un proceso de selección abierto, mientras que los restantes puestos deberán ser provistos a través de mecanismos de selección cerrados en los que sólo participarán los agentes municipales en funciones, excepto cuando la carencia de postulantes idóneos obligue a externalizar el reclutamiento. La norma también admite la conformación de un colectivo de agentes temporarios incorporados bajo diversas modalidades de contratación¹⁶, aunque sin estar explícitamente sujetos a procesos competitivos.

Sin embargo, el apresurado y controvertido tratamiento que se le dio al proyecto de ley dejó serios vacíos legales que terminaron favoreciendo la discrecionalidad e impidiendo, consecuentemente, la plena implementación del nuevo sistema de carrera.

La Ley N° 5892/92 delegó en los municipios la definición de diversos aspectos que hacen a la esencia de un sistema de función pública, dando lugar al arbitrio y la aplicación marginal de la norma. En tal sentido, el estatuto–escalafón preveía que las comunas, con la previa participación de los sindicatos municipales, dictaran un nomenclador de funciones en el que se determinarían,

además de las funciones, su ubicación y tramo dentro de los agrupamientos y las categorías que corresponden a los agentes que las desempeñen. Asimismo, el dispositivo debería establecer puntos cruciales como el proceso de selección y las condiciones tanto de ingreso como de promoción.

Transcurrido más de un cuarto de siglo desde la aprobación del estatuto-escalafón de los agentes locales, algunos municipios aún no han sancionado su nomenclador de funciones y, en consecuencia, un amplio abanico de cruciales elementos que debería estar contenido en dicha herramienta, queda no reglado o regido, supletoriamente, por otras leyes. Así, tal escenario ha favorecido la discrecionalidad y la coexistencia de figuras del antiguo y actual régimen de empleo público.

A este entramado de legislaciones aplicables al sector público se le agregan también regulaciones del sector privado en lo relativo a las modalidades de contratación del personal. Además de designar agentes conforme a las figuras contempladas en el estatuto-escalafón, los municipios pueden incorporar temporalmente personal a través del sistema de contratos de locación encuadrado en el Código Civil (Mobilia, 2004). A mediados de los noventa este tipo de contratación pasó de la restricción absoluta a instalarse como una práctica estatal habitual en el orden provincial y municipal (Cuoghi, 2000; Mobilia, 2004).

3.1.2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS IDENTIFICADAS

En los últimos años los municipios del Gran Mendoza han impulsado reformas dirigidas, principalmente, a controlar la inversión en personal, reordenar las plantas, capacitar e introducir innovaciones tecnológicas. Las medidas no se desprenden de un plan de modernización orientado a implementar un sistema integral de gestión de recursos humanos asentado sobre bases meritocráticas, se trata más bien de esfuerzos desarticulados con una fuerte impronta coyuntural. Se han motorizado algunos incipientes cambios que no logran demarcar, en su conjunto, una trayectoria hacia la profesionalización de las burocracias locales. En términos generales, las reformas administrativas revisten las siguientes características:

a) *Tendencia al ordenamiento, reestructuración y control de plantillas.* La reducción del tamaño de la burocracia ha sido un eje prioritario en la mayor parte de los municipios, especialmente en aquéllos que han atravesado procesos de recambio de partido en el gobierno.

b) *Foco en los ascensos*. Las promociones han ocupado un lugar central en las agendas de reforma local. Los municipios han aplicado distintos procedimientos, con niveles de competencia diferenciales, para definir las recategorizaciones. En algunos casos se ha puesto el énfasis en los ascensos como política de mejora salarial y en otros como mecanismo para materializar las expectativas de progreso en la carrera.

c) *Preeminencia de las políticas de capacitación*. Las comunas han direccionado acciones, más o menos sistematizadas, hacia la formación del personal. Las iniciativas abarcan desde la implementación de un cronograma anual de capacitación hasta iniciativas más fragmentadas como el desarrollo puntual de planes de terminalidad de estudios o tecnicaturas en gestión pública en el marco de convenio con instituciones educativas.

La atención se ha centrado en comprimir la burocracia y «mejorar lo que está», mediante políticas de capacitación y movilidad. No se advierten programas de profesionalización de las burocracias que encaucen, bajo una mirada sistémica y vertebradas en torno al principio meritocrático, al conjunto de cambios administrativos. Se tiende a impulsar modificaciones descoordinadas y aisladas como producto de restricciones presupuestarias, demandas corporativas y, eventualmente, de iniciativas de modernización. Sólo en Godoy Cruz las reformas se enmarcan dentro de un plan general que incluye, entre otras metas, la profesionalización de la administración.

Desde la esfera sindical se cuestiona el carácter predominantemente nominal y enunciativo de esas reformas específicas a raíz del gran peso que tiene el componente político en la gestión de recursos humanos a nivel local.

3.2. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS MUNICIPIOS DEL GRAN MENDOZA

El estudio incluyó el cálculo de indicadores relativos al tamaño de las burocracias locales, composición, nivel de flexibilización y el peso fiscal del empleo público. Los indicadores han sido estimados a partir de la información publicada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Nº 7.314) y de datos extraídos de los presupuestos municipales.

El *volumen* de las administraciones locales, medido a partir de la relación entre cantidad total de agentes y la población total del departamento, es mar-

cadamente heterogéneo (ver Gráfico 1). Estimado en esos términos, el tamaño de la burocracia de Ciudad de Mendoza (2,4%) casi triplica la dimensión del aparato estatal de la comuna de Godoy Cruz (0,9%). No obstante, cabe destacar que este indicador no dimensiona el peso de las contrataciones encauzadas por la vía de la tercerización de servicios municipales, aspecto que, en caso de incluirlo, podría introducir variaciones en los resultados.

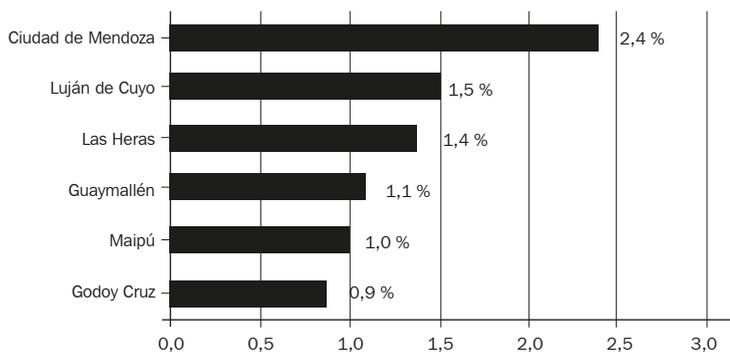
La *composición actual* de las burocracias no es uniforme, según puede observarse en el Cuadro 1. Mientras que más del 75% de las plantillas de Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo están conformadas por agentes permanentes, en las restantes localidades se advierte una mayor grado de flexibilización, aunque canalizada mediante distintas modalidades de contratación. A las figuras temporarias previstas en el estatuto municipal (Ley 5892/92) recurren las comunas de Las Heras (44,5%) y Ciudad de Mendoza (38,2%), en tanto Godoy Cruz se inclina por utilizar contratos de locación de servicios u obras (28,7%).

La evolución del *grado de flexibilización* del empleo público (Gráfico 2), esto es la proporción de contratados sobre el total de servidores, tiende a descender en todos los municipios, excepto en Godoy Cruz, donde ha registrado un sistemático incremento, representando el 40,2% del conjunto de trabajadores en el año 2017. En las demás localidades el porcentaje de contratados no supera el 9,3% del conjunto de empleados, siendo Guaymallén el municipio en el que este grupo tiene una menor participación (2,3%).

El peso de las nóminas salariales no es uniforme. El gasto en personal promedio de los municipios del Gran Mendoza asciende al 47% de las erogaciones totales, siendo Guaymallén (56%) la comuna que destina una mayor proporción de sus recursos a salarios y Godoy Cruz (32%) la institución que invierte menos. El porcentaje de erogaciones salariales sobre el gasto total ha sufrido una contracción en el período 2008–2017 en relación al año base en la generalidad de las comunas. Salvo el caso de Godoy Cruz, donde se registra una persistente tendencia a la baja, las trayectorias del peso fiscal del empleo público de cada municipio fueron fluctuantes hasta el 2016, año a partir del cual la gravitación de la inversión en personal se comprimió en todos los municipios (ver Gráfico 3).

Gráfico 1.

Empleados públicos en relación a la población.
Municipios del Gran Mendoza. 2017



Fuentes: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2017, Anexo 19; INDEC, Proyecciones población 2017.

Cuadro 1.

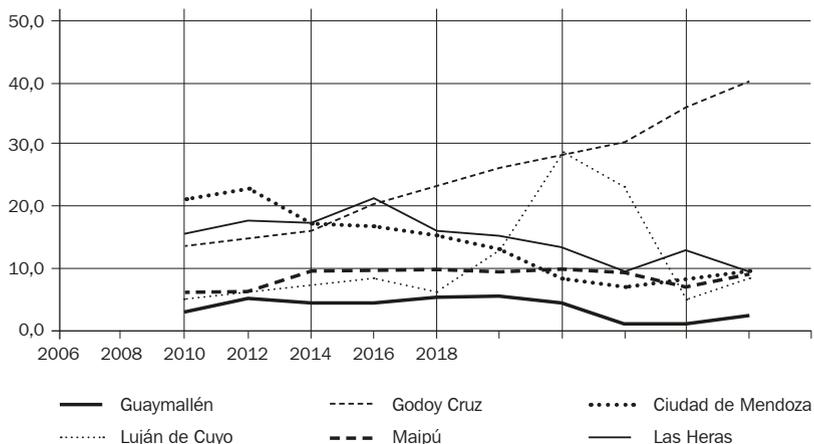
Composición de la planta de personal. Municipios Gran Mendoza. Año 2017
(proporción de empleados según modalidad de contratación)

	Planta personal permanente		Planta personal temporario		Contratos locación servicios/obras		Total personal	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Guaymallén	2853	81,6	566	16,2	77	2,2	3496	100
Godoy Cruz	1138	63,7	136	7,6	512	28,7	1786	100
C. de Mendoza	1523	53,3	1092	38,2	242	8,5	2857	100
Luján de Cuyo	1572	76,8	315	15,4	160	7,8	2047	100
Maipú	1504	77,8	271	14,0	157	8,1	1932	100
Las Heras	1477	47,1	1395	44,5	266	8,5	3138	100

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2008–2017, Anexo 19.

Gráfico 2.

Evolución grado de flexibilización del empleo público. Años 2008–2017. Municipios del Gran Mendoza

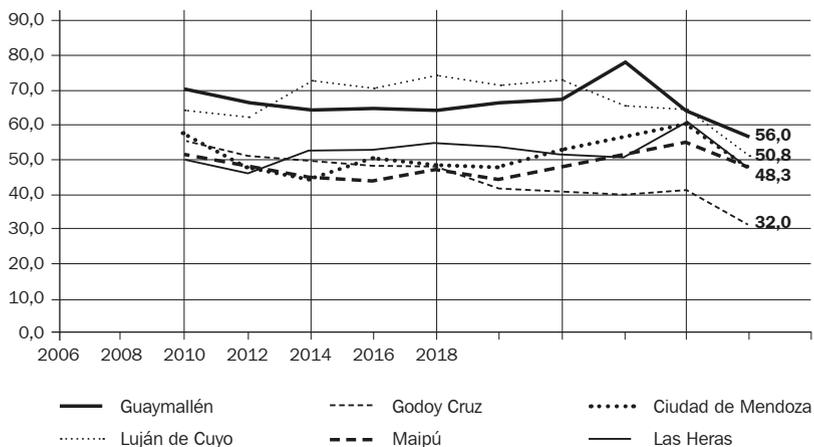


Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2008–2017, Anexo 19.

24

Gráfico 3.

Evolución peso fiscal del empleo público. Años 2008–2017. Municipios Gran Mendoza



Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2017, Anexo 2.

3.3. ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES MUNICIPALES

El índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM) se mide a partir de una escala bipolar de 1 a 5 en la que 1 representa escenarios de politización y 5 indica contextos de profesionalización en relación a diversos componentes de un sistema de gestión de empleo público, entre ellos, selección, desvinculación, movilidad, salario, desarrollo y evaluación del desempeño. A la cabeza del ranking de IISCM (Cuadro 2) se ubica la Ciudad de Mendoza (3,1), seguida por Godoy Cruz (3), Guaymallén (2,7), Luján de Cuyo (2,6), Maipú (2,6) y, finalmente, Las Heras (2,1). La mayoría de los municipios tiende a aproximarse al polo que denota la preeminencia de criterios discrecionales en la gestión de recursos humanos. Sólo Ciudad de Mendoza se posiciona apenas por encima de la mitad de escala, reflejando una mayor profesionalización de la burocracia, aunque con persistencia de patrones de politización.

Si se desagrega el IISCM en sus distintas dimensiones (Ver Cuadro 3), se advierte que las decisiones ligadas a las desvinculaciones (3,1) y la movilidad (3,1) son percibidas como asentadas sobre bases más técnicas e imparciales. Opuestamente, equidad (2,1) y competitividad salarial (2,4) son los aspectos más politizados o mayormente atravesados por criterios discrecionales, según la mirada de los empleados municipales.

Las dimensiones asociadas al ingreso del personal, como reclutamiento (2,7), órganos (2,8), mecanismos (2,7) y criterios de selección (2,5) obtienen valoraciones cercanas al extremo indicativo de un enraizamiento más profundo, aunque no pleno, del patronazgo. El rango dentro del que se posiciona el conjunto de aspectos ligados a la selección (2,5 a 2,8) da cuenta de la presencia de bolsones de incorporaciones meritocráticas, dato que resulta llamativo si se tiene en cuenta que los ingresos se realizan, preponderantemente, mediante contratos de locación, instrumentos no mediados por instancias de selección. Probablemente esta inconsistencia esté asociada a la reciente introducción de mecanismos competitivos para el progreso en la carrera en una buena parte de los municipios estudiados (Entrevistas).

Por otra parte, la valoración asignada a las políticas de evaluación del desempeño (2,6) revela la inexistencia o rutinización de los mecanismos de evaluación. Sin embargo, el puntaje no equivale al extremo máximo de politización, lo cual supondría algún nivel de institucionalización de los sistemas de evaluación, al menos en áreas o rangos de puestos específicos. Estas percepciones presentan cierto grado de incongruencia si se considera que, salvo casos excepcionales, no están ni formalizados ni operativos dispositivos de evaluación del desempeño.

Cuadro 2.

Índice de profesionalización de las burocracias locales (1–5)

Departamento	Media	
Ciudad de Mendoza	3,1	5= + profesionalización  1= + politización
Godoy Cruz	3,0	
Guaymallén	2,7	
Luján de Cuyo	2,6	
Maipú	2,6	
Las Heras	2,1	

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

Cuadro 3.

IISCM Gran Mendoza: desagregado por dimensiones

Dimensiones Índice			Promedio (1-5)
Reclutamiento	Reclutamiento parcializado y opaco	Reclutamiento democrático, transparente y meritocrático	2,7
Mecanismos de selección	Mecanismos de selección discrecionales	Mecanismos de selección meritocráticos	2,7
Criterios de selección	Aplicación de criterios discrecionales	Aplicación de criterios objetivos	2,5
Órganos de selección	Órganos de selección con escasa o nula autonomía	Órganos de selección autónomos	2,8
Desvinculaciones	Remociones arbitrarias	Remociones meritocráticas y/o basadas en criterios objetivos	3,1
Movilidad	Movilidad basada en criterios arbitrarios	Movilidad basad en criterios objetivos y técnicos	3,1
Equidad salarial interna	Remuneraciones inequitativas	Remuneraciones equitativas	2,1
Competitividad salarial	Remuneraciones directivas no competitivas	Remuneraciones directivas competitivas	2,4
Incentivos monetarios y no monetarios	Distribución arbitraria de los incentivos monetarios y no monetarios	Distribución imparcial y técnica de los incentivos monetarios y no monetarios	2,7
Progreso en la carrera	Promociones arbitrarias	Promociones meritocráticas	2,6
Evaluación del desempeño	Inexistencia o rutinización de mecanismos de evaluación del desempeño	Mecanismos de evaluación del desempeño efectivos y confiables	2,6
Promedio (1–5)			2,7

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

3.4. SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN RELACIÓN A DIMENSIONES SELECCIONADAS QUE INTEGRAN EL IISCM

3.4.1. PROCESOS DE SELECCIÓN

La dimensión *mecanismos de selección* presenta un abanico de situaciones muy variado, aunque con una inclinación casi generalizada hacia grados más elevados de politización. Sólo Ciudad de Mendoza (3,7) obtiene un valor más próximo al extremo que denota escenarios de aplicación de procedimientos competitivos y formales de reclutamiento, en tanto Godoy Cruz (2,8), Guaymallén (2,8) y Maipú (2,7), Luján de Cuyo (2,4) y Las Heras (1,8) se acercan en mayor medida al polo asociado al predominio de la discrecionalidad e informalidad en las instancias de contratación de personal.

Cuadro 4.

IISCM Gran Mendoza: mecanismos de selección

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
Mecanismos de selección	Mecanismos de selección discrecionales	Mecanismos de selección meritocráticos	Puntos (1-5)						
<i>Pregunta.</i> Los empleados municipales son predominantemente contratados a través de...	...prácticas arbitrarias, informales y/ o flexibles que eluden los procesos meritocráticos formalmente establecidos, con posibilidades de posterior regularización («pase a planta»)	...mecanismos formales, competitivos, objetivos e imparciales	3,7	2,8	2,8	2,4	2,7	1,8	2,7

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

Las altas puntuaciones consignadas a esta dimensión, principalmente en el caso del municipio capitalino, podrían estar vinculadas más a la reciente aplicación de procesos de ascensos que de incorporación. El nivel de legalización de mecanismos meritocráticos de acceso y su implementación efectiva son sumamente bajos. En el plano de la informalidad se adoptan algunos arreglos técnicos aislados, pero sin las garantías de imparcialidad que un procedimiento competitivo requiere.

En tal sentido de las entrevistas e información proporcionada por los funcionarios consultados se desprende que únicamente Godoy Cruz (Ord. 5685/08) y Ciudad de Mendoza (Dec. 122/16) habrían aprobado sus respectivos nomencladores de funciones, norma que condensa los elementos básicos para el despliegue de los procesos de selección. En cambio, los municipios de Luján, Maipú y Las Heras no habrían institucionalizado aún sus respectivos nomencladores. En lo que respecta a la situación de Guaymallén, no se cuenta con información relativa a este punto.

El grado de formalización específica de los procedimientos de selección es aún más bajo. Se ha identificado regulación puntual en materia de selección sólo en el caso de Godoy Cruz. Dicha localidad aprobó, recientemente, un régimen de concursos para el ingreso y promoción a la administración municipal (Ord. 6618/17) que contempla, dentro del diseño de carrera estipulado por la Ley 5892/92, el desarrollo de 3 métodos, o combinación de ellos, para la cobertura de cargos de planta permanente: 1) concurso de antecedentes, 2) concurso de antecedentes y prueba de oposición o suficiencia y 3) concurso de antecedentes y evaluación de competencias. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que, según la información suministrada por los municipios, la incorporación de contratados y personal temporario no está sujeta, institucionalmente, a instancias de competencia en ningún municipio.

En la práctica, tal vacuidad e indefinición regulatoria ha propiciado la flexibilización e informalización de los procesos de selección. En general, el personal municipal ingresa a través de designaciones directas o mediante modalidades contractuales transitorias no supeditadas legalmente a procedimientos meritocráticos (contratos de locación, figuras eventuales previstas en la Ley 5892/92, entre otras). Sólo en algunos casos se instrumentan mecanismos o requisitos no reglados para el acceso al aparato municipal mediante contrato, como el análisis de antecedentes (CV), la realización de entrevistas o la solicitud de titulación universitaria. Posteriormente, el personal es efectivizado en la estructura estable por la vía de pases a planta, no necesariamente mediados por instancias de acreditación de idoneidad y competencias para el ejercicio de los

puestos en cuestión. Las exigencias para la regularización de los empleados en algunos casos se limitan a requerimientos ligados antigüedad y al registro de inasistencias y sanciones disciplinarias, mientras que en otros se incluyen procedimientos más orientados a validar los conocimientos y capacidades para la ocupación de los cargos, como la aplicación de entrevistas, evaluaciones informales de desempeño o presentación de proyectos, muchos de ellos determinados adhocráticamente por las respectivas órganos de selección (Entrevistas).

Durante el período analizado sólo en Godoy Cruz se ha constatado la implementación, más sistematizada y planificada, de concursos abiertos para cubrir cargos de planta permanente, correspondientes al agrupamiento profesional y técnico (ingenieros, enfermero profesional, médico e inspector vial). Pero aún se trata de un «sistema en transición» si se tiene en cuenta que coexiste con procesos de reclutamiento no competitivos. Por ejemplo, en paralelo a la ocupación de 7 cargos por la vía de concursos en el 2018, se produjo un incremento de 21 contratos de locación entre 2017 y 2018¹⁷, figuras a lo sumo atadas a la presentación de credenciales académicas (Entrevistas; Encuestas). En otros casos se han realizado convocatorias aisladas a concursos para la contratación de integrantes del ballet y/o de la orquesta municipales (Ciudad de Mendoza y Maipú) (Entrevistas).

Otro fenómeno recurrentemente mencionado en las entrevistas es el de la canalización de las prestaciones a través de la tercerización de servicios, principalmente de limpieza y recolección de residuos. En contextos altamente politizados, estas prácticas pueden dar lugar a la potenciación del patronazgo por la periferia del sistema formal de empleo público a través de la contratación de trabajadores sobre la base de recomendaciones emanadas de funcionarios municipales. De materializarse este tipo de accionar, se trataría de una versión de patronazgo local reformateada, con márgenes de contratación más laxos y menos visibles.

Independientemente de la ocasional suspensión de los ingresos que se produjo en la coyuntura de crisis fiscal que caracterizó al período de análisis, persisten ciertos patrones de contratación transversales que trascienden los tiempos. Salvo circunstancias excepcionales, en general, los procesos de selección siguen una dinámica bifásica en los municipios del Gran Mendoza: una instancia inicial de acceso no meritocrático, en períodos dispares, mediante modalidades flexibles de contratación sucedida por otra etapa de blanqueo, normalmente masivo, en las posiciones estables de la burocracia. La estructura compuesta bajo esa lógica podría ser circundada por bolsones de discrecionalidad conformados por cupos de puestos concedidos por las empresas prestatarias de servicios públicos para su distribución política.

Diversas razones se atribuyen al uso casi exclusivo de las contrataciones provisorias para la incorporación de personal a los estados municipales que van desde su funcionalidad política hasta su carácter flexible y su potencialidad para inyectar competencia técnica o cubrir necesidades de personal en situaciones de urgencia, principalmente, en los municipios que están atravesando etapas de recambio de gestión. También se argumenta que las comunas se repliegan en estas figuras eventuales porque a nivel agregado representan menores costos fiscales, aunque en algunos casos se reconoce que permiten mejorar la oferta salarial destinada a profesionales. Las dificultades para concursar los puestos de naturaleza operativa es otra razón que se esgrime para eludir los procesos competitivos. El contrato de locación es la herramienta preferentemente utilizada para captar profesionales, mientras las modalidades eventuales contempladas en la Ley 5892/92 constituyen el medio para reclutar a personal abocado a servicios (Entrevistas, Encuestas).

Cuadro 5.

IISCM Gran Mendoza: reclutamiento

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
			Puntos (1-5)						
Reclutamiento	Reclutamiento parcializado y opaco	Reclutamiento democrático, transparente y meritocrático							
<i>Pregunta.</i> Las convocatorias para cubrir puestos vacantes...	....no se publicitan o son difundidas parcial, expeditiva o escuetamente a través de medios casi inaccesibles al público objetivo, con el fin de direccionar de discrecionalmente la cobertura del puesto	....son detallada y ampliamente difundidas mediante sitios web institucionales, portales de postulación en línea, boletines oficiales, medios de comunicación masiva y/o carteleras, de tal forma que garanticen una competencia en condiciones de igualdad.	3,7	3,6	2,7	2,8	2,1	1,5	2,7

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

La media alcanzada por la variable reclutamiento de personal (2,7) indicaría una tendencia hacia la politización de las prácticas asociadas a esta dimensión. El reclutamiento es percibido como más parcial y opaco en los casos de Luján de Cuyo (2,8), Guaymallén (2,7), Maipú (2,1) y, principalmente, Las Heras (1,5). Sólo Ciudad de Mendoza (3,7) y Godoy Cruz (3,6) alcanzan puntuaciones representativas de niveles más elevados de transparencia e imparcialidad en materia de convocatorias para la provisión de cargos vacantes. Al igual que en la dimensión anterior, las respuestas se refieren, predominantemente, a la política de publicidad de los llamados a concursos internos.

La institucionalización formal de los canales de divulgación de las convocatorias es limitada. Godoy Cruz es el único caso en el que se ha detectado regulaciones ligadas a la difusión de los procesos de selección. En tal sentido, la Ordenanza N° 6618/17 y su respectiva reglamentación prevén la promoción de las convocatorias, según se trate de concursos abiertos o cerrados, vía página web municipal, intranet, avisadores, correo electrónico, Boletín Oficial o diarios de distribución masiva. Sin embargo, existen prácticas de publicidad en el plano de la informalidad y con una impronta más bien coyuntural. Además de Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza y Luján de Cuyo reportan el uso de medios, como periódicos, sitios web municipales, oficinas de empleo, cartelería interna o Facebook, para la búsqueda de aspirantes (Entrevistas; Encuestas).

De las entrevistas emerge el desarrollo de fuentes de reclutamiento, generalmente no enmarcadas en convenios o normas legales¹⁸, que se activarían para satisfacer las necesidades ocasionales de personal como ser instituciones educativas y profesionales (Guaymallén y Las Heras) y bolsas de trabajo municipales (Guaymallén). Algunas comunas han conformado una suerte de bancos no reglados de CVs proporcionados por interesados.

Pero en general, según lo informado, no se han institucionalizado políticas orientadas a garantizar el reclutamiento abierto, democrático y transparente. En su lugar, predominan prácticas desarticuladas y circunstanciales. El único municipio que ha desarrollado un sitio específico para garantizar la difusión de los llamados a concurso es Godoy Cruz¹⁹.

Estos arreglos aislados, más o menos formalizados, se complementan con prácticas discrecionales inherentes a escenarios de profundo enraizamiento del patronazgo. En ciertos casos, algunos empleados entrevistados manifiestan desconocer prácticas de publicidad de las posiciones vacantes o, directamente reportan su inexistencia en lo que respecta a un colectivo o a la totalidad de los cargos (Las Heras, Godoy Cruz). Esta opacidad está asociada al uso extendido de los mecanismos flexibles y no competitivos (al menos formalmente) de

contratación. El filtro inicial del «contacto», la «referencia», «recomendación» o el vínculo «político» o «familiar» sigue teniendo un peso, en algunos municipios predominante, como condición de acceso al estado (Entrevistas, Encuestas).

La dimensión criterios de selección (2,5) es la variable que registra el promedio más bajo dentro del conjunto de las políticas relativas a la gestión de las contrataciones. Todos los municipios se posicionan desde la mitad de la escala hacia abajo, es decir, tienden a incorporar al personal sobre la base de criterios de proximidad política, ideológica o personal o, a lo sumo, de un mix de ponderaciones técnicas y discrecionales. Ciudad de Mendoza (3) y Godoy Cruz (3) son los municipios que puntúan más alto, escoltados por Guaymallén (2,3), Maipú (2,4) y, por último, Las Heras (2). Las acotadas diferencias de las valoraciones obtenidas por los municipios en relación a este punto, hacen presuponer la transversalidad de estas prácticas.

En general, se reconoce la convivencia de criterios arbitrarios y meritocráticos. Los sindicalistas y empleados enfatizan la preponderancia del componente político, mientras que los funcionarios tienden a resaltar la preeminencia de la idoneidad a la hora de seleccionar, aunque admiten, en la mayor parte de los casos, que las contrataciones, aunque asentadas en criterios técnicos, deben originalmente pasar por el tamiz de las redes de afinidades.

En síntesis, para los entrevistados, las decisiones en materia de contratación se mueven, predominantemente, en un péndulo que va desde la «política pura» al reclutamiento de «conocidos pero con ciertos requerimientos técnicos». Sólo en el caso de los concursos, organizados sobre bases técnicas, democráticas y transparentes, y del reclutamiento directo de instituciones educativas, la variable idoneidad adquiriría un rol central y exclusivo (Entrevistas, Encuestas).

Según los funcionarios consultados, la idoneidad tiene una mayor gravitación en la definición de las contrataciones de locación de servicios y, seguramente, de las horas cátedra, no así en el resto de las modalidades de vinculación laboral, para cuya distribución la confianza personal o política, tendría más influjo (Entrevistas, Encuestas).

Los criterios discrecionales que influyen en las incorporaciones son múltiples, entre ellos, las afinidades político-partidarias, ideológicas y personales son recurrentemente mencionados. En relación a este último criterio, el amiguismo y, principalmente, el nepotismo serían prácticas informales de profundo arraigo en los municipios (Entrevistas, Encuestas).

Cuadro 6.

IISCM Gran Mendoza: criterios de selección

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
			Puntos (1-5)						
Criterios de selección	Aplicación de criterios discrecionales	Aplicación de criterios objetivos							
<i>Pregunta.</i> Las decisiones de incorporación de personal se basan en ....	...la prevalencia de afinidades políticas, ideológicas, personales o de parentesco	...la valoración de credenciales académicas, competencias y/u otros méritos técnicamente comprobados	3,0	3,0	2,7	2,2	2,4	2,0	2,5

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

33

3.4.2. DESVINCULACIONES

La dimensión ligada a las políticas de remociones (3,1) es uno de los ejes que registra un promedio más elevado. Los municipios que no han sufrido recambios de color político, como Ciudad de Mendoza (3,7), Maipú (3,5) y Godoy Cruz (3,4) se acercan más al polo asociado a la preeminencia de pautas objetivas para la determinación de las desvinculaciones, mientras que las restantes localidades, donde se han producido sucesiones partidarias, las valoraciones denotan una mayor gravitación del componente discrecional en materia de desvinculaciones, especialmente en el caso de Las Heras (2,5).

Los empleados pueden cesar en sus funciones, según el régimen de empleo público municipal (Ley N° 5892/92), por renuncia, jubilación, reestructuración o por razones disciplinarias. No está previsto el despido por mal desempeño en el ejercicio del cargo. La norma habilita a los municipios a organizar programas de retiro voluntario, siendo frecuente la implementación de moratorias jubilatorias.

Las localidades que siguen gobernadas por los mismos partidos reconocen tasas de rotación moderadas o bajas. El horizonte de estabilidad tiende

a ser mayor. Los despidos arbitrarios son poco frecuentes y las bajas están principalmente asociadas jubilaciones y sanciones. En los restantes casos los escenarios de alternancia han ido acompañados de procesos de masiva remoción de contratados (en sus distintas modalidades)²⁰. Los funcionarios aducen que los contratos no fueron renovados por incumplimiento de funciones y obligaciones (reiteradas inasistencias injustificadas, abandono de tareas, etc.). Contrapuestamente, los referentes sindicales señalan que más bien se trata de despidos arbitrarios por motivos exclusivamente políticos. En tal sentido afirman «...la gestión que viene, viene con su gente y saca a la anterior»... «la municipalidad es una empresa muy política» (Entrevistas).

Cuadro 7.

IISCM: desvinculaciones

			Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guay-mallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Puntos (1–5)						
Desvinculaciones	Remociones arbitrarias	Remociones meritocráticas y/o basadas en criterios objetivos							
<i>Pregunta.</i>	...por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de gobierno	...por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados.	3,7	3,4	2,9	2,7	3,5	2,5	3,1
Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, los agentes son predominantemente removidos...									

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

3.4.4. GESTIÓN SALARIAL

El salario está compuesto por la base remuneratoria de cada categoría más adicionales, suplementos y asignaciones familiares que se definan en cada caso. En convenciones de empleo municipal a nivel provincial se regula la remuneración mínima de cada categoría escalafonaria y, a partir de ese piso, en el ámbito de paritarias estrictamente municipales las comunas determinan su propia escala salarial.

Los complementos también son fijados en paritarias municipales celebradas en el orden provincial, pudiendo ser reemplazados, transformados, revocados o modificadas sus alícuotas por las convenciones municipales. Asimismo, cada comuna puede otorgar premios por productividad acordados en paritarias locales.

Cuadro 8.

IISCM Gran Mendoza: equidad salarial interna

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						Media
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	
			Puntos (1-5)						
Equidad salarial interna	Remuneraciones inequitativas	Remuneraciones equitativas							
<i>Pregunta.</i> Los salarios de los empleados municipales...	...no presentan un equilibrio adecuado entre segmentos de responsabilidad equivalentes a raíz del achataamiento de la pirámide salarial, la proliferación de suplementos y adicionales y/o por su distribución arbitraria	...mantienen un equilibrio razonable entre similares niveles de responsabilidad y son percibidas por los empleados como justas y equitativas en relación a las recibidas por sus pares	2,6	2,4	2,3	2,4	1,7	1,5	2,1

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

En la práctica tales regulaciones configuran un complejo mosaico de diversos adicionales, suplementos, asignaciones, entre los cuales el básico tiende a representar porcentaje menor dentro de la composición total del salario (Llano, 2008). El Acta N°: 20/04, suscripta en la esfera de las paritarias municipales provinciales, establece la estructura remunerativa general en la que se incluyen, entre otros, complementos asociados a la estructura (función jerárquica, riesgo, subrogancia, función crítica), características personales (título, responsabilidad profesional, antigüedad), trabajo adicional (mayor dedicación) y el desempeño (mayor producción, presentismo)²¹.

Del conjunto de dimensiones que integran el índice, aquéllas ligadas a la política salarial son las que registran menores promedios. Las retribuciones tienden a ser percibidas como poco competitivas en relación al mercado y a otras organizaciones públicas y desiguales internamente en virtud de la incidencia de una variedad de complementos remunerativos.

En particular, la equidad salarial (2,1) es el aspecto más rezagado, desde la perspectiva de los empleados. En la totalidad de los casos las valoraciones se inclinan hacia el extremo que indica el predominio de desequilibrios remunerativos vinculados a la compresión de la escala salarial, la multiplicidad de adicionales o las distorsiones introducidas por su distribución arbitraria. Ciudad de Mendoza es la municipalidad que alcanza un puntaje más elevado (2,6), luego se posicionan Godoy Cruz (2,4), Luján de Cuyo (2,4) y Guaymallén (2,3) y, bordeando el extremo inferior, se ubican Maipú (1,7) y Las Heras (1,5).

Se reconocen asimetrías horizontales asociadas a desacoples entre funciones y categorías y a desajustes relacionados a la asignación de complementos retributivos. Algunos entrevistados aluden a la desarticulación entre responsabilidades y categorías. En Las Heras, por ejemplo, al asumir el nuevo gobierno señalan que habían *«choferes con categoría G, cuando una G es un jefe de división, o paleros con categoría E, cuando corresponde a un chofer»*. Esos desarreglos están ligados al uso de las recategorizaciones como mecanismo de incremento salarial (Entrevistas).

El abultado peso de los suplementos salariales es otro factor transversal que genera desigualdades entre puestos de similar responsabilidad. El peso del básico sobre el salario total oscila entre el 40% y el 60%, según los actores entrevistados. En algunos municipios esa proporción fluctúa de acuerdo a la jerarquía de las categorías, aumentando la gravitación de los complementos a medida que ascienden los niveles salariales. Esa pronunciada anchura de la estructura de adicionales *ha «obligado a caer en sistema de adicionales con reglas poco claras»* que ha propiciado su distribución en base a regulaciones

informales, en el mejor de los casos, o su asignación arbitraria, en el peor de los escenarios. En general, se admite que el reparto de los adicionales, no atados a un basamento objetivo y/o técnicos (título, antigüedad, etc.), queda librado a la discrecionalidad de los directivos. Los funcionarios, principalmente, tienden a remarcar que su distribución se rige por reglas no formales orientadas a alinear responsabilidades y salarios al interior de cada área. En cambio, los referentes sindicales, mayormente, sugieren que el arbitrio es la norma imperante, predominando criterios como el «amiguismo» o el «favoritismo político» para su asignación. La subyugación política sería la contracara de la alta cuota del componente remunerativo adicional: su enorme incidencia propicia que te tengan «*agarrado del cuello*» (Entrevistas).

A este cuadro se suman desequilibrios remunerativos verticales. El achataamiento de la pirámide salarial básica es una problemática transversal a todos los municipios. Desde el año 2004 la amplitud del abanico remunerativo ha estado encorsetada a los coeficientes, establecidos por el Acta Paritaria N° 20, para cada categoría. La escala salarial han mantenido una relación de tan sólo 1,71 entre la categoría más alta (I) y la más baja (A), impidiendo la emergencia de esquema de incentivos que estimule el progreso en la carrera (Entrevistas, Llano, 2008). Y si a esa estructura básica se le agrega el componente «complemento», surgen otras situaciones de desigualdad retributivas entre los segmentos de cargos superiores e inferiores. Los funcionarios enfatizan casos de subversión de la pirámide remunerativa en los que los jefes ganan menos que sus empleados por la influencia de adicionales como la antigüedad. Contrapuestamente, sindicalistas y algunos agentes encuestados destacan la existencia de significativas diferencias entre empleados y jefes. Probablemente se refieran a autoridades políticas, las cuales cuentan con escalas salariales diferenciadas, aunque en algunos casos se estiman en base a las aplicadas a los empleados municipales²².

El promedio correspondiente a la dimensión relativa a incentivos monetarios y no monetarios alcanza una puntuación apenas superior (2,7). Sin embargo, mantiene una cercanía mayor al polo que manifiesta la preeminencia de criterios discrecionales para su asignación en el marco de un esquema de estímulos que operan como premios o castigos. El único municipio que supera la mitad de la escala es Godoy Cruz (3,3), en tanto el resto se posiciona de la media hacia abajo, comenzando por Ciudad de Mendoza (3) y luego por Guaymallén (2,8), Maipú (2,6), Luján de Cuyo (2,4) y, finalmente, Las Heras (2,1).

Cuadro 9.

IISCM: incentivo monetarios y no monetarios

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios							
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media	
			Puntos (1–5)							
Incentivos monetarios y no monetarios	Distribución arbitraria de los incentivos monetarios y no monetarios	Distribución im- parcial y técnica de los incentivos monetarios y no monetarios								
Los incentivos monetarios (retribuciones variables ligadas al desempeño, premios económicos, etc.) y no monetarios (prestigio, becas, distinciones, etc.	...se distribuyen parcial y discrecionalmente en función a afinidades políticas, personales o de parentesco, como mecanismos para premiar o castigar	...estimulan el esfuerzo, el desempeño individual o grupal, el compromiso con la institución y/o el desarrollo de competencias	3,0	3,3	2,8	2,4	2,6	2,1	2,7	

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

Los municipios otorgan complementos acordados en paritaria provincial y otros específicos de cada municipalidad. Según lo informado por los referentes consultados, en prácticamente la totalidad de las comunas se distribuyen adicionales genéricos por mayor dedicación, antigüedad, título, presentismo, actividad insalubre o riesgo. Algunos también retribuyen ítems relacionados a la responsabilidad jerárquica y profesional, a la función crítica o a la mayor producción. Asimismo, otros municipios han creado incentivos pecuniarios específicos, en su gran mayoría relacionados a la actividad de un área en particular, como el rotativo 3x3 (Luján de Cuyo), protocolo (Ciudad de Mendoza), cantidad de actas de infracción por derroche u otros asociados al control de la venta de alcohol (Maipú) y el ítem bici (Godoy Cruz) (Entrevistas).

Los complementos tienden a calcularse sobre la base de categorías específicas y, excepcionalmente, de la retribución total. A su vez, el margen de discrecionalidad que otorga la normativa para su distribución es variable: algunos casos se

sujetan a porcentajes fijos atados a bases objetivas (ej., título, antigüedad) y en otros casos admiten mayor flexibilidad o subjetividad (ej., productividad, ligados al trabajo adicional). Ciertos municipios optan por utilizar, según señalan los entrevistados, mayormente complementos que integran el primer grupo (ej. Guaymallén), mientras que otros también añaden ítems movibles (ej. Godoy Cruz) (Entrevistas).

La gestión de buena parte de los complementos descansa exclusivamente en los directivos, factor que puede dar pie al reparto arbitrario, principalmente de ítems derivados del desempeño de los agentes. Reglas informales tienden a regir la distribución de estos últimos componentes, ante la inexistencia o debilidad de los sistemas de evaluación del rendimiento que habiliten su constatación (Entrevistas).

Tal como se señaló precedentemente, hay opiniones contrapuestas en torno al criterio de asignación predominante de los adicionales. Los funcionarios propenden a señalar que la estructura de incentivos pone foco en el desempeño y el esfuerzo. Para sindicalistas y empleados, en cambio, opera o bien un mix de motivaciones técnicas y políticas, en determinados casos (Godoy Cruz) o netamente políticas, en otros (Las Heras, Maipú). A medida que se expande el terreno de las reglas indefinidas los alicientes monetarios propenden a funcionar como un sistema coercitivo: *«te lo doy si vos me hacés esto, si no no te lo doy»* (Entrevistas, Encuestas).

Por otra parte, los funcionarios remarcan la existencia de un abanico de incentivos no retributivos que abarca desde capacitaciones hasta seguridad y atención social (Entrevistas). Asimismo, el estatuto–escalafón prevé un sistema de incentivos mediante factores de adecuación remuneratoria denominados grados (Llano, 2008). Sin embargo, ningún referente ha confirmado su instrumentación. La complejidad del sistema y los elevados costos que su implementación conlleva son algunos de los fundamentos esgrimidos para postergar su aplicación (Llano, 2008).

La competitividad salarial (2,4) es otro aspecto postergado desde la perspectiva de los empleados. En todos los municipios este punto alcanza puntajes no mayores a 2,6, lo cual indica que, a equivalente nivel de responsabilidad, los sueldos de los municipios son percibidos como desiguales en relación a los desembolsados por el mercado u a otros organismos públicos.

Una problemática común a todos los municipios es la baja competitividad salarial externa a nivel de los segmentos profesionales, la cual dificulta la atracción y retención de personal calificado. Este escenario favorece una alta tasa rotación de los profesionales, especialmente de los más jóvenes. El desfase salarial afecta, en particular, a las áreas de salud y educación. En general, se

resaltan grandes inconvenientes para captar, en primer lugar, a médicos y, en segundo término, a docentes. Los municipios recurren a prácticas informales para compensar tales desequilibrios, como la flexibilización de los horarios de trabajo para el caso de los abogados, contadores o ingenieros (Entrevistas).

Las diferencias salariales en relación a las desembolsadas en sector privado se extienden al resto de los puestos, aunque en algunos casos se remarca una mayor competitividad remunerativa en los cargos de menor jerarquía a raíz de las ventajas adicionales que ofrece la administración pública, como la menor carga horaria (y la consecuente posibilidad de combinar trabajos), la estabilidad y el goce de otra diversidad de derechos (licencias por embarazos, etc.) (Entrevistas).

Pero más allá de esas especificidades, los entrevistados, especialmente provenientes del sector sindical y empleados, resaltan que las remuneraciones son sumamente bajas en relación a las abonadas por el mercado y el gobierno provincial. Incluso, existirían desigualdades retributivas intermunicipales (Entrevistas, Encuestas).

Cuadro 10.

IISCM Gran Mendoza: competitividad salarial

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
			Puntos (1-5)						
Competitividad salarial	remuneraciones directivas no competitivas	remuneraciones directivas competitivas							
	...son superiores o inferiores a las desembolsadas a ocupantes de cargos de similar responsabilidad en el ámbito privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), generando problemas de retención o percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía	...son equiparables en relación a puestos de similar responsabilidad en el sector privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales),, permitiendo la atracción y retención del personal	2,6	2,6	2,4	2,6	2,4	1,9	2,4

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

4 REFLEXIONES FINALES

La escasa literatura existente sobre los sistemas de empleo público municipales advierte acerca de la baja institucionalización de las burocracias meritocráticas en ese ámbito. El desajuste entre la formalización de los servicios civiles y su instrumentación efectiva es una nota común de las administraciones locales.

Las *características estructurales* del empleo público presentan una alta heterogeneidad en términos de tamaño, composición e inversión en personal. El volumen de las administraciones locales, medido a partir de la relación entre empleados y habitantes, se ubica dentro de un abanico que va de 0,9% (Godoy Cruz) al 2,4% (Ciudad de Mendoza). La conformación de las burocracias registra fluctuaciones en términos de peso relativo del cuerpo de agentes estables y temporales. Sólo en el caso de Godoy Cruz es posible advertir una política claramente direccionada hacia una mayor flexibilización de la planta. Los municipios analizados destinan, en promedio, la mitad de sus recursos a financiar las nóminas salariales, posicionándose Guaymallén (56%) como el departamento que registra la proporción más elevada y Godoy Cruz (32%) la más baja. No obstante, estas mediciones no capturan las erogaciones en contrataciones y tercerizaciones, elementos que podrían alterar significativamente los resultados.

Los valores obtenidos a partir del cálculo del *índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM)* en las comunas del Gran Mendoza corroboran la aún frágil implantación del mérito en el orden local. El IISCM promedio asciende a 2,7 puntos, posicionándose 5 de los casos de mitad de la escala hacia el extremo que denota mayor politización de las burocracias. Sólo la Ciudad de Mendoza (3,1) alcanzó puntuaciones mínimamente más cercanas al polo que indica niveles más elevados de profesionalización administrativa.

Las dimensiones que se apartan de las valoraciones medias entrañan aspectos más formalizados en el ámbito municipal y, por ende, más «palpables», asociados a las protecciones y remuneraciones de los empleados. Para los agentes, las decisiones ligadas a las remociones serían las más despolitizadas, en tanto la distribución de las retribuciones estaría atravesada en mayor medida por criterios discrecionales. Por un lado, la percepción de permanencia en el puesto de trabajo tiende a ser elevada, excepto en los casos en los que la alternancia de partido político en el gobierno ha ido acompañada de un incremento de la tasa de rotación del colectivo de contratados. Por otro lado, las remuneraciones son concebidas como inequitativas internamente, a raíz de los desarreglos generados por la multiplicidad de adicionales vigentes y su reparto eventualmente discrecional, y externamente, por su desbalance en relación a los salarios ofertados por el mercado, especialmente a nivel de agrupamientos profesionales.

El conjunto de componentes relativos a la selección del personal municipal (reclutamiento, mecanismos, criterios y órganos) presentan puntuaciones medias próximas al polo que denota mayor politización. El nivel de formalización y su implementación efectiva son sumamente bajos. El ingreso a las burocracias locales está estructurado en dos fases que combinan discreción y estabilización. Los agentes son incorporados al estado municipal, regularmente, vía modalidades flexibles y provisorias de contratación, no supeditadas legalmente a procedimientos meritocráticos, para su ulterior traspaso a planta estable mediante blanqueos masivos que, además de no ser competitivos, tampoco suelen centrarse en la acreditación de idoneidad. Los concursos de acceso son excepcionales y representan una mínima proporción de las contrataciones.

Las políticas de reclutamiento no ofrecen aún reaseguros que garanticen un acceso al estado transparente y democrático. Existen algunas incipientes prácticas coyunturales y desarticuladas que buscan dar visibilidad a las convocatorias, pero la opacidad sigue siendo gravitante. La recomendación y los lazos políticos o de parentesco siguen operando como filtros de acceso.

La afinidad, sea política, personal o ideológica, es un criterio transversal a prácticamente todas las contrataciones, incluso en los casos en los que el componente técnico también es ponderado. De ese modo, los criterios de selección abarcan un abanico que incluye desde la exclusiva proximidad política o personal hasta un mix de confianza y competencia. Las incorporaciones basadas en valoraciones estrictamente técnicas son remotas.

Por otra parte, el desarrollo medio-bajo alcanzado por la mayoría de las comunas del Gran Mendoza puede estar asociado a las percepciones sobre las reformas administrativas impulsadas recientemente, centradas en la reducción del personal, la aplicación de sistemas competitivos para el ascenso del personal y, en menor medida, para el ingreso de agentes, más que a prácticas meritocráticas consolidadas. El posicionamiento del sistema de evaluación del desempeño a nivel medio-bajo de la escala, cuando la mayoría de los municipios no ha aplicado un dispositivo para determinar el rendimiento de los agentes, podría estar indicando la tendencia de los servidores a atribuir cambios a aspectos del sistema de gestión de recursos humanos que no hayan registrado avances. Frente a un contexto inicial de muy limitada implantación del servicio civil, las innovaciones suscitarían una suerte de efecto expansivo de percepciones positivas hacia otras áreas de las políticas de personal más rezagadas.

Finalmente, los resultados dan cuenta de un incipiente proceso de modernización que comienza a gestarse en la mayoría de los municipios del área metropolitana mendocina, quedando aún grandes bolsones de «discrecionalidad» por

los que se filtra el patronazgo. El desafío para las comunas mendocinas es el de delinear una trayectoria de profesionalización gradual y ascendente, evitando la desinstitucionalización de esos pequeños cambios administrativos introducidos.

ANEXO.

CUESTIONARIO:

ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO MUNICIPALES

Por favor, le solicitamos que dedique un momento a completar esta *breve* encuesta sobre distintos aspectos del sistema de empleo público del Municipio en el que usted se desempeña. La información que nos proporcione será tratada con total y absoluta confidencialidad y sólo será utilizada para el desarrollo de un estudio sobre burocracias locales a cargo de un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Muchas gracias por su tiempo y colaboración.

Información General

¿En qué **Municipio** se desempeña?

Godoy Cruz	1	Las Heras	3	Luján de Cuyo	5
Guaymallén	2	Lavalle	4	Maipú	6
				Ciudad de Mendoza	7

1. Género

Varón	1
Mujer	2
Otro. Especificar:	99

2. Edad. Especificar:

3. Antigüedad (en años) en el Municipio:

4. ¿Podría señalar el máximo **nivel educativo** que ha alcanzado? (Indicar sólo una opción)

Primario incompleto	1	Terciario incompleto	5	Posgrado incompleto	9
Primario completo	2	Terciario completo	6	Posgrado completo	10
Secundario incompleto	3	Universitario incompleto	7	No sabe/no contesta	11
Secundario completo	4	Universitario completo	8		

En relación a su **puesto actual**...

5.a. Tiene personas a cargo? Sí (1) No (2)

5.b. Si responde Sí en la pregunta anterior:

¿Cuántas personas? Especificar:

6. ¿En qué área se desempeña? Especificar:

7. ¿Cuál es su agrupamiento y tramo? Especificar: Respuesta optativa

8. ¿Qué categoría o clase reviste? Especificar: Respuesta optativa

9. ¿Cómo se denomina su puesto? Especificar: Respuesta optativa

Cuestionario

De una escala de 1 a 5, en la que los dos extremos representan escenarios opuestos, por favor marque con una cruz la posición que más se asemeja, desde su punto de vista, a la situación actual de diversos aspectos asociados al sistema de empleo público del municipio en la que usted presta servicios.

En los recuadros denominados comentarios adicionales, agradeceremos que incorpore información que considere relevante para justificar/ejemplificar su respuesta. Puede referirse a información precisa, ejemplos, o impresiones generales relativas al funcionamiento del componente evaluado.

		1	2	3	4	5	
10.a. Reclutamiento. Las convocatorias para cubrir puestos vacantes...	...no se publicitan o son difundidas parcial, expeditiva o escuetamente a través de medios casi inaccesibles al público objetivo, con el fin de direccionar discrecionalmente la cobertura del puesto	1	2	3	4	5	...son detallada y ampliamente difundidas mediante sitios web institucionales, portales de postulación en línea, boletines oficiales, medios de comunicación masiva y/o carteleras, de tal forma que garanticen una competencia en condiciones de igualdad.
11.a. Mecanismos de selección. Los empleados municipales son predominantemente contratados a través de...	...prácticas arbitrarias, informales y/o flexibles que eluden los procesos meritocráticos formalmente establecidos, con posibilidades de posterior regularización («pase a planta»)	1	2	3	4	5	...mecanismos formales, competitivos, objetivos e imparciales
12.a. Criterios de selección. Las decisiones de incorporación de personal se basan en...	...la prevalencia de afinidades políticas, ideológicas, personales o de parentesco	1	2	3	4	5	...la valoración de credenciales académicas, competencias y/u otros méritos técnicamente comprobados
13.a. Órganos de selección. Los órganos de selección...	...no se componen sobre la base de criterios de profesionalidad y capacidad técnica, su conformación tiende a ser coyuntural y ofrecen escasas o nulas garantías contra la arbitrariedad ...	1	2	3	4	5	...están integrados en base criterios de profesionalidad y experiencia técnica, contemplan la participación de miembros o veedores externos y operan con imparcialidad
14.a. Desvinculaciones. Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, los agentes son predominantemente removidos...	...por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de gobierno...	1	2	3	4	5	...por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados.
15.a. Movilidad. Los traslados, comisiones de servicios, subrogancias son	...decididas en base a criterios discrecionales y utilizadas como mecanismos de premios y castigos...	1	2	3	4	5	...decididas aplicando criterios objetivos y técnicos, sobre la base de análisis relativos a las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal actuales y futuras

(viene de la página anterior)

16.a. Equidad salarial interna. Los salarios de los empleados municipales...	...no presentan un equilibrio adecuado entre segmentos de responsabilidad equivalentes a raíz del achatamiento de la pirámide salarial, la proliferación de suplementos y adicionales y/o por su distribución arbitraria...	1	2	3	4	5	...mantienen un equilibrio razonable entre similares niveles de responsabilidad y son percibidas por los empleados como justas y equitativas en relación a las recibidas por sus pares
17.a. Competitividad salarial. Las remuneraciones de los funcionarios directivos...	...son superiores o inferiores a las desembolsadas a ocupantes de cargos de similar responsabilidad en el ámbito privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), generando problemas de retención o percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía	1	2	3	4	5	...son equiparables en relación a puestos de similar responsabilidad en el sector privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), permitiendo la atracción y retención del personal
18.a. Incentivos monetarios y no monetarios. Los incentivos monetarios (retribuciones variables ligadas al desempeño, premios económicos, etc.) y no monetarios (prestigio, becas, distinciones, etc.)	...se distribuyen parcial y discrecionalmente en función a afinidades políticas, personales o de parentesco, como mecanismos para premiar o castigar	1	2	3	4	5	...estimulan el esfuerzo, el desempeño individual o grupal, el compromiso con la institución y/o el desarrollo de competencias
19.a. Progreso en la carrera. Las decisiones en materia de promoción...	...tienden a basarse en criterios de antigüedad o discrecionales, en función de la proximidad política, ideológica o personal	1	2	3	4	5	...se basan en mecanismos y criterios ligados al rendimiento, capacitación y desarrollo de competencias y/o en la aplicación de procesos competitivos
20.a. Evaluación del desempeño. El rendimiento de los servidores públicos...	...no es evaluado formalmente por la organización o es sometido a procesos institucionales de evaluación ritualistas, poco confiables, benevolentes y/o sesgados, desprovistos de capacidad para distinguir entre rendimientos divergentes	1	2	3	4	5	...es evaluado frecuentemente mediante mecanismos formales, objetivos y fiables. Sus resultados permiten distinguir los diferentes rendimientos de los agentes y sirven como insumo para adoptar decisiones en materia de promociones, capacitación, desvinculación y/o salariales.

21.a. Si pudiera dejarnos en este espacio alguna referencia de algún/a compañero/a de trabajo que estuviese dispuesto/a a contestar este formulario, estaremos muy agradecidos. Especificar:

.....

NOTAS

¹ Se agradecen los valiosos aportes de los evaluadores.

² Versiones parciales y preliminares del presente trabajo fueron presentadas en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia–UNR (2018) y en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política–SAAP (2017).

³ El presente trabajo se enmarca dentro en un Proyecto de Investigación Bienal (2016–2018) financiado por la UNCuyo. El equipo que ha participado en la elaboración de este estudio está integrado por los autores y por los siguientes miembros: V. De Faveri, M. Grotz, L. Gordillo, F. Castañón, A. Medalla, P. Terk, M., S. Zonino, M. Hintuchi, P. Carricondo, F. Toter, L. Rodríguez Nancu, Camila Belén de Sousa, L. Sesejl, J. P. Tello, F. Corradini, P. Bermejo, M. Renna, L. Gutiérrez, F. Plaza, S. Irrazabals, J. Miranda

⁴ Ver, por ej., BID (2006), Ferraro (2006), Scherlis (2009) y Ramos, Scherlis y Panizza (2017).

⁵ Ver, por ej, Calvo (2014), Remmer (2007).

⁶ Ver Scherlis (2005).

⁷ La deformidad, nota constante de las burocracias latinoamericanas, se refiere al exceso de personal en ciertas áreas y a un notorio déficit en otras (Oszlak, 1999).

⁸ Según Cravacuore (2007), existen casos en los que el 40% de los empleados municipales son jefes de departamento.

⁹ Según un estudio sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios, realizado por el PNUD en un importante número de comunas, la mayoría de la población considera que siempre o casi siempre la influencia política (79 %) y los vínculos familiares (72 %) inciden en las designaciones de los empleados municipales (Iacoviello, Pando y Llano, en prensa). En el mismo sentido, otra investigación enfocada en empleados de nivel medio y bajo en los municipios de Salta, Santa Fe y Tigre aporta evidencia sobre la gravitación de la discrecionalidad y el sesgo político en las decisiones de contratación. El 64% de los agentes locales consultados afirmó haber obtenido su puesto mediante un contacto, un amigo o un pariente (Oliveros, 2017).

¹⁰ Una práctica frecuente en las comunas es la asignación de agentes no afines al gobierno a los cementerios municipales.

¹¹ Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre–2017 y 1º trimestre–2018 para el caso de Santa Rosa. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

¹² Todos los municipios escogidos son considerados grandes ciudades (+ de 100.000 habitantes), según la clasificación propuesta por Cao y Vacas (1998).

¹³ Este concepto es adoptado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

¹⁴ Remmer (2007) considera que las dificultades para medir el patronazgo están asociadas al carácter informal e ilegítimo de esa práctica particularista.

¹⁵ Este apartado se ha desarrollado sobre la base de la tesis de maestría desarrollada por Llano (2008).

¹⁶ La Ley N° 5892/92 prevé las siguientes modalidades temporarias de designación: 1) por tareas de temporada, 2) eventual, 3) a plazo fijo y 4) las previstas en la Ley N° 24.013.

¹⁷ Datos extraídos del Tribunal de Cuentas, Informe 4º trimestre 2017 y 3º trimestre 2018.

¹⁸ Sólo en el Municipio de Maipú se hace alusión al reclutamiento de personal administrativo del Instituto de Educación Superior en el marco de un convenio suscripto con dicha institución educativa.

¹⁹ Ver: <https://www.godoycruz.gob.ar/transparencia-godoy-cruz/41694-2/>

²⁰ Según informan medios periodísticos, en Luján no se renovaron 400 contratos de locación que vencían entre noviembre y diciembre del 2015, en Las Heras se dieron de baja a 662 contratados, de los cuales 370 fueron reincorporados, y en Guaymallén fueron removidos 200 empleados. Ver: <http://www.universidad.com.ar/despidos-en-la-municipalidad-de-lujan>; <http://www.universidad.com.ar/piquete-en-la-municipalidad-de-las-heras>; <https://losandes.com.ar/article/finalmente-las-heras-dio-de-baja-casi-300-contratados>; <https://www.elsol.com.ar/guaymalleacuten-maacutes-de-200-despedidos-quotpor-ntildeoquisquot.html>.

²¹ Se adopta la clasificación propuesta por Jorge Hintze (1999) en El sistema salarial. Aspectos conceptuales. Documentos TOP en Gestión Pública, Buenos Aires.

²² En otros municipios las remuneraciones de las máximas autoridades políticas superiores se calculan como un porcentaje del concepto de la retribución percibida por el gobernador, según lo prescribe la Ley N° 5832/92.

BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, J. D., Putman, Robert D. y Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Estados Unidos: Harvard University Press.

Calvo, E. (2014). Political Screening and Public Sector Wages: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector.

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore, D. (2007). «Los municipios argentinos (1990–2005)». En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, pp. 25 a 49.

Cuoghi, L. (2000). Modalidades de empleo en el Estado. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local. Mendoza.

Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell J. (2010). Dimensions of Bureaucracy. A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration. QoG Working Paper Series 13.

Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell J. (2009). The Merit of Meritocratization. Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto.

Diéguez G. y Gasparín J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? CIPPEC.

Dussauge Laguna, M. (2005). «Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera* (N° 3).

Echabarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC, BID.

Evans, P. y Rauch, J. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*. Vol. 64 (N° 5), pp. 748–765.

Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Estados Unidos: University of California Press.

Gibson, E.L. (2006). «Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos». *Desafíos*, Vol. 14, pp. 204–237.

Gordín, J. (2001). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960–1994: A comparative perspective. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop: *Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World*, Francia.

Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Estados Unidos: Harvard University Press.

Helmke, G. y S. Levitsky (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. The Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Heredía, B. (2002). *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*. Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

Iacoviello, M. (2006). «Análisis comparativo por subsistemas». En Echabarría, K. (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID, pp. 531–572.

Iacoviello, M., D. Pando, D. y M. Llano. La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional. En Alba, C. y Peters, G. (Eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

Iturburu, M. (2007). «Modernización en los municipios argentinos». En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, pp. 167 a 209.

Kopecský, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Kopecský, P. Scherlis, G. y Spirova M. (2008). Conceptualizing and measuring party patronage. *Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper*. Series N° 25.

Kuhlmann, S. y Bogumil, J. (2007). «Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British German–French Comparison». En J.C.N. Raadschelders, T.A.J. Toonen y F.M. Van der Meer (Eds). *The Civil Service in the 21st Century*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan, pp. 299–315.

Longo, F. (2006). «Una lectura transversal de los resultados». En K. Echebarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID, pp. 593–610.

Nef, J. (2003). «Public Administration and Public Sector Reform in Latin America». En G. Peters y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Gran Bretaña, Sage Publications, pp. 523–535.

Llano, M. (2019). «Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional». *Foro Internacional*, Vol. LIX, 2 (236), pp. 437–478.

——— (2017). «Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública [en línea]*, (XV).

——— (2016). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región (tesis de doctoral). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

——— (2015). «Revisando la presunta naturaleza paradigmática de la Nueva Gerencia Pública y su repercusión en Iberoamérica». *DAAPGE*, (24), pp. 67–100.

——— (2010). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. *Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario*, CABA.

——— (2008). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas Universidad de San Andrés.

Mobilia, E.D. (2004). *Régimen del Empleo Público Estatal*. Mendoza. Universidad del Aconcagua.

O'Donnell, G. (1997). «Otra institucionalización». En G. O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, PAIDÓS, pp. 305–330.

Oliveros, V. (2017). «Working for the Machine: patronage Jobs and Political Services in Argentina». Working paper.

Oszlak, O. (2003). «Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos». *Revista de Servicio Civil*, (Nº 13).

——— (1999). «The argentine civil service: an unfinished search for identity». *Research in Public Administration*, Vol. 5, pp. 267–326.

Oszlak, O., A. Fontana, y L. Gutiérrez (1982). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Belgrano.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Gran Bretaña: Oxford University Press.

Peters, G. y J. Pierre (2004). «Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences». En G. Peters y J. Pierre, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge, pp. 1–13.

Ramió, C. y M. Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB.

Ramos, C., G. Scherlis y F. Panizza (2017). *Counsellors, Commissars, and Political Operators: The politics of patronage in Argentina and Uruguay under two left-of-center administrations* (trabajo sin publicar).

Remmer, K.L. (2007). «The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003». *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), pp. 363–377.

Scherlis, G. (2009). *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

——— (2005). Provincial partisan patronage and national party system stability in Argentina, 1983–2005. Prepared for delivery at the workshop on «Political Parties and Patronage», ECPR Joint Sessions, Nicosia.

Schuster, C. (2014). When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America. Trabajo presentado en la 85° Annual Conference of the Southern Political Science Association. Nueva Orleans, 9 al 11 de enero.

Schuster, C. (2012). Tenure vs. Merit? The Sequential Politics of Reforming Patronage Bureaucracies. Trabajo presentado en el *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, La Ciencia Política desde el Sur, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Silberman, B.S. (1993). *Cages of Reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain*. The University of Chicago Press.

Yablón, A. (2003). Patronazgo en la ciudad de Buenos Aires, 1880–1916. Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas.

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). «La burocracia en América Latina». *ICAP–Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 58–59, pp. 9–41.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Llano, M.; Bilbao, M.; y Belmonte, A. (2019). «Análisis del nivel de institucionalización de los servicios civiles municipales del gran Mendoza», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 7–50. Santa Fe, Argentina: UNL.
