



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPyS
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Tesina de grado
Licenciatura en Ciencia Política y
Administración Pública

**La práctica del Patronazgo en la
gestión del empleo y de la
compensación de los Recursos
Humanos. Caso: Municipalidad de
Ciudad de Mendoza. Año: 2024-
2025**

Tesista:

Juan Ignacio Lopez Riveros

Directora:

Abog. Lic. Marisa Repetto

Codirectora:

Dra. María Mercedes Llano

Mendoza, Noviembre 2025



Índice

Índice.....	1
Introducción.....	3
Justificación.....	3
Estado de la cuestión y definición teórico-conceptual.....	6
Capítulo 1: La gestión del empleo y la gestión de la compensación.....	9
Introducción.....	10
La Función Pública.....	11
La Administración de los Recursos Humanos.....	18
La contratación y la selección del personal.....	18
Subsistema de Gestión del empleo.....	20
Puntos críticos.....	21
Los criterios de mérito en la región.....	22
El subsistema Salarial.....	25
Los salarios como radiografía de la Gestión de los Recursos Humanos.....	25
La estructura salarial. Conceptualización y modelos.....	28
La composición salarial.....	31
La compensación como concepto.....	34
Subsistema de Gestión de la compensación.....	36
Puntos críticos.....	37
Equidad externa.....	38
Equidad interna.....	38
La equidad de los empleados.....	39
La tensión de los factores de retribución en una administración pública real.....	41
Conclusión.....	44
Capítulo 2: El Patronazgo en la Gestión de los Recursos Humanos. Aspectos conceptuales y manifestaciones conductuales.....	45
Introducción.....	46
El Patronazgo como concepto.....	47
La politización del Servicio Civil.....	49
El Patronazgo como recurso organizativo y como recurso electoral: concepciones distintas de un mismo fenómeno.....	51
Los aspectos para analizar la extensión de la práctica del Patronazgo.....	53
- El Alcance.....	53
- La responsabilidad.....	54
- Las motivaciones.....	54
Los criterios de designación.....	56
Expresiones comunes del Patronazgo: Factores conductuales y estructurales.....	58
El Servicio Civil en los Estados Unidos. De la práctica del Patronazgo hacia los sistemas meritocráticos.....	62
El Patronazgo en Europa. Del recurso electoral al recurso organizacional.....	69
La práctica del Patronazgo en América Latina a nivel nacional y subnacional.....	76

Caso Chile.....	76
Caso Perú.....	85
Capítulo 3: La práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación. Análisis del caso de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza....	87
Introducción.....	88
El Estado.....	89
Los municipios.....	91
Marco Legal de los municipios mendocinos.....	91
Breve descripción del marco regulatorio del empleo público municipal de la Provincia de Mendoza.....	94
Decreto Ley N° 560/73 - Estatuto del Empleado Público.....	94
La Municipalidad de Ciudad de Mendoza.....	102
Radiografía del empleo público en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.	103
Marco metodológico.....	109
Encuestas.....	111
Entrevistas.....	115
Análisis de los resultados.....	117
Conclusiones.....	134
Referencias bibliográficas, cibergráficas y documentales.....	139
Anexo.....	145
Entrevista a funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.....	146
Entrevista a funcionarios de la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.....	150
Entrevista a referentes sindicales de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza....	154
Encuesta en formato virtual realizada al personal de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.....	159
Encuesta en formato papel realizada al personal de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.....	167

Introducción

Justificación

La presente tesina se enmarca en el estudio de la práctica del Patronazgo en los gobiernos subnacionales, tomando como caso la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza desde el primer trimestre de 2024 hasta el segundo trimestre del año 2025.

Se considera importante mencionar la pregunta que problematiza nuestra temática de investigación. Mediante la misma, buscaremos comprender ¿Cómo incide la práctica del Patronazgo en los procesos de gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza?. Ésta intentará ser respondida mediante la corroboración o refutación de la siguiente hipótesis: En la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, la práctica del Patronazgo incide en la gestión del empleo, tanto en el acceso como en la movilidad, y de la compensación tanto en las remuneraciones como en la equidad salarial interna, afectando las relaciones entre la política y la administración.

En primer lugar, se brindará al lector el estado de la cuestión de la temática investigada en esta tesina, desde los antecedentes históricos sobre las relaciones entre política y administración hasta los estudios más contemporáneos sobre la práctica del Patronazgo y empleo público.

En el capítulo 1, se identificarán las características y procesos de la gestión del empleo y de la compensación, abarcando no solo la conceptualización de la Gestión de los Recursos Humanos, sino también explicitando los aspectos conceptuales referidos al Servicio Civil, la Función Pública y la Gestión de los Recursos Humanos en América Latina, con especial énfasis en la gestión del empleo y de la compensación, nociones claves para luego analizar el fenómeno del Patronazgo en el caso presentado.

En el capítulo 2, se desarrollará la manifestación conductual y estructural de la práctica del Patronazgo. En el mismo, se hablará de la conceptualización del Patronazgo, poniendo énfasis en sus principales mecanismos y prácticas conductuales, y su diferenciación con el clientelismo. También se realizará un

análisis histórico de los casos más emblemáticos fuera de nuestro país, como en Estados Unidos, punto de inflexión sobre el debate de la profesionalización del empleo público y las relaciones entre la política y la administración, el caso de la Unión Europea reflejado principalmente en Grecia y su contraste con Países Bajos, Dinamarca y Noruega y por último, América Latina, en donde tomaremos como caso de referencia a Chile a nivel nacional y a Perú a nivel subnacional.

En el capítulo 3, se encuentra estructurado el análisis del caso de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, abarcando el marco regulatorio de empleo público en la provincia de Mendoza, una radiografía del empleo público para el caso analizado y el marco metodológico para su posterior análisis.

La presente investigación adoptará un enfoque correlacional, buscando establecer la relación existente entre el nivel de influencia del Patronazgo y la gestión del empleo y de la compensación.

El diseño de la misma será no experimental, utilizando una metodología mixta, combinando técnicas cualitativas como las entrevistas en profundidad y el análisis documental, sumado a técnicas cuantitativas, como lo son las encuestas, para analizar el fenómeno en su contexto natural, sin manipulación de las variables.

Para el armado del marco metodológico, se tomó como referencia a los autores referentes en la temática: Virginia Oliveros y Gerardo Scherlis, sumado al trabajo de investigación desarrollado por el autor de esta presente tesina.

Como unidad de análisis se tomará a la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza durante el primer trimestre de 2024 hasta el segundo trimestre de 2025. Exceptuando, la elaboración de las entrevistas y las encuestas que fueron realizadas desde el Viernes 7 de Noviembre de 2025 hasta el Viernes 14 de Noviembre de 2025.

El recurso humano es la esencia de la gestión pública. Una institución que no tiene claros mecanismos de gestión del empleo y de gestión de la compensación, basados en la igualdad, mérito y estabilidad, indica un bajo grado de profesionalización y consolida al Patronazgo como mecanismo predominante a la hora de evaluar la Gestión de Recursos Humanos dentro de una organización pública, lo cual termina impactando en la precarización del empleo público y en la gestión del día a día.

Se espera que, con la elaboración de esta tesina, sea posible implementar metodologías novedosas para medir la práctica del Patronazgo y la profesionalización del empleo público en las instituciones estatales, revalorizando el perfil y la trayectoria del agente del sector público proveniente del Servicio Civil de carrera y de quienes elegimos la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública para desarrollar nuestro proyecto de vida.

El autor de esta tesina fue ayudante de cátedra de la materia *“Administración de los Recursos Humanos”* en la Universidad Nacional de Cuyo y participó del proyecto de investigación denominado *“Administración Pública y Sistema Político a nivel subnacional. Factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos”*, ayudándolo a indagar e interesarse profundamente por el tema abordado en el siguiente documento. Es pertinente mencionar que hay pocos artículos académicos publicados sobre el Patronazgo a nivel subnacional en la República Argentina, lo cual lo convierte en un gran desafío académico y personal.

Por otra parte, a lo largo del cursado de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública, se destaca el interés del autor por el análisis del sector público, poniendo en permanente cuestionamiento las relaciones entre la política y la administración.

Estado de la cuestión y definición teórico-conceptual

Uno de los antecedentes históricos más relevantes que abordan el fenómeno del Patronazgo, aunque sin usar el término como concepto teórico, surge durante el contexto del proceso de Reforma del Servicio Civil en los Estados Unidos, en donde se encontraba normalizado que ante cada recambio gubernamental, se producía la renovación total del personal de la administración pública, a esto se lo conocía como el "Spoil System".

Woodrow Wilson, considerado el "padre de la administración", escribió "El estudio de la Administración" (1887) en donde, ante la falta de estudios en administración pública, plantea la necesidad de diferenciar a la Política y a la Administración: *"la administración se encuentra fuera del ámbito propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Si bien la política establece las tareas de la administración, no se le debe permitir manipular sus cargos"* (Wilson, 1887: 210).

Frank J. Goodnow retoma esta dicotomía en su obra titulada "Política y Administración: un estudio sobre el gobierno" (1900), formalizando esta distinción. El autor considera a la Política como la expresión de la voluntad estatal, en otras palabras, aquella que puede determinar las leyes y políticas, mientras que la Administración es la ejecución de esa voluntad, es decir, llevar a cabo esas leyes. El autor sostiene que cuando un puesto político se otorga por criterios políticos (en lugar del mérito), compromete la legalidad y permite que los recursos públicos sean utilizados con fines partidistas, dañando la moralidad de un gobierno. Su trabajo es una advertencia a la interferencia de la política en la administración, que desemboca en ineficiencia y corrupción y también es un llamado a fortalecer un Servicio Civil profesional, alejado de las facciones políticas.

Para la definición de la relación entre Patrón-cliente, debemos avanzar hacia la década de los años 70, en donde James C. Scott en “Política clientelar y cambio político en el sudeste asiático” (1972) define esta relación como un intercambio asimétrico y voluntario entre dos partes: el patrón y el cliente. El primero es el que ofrece los recursos que están bajo su control, por ejemplo un puesto de trabajo o protección, mientras que el segundo ofrece apoyo político, lealtad o un servicio como el voto o el activismo.

Por otro lado, Luigi Graziano en “Marco conceptual para el estudio del clientelismo en Europa occidental” (1973), argumentó que, a partir de la modernización, la figura del patrón ya no es solo un sujeto individual, sino que también se puede materializar en una organización política. El partido político pasa a ser el principal intermediario entre los recursos del Estado y la sociedad. De esta forma, la práctica del Patronazgo en el empleo público se materializa a gran escala.

Desde el año 2000, los estudios del Patronazgo se caracterizaron por adoptar un enfoque en lo que es el Patronazgo Partidario, en donde Kopecky y Scherlis (2008) analizan el control del Estado y su burocracia con la finalidad de demostrar la supervivencia de los partidos políticos a través de la colonización del Estado y la distribución de sus recursos y, por otro lado, el intercambio específico entre el empleo público y el apoyo político o personal con Virginia Oliveros (2021) como principal referente en este enfoque.

Otro antecedente contemporáneo es la realización del trabajo de investigación denominado “*Administración Pública y Sistema Político a nivel sub-nacional. Factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos*” en el cual el autor de esta tesina fue partícipe y en donde se analizó la profesionalización del empleo público en municipios del Gran Mendoza dentro del periodo 2022-2025.

En cuanto a empleo público, a través de “*Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Servicio Civil*” (2002), Francisco Longo plantea los siete subsistemas que componen la Gestión de los Recursos Humanos y sus procesos dentro de cada subsistema, los cuales serán tomados como dimensiones para el desarrollo de la metodología propuesta, estos son:

- Para el subsistema de gestión de empleo: reclutamiento, designación de personal, desvinculación y promoción.
- Para el subsistema de Gestión de la compensación: remuneración y equidad salarial interna.

A pesar del rigor científico con el cual han trabajado los autores contemporáneos mencionados anteriormente, consideramos que existe ausencia de trabajos académicos en cuanto a la comprensión de la práctica del Patronazgo en Argentina y, en particular, a nivel subnacional. De hecho, como se verá en el desarrollo del capítulo 2, los trabajos previos se enfocan en la administración central y en las grandes ciudades, principalmente, del continente europeo y de los Estados Unidos.

Capítulo 1: La gestión del empleo y la gestión de la compensación.

Introducción

En este primer capítulo, abordamos la Gestión de los Recursos Humanos a partir de los subsistemas de gestión del empleo y gestión de la compensación. Asimismo, la identificación de las características y procesos que componen ambos subsistemas, los cuales, nos permiten abordar integralmente la problemática de estudio en el próximo capítulo.

El modelo de Gestión de los Recursos Humanos propuesto por Francisco Longo (2006) en su trabajo denominado “Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina” abarca siete subsistemas: la Planificación de los Recursos Humanos, la Organización del Trabajo, el Acceso al Empleo, la Gestión del Rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo, de la promoción y la carrera; y la gestión de relaciones humanas y sociales.

Este modelo está basado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, publicada en el año 2003, cuya finalidad fue definir *“un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país”* (CLAD, 2003: 4).

En definitiva, este modelo busca establecer una metodología que permita evaluar qué tan cercanas se encuentran las administraciones públicas latinoamericanas al modelo ideal que se asemeja aquella carta.

La delimitación hacia los dos subsistemas mencionados anteriormente responde a la ausencia de criterios generales a nivel municipal para poder determinar el resto de los subsistemas y, de esta manera, realizar un análisis en profundidad del caso de estudio.

También, explicitamos los aspectos conceptuales referidos al Servicio Civil, la Función Pública y la Gestión de los Recursos Humanos en América Latina, con especial énfasis en la gestión del empleo y de la compensación, nociones claves para luego analizar el fenómeno del Patronazgo y la relación entre la burocracia y la política a nivel subnacional.

La Función Pública

La Función Pública es 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: 68).

Cuando hacemos referencia a una administración pública profesional, estamos hablando de una *“administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”* (Longo, 2004: 68).

La Función Pública nace como una institución fundamental para la seguridad jurídica y para la sustitución del sistema de Patronazgo por un sistema meritocrático, poniendo el foco en la profesionalización del empleo público como instrumento para la reducción de la corrupción a partir de tres características institucionales claves: el reclutamiento por mérito mediante exámenes competitivos, procedimientos específicos para la contratación y despido del personal y una carrera profesional basada en la promoción interna (Longo, 2004: 71-72).

En definitiva, la razón de ser de la Función Pública es *“la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas”* (CLAD, 2003: 10).

Además, esta noción aborda la protección del empleo público frente a prácticas como el clientelismo y el Patronazgo, conceptos desarrollados en el capítulo siguiente. Todo sistema de Función Pública se encuentra comprendido por principios rectores en los cuales deberán basarse la política de gestión del empleo y de Recursos Humanos.

En el caso de América Latina, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) es explícita respecto a este punto. Considera como lineamientos principales:

- La igualdad de todos los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación.
- El mérito, el desempeño y la capacidad en cuanto al acceso, la carrera y la política de los recursos humanos.
- La eficacia, eficiencia y efectividad de la política y procesos de gestión del empleo.
- La transparencia, objetividad e imparcialidad complementan el pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Un sistema de Función Pública debe tener coherencia estratégica en cuanto a la gestión del empleo y de recursos humanos ya que, la misma garantiza la creación de valor cuando es coherente con sus prioridades y finalidades organizativas.

Los factores situacionales que lograrían una efectividad en dicho sistema están compuestos por dos grupos:

En primer lugar, por el contexto interno. Abarca no solo la estructura de la organización, sino también, las formas en las que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo y la cultura organizativa. Este contexto también alcanza al conjunto de valores y modelos mentales compartidos por los miembros de la organización.

En segundo lugar, encontramos el entorno, el sistema político, su marco jurídico de aplicación y los mercados de trabajo.

Estos factores situacionales y los arreglos propios de la Función Pública condicionan el éxito de las políticas y prácticas que comprenden la gestión del empleo y de los recursos humanos en un entorno institucional. No debemos olvidar que toda Función Pública requiere de requerimientos funcionales para alcanzar su objetivo.

En la **gestión del empleo**, el acceso al empleo público debe llevarse a cabo de acuerdo a los siguientes principios:

Cuadro N°1. Principios de la gestión del empleo	
Publicidad	Entendida como <i>“la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales”</i> (CLAD, 2003: 14).
Libre concurrencia	El acceso al empleo público debe estar garantizado para todos aquel que quiera aspirar al puesto a cubrir, sus únicas restricciones deben derivar del perfil de competencias que deberá corresponderse con los requerimientos funcionales de cada puesto.
Transparencia	Engloba la gestión de procesos y el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
Especialización de los órganos técnicos	Son los <i>“encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso”</i> (CLAD, 2003: 15), lo cual, implica el conocimiento de la tarea y el manejo de los instrumentos de selección de personas que deberán cualificar quienes compongan dichos órganos, sumado a la imparcialidad de los mismos.
La fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados	Para la verificación de las competencias de cada aspirante, sumado a la elección del mejor candidato a partir de los principios de mérito y capacidad.
La eficacia, agilidad y eficiencia de los procesos de reclutamiento y selección	Esto permite <i>“garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto”</i> (CLAD, 2003: 15).

Fuente: Elaboración propia a partir de CLAD (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Con respecto a los principios expuestos, los órganos de selección pueden utilizar diversos instrumentos de selección, aquellos comprenden el análisis de la información biográfica de cada candidato, en conjunto con la valoración de méritos y referencias, la aplicación de pruebas de conocimiento orales y escritas y las evaluaciones de aptitud y capacidad cognitiva.

Además, incluye pruebas físicas, psicométricas y médicas, la realización de ejercicios y simulaciones que permitan demostrar habilidad y destreza, cursos selectivos de formación, entrevistas de selección y la superación de periodos de prueba o prácticas.

La protección de la imparcialidad y la profesionalidad de los órganos que gestionan resuelven estos procedimientos, los que se deben garantizar a partir de la acreditación de la cuantificación necesaria, la independencia de sus miembros respecto de grupos de interés y el poder político, la posibilidad de recusación por causa justa y la no incursión por incompatibilidad en razones de interés directo en dichos procedimientos.

Siguiendo la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), tanto el concepto de Función Pública como el de Servicio Civil, que es *“el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”* (Longo, 2006: 4), se utiliza de forma indistinta.

En un sentido estricto, podemos hablar de Servicio Civil cuando este sistema *“incorpora arreglos institucionales específicos (...) con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”* (Longo, 2006: 4).

Estos arreglos institucionales abarcan no sólo las normas escritas o informales, sino también estructuras, procesos, prácticas, actividades y políticas, cuyo fin último es la garantía de un manejo adecuado de la gestión del recurso humano, enmarcando a una administración pública profesional y eficaz que debe estar al servicio del interés general.

En el marco del empleo público, se deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, neutralidad y mérito que son característicos de las administraciones públicas en regímenes democráticos.

No debemos confundir un sistema de Servicio Civil con su marco jurídico específico. De hecho, un Servicio Civil es mucho más que solo un marco regulador, debido a que en América Latina la principal patología de los servicios civiles es la brecha existente entre la norma y la práctica, el marco propuesto pone el foco en las prácticas efectivas.

Lo que constituye al Servicio Civil son las prácticas que caracterizan el funcionamiento de los sistemas político-administrativos nacionales examinados, que debería tener un acercamiento al marco regulador vigente y su funcionamiento, sin embargo y dado a su incumplimiento, el análisis se enfoca en las prácticas vigentes.

Todos los servicios civiles se estructuran en base a tres principios:

Cuadro N°2. Principios comunes del Servicio Civil	
Mérito	Cada individuo que ingresa al Servicio Civil, debe ser el profesional más apto. Esto incluye el otorgamiento de incentivos, promociones salariales y ascensos jerárquicos en base a revisiones, valoraciones y comparaciones objetivas. En caso de que el desempeño del agente público sea poco meritorio, se podrá aplicar sanciones o incluso la separación de su cargo.
Igualdad	Todo ciudadano tiene derecho a ingresar al Servicio Civil, siempre y cuando cumpla con las condiciones requeridas para el puesto al cual aspira. El ascenso, incentivo o sanción debe aplicarse de manera equitativa a todos los funcionarios que componen el Servicio Civil.

Estabilidad	Todo funcionario público tiene garantizada su permanencia dentro del Servicio Civil una vez que logra un nombramiento definitivo. No podrá ser removido por cambios en el entorno político de su organización (por ciclos electorales o transformación interna de la élite gobernante) o en las esferas administrativas (renovación de cuadros directivos o salida de superiores jerárquicos).
--------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna, M. (2005). Servicio Civil de carrera o Servicio Civil de empleo? Una breve discusión conceptual

Cuadro N°3. Características básicas de los servicios civiles	
Servicio Civil de carrera	Servicio Civil de empleo
Las personas que ingresan a través de este Servicio Civil, tienen como objetivo trabajar en él de por vida.	Una persona que ingresa a este servicio civil, eventualmente puede trabajar también dentro del sector privado.
El ingreso se realiza sólo en los niveles iniciales de la estructura organizacional. Se lo llama "Sistema cerrado".	Los funcionarios de nuevo ingreso pueden acceder a puestos en cualquier nivel de la estructura. Se lo llama "Sistema Abierto".
El ingreso se realiza sólo en los niveles iniciales de la estructura organizacional.	El ingreso se realiza a empleos o puestos organizacionales específicos. Se busca reclutar a la persona adecuada para el empleo adecuado.
Los procesos de reclutamiento y selección suelen enfocarse en contar con un nivel educativo, dependiendo del cuerpo de funcionarios y determinado por ley. La experiencia previa en el sector privado no es relevante.	Los procesos de reclutamiento y selección suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicas de los candidatos, más que en la posesión de niveles o grados educativos. La experiencia en

	el sector privado suele ser un factor para considerar.
Los aspirantes compiten por un puesto dentro del grupo de funcionarios que compone cada organización pública.	Los funcionarios de nuevo ingreso pueden acceder a puestos en cualquier nivel de la estructura.
La promoción dentro de este sistema está previamente definida por el marco regulatorio del Servicio Civil.	Las promociones salariales se reciben por antigüedad. Las jerárquicas se realizan por concursos abiertos.
<p style="text-align: center;">Figura 1. Ingreso y Promoción en los Servicios Civiles de Carrera</p> <p style="text-align: center;">Fuente: Elaboración propia.</p>	<p style="text-align: center;">Figura 2. Ingreso y Promoción en los Servicios Civiles de Empleo</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Dussauge Laguna, M. (2005). Servicio Civil de carrera o Servicio Civil de empleo? Una breve discusión conceptual

En cuanto a las características comunes, podemos decir que todos los servicios civiles se encuentran regidos por un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general. Se diferencia a los funcionarios públicos de los demás servidores públicos. Además, cuentan con una “anatomía” común, es decir “*un conjunto de sistemas administrativos diseñados para gestionar con eficacia y coherencia sus recursos humanos*” (Dussauge Laguna, 2005: 4).

La Administración de los Recursos Humanos

La Administración de los Recursos Humanos se define según Dessler y Varela Juárez (2011: 2) como *“las prácticas y a las políticas necesarias para manejar los asuntos que tienen que ver con las relaciones personales de la función gerencial”*.

En definitiva, busca el reclutamiento, la capacitación, la evaluación y la remuneración a partir de un trato justo para los empleados de una organización y ésta última debe desarrollarse en un ambiente seguro y adecuado.

Este proceso es importante porque permite potenciar el mayor activo que posee una organización pública o privada: las personas. De esta forma, se evita la contratación de una persona equivocada, mejora la eficacia y eficiencia en el desempeño de los miembros de la organización y evita la alta rotación del personal.

La contratación y la selección del personal

Siguiendo los escritos de Joan Pynes (1997), cuando se produce un cargo vacante dentro de una organización, inmediatamente hablamos de proceso de selección y de contratación, pero ¿qué implican dichos procesos?

Primero y principal, el reclutador de Recursos Humanos debe revisar las condiciones necesarias para poder postular al puesto vacante, esto le permite la definición de conocimientos, habilidades y características que se precisarán en el llamado a concurso o en el proceso de selección de personal.

En cuanto al proceso de contratación, debe estar vinculado a la misión de la organización ya que aquello le permitirá anticipar cuales son las futuras necesidades de personal.

Para este procedimiento se utilizan dos tipos de reclutamientos: por un lado, el reclutamiento interno y, por el otro, el externo.

Cuadro N°4. Tipos de reclutamientos dentro del sector público

Reclutamiento externo	Reclutamiento interno
<p>Desde la órbita del sector público, en un principio, se intenta buscar dentro del propio personal de la organización para cubrir vacantes.</p> <p>Se busca identificar a los empleados que poseen las habilidades necesarias para cubrir la vacante solicitada.</p> <p>El beneficio de este tipo de contratación es que a las organizaciones se les abre la posibilidad de poder recuperar la inversión realizada en la contratación, selección, capacitación y desarrollo de quienes son sus empleados actuales.</p>	<p>Por definición, este proceso es cuando <i>“la organización busca candidatos calificados de fuera de la organización”</i> (Pynes 1997: 95).</p> <p>Este reclutamiento debe comenzar a partir de una revisión de competencias y habilidades requeridas para el puesto vacante. A partir de allí, las organizaciones tienen la obligación de difundir las convocatorias para atraer a potenciales candidatos.</p> <p>A lo largo de la historia, este reclutamiento ha ido variando y adaptándose a los nuevos tiempos. Desde publicaciones en los clasificados en los diarios, entregas de folletos y la creación de la figura de “Banco de Personal” (en donde los potenciales candidatos llenaban formularios para acceder a una entrevista para el potencial trabajo) hasta la utilización de redes sociales para la convocatoria abierta.</p> <p>La implementación de estos tipos de reclutamiento dependerá del presupuesto que cuente la organización para poder llevarlo a cabo. Este reclutamiento es útil si la organización quiere diversificar su cultura organizacional y su fuerza laboral.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Pynes, J. E. (1997). Human Resources management for public and nonprofit organizations.

Subsistema de Gestión del empleo

Este primer subsistema de Gestión de los Recursos Humanos es posible definirlo como “*el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización*” (Longo, 2006: 15).

Este subsistema se encuentra íntimamente integrado con el subsistema de Organización del Trabajo, ya que se ocupa de poner en contacto a las personas con sus tareas cuando en cada momento se les son asignadas a lo largo de su trayecto laboral.

El subsistema de Gestión del Rendimiento también ocupa un papel importante, ya que nuestro subsistema seleccionado se nutre de la fuente de información que influirá en la toma de decisiones que afectan tanto a la movilidad como a la eventual salida de las personas de la organización. Cabe aclarar que, para un correcto funcionamiento de este primer subsistema, es necesario desarrollar el diseño de puestos y perfiles. En cuanto a los procesos que componen este subsistema, debemos distinguir tres áreas de gestión.

En primer lugar, la “*gestión de la incorporación*”, que comprende tanto a las políticas como a las prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo, lo que puede desembocar en un ingreso a la organización. Se distinguen tres tipos de procedimientos:

Cuadro N°5. Procedimientos de la gestión de la incorporación.	
Procedimiento de Reclutamiento	Comprende las prácticas y las políticas de Gestión de Recursos Humanos adoptadas para encontrar y atraer posibles candidatos para los puestos de trabajo que deberán ser cubiertos.
Procedimiento de Recepción o inducción	Engloba las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarlos en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.

Procedimiento de Selección	Incluye tanto la elección como la aplicación de los instrumentos de precisión para una buena elección de candidatos, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos.
-----------------------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir de Longo, F. (2006). Una lectura transversal de los resultados. En Echebarría, K. (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC.

En segundo lugar, podemos encontrar el área de la *“gestión de la movilidad”*, que se refiere a *“los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización”* (Longo 2006: 16).

Dentro de dicha área, debemos distinguir como procedimientos a la movilidad funcional, que implica no solo un cambio de tarea y a la movilidad geográfica, sino también el traslado del lugar de trabajo con su cambio de residencia.

En tercer lugar, distinguimos el área de la *“gestión de la desvinculación”*, esta área *“integra las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos relacionadas con la extinción de la relación de empleo”* (Longo, 2006: 16).

Esta área abarca la desvinculación por inadecuación, por causa disciplinaria, por bajo rendimiento o por razones económicas, organizativas o tecnológicas, también se suma la práctica y política de corrección disciplinaria, que si bien no posee una sanción tan severa como el despido, cabe añadir en esta sección.

Puntos críticos

En cuanto a sus puntos críticos, podemos mencionar, en primer lugar, a la igualdad y mérito en el acceso debido a que el reclutamiento debe ser abierto, evitar la arbitrariedad, garantizando la igualdad y la no discriminación entre los candidatos. Su calidad depende de los medios utilizados para la búsqueda, buscando garantizar un número adecuado de candidaturas de acuerdo a los puestos que deben ser cubiertos.

En segundo lugar, la calidad de recepción, que son los procedimientos adecuados para recibir a los empleados y guiarlos en sus primeros pasos dentro de la organización. Los mecanismos de movilidad, son importantes ya que “permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos” (Longo, 2004: 17).

En tercer lugar, mencionamos a la desvinculación, ya que dentro de una organización, los despidos deben ser por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados y no por el cambio del color político de un gobierno. La desvinculación también puede generarse “por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo” (Longo, 2004: 17).

Los criterios de mérito en la región

Alguna vez nos preguntamos ¿cómo seleccionamos al mejor candidato? ¿Cómo logramos que el mejor perfil ocupe el cargo más adecuado?. Estos interrogantes podemos responderlos a partir del Índice de Mérito elaborado por Zuvanic e Iacoviello (2010: 15-16), en donde este instrumento *“mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una organización”*.

Todo aspirante puede ser evaluado por procesos objetivos como exámenes o test de conocimiento o subjetivos como una entrevista, los mismos son mecanismos abiertos de competencia y procedimientos universales para acceder a un cargo dentro de la gestión pública.

Desde la órbita de la Administración de los Recursos Humanos, solo la idoneidad del sujeto se toma en cuenta, dejando de lado el desempeño de las tareas y las lealtades políticas.

Seguendo a Zuvanic e Iacoviello (2010: 16), en nuestra región, el uso sistemático e institucionalizado de los criterios de mérito para incorporar, promover y desvincular a los funcionarios es poco frecuente y con enorme dispersión entre países latinoamericanos. Además, hay intentos de incorporar más ingresos por concurso pero se da en un plano desigual, mientras que la promoción del personal por mérito o cualidades laborales también es poco común ya que la promoción se da a partir de criterios de antigüedad.

Cuadro N°6. Índice de desarrollo del Servicio Civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Años: 2004, 2014 y 2024.			
Países latinoamericanos	Índice de desarrollo de Servicio Civil		
	2004	2014	2024
Chile	59	66	73
Brasil	64	65	68
Uruguay	47	52	60
Costa Rica	47	54	57
Colombia	46	52	57
Jamaica	S/D	S/D	51
Rep. Dominicana	27	39	41
Trinidad y Tobago	S/D	S/D	41
Paraguay	12	26	40
Promedio	30	38	40
Perú	14	29	39
Barbados	S/D	S/D	38
El Salvador	11	34	35
Ecuador	15	21	34
Guyana	S/D	S/D	27
Haití	S/D	S/D	27

Bahamas	S/D	S/D	25
Panamá	13	29	24
Surinam	S/D	S/D	17
Honduras	11	12	15
México	41	41	S/D
Guatemala	24	24	S/D
Nicaragua	22	35	S/D
Bolivia	26	21	S/D

Fuente: Elaboración propia a partir de Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (2024). Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del Servicio Civil en América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo.

Siguiendo el informe de Naranjo, Mosqueira & Lafuente (2024), de los 12 países que participaron de las tres mediciones, se revela tres grupos con evoluciones diferentes.

En primer lugar, el grupo con el índice más alto (por encima de los 60 puntos) está conformado por Chile y Brasil, sumando a Uruguay que realizó un avance de 8 puntos, pasando de 52 a 60 puntos en el segundo periodo.

En segundo lugar, el grupo con un índice medio, entre 40 y 59 puntos, está conformado por Costa Rica y Colombia durante las tres mediciones, mientras que a partir de la tercera medición, se suman República Dominicana y Paraguay con avances significativos.

En tercer lugar, el grupo índice bajo, hasta 39 puntos, incluye a países con avances variados. Por ejemplo, Ecuador sumó 13 puntos, pasando de 21 a 34 y Perú agregó 10 puntos, incrementando de 29 a 39. Por otro lado, algunos países no han mostrado avances significativos, como es el caso de El Salvador que solo escaló 1 punto entre 2014 y 2024, Honduras tuvo un progreso acotado, pasando de 12 a 15 puntos, mientras que Panamá experimentó un retroceso, pasando de 29 a 24 puntos, sin poder sostener el avance significativo presentado entre 2004 y 2014.

El subsistema Salarial

El subsistema Salarial comprende la política salarial y el presupuesto de gastos de personal. El primer aspecto contempla la curva salarial y los conceptos de remuneración de personal, que incluye las condiciones específicas de cada caso. El segundo aspecto es *“el mecanismo mediante el cual se calcula cuánto costaría aplicar una determinada política salarial a una determinada planta de puestos de trabajo”* (Hintze, 1999: 4).

La política salarial se materializa a partir de los sistemas y procedimientos de liquidación de haberes, que consisten *“en determinar cuánto ha de percibir cada persona por cada concepto de pago que le corresponda según las reglas vigentes, y generar los instrumentos de pago necesarios para que el mismo se haga efectivo”* (Hintze, 1999: 3). Muchas veces termina siendo el principal componente en cuanto respecta al gasto de la organización.

Los salarios como radiografía de la Gestión de los Recursos Humanos

El sistema salarial es una verdadera radiografía de la Gestión de los Recursos Humanos ya que el mismo es muy preciso en cuanto a disposiciones sobre el reconocimiento al mérito, la carrera profesional, la responsabilidad asignada y, en caso de existir, los mecanismos de incentivos.

Siguiendo a Hintze (2001), la manifestación más concreta de ello es la estructura salarial, que establece los pisos y techos salariales de cada nivel y categoría del personal, su grado de jerarquización y función, teniendo en cuenta desde el menor al mayor nivel, la magnitud del nivel salarial y su relación con el mercado laboral.

Una estructura salarial no deseable contiene las siguientes características:

Cuadro N°7. Características de una estructura salarial según Hintze	
Estructura salarial no deseable	Estructura salarial deseable
<p><u>La irregularidad:</u> a medida que aumenta la responsabilidad asignada y la calificación del personal, los salarios no presentan un crecimiento regular.</p>	<p>Una estructura salarial “deseable” posee las características contrarias a las mencionadas anteriormente, lo cual permite no solo la aplicación de la gestión de Recursos Humanos sino también el diseño de una estructura organizativa, la asignación de responsabilidades y funciones y un sistema de mérito basado en evaluaciones de desempeño.</p> <p>Sin embargo, este modelo “deseable” es una excepción en las administraciones públicas modernas.</p>
<p><u>El achatamiento de la estructura salarial:</u> si el salario promedio entre el menor y el mayor nivel de responsabilidad son similares, como consecuencia no existe un incentivo ni un reconocimiento significativo para asumir una responsabilidad mayor o inclusive en el progreso de la carrera, lo cual resulta desmotivante para el agente público.</p>	
<p><u>Incongruencia con el mercado laboral:</u> “A similares perfiles profesionales, los salarios son significativamente mayores o menores a los del mercado de trabajo” (Hintze: 2001: 2).</p>	

Fuente: elaboración propia a partir de Hintze, J. (2001). Los salarios como radiografía de la política de recursos humanos. Documento presentado como ponencia en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, Argentina, 30 de agosto al 1 de septiembre.

Cuando un salario es mayor para un perfil que lo que ofrece el mercado, las instituciones poseen la capacidad para captar y retener ese recurso humano que necesitan, mientras que, ante un salario menor, se reduce la exigencia laboral, el ingreso al puesto será más flexible, puede emplearse más gente de la necesaria, puede haber una asignación de categorías más altas que las adecuadas de acuerdo al perfil profesional y sus tareas e inclusive se podrá inventar nuevos conceptos de pago. Estos aspectos a considerar pueden generar estructuras salariales incongruentes con el mercado y “sistemas de mentiras y, en este sentido, claramente perversos” (Hintze, 2001: 3).

La estructura salarial. Conceptualización y modelos.

Para poder realizar un análisis de la estructura salarial, debemos tener en cuenta los siguientes conceptos claves: los pisos y techos salariales, los rangos salariales y porcentuales, la superposición entre niveles y la relación entre niveles extremos o relación entre puntas. Pero, ¿qué significa cada uno de ellos?

En primer lugar, los pisos y techos salariales representan el valor salarial mínimo y máximo de la política salarial, ningún miembro de la organización puede percibir un salario fuera de estos rangos.

En segundo lugar, los rangos salariales representan *“la diferencia entre los máximos y mínimos de cada grado (...) que determina el grado de flexibilidad que la estructura salarial prevé para la retribución, al personal ubicado en el nivel, por diferentes conceptos adicionales al que determina el mínimo”* (Hintze, 1999: 7).

Por otro lado, los rangos porcentuales refieren al *“mínimo de cada nivel o grado (...) y significa el porcentaje máximo de aumento salarial que la política representada mediante la estructura salarial permite para una persona sin cambiarla de nivel o grado”* (Hintze, 1999: 8).

En tercer lugar, la superposición entre niveles es *“La diferencia entre el techo de un nivel o grado salarial y el piso del nivel inmediato superior representa la superposición”* (Hintze, 1999: 7). En otras palabras, cuando una persona de un nivel inferior puede ganar igual o más que la persona del siguiente nivel superior.

En cuarto lugar, la relación entre niveles extremos o relación entre puntas refiere a *“la relación entre el valor salario mínimo del nivel más bajo y el del nivel más alto de la estructura salarial considerada establece la relación entre puntas”* (Hintze, 1999: 8).

Siguiendo estos conceptos, podemos clasificar a una estructura salarial en cuatro modelos:

1. **Estructura salarial jerarquizada:** se caracteriza por tener una relación entre puntas alta y un ritmo de incremento notoriamente creciente. Se percibe un incremento salarial más rápido a partir del aumento en el grado o nivel.
2. **Estructura salarial desjerarquizada o achatada:** se caracteriza por tener una relación entre puntas baja y un ritmo de crecimiento constante o decreciente, en este caso, el incremento es lineal. Posee una tendencia a desestimular la asunción de responsabilidades ya que no hay un reconocimiento económico y dificulta la adquisición de recurso calificado y gerencial en los mercados laborales.
3. **Estructura salarial flexible:** se caracteriza por una poca diferenciación de los salarios entre grados, debido a las altas superposiciones. Cuando una estructura es flexible, la retribución puede percibirse por diferentes conceptos, sin necesidad de promover al personal a un grado superior, lo cual decanta en un achatamiento de curvas.
4. **Estructura salarial rígida:** se caracteriza por la concentración de grandes tamaños de personal en categorías o grados superiores. La promoción tenderá a ser casi el único recurso disponible para otorgar un aumento salarial dificultando la aplicación de retribuciones por mérito, valoración del puesto de trabajo, antecedentes, entre otros.

Finalmente, para poder desarrollar un análisis completo de una estructura salarial, debemos determinar los criterios de definición en cuanto a los niveles de puestos, categorías escalafonarias y grado salarial.

Por definición, las categorías escalafonarias son *“los criterios de valoración de las personas que prevén los regímenes de personal o escalafones (...), mediante los cuales se asignan los salarios básicos y, a veces, otros adicionales a éstos”* (Hintze, 1999: 11).

Una categoría escalafonaria suele tener requisitos de los perfiles profesionales de las personas, indicaciones sobre las funciones que las personas deberán cumplir e inclusive asociados.

La relación entre una categoría escalafonaria y el sistema salarial se fomenta a partir de un valor salarial asociado. Por ejemplo, el valor salarial dentro de un escalafón simple está determinado por una única categoría, mientras que en un escalafón complejo, también se encuentra asociado a criterios adicionales.

La composición salarial

En la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, el salario está compuesto por varios conceptos tales como: los resultados logrados, el tiempo de trabajo aportado, antigüedad, tener un título profesional o trabajar en condiciones riesgosas. La composición salarial es “esta lista de conceptos diferentes por los que las personas pueden percibir sus remuneraciones” (Hintze, 1999: 16).

Sin embargo, los conceptos de composición salarial permiten agrupar los distintos conceptos de pago en categorías según su finalidad o naturaleza que se persiga. De esta forma, conceptos más o menos homogéneos pueden traducirse en un denominador común.

Cuadro N°8. Relación entre conceptos de pago y conceptos de composición salarial.



Fuente: (Hintze, 2001: 15)

Los componentes salariales refieren a que los sueldos *“pueden ser percibidos en relación a la naturaleza de las funciones desempeñadas en la estructura organizativa, a las características o condiciones particulares de las personas, a la calidad y eficiencia en el desempeño y, finalmente, al mayor tiempo de trabajo”* (Hintze, 1999: 16).

Los componentes se dividen en cuatro categorías: retribución por estructura, por características personales, por desempeño y por trabajo adicional.

La retribución por estructura organizativa se refiere a *“las funciones que se desempeñen, con el lugar en la estructura que se ocupe, con el ejercicio de jefaturas o titularidad de unidades organizativas, con las condiciones en que se trabaje”* (Hintze, 1999: 16). Las personas deben percibir este tipo de retribución de acuerdo a la situación que se encuentren en cada momento de la estructura.

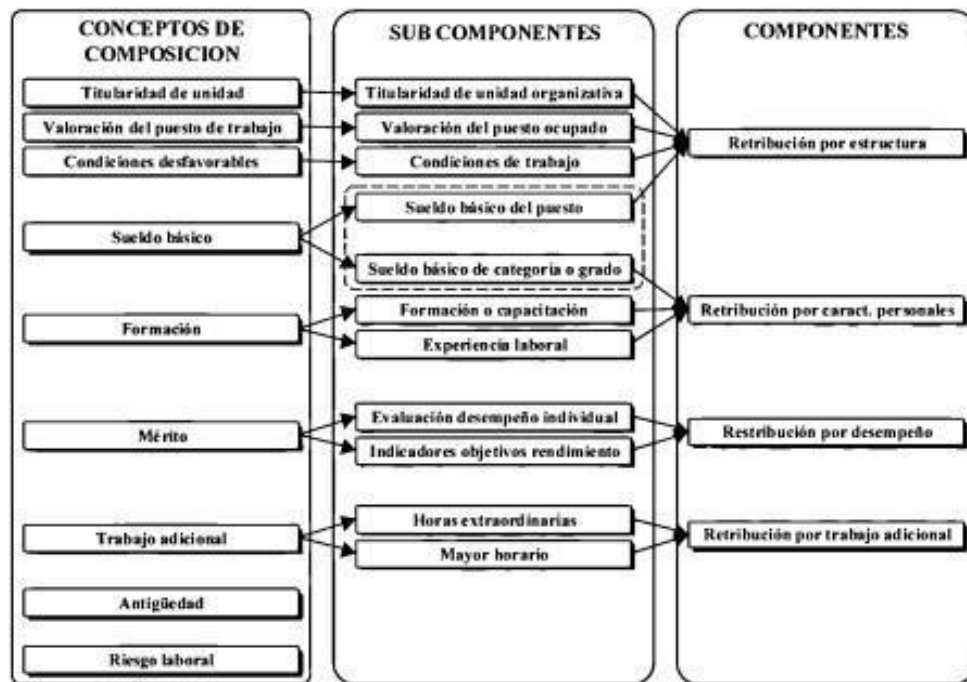
Mientras que la retribución asociada a las características personales provienen de los criterios en cuanto al reconocimiento y compensación de las condiciones individuales tales como la antigüedad, experiencia laboral, formación o capacitación, entre otros.

En definitiva, todas las retribuciones percibidas por el empleado se verán agrupadas en estas cuatro categorías. Como bien puede visualizarse en el siguiente cuadro, para cada componente se puede identificar subcomponentes de composición salarial.

Pero, ¿qué es lo que retribuye la retribución? En el sector público, el salario suele componerse de diversos conceptos de pago que, en definitiva, *“son la expresión administrativa de la política de composición salarial”* (Hintze, 2001: 6-7).

Estos conceptos de pago están atribuidos a sólo tres aspectos de la situación laboral: las características del trabajo, de las personas y los desempeños de las mismas. El primer aspecto hace referencia a “*qué se debe hacer, el segundo a quién lo hace y el tercero a cómo se hace*” (Hintze, 2001: 7). Dichos aspectos son claves para una buena política de asignación de responsabilidades, desarrollo e incentivo del recurso humano.

Cuadro N°9. Componentes y subcomponentes de la gestión salarial



Cuadro 16

Fuente: (Hintze, 1999: 16).

La compensación como concepto

Desde la perspectiva de la Gestión de los Recursos Humanos, la compensación es utilizada por los empleadores para atraer, retener y motivar a los empleados a alcanzar un logro organizacional. La misma debe ser *“lo suficientemente alta para poder atraer el número necesario de personas con las habilidades requeridas”* (Lee, 1978: 69).

En empleados competitivos, un gobierno local no solo compite con el mercado laboral, sino también con otros gobiernos locales y la industria local. *“Los individuos pueden dedicarse a trabajar en un gobierno, pero no necesariamente se dedican a ningún gobierno”* (Lee, 1978: 70).

La competencia existe entre los niveles, ya que en cualquier lugar existen tanto las oficinas estatales como las oficinas federales y municipales. Todos los gobiernos compiten entre sí por el personal.

Además de esta competencia, los gobiernos enfrentan la competencia salarial. Por ejemplo, los ingresos de un médico en el sector privado generalmente son muchos más altos que en el sector público. De ahí derivan los principales conflictos y rispideces con los gremios estatales, ya que el sector público al intentar aumentar los salarios para poder competir con el sector privado, los costos del personal aumentan, lo cual puede derivar en una reducción en el número de trabajadores.

A esta dificultad se le suma el nuevo escenario político en nuestro país, donde la mayoría de los contribuyentes piden una baja en los impuestos mientras los mismos, en calidad de clientes, piden un buen servicio público.

Es por ello que las administraciones públicas se enfrentan al dilema entre aumentar los niveles de compensación (a través de una suba de impuestos) para que sean “justos” con los empleados estatales y levantar la ira de los contribuyentes o reducir el número de empleados para lograr ese salario “justo”, lo cual desencadenaría una insatisfacción en los contribuyentes por una baja en el servicio público y el desencanto de los gremios estatales por la reducción del personal.

Los enfoques para establecer el salario dentro de un gobierno son diversos. Como se especificará en el capítulo siguiente, durante el apogeo del Patronazgo en los Estados Unidos, los salarios dependían en gran medida de los lazos políticos de los titulares de empleos. Ya en 1920, según Robert Lee (1978), era común que los gobiernos no tuvieran un método sistemático para establecer las tasas salariales. Sin embargo, dicho autor cita un estudio donde en ese periodo se encontraron cuatro prácticas comunes.

En primer lugar, las legislaturas fijaban los salarios por estatuto. En segundo lugar, los jefes de departamento podían fijar su salario con la aprobación del gobernador, fijar el salario sin la aprobación gubernamental y por último, una junta o comisión podían definir los salarios.

Además, Robert Lee realizó un aporte respecto a los gobiernos en los años 30 y consistía en que publicaran en sus documentos presupuestarios los nombres de los empleados y su compensación. El propósito de esta práctica era evitar que se otorguen compensaciones indebidas a algunas personas.

Subsistema de Gestión de la compensación

Este segundo subsistema de Gestión de los Recursos Humanos es posible definirlo como la *“gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo”* (Longo, 2006: 19). En cuanto a la relación con otros subsistemas, el mismo establece con dos: la Organización del Trabajo y la Gestión del Rendimiento.

El primer subsistema mencionado anteriormente, se relaciona específicamente en el diseño de los puestos de trabajo que constituirá la base para un diseño de estructuras salariales y en la Gestión del Rendimiento, específicamente en la evaluación del mismo ya que suministra informaciones imprescindibles para la aplicación de retribuciones relacionadas al rendimiento y de mecanismos de reconocimiento no monetario.

En cuanto a los procesos, este subsistema presenta cinco:

En primer lugar, está el diseño de estructuras salariales, ligado al diseño de los puestos de trabajo y la equidad salarial interna y externa. Dentro de esta área, es necesario desarrollar una valoración de los puestos de trabajo ponderando la contribución correspondiente a los resultados de la organización y la coherencia con los referentes salariales del mercado al cual se aplica. La clasificación de los mismos por niveles o bandas salariales, permite una profesión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones.

El proceso de diseñar retribuciones variables implica elegir cuál es el concepto que se retribuye, ya sea a través de una vinculación con el rendimiento, una participación en beneficios o una conexión con resultados globales, el destinatario (que puede ser un individuo o un grupo) y la dimensión de lo que involucra la franja retributiva.

En segundo lugar, tenemos los beneficios salariales. Aplicar compensaciones no monetarias, ya sea seguros de vida o accidentes, complementos de pensión o ayudas y préstamos, exige una definición de políticas que comprometan a aquellas a una estrategia retributiva global.

En tercer lugar, podemos encontrar al diseño de los mecanismos de evolución, estos mismos se vinculan con la política de compensación a través de la evolución global, por ejemplo realizando opciones vinculadas a la inflación prevista y a través de la evolución individual, optando por asociarla al rendimiento o la antigüedad.

La administración de salarios y el reconocimiento no monetario son los dos últimos procesos que componen a este subsistema. El primero corresponde a las políticas que influyen en el grado de centralización o descentralización de las decisiones en cuanto a retribuciones y al grado de transparencia u opacidad de los salarios. Mientras que el segundo, se encuentra ligado al reconocimiento de los logros sin que implique algún efecto salarial.

Puntos críticos

Ahora cabe preguntarnos, ¿cuáles son los puntos críticos que afectan a la gestión de la compensación?

En primer lugar, debemos hablar de la equidad. Los individuos, al ingresar a una organización poseen expectativas sobre cuánto cobrarán, esperando una compensación justa.

Siguiendo a Pynes (1997: 151), *“Los empleados comparan sus insumos y resultados laborales con los insumos y resultados de otros empleados que realizan tareas similares”*.

Con esta premisa, si los empleados perciben que su proporción de insumos es igual a la de aquellos con los que se comparan, podemos decir que existe un estado de equidad. Si ocurre lo contrario, existe desigualdad y los empleados creerán que no están siendo recompensados adecuadamente.

Ahora bien, para poder distribuir la compensación, los empleados pueden recurrir a tres tipos de equidades: la equidad externa, la equidad interna y la equidad del empleado.

Equidad externa

La equidad externa es aquella que compara *“los salarios de un empleador con las tasas que prevalecen en los mercados externos para el puesto del empleado”* (Pynes: 1997: 151).

Para determinar la equidad externa, se encuesta al mercado laboral competitivo. Cabe recordar que el mercado laboral refleja las fuerzas de oferta y la demanda de mano de obra calificada dentro de un área. Dichas fuerzas logran una influencia en los salarios necesarios para reclutar o retener empleados calificados. Si estos empleados no ven su salario como equitativo si lo comparan con lo que otras organizaciones ofrecen por un trabajo similar, lo más probable es que se vayan.

Equidad interna

La equidad interna es la *“estandarización que requiere que los empleadores establezcan salarios para trabajos dentro de sus organizaciones que corresponden al valor interno relativo de cada trabajo”* (Pynes, 1997: 153).

Ahora cabe preguntarnos, ¿Cómo un empleador determina el valor interno relativo de cada trabajo dentro de una organización? La respuesta es simple: para que un trabajo sea percibido como “valioso” dentro una organización, se requiere de dos factores claves: por un lado, el hecho de recibir un salario superior al de sus pares y, por el otro, establecer un proceso de evaluación del trabajo que, en definitiva, es el que establece el valor relativo de un trabajo respecto a otro. Dentro de una organización, para que un puesto sea considerado “valioso” debe estar determinado por recibir salarios más altos que el resto de sus pares y por el procedimiento llamado evaluación del trabajo, este último determina el valor de un trabajo sobre el otro.

La equidad de los empleados

La equidad de los empleados es la comparación del salario entre empleados que hacen la misma tarea o similares. Está enfocado en las contribuciones dentro de una clasificación laboral. El tema de discusión respecto a este punto, es si la diferencia en cuanto a las competencias o la contribución luego se ven reflejadas en la compensación, ya que el gran problema es lo que se les paga a los compañeros de trabajo que realizan ese mismo trabajo (Pynes, 1997).

A pesar de los esfuerzos que realiza una organización para lograr la equidad como tal, existen factores que se encuentran por fuera del control de una agencia que afecta a la compensación.

Un ejemplo son las *“posiciones que demandan requerimientos mayores, las organizaciones pueden esperar pagar más por esas habilidades/competencias”*. (Pynes, 1997: 170). Si estas habilidades se encuentran en abundancia, los empleadores pueden ofrecer menos, inclusive si son habilidades que pueden ser críticas para dicha organización.

Hoy por hoy, los empleados del sector privado poseen nuevas demandas a la hora de aplicar a un puesto de trabajo. Algunas de ellas pueden ser: flexibilidad laboral, home-office, programas de capacitación laboral e inclusive beneficios individuales, como por ejemplo, la cobertura médica o un pase a una cadena de gimnasios.

Si hablamos del sector público, los beneficios que recibe un ejecutivo no son los mismos que reciben otros empleados, ya que los mismos están sujetos a la protección de la administración pública y a la discrecionalidad de quienes son los funcionarios electos.

A menudo, los ejecutivos son contratados por su experiencia profesional y conocimientos, ya que deben tomar decisiones que pueden ser difíciles e impopulares y pueden ir en contra de los deseos de los organismos de gobierno o incluso del propio Poder Ejecutivo. Sin embargo, como se expondrá en el capítulo siguiente, esto no garantiza su permanencia en el cargo durante todo el mandato de gobierno.

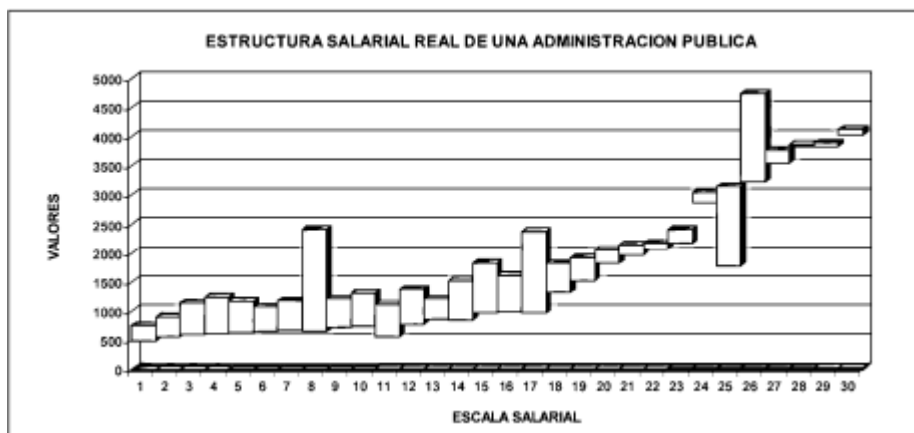
Administración

Siguiendo a Longo (2007: 21), para una correcta gestión del sistema salarial, se deben adoptar decisiones de acuerdo *“a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización”*, dejando de lado los criterios de arbitrariedad o clientelismo político y utilizando los sistemas de información sobre el personal.

La eficacia de las políticas de compensación también son un punto crítico, estos mecanismos de retribución *“estimulan el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias”* (Longo, 2007: 21).

La tensión de los factores de retribución en una administración pública real.

Figura N°1. La estructura salarial real de una administración pública



Fuente: Hintze, J. (2001: 5).

Como se puede evidenciar en este cuadro, los rangos de pisos y techos salariales son completamente irregulares. De hecho, se puede visualizar que la curva salarial es achatada en la primera mitad, es decir, los empleados por más que asciendan, no ganarán un salario superior y se le asignarán mayores responsabilidades. En el plano superior del cuadro analizado, es donde se puede notar la mayor irregularidad salarial.

Comparándolo con la curva del mercado laboral, podemos claramente identificar diferencias: regularidad, jerarquización creciente y acentuada entre los salarios más bajos y más altos. Además, *“los salarios que se pagan a los empleados de los niveles jerárquicos inferiores suelen ser bastante más generosos en las administraciones públicas que en el mercado laboral privado”* (Hintze, 2001: 5).

Otros beneficios que posee el sector público son la estabilidad, exigencias laborales claramente menores y, en los puestos de base, retribuciones más altas con respecto al mercado tanto en relación al esfuerzo como en términos absolutos.

¿Qué significa una política de asignación de responsabilidades? En términos accesibles: valorar los puestos de trabajo, ya que no todos tienen las mismas funciones y/o responsabilidades y tampoco tienen el mismo nivel de formación requerida para ocupar ese puesto.

Para poder valorar un trabajo es necesario establecer un “escalafón de puestos”, que se diferencia del “escalafón de las personas” porque este último las personas lo ocupan transitoriamente. De esta forma, se establece una garantía de “igual tarea, igual retribución” y *“es preciso para que una parte de la retribución pueda establecerse en función de los puestos de trabajo y no solo de las personas que lo ocupan”* (Hintze, 2001: 7).

Con respecto a la política de Recursos Humanos, valorar un trabajo es algo tan sencillo como *“valorar y retribuir los antecedentes de las personas y (...) su desempeño”* (Hintze, 2001: 7).

El primer aspecto se encuentra relacionado a la aptitud que engloba la capacidad, la formación y la experiencia de las personas y tiene valor tanto en el mercado laboral como en el mercado interno de cada organización.

Para ello, cada organización pública recurre a lo que se llama “escalafones” en donde *“a las personas con mayores aptitudes debieran asignárseles grados más altos en las escalas jerárquicas que dichos escalafones establecen”* (Hintze, 2001: 7) y, dependiendo de ello, su salario básico y un adicional remunerativo que diferencie y refleje la importancia de dichos conceptos vinculados a la aptitud individual. Este primer aspecto es el que debe garantizar que *“a igualdad de condiciones personales, haya igual retribución”* (Hintze, 2001: 7).

El segundo aspecto a desarrollar está vinculado al desempeño de las personas, que no siempre dentro de una misma organización es el mismo en cada individuo, ya que algunos sobresalen en ciertas capacidades y otros no. En otras palabras, hay personas que se destacan por sus aptitudes y desempeños laborales.

Desde la órbita del empleo público, cuando no se retribuye una contribución diferencial a quienes más se esfuerzan y obtienen resultados mejores para la sociedad, puede resultar injusto comparándolo con aquellos que aportan menos de lo que podrían, por más que esa contribución se encuentre dentro de las reglas formales.

Para concluir, de lo expresado anteriormente podemos destacar que para garantizar “a igual trabajo, iguales condiciones personales e igual desempeño haya igual retribución”, se requiere de tres aspectos que abordamos previamente: la valoración del puesto de trabajo, evaluación de aptitudes y desempeño y un sistema salarial que refleje estos conceptos en las retribuciones.

Conclusión

Durante el desarrollo de este primer capítulo, identificamos las características y procesos de la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos, a fin de que el lector pueda identificar la delimitación de nuestro objeto de estudio.

En cuanto a los subsistemas, nos enfocamos en sus principales aspectos, pero también hicimos hincapié en los procesos de cada uno, que luego se verán reflejados expresamente en el desarrollo del marco metodológico.

Además, explicitamos las conceptualizaciones referidas al Servicio Civil, la Función Pública y la Gestión de los Recursos Humanos en América Latina, nociones que permitieron contextualizar el fenómeno del Patronazgo y la relación entre la burocracia y la política a nivel subnacional.

**Capítulo 2: El Patronazgo en la
Gestión de los Recursos
Humanos. Aspectos
conceptuales y
manifestaciones conductuales.**

Introducción

En este segundo capítulo, nos enfocaremos en la práctica del Patronazgo en la Gestión de los Recursos Humanos. El objetivo del mismo es identificar las manifestaciones conductuales y estructurales del fenómeno.

Analizaremos al Patronazgo desde su aspecto conceptual, se lo diferenciará de Clientelismo y Patronazgo partidario para evitarle confusiones al lector, se mencionarán sus principales características estructurales y conductuales, poniendo énfasis en la designación de personal, una de las dimensiones abordadas en el marco metodológico, que permitirán comprender esta práctica para su posterior aplicación dentro de los subsistemas de gestión del empleo y gestión de la compensación en la unidad de análisis seleccionada por el autor de esta tesina.

Además, se hará una breve descripción de los casos previamente investigados por diversos autores, a fin de poder contextualizar esta práctica desde una perspectiva histórica en el marco de las relaciones entre la política y la administración.

El Patronazgo como concepto.

El Patronazgo consiste en *“efectuar discrecionalmente nombramientos en puestos no electivos para fines estrictamente personales o políticos y se configura en un sistema cuando se transforma en la principal vía de acceso a tales cargos”* (Llano, 2016: 20).

Esta definición no implica que se excluya el mérito como criterio de selección, ni quienes estén implicados sean solo miembros o votantes de un partido (Scherlis, 2013), sino que se hace referencia a que los políticos tienen la discrecionalidad de poder elegir con qué criterio un aspirante se considera apto para ocupar un puesto estatal.

Además, la práctica del Patronazgo no solo se reduce a la dimensión de reclutamiento, sino que también se extiende a las dimensiones de *“selección, retención, promoción, compensación y disciplina de los miembros del servicio público”* (Peters & Pierre, 2004: 2), relacionadas a la gestión del empleo y gestión de la compensación. Cabe destacar que el Patronazgo en el servicio público se encuentra institucionalizado en el sentido de que *“es una regla de juego generalizada para ocupar un número significativo de cargos gubernamentales no electos”* (Grindle, 1994: 19).

Debemos diferenciarlo del Clientelismo que es *“el intercambio discrecional y personalizado de bienes o favores a cambio de apoyo político”* (Oliveros, 2021: 5). El Patronazgo es un subtipo de clientelismo en donde el bien intercambiado es el trabajo en el sector público.

El Patronazgo no solo persigue como fin último el clientelismo, sino también puede abarcar otros objetivos específicos. Siguiendo a Scherlis (2013: 64), estos objetivos específicos pueden ser *“el fortalecimiento de la organización de un partido político a partir de su relación con el Estado, moldear acuerdos intrapartidarios, implementar la plataforma de un partido político o poner a las instituciones estatales al servicio del mismo”*.

En definitiva, lo que hace a la conceptualización del fenómeno es el sujeto de la acción, que en este caso es el partido político o los políticos, la práctica de asignar puestos políticos de forma discrecional y su arraigo a lo largo de la historia de la evolución del Servicio Civil. Sin lugar a dudas, constituye la vulneración del Servicio Civil o un aspecto específico de éste y por ello es el interés por analizar este fenómeno en la administración pública local, sumado a que las diversas investigaciones acerca del tema ponen el foco en la profesionalización del empleo público en la región pero no en la habilidad de los partidos políticos para manejar nombramientos discrecionales.

La politización del Servicio Civil

El Servicio Civil se encuentra estrechamente ligado a la política, debido a que es una estructura que no solo brinda servicios públicos a los ciudadanos, sino que determina quién recibe qué del sector público (Guy Peters & Pierre, 2004). La mayoría de los sistemas de Servicio Civil tienen algún nivel de participación política en asuntos del personal, lo cual resulta apropiado si hablamos de puestos de Alta Dirección Pública.

Los criterios políticos empleados para politizar el Servicio Civil pueden variar. En términos generales, hablamos de lealtad partidaria pero, también, podemos encauzar en cuestiones políticas que luego se manifiestan implícitamente en la actividad de los servidores públicos y, en el mediano plazo, pueden terminar influyendo en el desempeño del sistema administrativo.

De esta manera, como bien lo plantea Geddes (1996), los funcionarios públicos se enfrentan al dilema de si deben garantizar la eficiencia administrativa o privilegiar el apoyo político para su supervivencia y futura reelección. La autora además plantea que los políticos no renunciarán a la práctica del Patronazgo en la medida en que sus competidores no lo hagan de manera simultánea, ya que eso implica dar una ventaja al opositor.

Siguiendo a Guy Peters & Pierre (2004: 3), una mayor politización del Servicio Civil en lo partidista, puede implicar una despolitización en otros aspectos. Los autores indagan que en muchos países, los gobiernos a la hora de realizar una selección de personal, pueden privilegiar sus relaciones con grupos de interés social y económicos antes que la lealtad política o partidaria.

Las causas de la politización pueden resumirse en que la clase política quiere obtener el control sobre lo que las organizaciones gubernamentales hacen en la gestión, según Guy Peters & Pierre (2004), si hay partidarios leales administrando los programas públicos, habrá un menor apartamiento de la dirección política que en un sistema dominado por el Servicio Civil de carrera.

Las consecuencias de la politización se reflejan en un rendimiento más bajo, también influye en una limitación en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, ya que al estar obligados a ser más afines al gobierno de turno, la objetividad en ellos se minimiza.

El Patronazgo como recurso organizativo y como recurso electoral: concepciones distintas de un mismo fenómeno.

Como se explicita anteriormente, el Patronazgo político suele confundirse no sólo con el clientelismo, sino también con el Patronazgo partidario. Este último se distingue del resto debido a que *“es el partido, antes que un líder político individual, quien opera como el patrón colectivo en la relación de intercambio”* (Kopecky, 2015: 109).

El hecho de realizar este intercambio de recursos estatales o tener un acceso privilegiado a ellos, constituye la principal herramienta de poder de quienes hoy están a cargo de las administraciones públicas locales.

Cuando hablamos del Patronazgo como recurso electoral, no implica solo que el objeto de intercambio sea un empleo público, sino también hablamos de *“un mecanismo a través del cual políticos individuales o partidos obtienen apoyo electoral a cambio de distribuir selectivamente beneficios (mayormente materiales) a través de las instituciones del Estado”* (Kopecky, 2015: 111). Estos beneficios abarcan desde la realización de un proyecto de obra pública en un lugar determinado, otorgar beneficios a sectores específicos de la sociedad o la entrega de bienes tan básicos a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad a cambio de asegurar el voto u obtener apoyo político.

Cuando hablamos de apoyo político, estamos haciendo referencia a distintas actividades políticas que abarcan *“desde el simple acto de votar, hasta la participación en reuniones políticas, atendiendo mítines o ayudando en campañas electorales”* (Oliveros, 2021: 6). A modo de retorno, los patronos devuelve esa ayuda con *“dádivas, favores y dinero hasta prestaciones por desempleo, subsidios de vivienda y empleos en el sector público”* (Oliveros, 2021: 6).

Cuando nos centramos en el Patronazgo como recurso organizativo, hacemos referencia a la red de organización de un partido político en la esfera pública y semipública, al *“vínculo entre el partido y el Estado, más que como un vínculo entre el partido y la sociedad”* (Kopecky, 2015: 115).

A continuación, presentaremos un cuadro para distinguir correctamente dos conceptos que muchas veces la academia los asocian, pero no son lo mismo: Patronazgo y Clientelismo.

Cuadro N°10. Diferenciación entre Patronazgo y Clientelismo según Kopecky (2015)		
	Patronazgo	Clientelismo
Recurso estatal	Empleos en instituciones estatales	Subsidios, préstamos, medicinas, comida, empleos públicos
Objetivo	Control de instituciones, recompensa por lealtad (organizativa)	Apoyo electoral
Beneficiario	Cualquiera	Votantes del partido
Estatus legal	Legal o ilegal	Legal o ilegal
Pregunta crucial	¿Trabajarás para mí?	¿Me votarás?

Fuente: Elaboración propia a partir de Kopecky, P. (2015). El Patronazgo partidario como recurso organizativo. En Partidos, Sistemas de Partidos y Democracia (2015). La obra esencial de Peter Mair. Scherlis, Gerardo y Casal, Fernando (compiladores). Eudeba. Cap. XV

La integración del cuadro N°10 a esta tesina sirve para determinar cuáles son los objetivos de cada práctica, a fin de poder diferenciarlas y determinar si, en el marco metodológico, el encuestado y/o entrevistado estará hablando de Patronazgo o de Clientelismo, además es preciso señalar que en el Patronazgo, el recurso estatal es el empleo en las instituciones públicas, lo cual será el objeto en el cual indagaremos en las entrevistas en profundidad y en la encuesta.

Los partidos políticos no solo distribuyen cargos en la administración pública para la compra de votos, sino también lo utilizan para el disciplinamiento de los funcionarios electos o para promover una cohesión partidaria y la lealtad organizativa, además del control en el diseño e implementación de políticas durante la gestión.

Los aspectos para analizar la extensión de la práctica del Patronazgo

Comprender la práctica del Patronazgo implica analizar cuatro preguntas específicas: cuánto se designa, quién es el responsable de la designación, el objetivo de esa designación y las características de los designados que se tienen en cuenta a la hora de los nombramientos.

Estas preguntas se relacionan integralmente con el alcance, la responsabilidad y la motivación a la hora de realizar designaciones, ya que estas tres dimensiones determinarán si una designación se realiza de manera discrecional o basada en criterios meritocráticos. Lo que se busca en sí en este apartado es determinar si la designación de personal puede afectar la trayectoria profesional del personal municipal o no.

- El Alcance

El Servicio Civil en Argentina, en su nivel nacional y subnacional, carece de estabilidad y profesionalización, se suele asumir que *“los partidos políticos designan extensamente en el aparato estatal”* (Scherlis, 2012: 51).

Cuando hablamos de alcance, buscamos indagar sobre cómo los funcionarios públicos nominan y controlan diferentes áreas, rangos intermedios o también el nivel inferior tanto del personal técnico como el de servicio.

Para ello, debemos establecer la amplitud de tales designaciones, que pueden ser en un subsistema específico de la Gestión de los Recursos Humanos como lo es el de la compensación o el empleo, o puede abarcar a todo el sistema. También debemos establecer la profundidad de esas designaciones, ya que puede abarcar hasta un nivel dentro del escalafón de nuestro objeto de estudio o puede extenderse a todo el aparato estatal a nivel subnacional.

Por último, debemos establecer la cantidad, en otras palabras, la proporción de empleados que son designados con fines estrictamente personales o políticos.

- La responsabilidad

El segundo aspecto que abordaremos se refiere a la pregunta sobre: ¿Quién tiene la responsabilidad de decidir acerca de las designaciones discrecionales?. Muchas veces, se asume que la responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo, pero para comprender la distribución de poder dentro de un municipio, es preciso observar a los actores partidarios, sindicales e inclusive los propios funcionarios que pueden llegar a controlar efectivamente la distribución de cargos.

En este punto, no sólo se trata de conocer quién designa, sino también, si esa responsabilidad está concentrada en un actor en particular o fragmentada.

- Las motivaciones

En tercera instancia, debemos identificar las motivaciones que orientan a esas designaciones discrecionales. En el caso de nuestro país, *“los estudios suelen partir de la asunción según la cual la distribución de puestos en el Estado está dirigida a ganar apoyo político, pero la cuestión no ha sido objeto de ningún estudio específico”* (Scherlis, 2012: 52), mucho menos se abarca el tema en cuestión a nivel subnacional, por ello la importancia y relevancia de la elaboración de esta tesina para el campo de la Administración de los Recursos Humanos y su relación entre la burocracia y la política.

Cuadro N° 11. Tipos de motivaciones para la designación de personal	
Estrategia electoral	Las designaciones discrecionales fueron la principal herramienta electoral utilizada por los políticos a mediados del siglo XIX, como se verá más adelante en el caso de Estados Unidos a partir de 1829.
Sostenimiento de la militancia partidaria	El empleo público puede significar el sostenimiento de ejércitos de militantes para realizar campañas electorales o actividades política-partidarias, asociado a la política de masas.

<p>La distribución de cargos de jerarquía media</p>	<p>“Resulta muchas veces una herramienta crítica para sostener la cooperación intrapartidaria” (Scherlis, 2012: 52), como lo vimos anteriormente, para mantener una cohesión partidaria interna, se debe recompensar a las distintas facciones que componen la organización partidaria.</p>
<p>Ampliación de la coalición gubernamental</p>	<p>Las coaliciones gubernamentales están formadas por un partido de gobierno (o coalición) de un lado, y grupos corporativos, líderes individuales, dirigentes sociales, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés por el otro. Los socios de estas coaliciones sellan acuerdos políticos que dan lugar a un gobierno compartido.</p>
<p>Control del gobierno</p>	<p>Si un partido quiere implementar un verdadero programa de gobierno, intentará designar al personal apropiado para la consecución de ese objetivo. Es la forma de “garantizar la existencia de un gobierno de partido” (Scherlis, 2012: 53 cit. Rose 1974: 382).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Scherlis, G. (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. América Latina Hoy, vol. 62, 2012, pp. 47-77 Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

Los criterios de designación

En el siguiente apartado, hablaremos de los criterios de designación, que se encuentran ligados estrechamente a los tipos de motivación desarrollados anteriormente. Por ejemplo, si la motivación es alcanzar el control del gobierno, el político requiere designar a personal con competencia profesional. En cambio, si un político quiere sostener a la militancia partidaria, utilizará el criterio de pertenencia partidaria para la consecución de su objetivo.

Como ocurre con las motivaciones, los criterios pueden ser muy diversos. Los pocos estudios referidos al tema desarrollan una dualidad entre politización y profesionalización de la gestión pública, antes que el vínculo entre las designaciones y organizaciones partidarias.

Cuadro N°12. Los criterios de designación de personal	
Pertenencia partidaria	Se considera el criterio natural al hablar de designaciones por propósitos comunes y confianza recíproca.
Competencia Profesional	Se prioriza a partir de la creciente formulación e implementación de las políticas públicas, así como la importancia que tiene la gestión en los votantes.
Vínculos personales	Refiere directamente al puro nepotismo o la adscripción a ciertos ideales. La relación se encuentra vinculada por una confianza surgida de experiencias compartidas entre quien designa y el designado. Los líderes que son electos <i>"pueden obtener a través de designaciones basadas en sus relaciones personales una mayor certeza acerca de la lealtad de los designados así como un mayor margen de maniobra que el que resulta de designaciones basadas en criterios de partido"</i> (Scherlis, 2012: 54 cit. Geddes, 1994: 148).

Fuente: elaboración propia a partir de Scherlis, G. (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *América Latina Hoy*, vol. 62, 2012, pp. 47-77 Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

En el marco metodológico, se utilizarán estas categorías para determinar si la designación del personal municipal se establece a partir de criterios meritocráticos, como lo es la competencia profesional, o a partir de criterios discrecionales tales como la pertenencia partidaria o los vínculos personales.

Expresiones comunes del Patronazgo: Factores conductuales y estructurales.

Tanto los tipos de motivación como los criterios de designación suelen estar relacionados a la práctica del Patronazgo, ya que puede suceder que inclusive en áreas totalmente profesionalizadas, igual ocurran nominaciones discrecionales en puestos no electivos por motivos personales o por apoyo político, cabe destacar que este fenómeno no solo ocurre en las áreas más precarizadas del empleo público municipal.

Muchas veces el fenómeno del Patronazgo ha sido analizado en diversos ensayos académicos asociado al clientelismo, pero no en su interacción con la esfera administrativa. Lo interesante del análisis del Patronazgo en la Gestión de los Recursos Humanos es su interacción y correlación entre la política y la administración. Wilson (1887) plantea que para que una administración sea eficiente y profesional, se requiere de la separación de ambas esferas, mientras que Goodnow (1900) considera que esta distinción es difícil de mantener debido a que los administradores, al interpretar o decidir cómo implementar las leyes, ejercerán inevitablemente un poder político¹.

Cuadro N°13. Factores conductuales y estructurales del Patronazgo	
Lugares predilectos	El alcance del Patronazgo varía al interior de cada país. En líneas generales, se presenta en las altas posiciones y una menor influencia política en los puestos de bajo nivel.
Brecha entre las normas y prácticas	Refiere a la combinación entre una débil implantación del Servicio Civil adoptado y la regulación pormenorizada y desmedida del accionar administrativo, poniendo el foco en las prácticas particularistas que generan esta brecha entre las regulaciones y las prácticas.

¹ La tensión entre la profesionalización del Servicio Civil y la injerencia de la política es la consecuencia de la discusión sobre las relaciones entre la política y la administración.

Mecanismos de evasión	Son mecanismos alternativos para incorporar expertos en políticas públicas o evitar rigideces de los sistemas de carrera. La desconfianza hacia el personal heredado y la voluntad política de incorporar a personal propio son claves. Ejemplos: Las unidades administrativas sin regulación de personal y contrataciones transitorias para el reclutamiento de agentes como la tercerización en universidades, la privatización y de externalización de servicios públicos (Llano, 2016).
Purgas políticas	Hace referencia a la desvinculación discrecional de los agentes, por motivos políticos. Es la materialización más clásica del Patronazgo.
Blanqueo	Su finalidad fue <i>“tanto de proteger a los seguidores ante una eventual derrota electoral del partido en el gobierno como de bloquear posiciones de Patronazgo a sus competidores”</i> (Llano, 2016: 66)
Penetración en la estructura de carrera	Este fenómeno avanzó sobre los sistemas de carrera <i>“a través de la desclasificación, nominaciones provisorias y la politización de los ascensos”</i> (Llano, 2016: 68). Los criterios meritocráticos para incorporar o ascender al personal son poco frecuentes, en general se utiliza el criterio de confianza política.
Prorratio y cooptación	Hace referencia a la distribución de cargos con la finalidad de construir apoyo político, ya sea para obtener mayorías legislativas o para mantenerse en el poder.
Como fuente de financiamiento	Se utilizó para campañas políticas y el financiamiento de actividades partidarias. Con el paso de las décadas, sigue vigente pero ya no es el principal sostén económico de los partidos políticos, ya que estos últimos han desarrollado una mayor dependencia del presupuesto público y la relación con el sector privado.

Como seguro de desempleo	El empleo público fue utilizado como un paliativo frente a contextos de desempleo. Por ejemplo: durante las crisis económicas como la Gran Depresión o periodos de elevada desocupación.
Disparidades salariales	Se refiere a la existencia de inequidades salariales externas o internas en el Servicio Civil, manifestadas como asimetrías dentro de una misma entidad, (por modalidades de contratación) o entre jurisdicciones. Por ejemplo: en los Estados Unidos, pese a la Pendleton Act que fijó estructuras salariales, existió un margen de discrecionalidad para fijar remuneraciones variables, favoreciendo la falta de correspondencia entre la responsabilidad y la retribución.

Fuente: elaboración propia a partir de Llano, M. (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 Doctoral. Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid.

Para concluir este capítulo, a continuación desarrollaremos las manifestaciones conductuales y estructurales del Patronazgo a partir del análisis descriptivo e histórico de algunos casos como lo es el proceso de reforma del Servicio Civil de los Estados Unidos, el caso de Grecia y el Patronazgo organizativo, en conjunto con sus contrastes europeos y, en América Latina, se analizarán los casos de Chile a nivel nacional y en Perú a nivel subnacional.

En primer lugar, consideramos el caso de los Estados Unidos como el antecedente más relevante a desarrollar debido a que marcó un punto de inflexión en los primeros debates sobre la profesionalización del empleo público a finales del Siglo XIX y principios del XX, dejando una normativa que, hasta el día de hoy, se sigue estudiando en nuestras aulas: la Pendleton Act (1883).

Luego, desarrollaremos el caso de Grecia como el ejemplo más resonante del Patronazgo en la Unión Europea a finales del Siglo XX, en conjunto con sus contrastes de tal forma que el lector pueda comprender una perspectiva sobre países con un Servicio Civil altamente profesionalizado, como lo son los casos de Países Bajos, Dinamarca o Noruega frente a un país en donde el Patronazgo incide en la gestión de los recursos humanos, como lo es el caso de Grecia.

En tercer lugar, consideramos importante mencionar casos latinoamericanos a fin de poder contextualizar cómo el Patronazgo no solo incide en las grandes ciudades de las regiones europeas o norteamericanas, como se presenta en la mayoría de los artículos académicos sobre esta temática. América Latina no queda exenta de este fenómeno, es por ello que presentamos el caso de Chile a nivel nacional y el caso de la región de Áncash en Perú, como la práctica del Patronazgo a nivel subnacional.

El Servicio Civil en los Estados Unidos. De la práctica del Patronazgo hacia los sistemas meritocráticos.

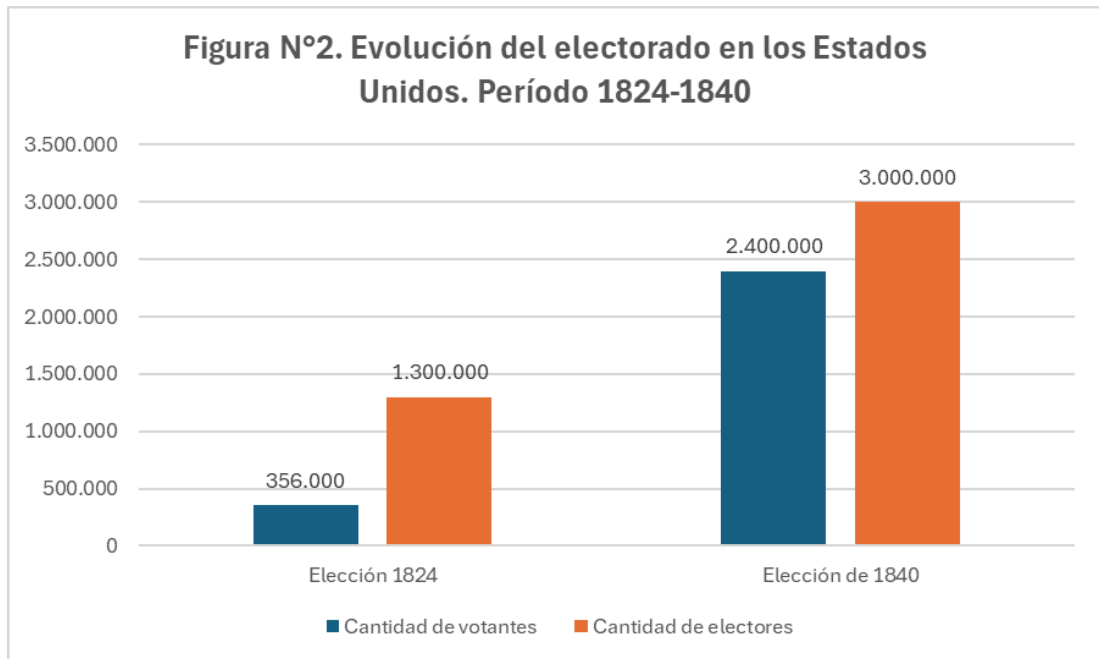
El Patronazgo ha sido utilizado no sólo como una máquina en tiempos electorales, sino también como un recurso organizativo para afianzar el vínculo entre los partidos políticos y la burocracia pública, como mecanismo de cooptación y como el avasallamiento de ciertas áreas sensibles e importantes para la continuidad de la gestión pública, de tal forma que queda institucionalizado.

En el caso de los Estados Unidos, el auge y la caída del Patronazgo ocurrieron en un contexto de importantes cambios sociales y gubernamentales. Es posible dividirlo en tres periodos:

El primer periodo abarca desde la presidencia de George Washington (1789-1797) hasta el mandato de John Quincy Adams (1825-1829), caracterizado por la búsqueda de personas de alto poder adquisitivo, con considerables tierras, mayor educación que el público en general y con estrechos vínculos entre sí, para la ocupación de altos cargos gubernamentales. El nepotismo, que es el nombramiento de familiares en puestos de la administración pública, fue el fenómeno más común durante este periodo anterior a 1829.

Lo que se buscó en este periodo fue *“confiar los cargos públicos a las personas preparadas, que eran pocas y procedentes de la clase terrateniente y de la alta burguesía comercial del Este”* (Prats I. Catalá, 2005: 11). Sin embargo, el gobierno y la burocracia competente de los “gentlemen”, no lograban responder a las expectativas y demandas sociales de la época, por lo cual se estableció como una solución a esta problemática la implementación del Patronazgo.

El segundo periodo, en donde se dio inicio a la práctica del Patronazgo, fue a partir de la presidencia de Andrew Jackson (1829-1837), cuya campaña giró en torno a *“la necesidad de dar representatividad al gobierno y hacer accesibles los empleos públicos al “commonman”*” (Prats Catalá, 2005: 11). Esta época estuvo marcada por el *“movimiento de la población hacia el oeste, el fin de la esclavitud, la introducción de los ferrocarriles, una extensa industrialización y una gran afluencia de inmigrantes al país”* (Lee, 1979).



Fuente: elaboración propia a partir de Lee, R. D. (1979). Public personnel systems. University Park Press.

Entre 1824 y 1840, el electorado de los Estados Unidos pasó de 1.3 millones a 3 millones de votantes, un crecimiento del 126%. En términos de crecimiento poblacional, “este aumento no puede ser explicado ya que la población masculina blanca creció un 82% en el mismo periodo” (Lee, 1979: 19).

El crecimiento exponencial del electorado se debe a la baja en los requisitos para acceder al voto, como por ejemplo: poseer una propiedad y pagar impuestos. De esta manera, la introducción de la votación de masas² requirió una fuerte organización partidaria, ya que muchos votantes no podían leer ni siquiera un diario debido a que no hablaban en inglés o por causas de analfabetismo.

² La eliminación de restricciones a la propiedad y tributarias para los hombres blancos, resultó en un incremento significativo para el electorado, lo cual obligó a los partidos políticos a consolidar estructuras sólidas y a utilizar al Patronazgo como mecanismo de incentivo y recompensa, esencial para movilizar a las nuevas bases partidarias, siendo un factor clave para la politización del Servicio Civil.

La doctrina jacksoniana³ no solo plantea flexibilizar los requisitos de votación, sino también tres argumentos:

- Si una persona ocupa un cargo público por un largo periodo de tiempo, podría caer en las tentaciones del poder y corromper su virtud si no hay elecciones periódicas.
- El ejercicio de un empleo público era considerado un derecho cívico.
- El empleado público era concebido como aquel que realiza tareas superficiales, por ello se asimilaba que cualquier ciudadano común podía desempeñar fácilmente las tareas del Estado.

El Patronazgo era visto como el instrumento necesario para poder democratizar un gobierno. Los grupos de personas que contribuyeron a dar a conocer a los candidatos durante el proceso de campaña electoral, luego buscaron empleos en el gobierno como compensación por su esfuerzo. Por eso, podemos afirmar que *“Jackson no inventó el Patronazgo, sino que se lo empujó”* (Lee 1979: 19).

La relación entre la política y la administración consolidó un modelo de burocracia estatal ineficiente en donde los trabajadores del Estado dependían de la cooperación que brindaban a las demandas de sus superiores para mantener sus puestos de trabajo. El presidente Jackson lo naturalizaba en cada discurso llamándolo “cooperación fiel”, en donde la permanencia en el puesto de trabajo dependía del activismo político de quien lo ocupa y la contribución monetaria de un porcentaje de su salario al partido político gobernante. De esta forma, cada vez que cambiaba el gobierno, había una rotación masiva de empleados públicos.

³ Movimiento político liderado por Andrew Jackson (1829-1837), que buscó la “democratización” del Servicio Civil a partir de la rotación de cargos, justificando la remoción masiva de funcionarios para reemplazar a las élites burócratas por partidarios leales, dando así lugar al Spoil System. Ver más en Bugg, J. L. (1962). *Jacksonian democracy: myth or reality?* Holt, Rinehart and Winston.

Sin embargo, el amiguismo no fue tan efectivo como lo plantearon los defensores del Patronazgo, ya que a veces se nombraban como legisladores a amigos políticos que no estaban del todo de acuerdo con el gobernador de turno, ya que se necesita del apoyo de todo el partido político para presentarse y ganar una elección. Una vez elegido, el representante está obligado a nombrar personas de todas las facciones de ese partido político (Lee, 1979).

Estos legisladores también jugaron un papel de intermediarios en la distribución de cargos federales entre los partidos políticos locales, sus jefes y el presidente que *“negociaba las posiciones de Patronazgo a cambio de promesa de apoyo a leyes y políticas o su reelección”* (Llano, 2016: 132). Por ello, el Patronazgo se transformó en una práctica para la obtención de votos y, a su vez, en la construcción de apoyos para las políticas públicas de un gobierno.

En aquella época, *“todos los empleados nombrados por un gobierno anterior, eran obligados a dimitir con la llegada de uno nuevo, sin posibilidad de poder ofrecerles otro trabajo en otro lugar”* (Parrado Diez, 2000: 252), de ahí su denominación como *spoil systems*. De esta forma, los partidos políticos se transformaron en grupos de personas que competían por el reparto del botín que representaba el gobierno en donde *“su subsistencia dependía más de la obtención de puestos, contratos y favores para sus miembros que de la promoción y defensa de asuntos de Estado”* (White, 1954, cit en Llano, 2016: 133).

Cuadro N°14. El Patronazgo en los Estados Unidos del Siglo XIX	
Ventajas	Desventajas
Movilidad social ascendente para la población de clase baja.	El gobierno fue ineficiente, porque los cargos eran cubiertos por dos asociados cuando se necesitaba una persona para la misma tarea.
Cualquier persona podía llevar a cabo la mayoría de los trabajos.	Notable falta de habilidades y conocimiento en las personas que dirigen el gobierno.

<p>La burocracia responde al liderazgo político y ayudó a coordinar con el poder ejecutivo y legislativo del gobierno.</p>	<p>Los trabajadores estaban obligados a contribuir con parte de sus salarios al partido en el poder y deben hacer campaña para la reelección de sus políticos.</p>
	<p>Baja moral y desarrollo profesional excluido por presiones políticas y destitución del cargo cuando asume un nuevo partido político.</p>
	<p>Consume mucho tiempo. Los directores se ocupaban más de nombramientos y despidos que de las consideraciones políticas.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Lee, R. D. (1979). Public personnel systems. University Park Press.

El tercer periodo lo definimos cuando el proceso de reforma del Servicio Civil en los Estados Unidos arrancó en 1853, en donde se añadió una enmienda a un proyecto de ley de asignaciones que requería “aprobar los exámenes” para seleccionar al personal administrativo.

Este proceso fue abusado e ignorado pero fue un antecedente muy importante ya que dio inicio al proceso de examen en el gobierno federal (Lee, 1979). A pesar de ello, fue el primer antecedente de profesionalización del Servicio Civil en los Estados Unidos.

En 1871, se aprobó otro proyecto de ley que habilitaba al presidente en funciones a establecer normas relativas a las acciones del personal. El presidente Ulysses Grant fomentó la reforma del Servicio Civil a partir de la creación de una comisión que redactó regulaciones para minimizar el Patronazgo, desgraciadamente dejó de existir en 1875 por falta de voluntad política del Congreso para asignar recursos al nuevo sistema.

Sin embargo, la presión por la reforma del Servicio Civil en los Estados Unidos fue en aumento y se intensificó hasta tal punto que el presidente James Garfield murió en 1881, el mismo año de su asunción, porque un solicitante de empleo estaba descontento con la situación.

Finalmente, en enero de 1883, se aprobó un proyecto de ley que regulaba y mejoraba el Servicio Civil de los Estados Unidos, también popularmente conocido como la Pendleton Act.

Cuadro N °15. Principales reformas introducidas por la Pendleton Act (1883)
Requisitos para un examen competitivo.
Seguridad contra el despido por razones políticas.
Protección contra la sobrecarga en actividades políticas.
La creación de una Comisión del Servicio Civil de índole bipartidista para supervisar dicho proceso.

Fuente: elaboración propia a partir de Lee, R. D. (1979). Public personnel systems. University Park Press.

En una primera etapa, la protección sólo cubría al 10% de los trabajadores estatales, entre ellos: los trabajadores administrativos de Washington, de grandes oficinas de correos y de aduana. Luego, los gobiernos locales aprobaron leyes similares, siguiendo el ejemplo del gobierno federal.

Este proceso de reforma del Servicio Civil de los Estados Unidos debe verse como un proceso de reformas estructurales que empezó en 1853 en un contexto donde los trabajadores entraban al sistema por medio de favoritismos y nombramientos discrecionales, existía una corrupción generalizada del gobierno a través de contratos específicos para corporaciones favorecidas y el paso de superávits financieros a déficits presupuestarios de las jurisdicciones estatales locales (Lee, 1979).

Como explicamos anteriormente, la transición de los sistemas del Patronazgo a sistemas meritocráticos en los Estados Unidos no fue sencilla. La Pendleton Act dejó *“amplios márgenes para la manipulación política de los trabajadores federales ante la falta de garantías contra el despido arbitrario y la ausencia de requerimientos vinculados a la neutralidad política”* (Llano, 2016: 134 cit. Johnson y Libecap, 1994: 72).

El papel de la prensa de aquella época fue clave para llamar la atención del público sobre los escándalos de corrupción y allanar el camino hacia las reformas estructurales que se introdujeron a nivel local a finales del siglo XIX y a nivel estatal a partir de 1910.

El Patronazgo en Europa. Del recurso electoral al recurso organizacional.

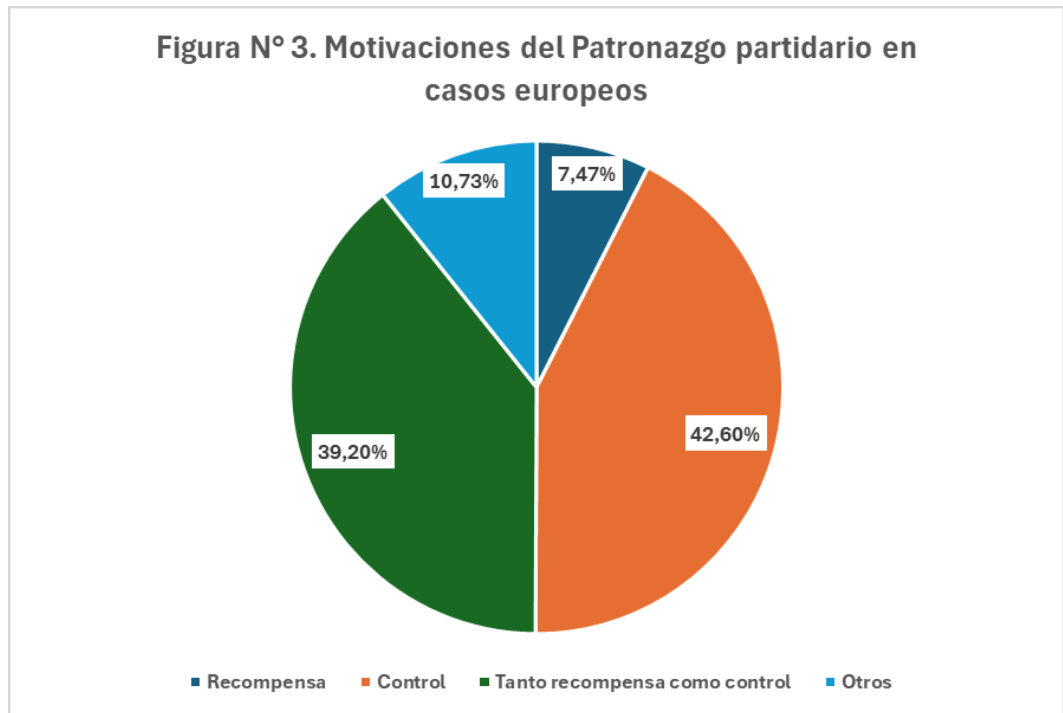
El caso europeo se retoma y explica en esta tesina, ya que el Patronazgo es utilizado como un recurso organizacional para los partidos políticos. Kopecky (2015: 132) señala que diversas razones explican este fenómeno.

En primer lugar, el impacto de la privatización y la liquidación de muchos activos estatales a partir de iniciativas de Margaret Thatcher en los años ochenta, lo que significó una menor cantidad de cargos disponibles para los leales partidarios y el auge de una comunidad de negocios menos atraída por los factores a las organizaciones partidarias.

Luego tenemos la profesionalización de la administración pública. Esta razón le abrió las puertas a los profesionales altamente calificados y redujo las posibilidades de los funcionarios menos calificados, sin embargo, el Servicio Civil europeo fue vulnerable al Patronazgo por dos razones: quienes eran designados por los partidos políticos, también eran altamente calificados, por lo cual podría adecuarse al cargo vacante. Por otro lado, el hecho de enfatizar en la necesidad de una burocracia profesional y la neutralidad política en la administración pública, alentó la posibilidad de designar funcionarios que podían ser un puente entre la política y la burocracia.

La tercera razón corresponde al monitoreo que realizan los medios y el aumento de la transparencia. El impacto de estas cuestiones lleva a que las designaciones discrecionales no puedan hacerse disimuladamente frente al público, muchas veces no solo deben ser defendidas sino que también deben estar justificadas.

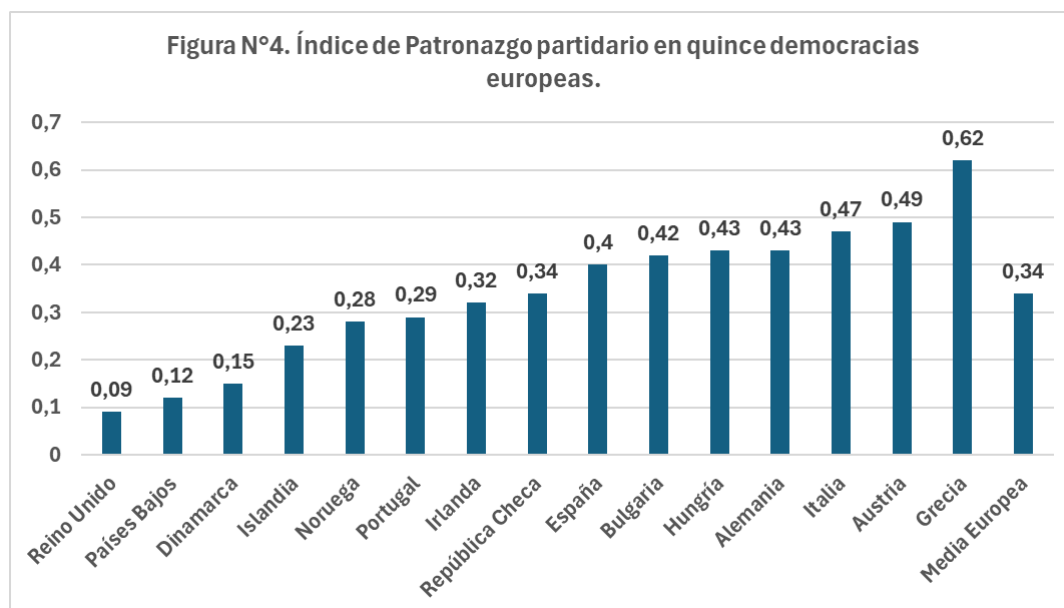
Siguiendo a Kopecky (2015: 133), podemos mencionar el caso británico, en donde *“el hecho de tener amigos cercanos en el partido de gobierno puede verdaderamente dañar las perspectivas de ser designado en un cargo público”*.



Fuente: Elaboración propia a partir de Kopecky, P. (2015). El Patronazgo partidario como recurso organizativo. En Partidos, Sistemas de Partidos y Democracia (2015). La obra esencial de Peter Mair. Scherlis, Gerardo y Casal, Fernando (compiladores). Eudeba. Cap. XV

Con respecto a la figura 3, el control fue visto como la motivación más importante para los partidos a la hora de designar para casi el 43% de los entrevistados, superando ampliamente a la recompensa, que fue mencionada sólo por un 7%.

Siguiendo a Kopecky (2015), el control está asociado con el uso del Patronazgo como un recurso organizativo, mientras que la recompensa generalmente está asociada al Patronazgo partidario o con propósitos electorales.



Fuente: Elaboración propia a partir de Kopecky, P. (2015). El Patronazgo partidario como recurso organizativo. En Partidos, Sistemas de Partidos y Democracia (2015). La obra esencial de Peter Mair. Scherlis, Gerardo y Casal, Fernando (compiladores). Eudeba. Cap. XV

La pregunta que emerge, entonces, es ¿Cuáles son los países con más alto nivel de Patronazgo? Como se puede observar en la figura 4, el índice de Patronazgo partidario tiene mayor incidencia en: Grecia, Austria e Italia.

Respecto al caso de Grecia, lo tomaremos para analizar la práctica del Patronazgo debido a que existe mucha documentación que posibilita hablar de un país en donde *“rige un sistema político polarizado y una cultura política que ha propiciado la penetración de los gobiernos en la Función Pública y la participación de funcionarios públicos en la política de partidos”* (Sotiropoulos, 2004: 257-258).

Siguiendo a Sotiropoulos (2004), esta sobrepolitización del Servicio Civil griego se manifestó a partir de la forma en que el personal era contratado y ascendido. La práctica del Patronazgo fue tan extendida y arraigada en dicho país, alcanzando una gran magnitud a finales de la década de los 80s en donde *“se calculaba que durante los ocho años del gobierno socialista habrían ingresado unos 300 mil empleados sobre una base provisional con el fin de satisfacer a las redes clientelares del partido”* (Llano, 2016: 53).

Además, el partido en Grecia se ponía en evidencia en el hecho de que “el 89% de los miembros activos del partido ocupaba un puesto público” (Llano, 2016: 53 cit en Cazorla, 1992).

Cuadro N°16. Actitudes de los funcionarios públicos griegos hacia la politización del modo de reclutamiento. Año 1995.	
Por examen de ingreso	45.9%
Por examen de Ingreso y Patronazgo	18.6%
Por Patronazgo	30.7%
Por egreso de la National School of Public Administration	0.4%
Por otra modalidad	2%
Sin respuesta	2.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Sotiropoulos, D. (2004). Two faces of politicization of the civil service The case of contemporary Greece. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control. Nueva York: Routledge: 257-282. Total de casos 1270.

Siguiendo el cuadro anterior, el reclutamiento del personal del Servicio Civil griego para el año 1995, se debe en un 45.9% por examen de ingreso, un 30.7% por Patronazgo, un 18.6% por examen de ingreso y Patronazgo, un 0.4% por graduación en la National School of Public Administration, un 2% respondió que por otro modo y un 2.4 prefirió no responder.

En otra parte de la encuesta que menciona Sotiropoulos (2004), se sostiene que, a la hora de seleccionar nuevos jefes en áreas administrativas del Servicio Civil griego, las conexiones con los partidos políticos en combinación con criterios objetivos (como el mérito o la experiencia laboral) son las aptitudes que predominan según un 45% de los encuestados. En menor medida (25.4%), solo la conexión con los partidos políticos y un 16% afirma que solo prevalecen los criterios objetivos.

En diferentes estratos sociales de la sociedad griega, aún predomina un ideal en donde el mayor número posible de personas debe tener las mismas posibilidades para convertirse en empleados públicos y, luego, en funcionarios titulares. Además, para complementar este ideario igualitario, en la sociedad griega prevalece la idea que *“los puestos de autoridad deberían estar, en principio, abiertos a todos los candidatos, sin importar las credenciales y sus diferenciación deben ser mínimas”* (Sotiropoulos, 2004: 279).

Por el contrario, respecto a la Figura 4, podemos mencionar a Gran Bretaña, Países Bajos, Dinamarca y Noruega como los países con índices de Patronazgo inferiores.

En el caso de Países Bajos, lo que ocurre es que al momento de realizar una designación, los ministros convocan a partidos opositores para la sugerencia de posibles candidatos, lo que se busca es *“promover un consenso transpartidario, y (...) ampliar las fuentes de los aportes políticos”* (Kopecky, 2015: 140).

En cuanto a Dinamarca, se combina una cultura burocrática fuerte, independiente y proactiva con una tendencia hacia la designación de gobiernos de minoría. Una burocracia fuerte puede resistir lo que es la interferencia política pero un gobierno de minoría es demasiado débil para ello, y si el enfrentamiento estuviese motivado por el partidismo, sería difícil obtener votos opositores, de los cuales se sostiene el partido de gobierno (Kopecky, 2015: 140 con cit. Larsen, 2003).

Finalmente, en el caso de Noruega, las designaciones se encuentran relacionadas al gobierno como tal, no al partido político. El Patronazgo de partido en este país es importante, pero no necesariamente debe ser partidizado (Kopecky, 2015). Cuando se designa a una persona dentro de la administración pública, debe estar alineada políticamente con quienes toman las decisiones, lo que se valora en este caso no es la intención de favorecer a un partido político sino que esa persona interprete la dinámica política y comprenda los contextos y las relaciones de poder que rodean la función para la cual ha sido designada. De esta forma, se diluyen los límites entre la política y la administración.

El Patronazgo en América Latina. La influencia hispánica en la brecha entre la formalidad y la realidad.

El fenómeno del Patronazgo no se limita a los sistemas políticos europeos o de los Estados Unidos. En América Latina, esta práctica también se consolidó como un mecanismo de articulación política y de distribución del empleo público, adaptado a las condiciones históricas, institucionales y sociales propias de la región y afectando la relación entre la política y la administración.

En coincidencia con los casos analizados anteriormente, sus orígenes se remontan al periodo colonial, en donde el reclutamiento en el sector público se organizaba en torno a los favores y a la venta de cargos. La discrecionalidad a la hora de acceder a los cargos públicos predominó durante todo el Siglo XIX y principios del XX, en donde empezó el desarrollo de los partidos políticos de masas y con ello, el criterio de selección comenzó a focalizarse en las lealtades hacia un partido político o individuos como caciques y caudillos (Llano, 2016 cit. Grindle, 2012: 157-160).

El Servicio Civil en América Latina estuvo fuertemente influenciado por la conquista portuguesa y española, esta última basada en una fuerte jerarquía, con leyes y normas elaboradas y redactadas de manera uniforme sin tener en cuenta las circunstancias locales. La aplicación del principio “acato pero no cumplo”, proveniente del Derecho Romano, dio margen para la discrecionalidad que se vio en manifiesto a partir de las decisiones arbitrarias o simplemente la inacción por parte de los funcionarios públicos.

A partir de los contextos políticos y sociales propios de la región, en América Latina se desarrolló un estilo particular de gobierno burocrático, basado en *“un legalismo y formalismo excesivos en la superficie pero, al mismo tiempo, una aplicación selectiva y el uso de discreción para dispensar favores personales”* (Painter & Guy Peters, 2010: 23).

En nuestra región es evidente la brecha entre la formalidad y la realidad, en donde conviven estrictas reglas para el Servicio Civil de carrera mientras se da lugar a altos niveles de discreción que impregnan ese sistema y permiten la politización. La motivación de la discrecionalidad irresponsable en cuanto a la distribución de cargos públicos no fue solo la posibilidad de cosechar votos y recompensar a fieles seguidores con beneficios materiales específicos, sino también debido a la precaria situación jurídica y la debilidad de las autoridades judiciales de la región (Painter & Guy Peters, 2010 cit Heredia, 2002: 18).

La práctica del Patronazgo en América Latina a nivel nacional y subnacional.

Para ejemplificar el Patronazgo en América Latina, se propone desarrollar los casos de Chile a nivel nacional y el caso de Perú a nivel subnacional.

Caso Chile

El caso chileno a nivel nacional es un contraste a lo que significa el Patronazgo, ya que en 2011 junto con Brasil, poseen el Índice más alto de mérito en la región, en donde hay un alto grado de aceptación para la implementación de criterios meritocráticos en cuanto a la selección, promoción y remoción de los agentes del sector público.

Esto se debe a que el Servicio Civil chileno tiene un alto grado de autonomía y un alto nivel de capacidad técnica que permiten clasificarlo como una burocracia meritocrática.

Desde 1960, una vez que los agentes del sector público *“fueron seleccionados (generalmente a partir del Patronazgo), gozaron de derechos de permanencia en el cargo”* (Oliveros, 2021: 183 cit Grindle 2012).

En 1989, se sancionó y promulgó el Estatuto Administrativo (Ley 18.834) que regula el Servicio Civil y establece reglas claras respecto a la contratación, promoción y competición para entrar en los cargos dentro de la administración pública. En el año 2003, luego de un escándalo por sobresueldos por parte del Ministerio de Obras Públicas de Chile, se impulsó una nueva reforma en donde se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, que *“introdujo criterios de mérito para puestos ejecutivos superiores en 100 agencias públicas (de las 141 que existían en ese momento)”* (Oliveros, 2021: 183).

Dentro de los modelos de Alta Gestión Pública, el Consejo de Alta Dirección Pública de Chile podemos encuadrarlo dentro de un órgano rector semi-autónomo, de jerarquía intermedia.

A continuación, desarrollaremos brevemente los modelos de Alta Dirección Pública, a fin que el lector pueda comprender sus principales características, las ventajas y desventajas de los mismos y ejemplos de la adopción de distintos modelos en la gestión pública.

Cuadro N°17. Características de los Modelos de Alta Dirección Pública

Modelo	Órgano rector autónomo, de la más alta jerarquía	Órgano rector semi-autónomo, de jerarquía intermedia	Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, de la más alta jerarquía	Órgano rector que forma parte del Ejecutivo, jerarquía intermedia
Descripción	<p>Modelo de ente rector completamente separado del Poder Ejecutivo, que cuenta con la más alta jerarquía en la estructura del Estado y completas atribuciones para ejercer sus funciones.</p> <p>Esta modalidad considera que la autoridad máxima del ente rector sea usualmente propuesta por el Presidente de la República o Primer Ministro y ratificado por el</p>	<p>Estructura semi -autónoma para resguardar la independencia del sistema y entregar garantías de despolitización. Su máxima autoridad es nombrada por el Presidente de la República o Primer Ministro, en forma directa o a través de un procedimiento de mérito abreviado, y los miembros que conforman su consejo directivo representan transversalmente las</p>	<p>El ente rector forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, es decir, responde jerárquicamente ante la más alta autoridad política en el gobierno.</p> <p>Su rango es ministerial o similar para asegurar las atribuciones necesarias para diseñar y supervisar la implementación de las políticas públicas en materia de gestión</p>	<p>El órgano rector es una agencia o un organismo del gobierno central con atribuciones para supervisar y administrar la selección de los altos directivos públicos, pero no es un ministerio.</p> <p>Sus autoridades son nombradas directamente por el Ejecutivo y su consejo directivo representa funciones clave dentro de la administración para asegurar la disponibilidad</p>

	Parlamento, cuando corresponda, y que los restantes miembros de su consejo directivo sean seleccionados por mérito y representen los valores del Servicio Civil, incluyendo independencia, transparencia y probidad.	principales sensibilidades políticas del país.	directiva.	de recursos y el alineamiento con la estrategia de gobierno.
Ventajas	Aseguraría la total despolitización del sistema protegiéndolo de los intereses de las autoridades de turno y permitiría aplicar en potencia la capacidad fiscalizadora sobre los incumplimientos a la normativa y los procedimientos de selección, evaluación y desarrollo.	Viabilizar la reforma en contextos políticos complejos donde la cesión de poder de las autoridades políticas no puede ser total e inmediata.	El gobierno asegura el control sobre las directrices y políticas impulsadas por el órgano rector. Ello permite compatibilizar el control de la agenda con la autoridad necesaria y la capacidad operativa para implementar sus instrucciones y directrices. También facilita un acceso	Aumenta las probabilidades de celeridad de los procesos concursales, administración eficiente de los recursos, alineamiento con la estrategia de gobierno y respaldo político de las autoridades de gobierno. Es una alternativa que da viabilidad a la reforma en contextos de

			directo a la máxima autoridad y una relación directa con sus pares en los ministerios de línea.	fragmentación política o déficits en la institucionalidad de gestión de recursos humanos.
Desventajas	<p>Como contrapunto, podría reducir el nivel de respuesta a las autoridades electas, así como la flexibilidad y autonomía de las mismas para tomar sus propias decisiones de políticas de gestión de personas.</p> <p>Con este modelo, se torna más desafiante la coordinación y el alineamiento entre el Ejecutivo y su programa de gobierno, con las políticas de recursos humanos en el</p>	El nivel intermedio de jerarquía podría ser considerado como una debilidad al momento de ejercer su rol rector con algunas instituciones públicas.	Entre las barreras que podría enfrentar esta modalidad se incluyen las resistencias de las entidades responsables de la política fiscal por prever efectos relevantes en el incremento del gasto público, y las eventuales objeciones por la falta de autonomía para resguardar el cumplimiento de los principios de mérito, probidad y transparencia que suelen orientar la creación de los sistemas	Demostrar que la eficiencia que se puede alcanzar en una estructura altamente cohesionada es compatible con el resguardo de los principios de mérito y transparencia en la designación de los futuros directivos públicos.

	Estado.		de alta dirección pública.	
Ejemplos	Canadá: Public Service Commission.	Chile: Consejo de Alta Dirección Pública	Países Bajos: Bureau Algemene Bestuursdienst , (Bureau ABD)	Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil, (SERVIR)

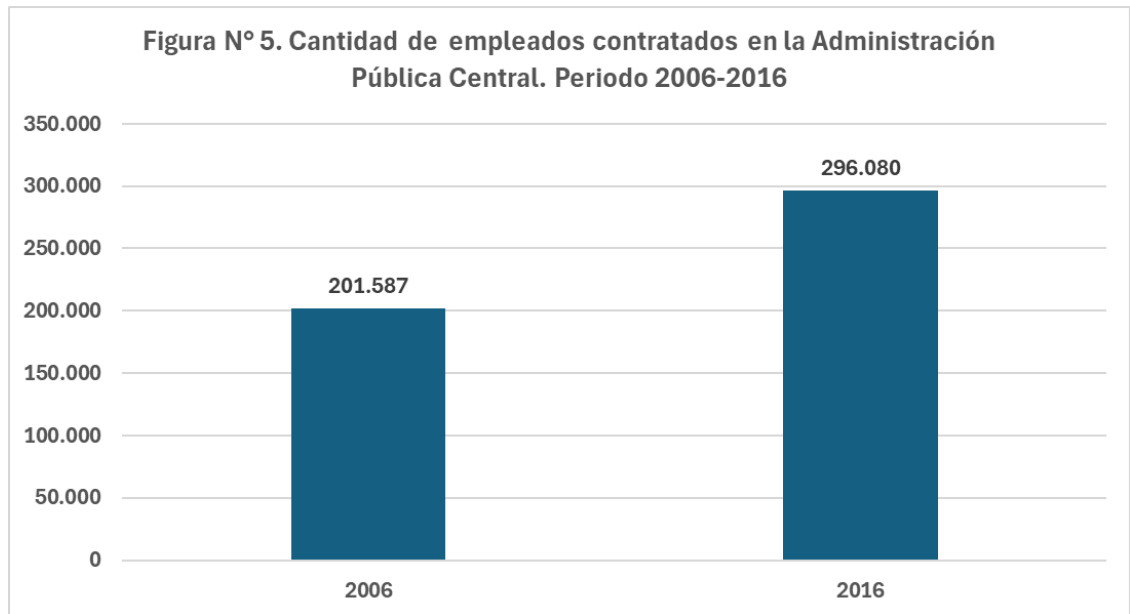
Fuente: elaboración propia a partir de Weber, A., Cortázar, J. C., & Lafuente, M. (2017). ¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Siguiendo a Oliveros (2021), para Diciembre de 2010, el Sistema de Alta Dirección Pública cubrió 915 puestos ejecutivos. Los puestos abiertos a la competencia crecieron de un 4% en el año 2003 a un 80% en el año 2010. En cuanto a las rotaciones del personal, entre 2006 y 2009, aumentó de un 4% a un 8% dependiendo del rango de los agentes del sector público.

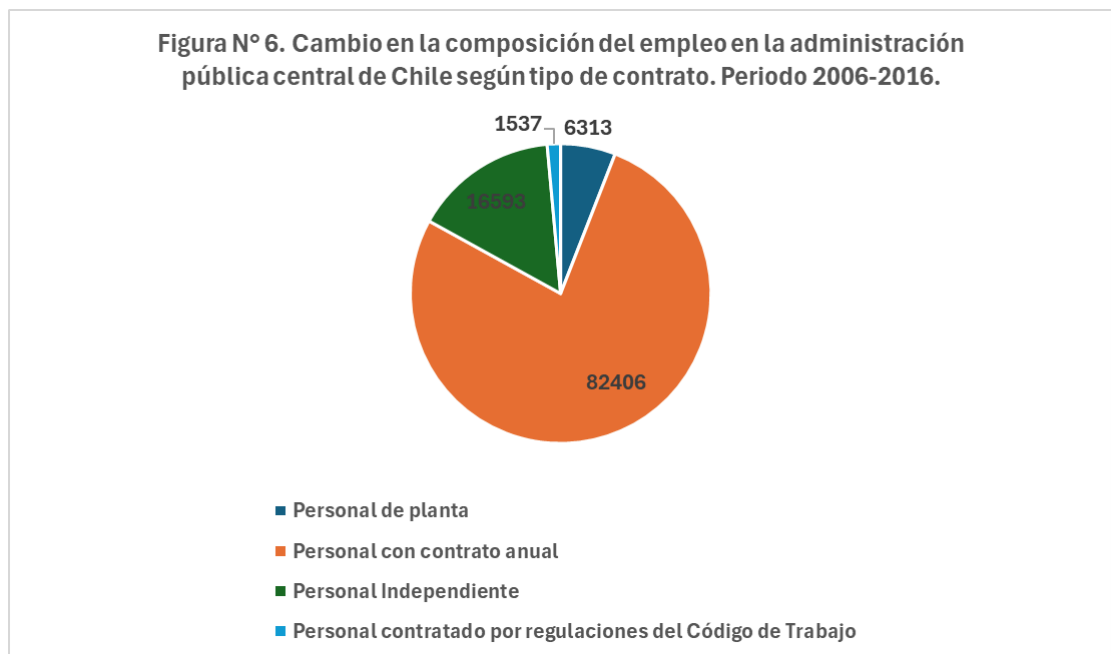
Así como sucede en varios países de América Latina, el uso de contratos flexibles de corto plazo permite la contratación del personal por fuera del sistema. En Chile, *“los empleados con contratos de corto plazo no solo carecen de estabilidad laboral, sino que además no están legalmente obligados a ser contratados mediante concurso público”* (Oliveros, 2021: 184). Sin embargo, incluso en estas condiciones, *“el 50% de los puestos temporales se siguen cubriendo mediante reclutamiento abierto y meritocrático”* (Llano, 2014: 17).

En este caso, la burocracia local evidencia bajos niveles de profesionalización del empleo público y altos niveles de rotación de personal comparado con la burocracia nacional.

Siguiendo a Oliveros (2021), una de las razones puede ser porque en la burocracia municipal no hay un Sistema de Alta Dirección Pública como sí sucede en el ámbito nacional, lo cual permite que exista una fuerte base partidaria en el acceso al empleo público.



Fuente: elaboración propia a partir de Oliveros, V. (2021). Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina.



Fuente: elaboración propia a partir de Oliveros, V. (2021). Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina.

Como puede evidenciarse en las figuras anteriores, entre 2006 y 2016, el empleo en la administración pública central de Chile experimentó un crecimiento de un 47%, pasando de 201.857 a 296.080 empleados públicos. Este aumento puede explicarse a partir de la expansión de las modalidades de contratación temporal.

Mientras los cargos permanentes (o de planta) se redujeron en 6313 puestos, las contrataciones a plazo fijo se incrementaron en todas sus variantes: el personal con contrato anual aumentó en 82.406, el personal independiente en 16.593 y los contratados bajo el Código de Trabajo en 1537.

En consecuencia, la estructura del empleo público en administración pública central de Chile se desplazó hacia formas de vinculación laboral más inestables y flexibles, lo cual evidencia una baja en la profesionalización del sector público, caracterizada por la pérdida de puestos de planta y el predominio de las contrataciones de corta duración. Cabe destacar que esta última (las contrataciones), da lugar a la discrecionalidad para la contratación o remoción de los agentes del sector público.

En el plano municipal, Oliveros (2021) señala que entre 2008 y 2014, la cantidad de empleados municipales aumentó en un 44%, pasando de 57.916 a 83.204 empleados. De este aumento, se desagrega que 284 corresponde a empleados de planta, 1807 a empleados de contrato anual, 23.179 personal independiente.

Para el año 2014, *“10 municipalidades emplearon más de un 82% de su personal bajo la modalidad de contrato independiente”* (Oliveros, 2021: 187 cit Valdebenito Pedrero 2017, basado en información oficial).

Caso Perú

En la tesis realizada por Arévalo León, Rosa Emilia (2015), la autora describe las prácticas del contador público y político peruano César Álvarez Aguilar, presidente regional, a partir de las cuales, logró mantener una estabilidad en el poder en la región de Áncash que perduró durante el periodo 2006-2013.

En dicho trabajo se evidencia la maquinaria política con la cual el dirigente logró mantenerse en el poder: el Movimiento Independiente Cuenta Conmigo. Esta estructura tenía una fuerte presencia en las diferentes esferas sociales, políticas y económicas de la región de Áncash en Perú, cuyos miembros ocupaban cargos públicos, inclusive en el área de educación.

Solo las nominaciones discrecionales no alcanzaron para mantener la hegemonía de poder durante dicho periodo, también existieron nexos entre *“la Contraloría, en la Fiscalía y Ministerio Público, en el Poder Judicial, en el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), en la Policía y en el Congreso”* (Arévalo León, 2015: 62) y la transformación de programas de desarrollo social en verdaderas maquinarias de propaganda política que fueron avaladas por los nexos mencionados anteriormente.

Otro ejemplo que menciona la autora es la relación que la autoridad tenía con los trabajadores de la construcción civil, donde se dedicaban a extorsionar a empresas para la obtención de un bono a cambio de protección, además de amedrentar a los opositores del régimen de César Álvarez.

Siguiendo a la autora (Arévalo León, 2015: 65), la relación entre referentes de este grupo y el dirigente político a partir del año 2006, año en el que Álvarez se lanzó como candidato para el Gobierno Regional, consolidó una estructura que permitió el apoyo político de este sector a través del manejo de los cupos de trabajo dentro de la construcción civil.

Para concluir con el caso de Perú, es factible advertir características de la práctica del Patronazgo a partir del análisis exhaustivo y la rigurosidad académica de la autora.

Conclusión

Durante el desarrollo de este capítulo, identificamos la conceptualización de la práctica del Patronazgo, sus manifestaciones conductuales y estructurales y la realización de un análisis histórico y descriptivo de los casos más emblemáticos como lo fue la reforma del Servicio Civil de los Estados Unidos, los más resonantes en el continente europeo como lo fue el caso de Grecia y en América Latina a nivel nacional como el caso de Chile y a nivel subnacional como lo es el caso de la región de Áncash en Perú.

Además, nos enfocamos en los aspectos para analizar la extensión del Patronazgo y en los criterios de designación de personal, siguiendo al autor Gerardo Scherlis, a fin de que el lector pueda comprender algunas de las dimensiones que abarcaremos en el marco metodológico de esta tesina.

Consideramos importante la incorporación de este capítulo debido a que la mayoría de la bibliografía presentada se encuentra originalmente en idioma inglés, resultando un aporte necesario para las Ciencias Sociales y para los estudios de Administración Pública en la región.

**Capítulo 3: La práctica del
Patronazgo en la gestión del
empleo y de la compensación.
Análisis del caso de la
Municipalidad de la Ciudad de
Mendoza.**

Introducción

En este tercer capítulo, desarrollaremos la práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación, tomando como unidad de análisis la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

Además, describimos lo que es el Estado y los municipios en términos conceptuales, se elabora una descripción del marco legal que regula el empleo público en la Provincia de Mendoza y se realiza una radiografía del empleo público de la Municipalidad de Mendoza.

Por otro lado, también se explica la realización del marco metodológico utilizado para la elaboración de esta tesina, para finalmente llegar a las conclusiones de este trabajo de investigación.

El Estado

Para definir al Estado, es imprescindible tener en cuenta que dentro de él, se encuentran integrados la política y el poder en sí mismo. Desde el origen del mismo se encuentra vinculado a los procesos políticos de cada nación.

Siguiendo este pre-concepto, podemos determinar en primera instancia que el Estado *“regula las relaciones sociales dentro de un territorio y también constituye la instancia política específica de dominación, lo que supone la facultad para configurar aspectos sustanciales de la vida social”*. (Abal Medina, 2025: 23).

Sin embargo, el concepto de Estado no solo abarca el plano político, también debemos tener en cuenta su aspecto desde las relaciones sociales y como una burocracia. El punto central de ambos aspectos pone énfasis en su relación con la sociedad.

Para el primer aspecto, consideramos que el Estado es un actor que configura aspectos de la realidad social a partir de una iniciativa y autonomía propias, que se encuentra condicionado por las relaciones sociales. Cuando cambian las relaciones sociales, también cambian las políticas públicas del cual el Estado da origen.

Cuando hablamos del Estado como una burocracia, hacemos referencia a que es el conjunto de organizaciones complejas que posee responsabilidades que le han sido asignadas para la consecución de un aspecto que abarca, en última instancia, el bien común. Un Estado eficaz depende pura y exclusivamente de la concreción de esas responsabilidades asignadas.

En tal sentido, no abarca el conjunto de organizaciones complejas, sino también requiere de un sistema legal que, por definición, es un *“entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales”* (Abal Medina, 2025: 29). La efectividad del Estado dependerá del grado en que ese entramado lo haga. Siguiendo a Abal Medina (2025), podemos presuponer que ambas dimensiones determinan el orden social y la previsibilidad de las relaciones sociales.

Para la elaboración de este trabajo, tomamos esta definición de Estado ya que ayuda a contextualizar nuestra unidad de análisis y permite comprender las relaciones entre el Estado, la política y la burocracia.

Los municipios

Un municipio es *“una institución de gobierno local que constituye la unidad básica de la organización política y administrativa del territorio”* (Abal Medina, 2025: 171).

Con respecto al orden institucional, un municipio puede *“establecer y/o dictar su propia carta orgánica, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes provinciales, definiendo así su estructura de gobierno, sus competencias y su relación con los ciudadanos”* (Abal Medina, 2025: 172).

Referido al orden político, tiene *“la facultad de los gobiernos locales para elegir de manera democrática a sus autoridades locales, asegurando la representación de la comunidad y la toma de decisiones conforme a sus intereses”* (Abal Medina, 2025: 172).

Marco Legal de los municipios mendocinos

La Constitución Nacional, en conjunto con la Constitución Provincial y la Ley 1079 Orgánica de Municipalidades, conforman el marco legal que regula el régimen municipal de la Provincia de Mendoza.

En primer lugar, la Constitución Nacional menciona a los municipios en su artículo 5:

Art. 5: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.*

De esta manera, cada provincia debe establecer su régimen municipal de acuerdo a sus particularidades político-institucionales y la voluntad de los legisladores y constituyentes en cada caso.

También podemos encontrar una referencia en lo que respecta al artículo 123:

Art. 123: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.*

Este artículo constitucional, incluido en la reforma de 1994, asegura la autonomía municipal e incorpora cuatro dimensiones que conceptualizan a un municipio autónomo.

La Autonomía Municipal es ampliamente debatida a lo largo de la historia de nuestro país, si bien fue consagrada por la Corte Suprema de la Nación y luego reconocida en el artículo 123 de la Constitución Nacional, aún no se encuentra reconocida en dos provincias argentinas: la provincia de Buenos Aires y Mendoza.

Actualmente, en Mendoza, el debate por su incorporación en la Carta Magna resurge a partir de las desigualdades territoriales, la ejecución de políticas públicas y la asignación de presupuesto que terminan afectando a quienes se encuentran más alejados del área metropolitana. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Mendoza cuenta con su Constitución Provincial que data de 1916, a pesar de algunas modificaciones parciales, la autonomía municipal aún no ha sido tomada en cuenta.

Siguiendo a Abal Medina (2025: 175), como la elección de autoridades locales ya estaba instalada previo a la Reforma Constitucional de 1994, el impacto de la descentralización *“se limitó al reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales, sumado a las reformas de descentralización fiscal y administrativa impulsadas por los gobiernos provinciales durante las décadas de 1980 y 1990”.*

La discusión respecto a los alcances de la autonomía municipal y su reconocimiento en las constituciones provinciales, se centra en el reparto de las competencias y los recursos, *“debido a que los gobiernos locales tienden a asumir competencias que exceden de sus atribuciones, con el fin de satisfacer la demanda ciudadana o las pretensiones de las autoridades del poder central”* (Abal Medina, 2025: 179).

Sin embargo, desde el Poder Ejecutivo provincial, se tiende a limitar sus competencias y recursos, generando una controversia que persiste hasta el día de hoy y se resiente principalmente en los municipios más alejados del área metropolitana.

En cuanto a su organización interna, el artículo 197 de la Constitución de Mendoza establece que:

Art. 197: *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años”.*

Tanto las autoridades del Departamento Ejecutivo como del Deliberativo, se eligen por sufragio directo, con posibilidad de solo una reelección inmediata para ambos casos.

Para el caso de los intendentes, la limitación de la reelección en la provincia de Mendoza se aprobó luego de la promulgación de la enmienda del artículo 178 en 2018, que luego fue ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza en 2019.

En el caso de los concejales, en septiembre de 2024 también se realizaron cambios en el Artículo 44 de la Ley 1079, en donde se establece que “los concejales tendrán un mandato de cuatro años, con la posibilidad de ser reelegidos por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos, no podrán ser elegidos nuevamente hasta después de un intervalo de un período.”

Breve descripción del marco regulatorio del empleo público municipal de la Provincia de Mendoza

A continuación, describiremos brevemente el marco regulatorio que rige para el empleo público a nivel provincial y municipal en la Provincia de Mendoza.

Decreto Ley N° 560/73 - Estatuto del Empleado Público

El Estatuto rige para todas las personas que presten servicios en las Municipalidades, además de los tres poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas de la Provincia y los entes autárquicos, en virtud de un acto administrativo emanado de una autoridad competente.

En cuanto a la clasificación del personal, el Estatuto establece tres tipos:

Cuadro N° 18. Clasificación del personal según el Estatuto del Empleado Público y su posterior Reforma (Decreto Ley 560/73 y Ley N°9665)	
Personal Permanente	Su nombramiento origina la incorporación del agente a la carrera y está dada por el progreso del mismo dentro de los niveles escalafonarios.
Personal No Permanente	<p>Comprende al Personal de Gabinete que, siguiendo el Artículo 6 del Estatuto, es aquel que “desempeña funciones de Colaborador o Asesor directo de Ministros, Secretario General de la gobernación o Intendentes Municipales” y podrá ser designado en puestos previamente creados para tal fin y cuya cesantía se dará a partir de la finalización de la gestión de la autoridad en el gabinete que se desempeñe.</p> <p>También comprende al Personal Temporario que es “es aquel que se emplea exclusivamente para la realización o ejecución de trabajos y/u obras de carácter temporario, estacional o eventual, que por su naturaleza o transitoriedad no pueden ser realizados por el personal permanente” (Art. 8, Decreto Ley 560/73).</p>

Personal Interino*	Comprende a aquel “designado o ascendido a cargos vacantes de planta permanente del escalafón aplicable, sin cumplir los requisitos exigidos para acreditar la idoneidad e igualdad de oportunidades”
---------------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Ley 560/73 (1973). *Figura incorporada a partir de las modificaciones introducidas por la Ley N° 9665 (2025).

El Estatuto del Empleado Público no es la única norma que rige sobre el empleo público. Además de ella, también tenemos la Ley N° 5811 sobre Remuneraciones y Licencias en General, la Ley N° 5892 sobre el Estatuto del Personal Municipal y la Ley N° 5832 que regula la remuneración de las autoridades municipales.

Con respecto a ello, sintetizamos las principales dimensiones abarcadas en el marco metodológico de esta tesina en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 19. Comparación del régimen jurídico sobre empleo público en la Provincia de Mendoza.

Dimensión	Decreto Ley N° 560/73	Ley N° 5811 (Remuneración y Licencias en General)	Ley N° 5892 (Estatuto Personal Municipal)	Ley N° 5832 (Remuneración de las autoridades municipales)
Designación y reclutamiento	En su artículo 10, se exige idoneidad, condiciones morales, de conducta y de aptitud psicofísica. En su artículo 11, se establece una lista de impedimentos absolutos para el ingreso.	No regula directamente el ingreso, pero es el marco general de aplicación para el personal de la Administración Pública provincial.	Establece el Estatuto y el Escalafón para el personal municipal, en donde al mismo se lo clasifica por agrupamientos.	No regula esta dimensión.
Nombramiento	En su artículo 12, se expresa que el nombramiento permanente es provisional por 6 meses. Una vez que la idoneidad queda demostrada, se	No regula el periodo de prueba o de adquisición de la estabilidad.	En su artículo 35, se establece que el agente municipal, salvo excepciones, conservará el cargo mientras no se produzca una causa legal de cese, por ejemplo:	No regula esta dimensión.

	convierte en definitivo o se revoca.		renuncia, jubilación, desafectación por reestructuración o cesantía o exoneración previo sumario.	
Remuneración	<p>En su artículo 20, se establece el derecho a retribución justa conforme al escalafón.</p> <p>El goce de este derecho depende del nombramiento y la prestación de servicios.</p>	<p>En su capítulo IV, establece el régimen de sueldos para el personal de la Administración Pública Provincial, incluyendo la fijación de las remuneraciones para cargos de mayor jerarquía.</p>	<p>En su capítulo IV (negociación colectiva) se establece que la convención de empleo municipal es la que regulará la base remuneratoria de cada categoría.</p>	<p>Las remuneraciones de las autoridades municipales (Intendente y Concejo Deliberante) son separadas del régimen escalafonario común a través de normas específicas.</p>
Equidad salarial interna	<p>En su artículo 20, se garantiza la igualdad de remuneración a partir de “a igual situación de revista y de modalidades de la prestación de</p>	<p>Regula el monto y los componentes de la retribución, fijando los sueldos para cargos superiores que escapan al escalafón general.</p>	<p>En sus artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 establecen la equidad a través de categorías y grados que pueden adecuarse para premiar la eficiencia y el</p>	<p>No aplica al personal de carrera, fija un régimen salarial diferenciado para los cargos políticos.</p>

	servicios”.		servicio.	
Promoción	En el artículo 4, el nombramiento permanente incorpora a la carrera, que es definida por el progreso dentro de cada escalafón. En el artículo 42, garantiza la igualdad de oportunidades y la capacitación.	En su artículo 53, regula las licencias por cursos de perfeccionamiento, 1 año si es en el exterior y hasta 6 meses si es dentro del país.	Según los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14, se regula a través de los grados dentro del escalafón, se adecúan para premiar la eficiencia del personal.	No regula esta dimensión.

Desvinculación	<p>La estabilidad se puede perder por causa establecida en el estatuto o por haber alcanzado los dos años para la jubilación ordinaria del personal dependiente.</p> <p>El artículo 17 contempla la supresión del puesto con derecho a indemnización y en el artículo 58, el cese por renuncia.</p>	<p>Modifica la indemnización por supresión de cargos prevista en el artículo 17 del Decreto Ley 560/73.</p>	<p>Una de las causas legales de cese es la renuncia, establecida en el artículo 35.</p> <p>El personal con estabilidad conservará su cargo a menos que exista una causa legal que derive en la cesantía.</p>	<p>No regula esta dimensión.</p>
-----------------------	---	---	--	----------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Ley N° 560/73 (1973); Ley N° 5.811 (1991); Ley N° 5.832 (1992); y Ley N° 5.892 (1992).

Además de la comparativa del régimen jurídico, el personal de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza brindó el acta paritaria N°20 del año 2004, en donde se establece la Escala porcentual de Remuneración del personal municipal y los adicionales.

Cuadro N°20. Escala porcentual de Remuneración del personal municipal de la Ciudad de Mendoza según Acta N°20/04 y escala salarial vigente		
Categoría	Escala salarial vigente (al 11/2025)	Porcentaje de la Categoría (Acta N° 20/04)
A	\$258.631,20	100%
B	\$276.735,39	107%
C	\$294.839,57	114%
D	\$312.943,76	121%
E	\$333.634,25	129%
F	\$354.324,75	137%
G	\$372.428,93	144%
H	\$406.050,99	157%
I	\$442.259,36	171%

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Paritaria Provincial de Agentes Municipales. (2004). Acta N° 20/04: Estructura salarial para el empleado municipal. Homologada por Decreto N° 2.632/2004, Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza y a partir de documentación brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

Cuadro N° 21. Tipos de adicionales que rigen en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza	
Adicional	Descripción
Por antigüedad	El personal municipal percibirá por cada año de servicio o fracción mayor de seis meses que registre al 31 de diciembre del año anterior, la suma del dos por ciento (2%) de la asignación de la categoría correspondiente a su situación.
Por título	Se abonará un 13% sobre la asignación de categoría por título secundario u otros (planes no inferiores a cinco años) y/o títulos de enseñanza media que habiliten el ingreso a carreras terciarias. Se pagará un 10% por título de ciclo básico secundario y/o EGB completo, o por títulos y/o certificados de capacitación (planes no inferiores a 3 años).
Por responsabilidad profesional	Se abonará al personal universitario: un 46% sobre la categoría a profesionales con título universitario o de estudios superiores que demanden tres o más años de estudio de tercer nivel o un 20% sobre la categoría a profesionales de igual situación pero con estudios que demanden de uno a dos años de estudio del tercer nivel. Este adicional se abonará si los conocimientos del personal son de aplicación en la función que desempeña. Esta percepción es incompatible con la del adicional por título.
Por función jerárquica	Se le abonará al personal de agrupamiento administrativo, correspondiente a los tramos de Contralor Interno y Gerencial, al personal del agrupamiento de Obras y Servicios Municipales correspondiente a los tramos de Contralor Interno y Gerencial y al personal del agrupamiento profesional correspondiente al tramo gerencial, que se encuentre escalafonado, con personal a cargo y que cumpla funciones de: subdirector o cargo equivalente (adicional del 45%), Jefe de Departamento (adicional del 40%), Jefe de División o Capataz General (adicional del 20%) o Jefe de Sección (adicional del 10%).

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Paritaria Provincial de Agentes Municipales. (2004). Acta N° 20/04: Estructura salarial para el empleado municipal. Homologada por Decreto N° 2.632/2004, Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza.

La Municipalidad de Ciudad de Mendoza

La Municipalidad de Ciudad de Mendoza es el gobierno local que administra la ciudad capital de la Provincia de Mendoza. Se encuentra dentro de una ciudad oasis, posicionada como el cuarto conglomerado de país, punto estratégico del MERCOSUR y de vínculo con Chile, rodeada por la precordillera de Los Andes, es reconocida por su calidad de vida, su fuerte identidad vitivinícola y las actividades culturales.

La Ciudad de Mendoza fue fundada en 1561, por Pedro del Castillo. La gastronomía ocupa un papel fundamental en el desarrollo económico del municipio, a través de la hotelería y restaurantes, se ofrece al turismo comida internacional y nacional. En cuanto a actividades artísticas, se puede disfrutar de museos, galerías de arte y muestras de artesanías, sumado a los teatros, cines, pubs y casinos para el entretenimiento nocturno.

El 30 de Octubre de 1987, la Ciudad de Mendoza fue nombrada como “Capital Internacional del Vino” por la OIV, designada 8ª Capital Mundial del Vino y también elegida como una de las 21 ciudades más maravillosas del mundo en el concurso “New 7 Wonders Cities”.

Actualmente, el Municipio cuenta con más de 127.000 habitantes en un área de 57 km². La Municipalidad promueve políticas de transparencia, ligadas al gobierno abierto y a la participación ciudadana, sumadas a las políticas de sostenibilidad ambiental, inclusión social y de seguridad.

Radiografía del empleo público en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

Para la elaboración de este trabajo de investigación, se ha seleccionado como unidad de análisis a la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. A continuación, se desarrollarán, brevemente, sus principales aspectos descriptivos en materia de empleo público para contextualizar el desarrollo del caso en nuestro trabajo de investigación.

Cuadro N°22. Evolución de ocupación por modalidad de contratación en la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024-2025				
Trimestres	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Total planta personal	Contratos de locación de Servicios y obras
Primer Trimestre 2024	767	1417	2184	477
Segundo Trimestre 2024	736	1463	2199	491
Tercer Trimestre 2024	675	1456	2131	493
Cuarto Trimestre 2024	711	1490	2201	545
Primer Trimestre 2025	693	1482	2175	544
Segundo Trimestre 2025	675	1551	2226	563

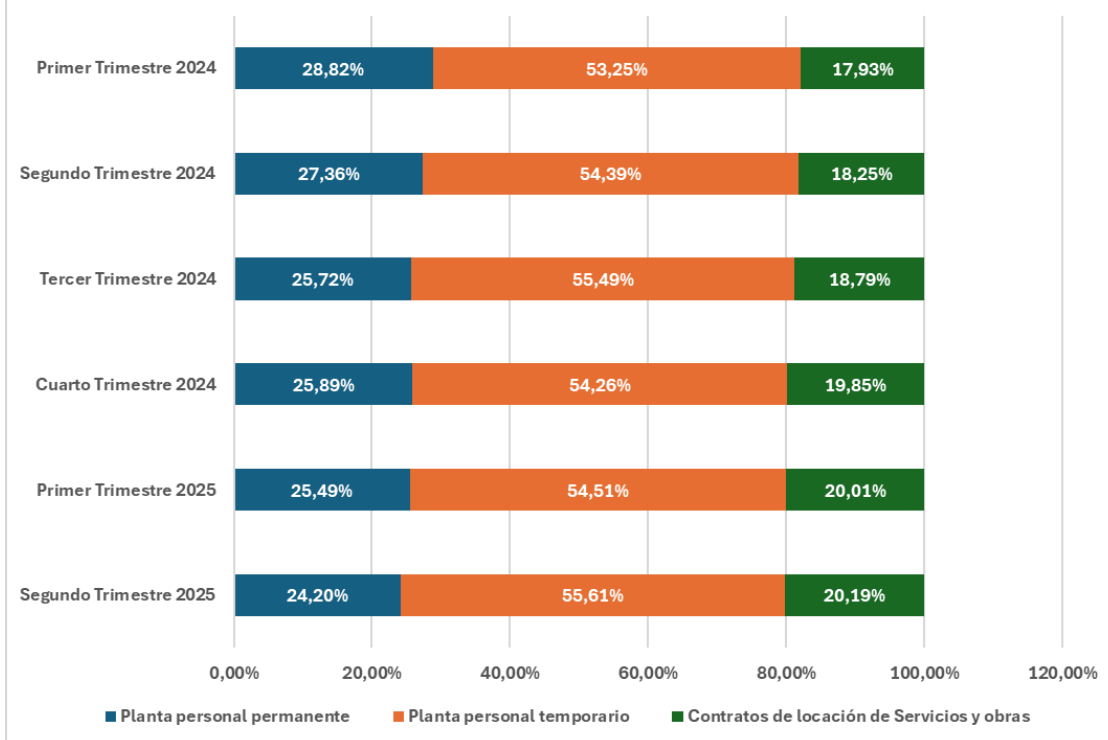
Fuente: elaboración propia a partir de Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importe liquidados acumulados al fin del trimestre. Periodo: Primer Trimestre de 2024 - Segundo Trimestre de 2025. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

Cuadro N° 23. Evolución peso relativo de la ocupación por modalidad de contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024 - 2025				
Trimestre	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Contratos de locación de Servicios y obras	Total personal municipal
Primer Trimestre 2024	28,82%	53,25%	17,93%	100%
Segundo Trimestre 2024	27,36%	54,39%	18,25%	100%
Tercer Trimestre 2024	25,72%	55,49%	18,79%	100%
Cuarto Trimestre 2024	25,89%	54,26%	19,85%	100%
Primer Trimestre 2025	25,49%	54,51%	20,01%	100%
Segundo Trimestre 2025	24,20%	55,61%	20,19%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importe liquidados acumulados al fin del trimestre. Periodo: Primer Trimestre de 2024 - Segundo Trimestre de 2025. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

En cuanto a la evolución del peso relativo de la ocupación por modalidad de contratación, podemos determinar que el Personal de Planta Permanente ha disminuido durante el Primer Trimestre de 2024 y el Segundo Trimestre de 2025, ha pasado de un 28,82% a un 24,20%. No sucede lo mismo cuando analizamos la Planta del Personal Temporario, que creció de un 53,25% a un 55,61% durante el mismo periodo y los Contratos de Locación de Servicios y Obras que, si bien tuvo una leve reducción durante el segundo y Tercer Trimestre de 2024, también terminó aumentando a un 20,19%, si analizamos el mismo periodo.

Figura N°7. Evolución peso relativo de la ocupación por modalidad de contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Año 2024-2025



Fuente: elaboración propia a partir de Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importe liquidados acumulados al fin del trimestre. Periodo: Primer Trimestre de 2024 - Segundo Trimestre de 2025. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

Cuadro N°24. Grado de flexibilización del empleo público de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024-2025					
Trimestre	Planta Personal Permanente	Planta Personal Temporario	Total Planta Personal	Contratos de servicios / Obras	Contratos locación de Servicio y Obras / Total planta personal (%)
Primer Trimestre 2024	767	1417	2184	477	21,84%
Segundo Trimestre 2024	736	1463	2199	491	22,32%
Tercer Trimestre 2024	675	1456	2131	493	23,13%
Cuarto Trimestre 2024	711	1490	2201	545	24,76%
Primer Trimestre 2025	693	1482	2175	544	25,01%
Segundo Trimestre 2025	675	1551	2226	563	25,29%

Fuente: elaboración propia a partir del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importe liquidados acumulados al fin del trimestre. Periodo: Primer Trimestre de 2024 - Segundo Trimestre de 2025. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

En cuanto al grado de flexibilización del empleo público, en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, es posible determinar que durante el periodo del Primer Trimestre de 2024 y el Segundo Trimestre de 2025, los contratos por locación de Servicios y Obras han pasado de un 21,84% a un 25,29% del Total del Personal.

Cuadro N° 25. Dotación de personal distribuido por áreas de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Segundo Trimestre de 2025.				
Área	Planta Personal Permanente	Planta Personal Temporario	Total personal	Contratos de locación de servicios y obras
Intendencia	47	103	150	97
Seguridad Ciudadana	221	309	530	1
Gobierno	87	307	394	194
Desarrollo Urbano	154	492	646	80
Hacienda	31	78	109	43
Desarrollo Económico	30	64	94	33
Gestión Pública	69	178	247	90
Honorable Concejo Deliberante	36	20	56	25
Total	675	1551	2226	563

Fuente: elaboración propia a partir de Anexo 19: detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importes liquidados acumulados al fin del trimestre.

Trimestre: segundo. Ejercicio: 2025

En cuanto a la dotación del personal municipal distribuido por áreas, podemos identificar al área de Seguridad Ciudadana como la que tiene mayor Planta Personal Permanente (221), seguido por el área de Desarrollo Urbano (154) y Gobierno (87).

Para la Planta Personal Temporario, el área de Desarrollo Urbano se destaca por ser la que mayor cantidad tiene, en este caso 492, seguido por Seguridad Ciudadana con 309 y muy de cerca le sigue el área de Gobierno con 307 agentes municipales.

En el caso de los contratos de locación de servicios y obras, el área de Gobierno encabeza con 194, seguido por la Intendencia con 97 contratados y, en tercer lugar, el área de Gestión Pública con 90.

Cuadro N°26. Tasa de designaciones políticas sobre la Planta Permanente en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Año 2024 y 2025			
Año	Autoridades superiores y extraescalafonarias	Total planta personal permanente	Tasa de designaciones políticas (autoridades superiores y extraescalafonarias / total planta permanente)
2024	133	1410	9,43%
2025	131	1280	10,23%

Fuente: elaboración propia a partir de las Ordenanzas N° 4163 (2023) y N° 4199 (2024).

Con respecto a las tasas de designaciones políticas sobre el personal de Planta Permanente, comparando los años 2024 y 2025, podemos identificar un aumento del 0,8% con respecto al año anterior, debido a la baja de un 9,21% del personal de planta permanente y una baja del 1,5% de las Autoridades superiores y extraescalafonarias.

Esta interpretación se realizó en base a la información brindada por los Presupuestos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, respectivamente de los años 2024 y 2025.

Marco metodológico

Al comenzar la elaboración de esta tesina, decidimos utilizar el Modelo de Gestión de Recursos Humanos, propuesto por Francisco Longo (2002) en *“Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”* como guía de análisis de los subsistemas que componen el sistema de Gestión de Recursos Humanos.

Si bien, el modelo propuesto posee siete subsistemas, hemos decidido limitar nuestro análisis a solamente dos: el subsistema de gestión del empleo y el subsistema de gestión de la compensación, debido a que, en base a un proyecto de investigación anterior en el cuál hemos participado, se aplicó la misma delimitación para obtener resultados concretos y reales sobre la temática elegida para desarrollar.

Para el análisis de la práctica del Patronazgo, se ha utilizado como referencia a diversos autores referentes en la temática, tales como Virginia Oliveros y Gerardo Scherlis, entre otros.

La investigación es de tipo correlacional, implicando la relación entre el grado de influencia del Patronazgo, en la gestión del empleo y de la compensación.

Se trata de un diseño de investigación no experimental que, a través de técnicas cualitativas: entrevistas en profundidad y análisis documental y cuantitativas: encuestas, analizó el fenómeno en su contexto, sin manipulación de sus variables.

La unidad de análisis a tratar es individual, ya que se tomó como caso a la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza durante el periodo 2024-2025, teniendo en cuenta que la recolección de datos para realizar la radiografía del empleo público de nuestra unidad de análisis abarca lo que es desde el primer trimestre de 2024 hasta el segundo trimestre de 2025. La elaboración de las entrevistas y las encuestas fueron realizadas desde el Viernes 7 de Noviembre de 2025 hasta el Viernes 14 de Noviembre de 2025.

Los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron:

En primer lugar, un muestreo estadístico dirigido al personal municipal de planta permanente, transitorio o de contrato de locación y/o servicios de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, a través de la delimitación de cinco dimensiones propuestas por el autor de esta tesina y que, en definitiva, conforman la gestión de los Recursos Humanos analizando implícitamente el fenómeno del Patronazgo: el reclutamiento, la designación de personal, la promoción, la remuneración y la equidad salarial interna.

Además de las encuestas al personal municipal de la Ciudad de Mendoza, en algunos casos, se los pudo entrevistar para contextualizar algunas de las respuestas otorgadas en el muestreo estadístico en formato presencial y en formato virtual.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a superiores jerárquicos del área de Hacienda y de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza que forman parte del proceso de selección, promoción y gestión del empleo y de la compensación del personal municipal, con el objetivo de recabar información para contextualizar la profesionalización del empleo público en la Municipalidad.

Además, se realizó entrevistas en profundidad a referentes sindicales de la Ciudad de Mendoza a fin de recabar información que permita contextualizar la práctica del Patronazgo a nivel subnacional en la unidad de análisis seleccionada, a fin de poder determinar una conclusión precisa, abarcativa y representativa sobre el análisis de este fenómeno en la administración pública municipal.

Encuestas

Cuadro N° 27. Cantidad de Encuestas realizadas		
Formato de encuesta	Casos válidos	Casos inválidos
Papel	10	4
Digital	23	0

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la realización de encuestas, se optó por combinar el formato tradicional en papel con el formato digital a través de un formulario de Google Drive⁴, resultando validados la cantidad de 10 casos en papel y 23 en formato digital, la invalidez de 4 casos en formato se ha determinado a partir del comportamiento de los encuestados. A medida que se realizaba el cuestionario, al llegar a la pregunta 3, optaban por no seguir respondiendo debido a la incomodidad y/o compromiso que tenían con la gestión municipal, de tal forma que optaron por romper y tirar a la basura para que no quede evidencia.

La realización de la encuesta en formato papel permitió determinar el grado de importancia que los encuestados le dan al tema de investigación, si bien a medida que avanzaban en las preguntas se los notaba nerviosos o incómodos, no dudaron en responder con sinceridad acerca de las dimensiones abarcadas.

La encuesta constaba de dos bloques:

El bloque 1 estaba destinado a recolectar la información general, a fin de poder individualizar a cada encuestado de manera anónima, en él se le preguntó el género, a que rango de edad pertenece, cuál es su modalidad de contratación y la cantidad de años que lleva dentro de la Municipalidad.

⁴ Ver en el apartado Anexo: Encuesta en formato virtual realizada al personal de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

En cuanto al bloque 2, se evaluaron las percepciones del empleo público en la Municipalidad de Mendoza, con preguntas cerradas sobre 5 dimensiones que responden a los subsistemas de gestión del empleo y de la compensación, estos son: Reclutamiento, designación, desvinculación, promoción, remuneración y equidad salarial interna.

Un complemento enriquecedor y que, en varios casos permite contextualizar las respuestas, fue agregar el casillero de "Comentarios adicionales" en donde se le pidió la opinión del encuestado a partir de una ampliación de su respuesta o la mención de ejemplos sobre la dimensión trabajada en cada pregunta.

Para la elaboración de las preguntas de la encuesta, el "Modelo de Entrevista a los expertos en los diferentes sectores del Estado Argentino" propuesto por Gerardo Scherlis (2012) en "Designaciones y Organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista" sirvió como guía para determinar la amplitud y la motivación de la designación del personal.

En cuanto al análisis de las dimensiones de Reclutamiento, Desvinculación y Equidad Salarial Interna, se utilizó el modelo de preguntas propuesto por Llano, Mercedes y Bilbao, Miriam (2025), en "Administración pública y sistema político a nivel subnacional: factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos" con el fin de poder analizar la práctica del Patronazgo en estas dimensiones.

Para las dimensiones de Promociones y Remuneraciones, se realizó una elaboración propia de las preguntas a partir de las frases extraídas de la entrevista realizada el día Jueves 7 de Noviembre con los referentes sindicales de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, en base a las respuestas recolectadas, de esta manera, se crea una nueva forma de medición del Patronazgo en los subsistemas seleccionados por el autor de esta tesina. Las frases extraídas de las entrevistas en profundidad fueron: "En la práctica los ascensos dependen del intendente" y "los adicionales o suplementos dependen más de decisiones políticas que de criterios técnicos".

Para la recolección de respuestas de los encuestados, se aplicó la encuesta en papel, en donde recurrimos a la Municipalidad de Ciudad de Mendoza durante los días 10 y 11 de noviembre de 2025 a fin de poder encuestar al personal municipal de distintas áreas dependientes del Poder Ejecutivo municipal. Nos acercamos a distintas áreas de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza comentando los requisitos para poder realizar la encuesta al personal municipal, la mayoría accedió amablemente en resolverla.

En cuanto al formato virtual, la encuesta se distribuyó desde el 7 de Noviembre hasta el 14 de Noviembre de 2025 a partir del envío a contactos brindados por funcionarios del municipio y referentes sindicales a través de un link de Google Forms a través de WhatsApp, en donde se realizó un contacto con los potenciales encuestados uno a uno a fin de otorgar la máxima confiabilidad y asegurar que los encuestados cumplan con el perfil que se requería en la encuesta.

Para el análisis final del total de datos, se pasó las encuestas en papel a Google Forms a fin de poder recabar la información completa, luego a Excel para la elaboración de los gráficos y poder realizar la interpretación de datos a partir del cruce de variables como la modalidad de contratación y las respuestas a las preguntas realizadas.

El total de encuestas válidas realizadas es de 33 casos, con la invalidez de 4 casos más debido a que los encuestados no quisieron responder completamente lo solicitado, se infiere que estas actitudes podrían haber estado influenciadas por presiones político-partidarias debido a que las fechas en donde se realizó la encuesta presencial, coincidió con los cierres de listas partidarias de la Unión Cívica Radical en Ciudad de Mendoza, de tal forma que algunos encuestados, pudieron completar la encuesta teniendo al lado a funcionarios que estaban esperando la firma para integrar una lista partidaria.

Respecto a los encuestados en forma presencial se percibió que estaban asustados, presionados y angustiados al responder la encuesta. Particularmente, se pudo notar esta actitud en la pregunta N°3 en donde se le preguntaba al encuestado por “¿cuáles son los criterios seguidos por los políticos para designar?”. La mayoría demoró en elegir una opción, mientras que unos pocos optaron por no seguir respondiendo e inclusive destruir la encuesta para que no quede registro de ella para la elaboración del marco metodológico.

Entrevistas

Para el caso de las entrevistas, se utilizó como modelo las preguntas realizadas para la elaboración del trabajo de investigación titulado "Administración pública y sistema político a nivel subnacional: factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos". El autor de esta tesina, al haber sido partícipe del trabajo, consideró que este modelo de preguntas le otorgaba la confiabilidad sobre que la información recolectada iba a responder a las variables seleccionadas, se quitó la variable de evaluación de desempeño y se agregó la pregunta "Luego de la aprobación de la modificación del Estatuto del Empleado Público, ¿Considera que el municipio debe avanzar en reformas en este sentido?" para poder traer la encuesta hacia el periodo analizado a lo largo de esta tesina, ya que la modificación del Estatuto se dio en Septiembre de 2025.

La entrevista estuvo estructurada en preguntas abiertas sobre dimensiones comunes: percepción sobre la situación actual del empleo público, reformas administrativas, características de las plantillas, reclutamiento y selección, desvinculación, remuneraciones y promociones. También, dependiendo del entrevistado en específico, existían dimensiones específicas para cada uno:

- En el caso de los funcionarios ligados al área de Hacienda, se le agregó un apartado de preguntas referidas al área de presupuesto, con el fin de poder determinar la composición actual de la planta del personal, el peso de los gastos salariales sobre el gasto total y las políticas dirigidas a la reducción del tamaño de la burocracia, en cuanto al gasto y en cuanto a la cantidad del personal.
- Respecto a los funcionarios ligados al área de Recursos Humanos, se utilizó la misma estructura pero se ahondó en preguntas específicas sobre el reclutamiento y selección.

- En cuanto a los referentes sindicales, también se utilizó la misma estructura, agregando un apartado sobre el papel de los actores sindicales dentro del municipio analizado, enfatizando en las relaciones entre el sindicalismo y el Poder Ejecutivo para obtener una mirada más amplia de la práctica del Patronazgo y del rol del sindicalismo a nivel subnacional.

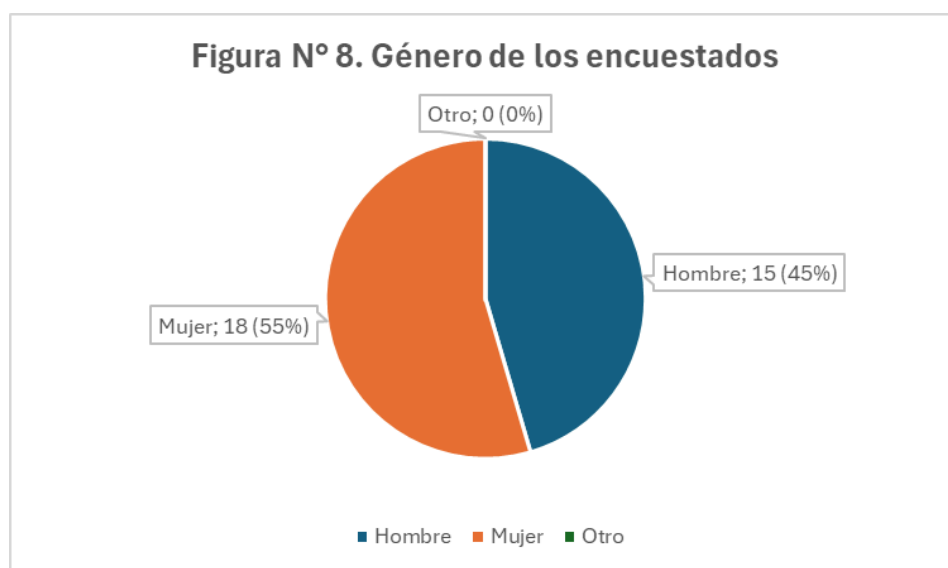
Los tres tipos de entrevistados tuvieron que responder una pregunta en común: “¿Por qué cree que aumentó la planta personal temporario y contratados en relación con el personal permanente durante el periodo 2024-2025?”, de esta forma, es posible establecer distintas miradas de un mismo fenómeno como lo es la evolución del peso relativo en la ocupación por modalidad de contratación.

Estas entrevistas fueron realizadas a la Secretaría de Hacienda, al Director de Finanzas, al Director y a la Jefa del departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza y a los referentes del sindicalismo en la Ciudad de Mendoza, con una duración no mayor a una hora y media durante los días 6, 10 y 11 de Noviembre de 2025.

Análisis de los resultados

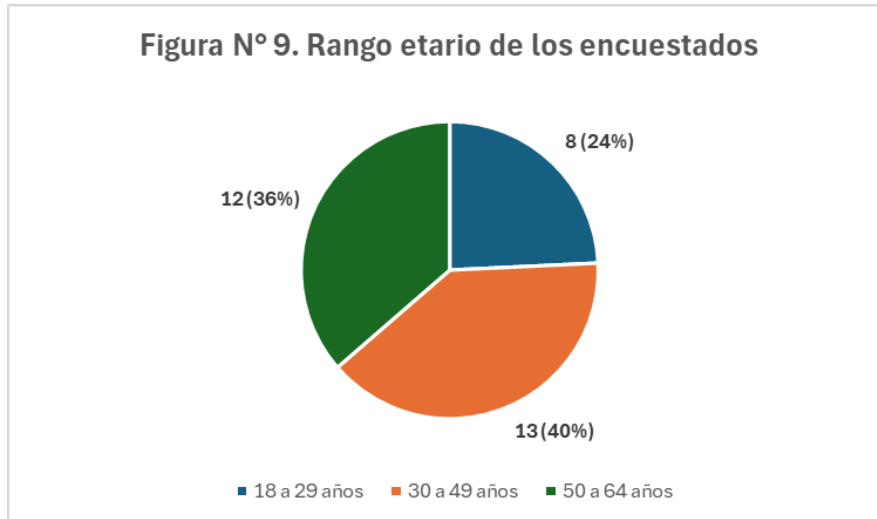
En este apartado, se realiza el análisis correspondiente de las encuestas y de las entrevistas en profundidad. Además, se triangula lo cualitativo y lo cuantitativo con el propósito de observar cómo se comporta la incidencia del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación.

Respecto al género, del total de los encuestados, el 55% (18 casos) del total, mientras que el género masculino representa el otro 45% correspondiente a 15 casos.



Fuente: elaboración propia.

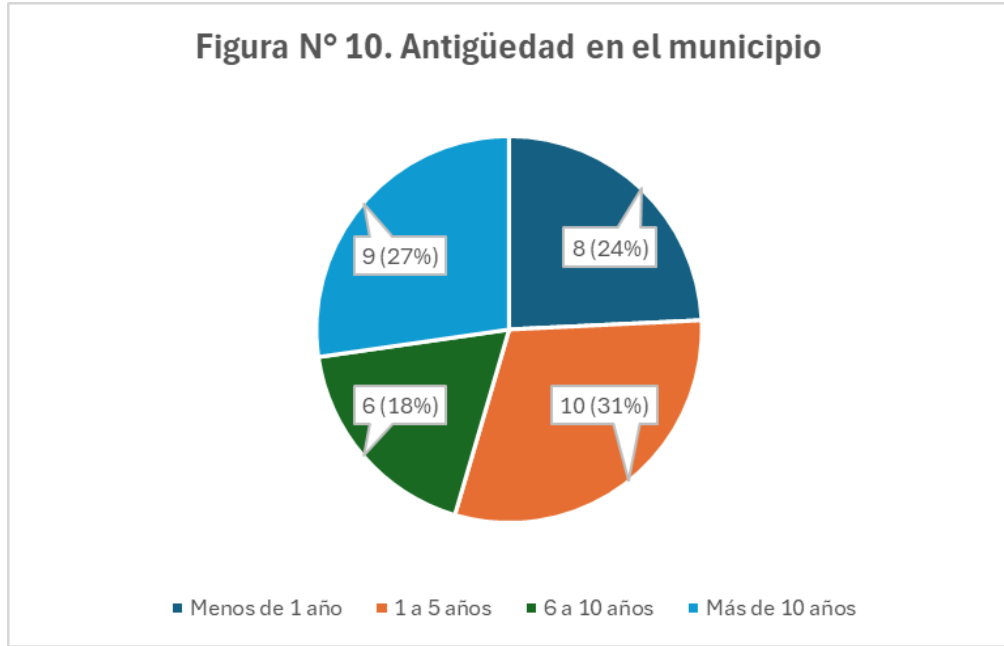
En el caso del rango etario de los encuestados, el personal municipal de entre 30 a 49 años son los que representan la mayor proporción (40%) del total, seguido muy de cerca por los encuestados que tienen entre 50 a 64 años, en tercer lugar se encuentra el personal municipal joven de entre 18 a 29 años, que representan el 24% del total.



Fuente: elaboración propia.

En relación con la antigüedad de los encuestados en el municipio, el primer lugar lo ocupa quienes llevan entre 1 a 5 años con un 31% de los casos, en segundo lugar encontramos a quienes llevan más de 10 años en el municipio, esta característica la poseen el 27% de los encuestados, mientras que en el tercer lugar, el 24% de los encuestados tienen menos de 1 año de actividad dentro del municipio. En último lugar, con un 18% de casos, se encuentra el personal municipal que lleva entre 6 y 10 años dentro del municipio.

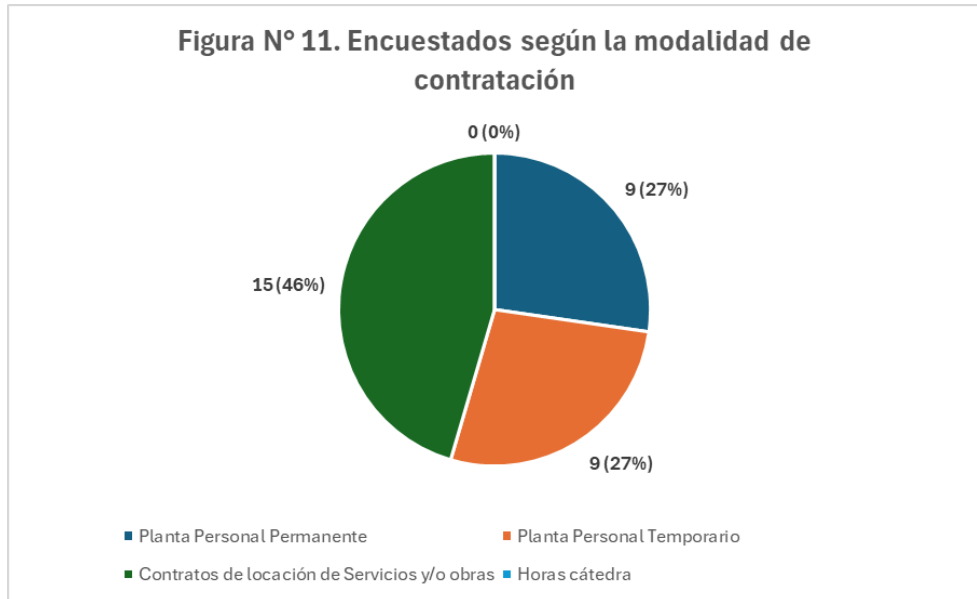
De esta manera, podemos determinar que un 76% de los encuestados lleva por lo menos más de un año de actividad dentro del municipio, lo cual sugiere una alta confiabilidad en cuanto a la muestra para la elaboración de esta encuesta al obtener personal con experiencia en el municipio.



Fuente: elaboración propia.

Respecto a la modalidad de contratación, prevalece el personal contratado por locación ya sea de servicios u obras con un 46% del total de los casos y un 27% de los casos están representados por la planta de Personal Temporario, lo cual sugiere que esta encuesta contará con una amplia mayoría en cuanto a la perspectiva del personal municipal que no se encuentra efectivizado y gozando de los derechos que cuenta el personal de planta permanente, este último representa el 27% del total de los casos.

Esta muestra coincide con lo que han manifestado los funcionarios del municipio y los referentes sindicales entrevistados, en donde comentan que la modalidad de contratación más frecuente en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza es el personal de locación de servicios y/o obras.



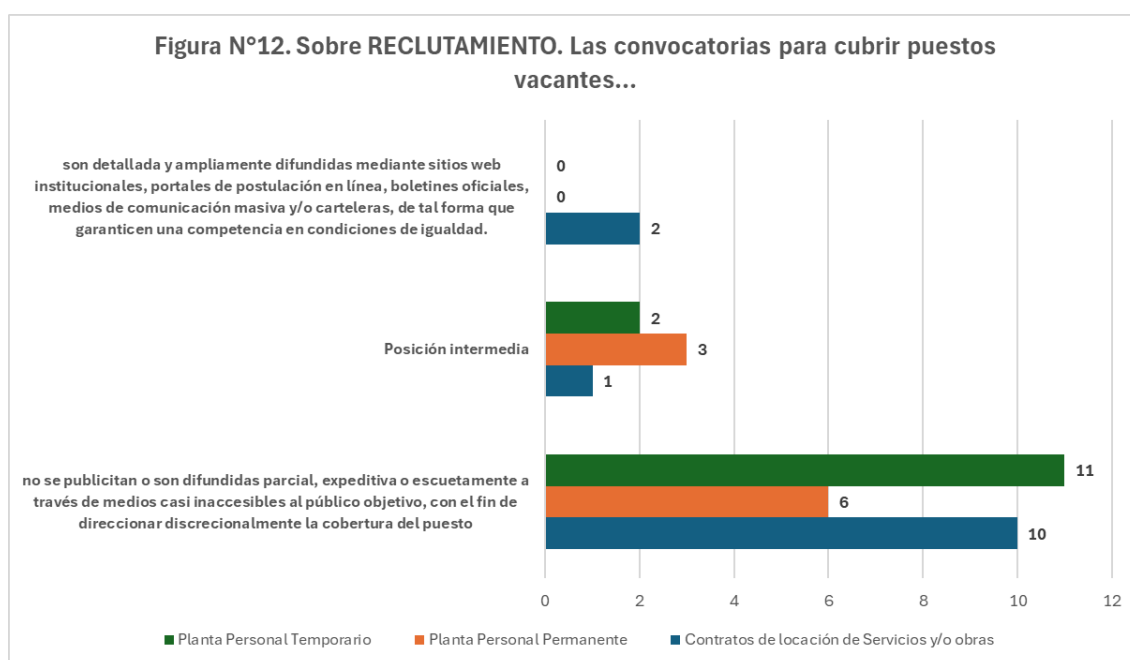
Fuente: elaboración propia.

La percepción predominante es que, independientemente de la modalidad de contratación, el 78,8% del personal municipal encuestado de la Ciudad de Mendoza considera que las convocatorias para cubrir puestos vacantes no se publicitan o son difundidas parcialmente, sugiriendo que podrían estar direccionadas discrecionalmente para la cobertura del puesto.

Tal es así que, muchos encuestados reconocen una diferenciación en cuanto a los puestos. “Para un puesto general, como lo es el de limpieza o preventores, se presenta mucha gente” (Personal contrato de locación de obras y/o servicios, 11 de noviembre de 2025), caso contrario es el de los puestos administrativos, en donde “suelen ser por contactos o igualmente internos pero no son bien difundidos ya que es a voces y casi siempre entre conocidos” (Personal contrato de locación de obras y/o servicios, 11 de Noviembre de 2025). Otros encuestados mencionan la figura de “padrino por cada sección” (Personal planta permanente, 11 de noviembre de 2025) como mecanismo de reclutamiento, se suman las frases: “si vos quieres trabajar, vótame” (Personal planta temporario, 11 de noviembre de 2025) y “uno accede a ser tenido en cuenta a partir de un conocido, militancia o favores” (Personal contrato de locación de obras y/o servicios, 11 de noviembre de 2025).

Un 18,2% considera que las convocatorias no son ni ampliamente difundidas pero tampoco que no se publicitan para direccionar la cobertura del puesto, de hecho, los encuestados que seleccionaron dicha respuesta reconocen que “A veces se necesita de lo político, pero conozco casos en los que los toman por presentar CV” (Planta personal permanente, 11 de noviembre de 2025).

Solo un 3% de los encuestados considera que se garantiza una competencia en igualdad de condiciones, afirman que “para cubrir puestos vacantes, el Municipio llama a concurso” (Personal planta permanente, 12 de noviembre de 2025).



Fuente: elaboración propia.

Las percepciones del personal municipal encuestado difiere completamente de la visión de los funcionarios entrevistados, estos últimos estiman que se realizan convocatorias a través de los medios de comunicación como el diario, sistema INTRANET, WhatsApp, mail, por las bases de datos que obtienen envío del Curriculum Vitae a la página web de la Municipalidad o por reclutamiento de estudiantes de últimos años en las Universidades en el caso de áreas más técnicas.

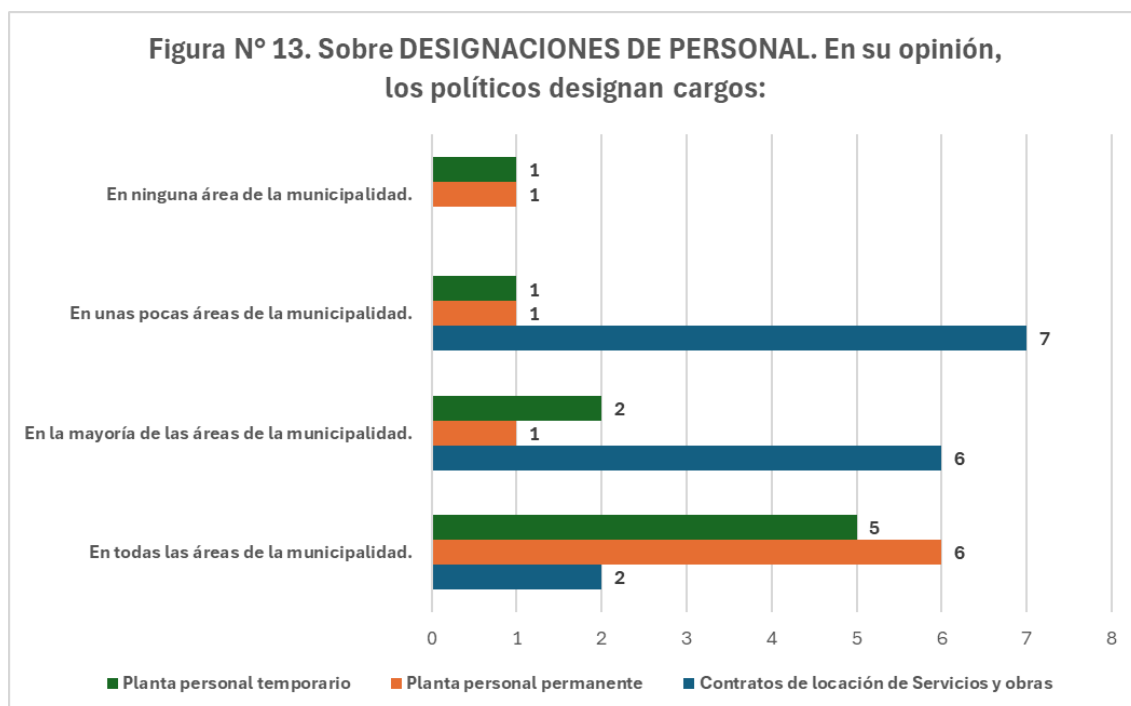
La gran mayoría de los encuestados coincidiría con la visión de los referentes sindicales, los mismos manifiestan que no existe el concurso público en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza. De hecho, comentaron una situación habitual en relación al municipio: la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, estableció fallos judiciales que intimó a la Municipalidad de Ciudad de Mendoza a llamar a concurso público, no solo la obligó sino también que le ordenó y la emplazó para que aplique el procedimiento establecido en la ley 5892 para el ingreso al empleado público municipal, además de que debe manifestar cuales son los pasos para llamar a concurso.

Se infiere que, en cuanto a Reclutamiento, existe una brecha importante entre la legalidad y la práctica cuya responsabilidad no recae solo en los funcionarios de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, sino también en los referentes sindicales ya que los gremios también establecen pases a planta firmando actas paritarias sin rendir concurso público.

En cuanto a la designación de personal, el 39,4% de los encuestados considera que los políticos designan cargos en todas las áreas de la municipalidad, seguido de un 27,3% que considera que se designa en la mayoría de las áreas y otro 27,3% que considera que se realiza en unas pocas áreas.

Si desglosamos a partir de la modalidad de contratación, podemos identificar que el personal contratado tiene una percepción alta en la designación en unas pocas áreas de la municipalidad, mientras que el personal permanente y temporario consideran, por amplia mayoría, que se realizan designaciones en todas las áreas del municipio.

De esta manera, podemos determinar que la amplitud en cuanto a la designación de personal es relativamente alta, comprendiendo que el político tiene ese poder de designar según criterios meritocráticos o discrecionales, lo cual puede terminar afectando la relación entre la política y la administración.



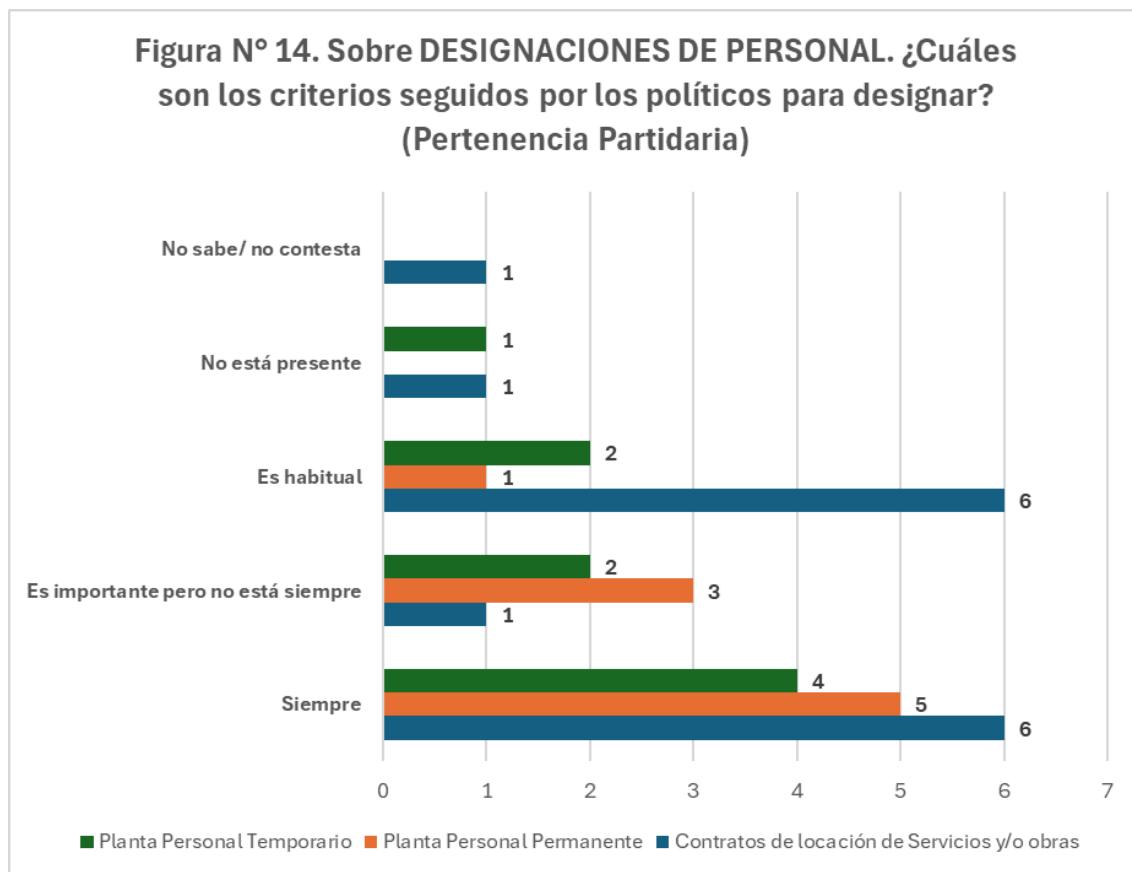
Fuente: elaboración propia.

A la hora de designar personal en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, un 48,48% considera que los vínculos personales es el criterio que prevalece por encima del resto de las opciones presentadas, seguido muy de cerca por un 45,45% que considera que la pertenencia partidaria es el criterio que prevalece siempre y es más habitual a la hora de designar.

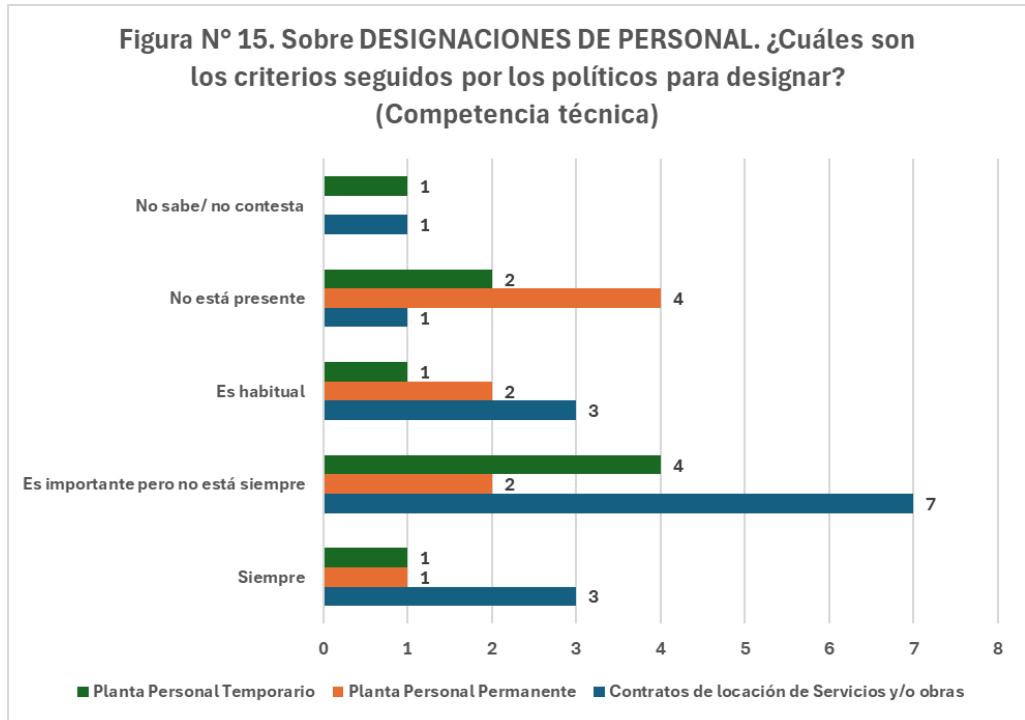
Un 39% del personal municipal encuestado considera que la competencia técnica es importante pero no está siempre como criterio seguido por un político a la hora de designar, mientras que los vínculos familiares, si bien son importantes para un 36%, un 27% considera que no se encuentra presente a la hora de realizar designaciones.

Si distribuimos esta percepción por modalidad de contratación, el personal de planta temporario considera que los vínculos personales prevalecen siempre por encima del resto de los criterios, mientras que los contratados por locación de servicios u obras consideran que la pertenencia partidaria es el criterio que predomina para acceder a un cargo. La planta de personal permanente considera que tanto los vínculos personales como la pertenencia partidaria son los criterios que predominan siempre.

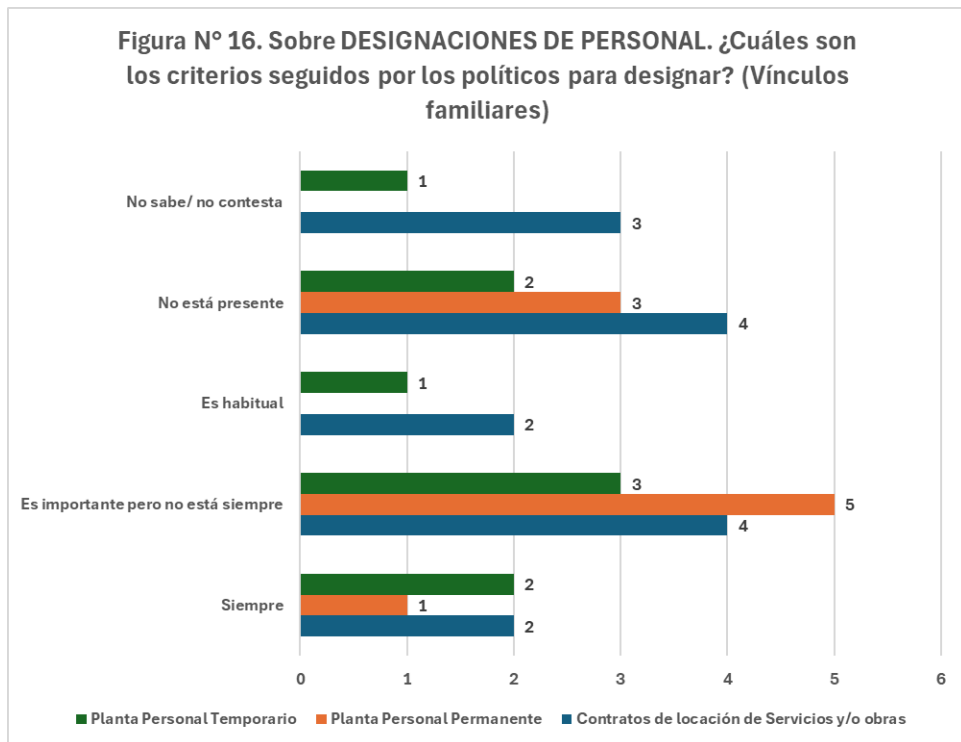
Algunos encuestados manifiestan que “la terna de candidatos no responde a la lógica de selección por cualidad técnica, sino a la centralidad de los vínculos profesionales” (Personal contrato de locación de servicios y/o obras, 10 de Noviembre de 2025).



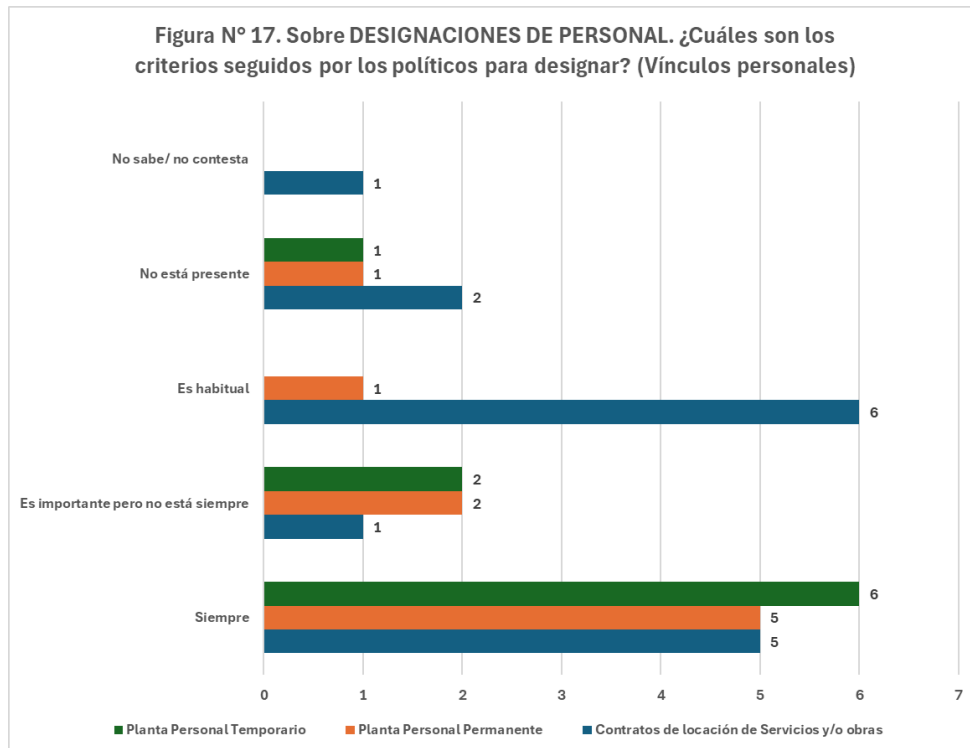
Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

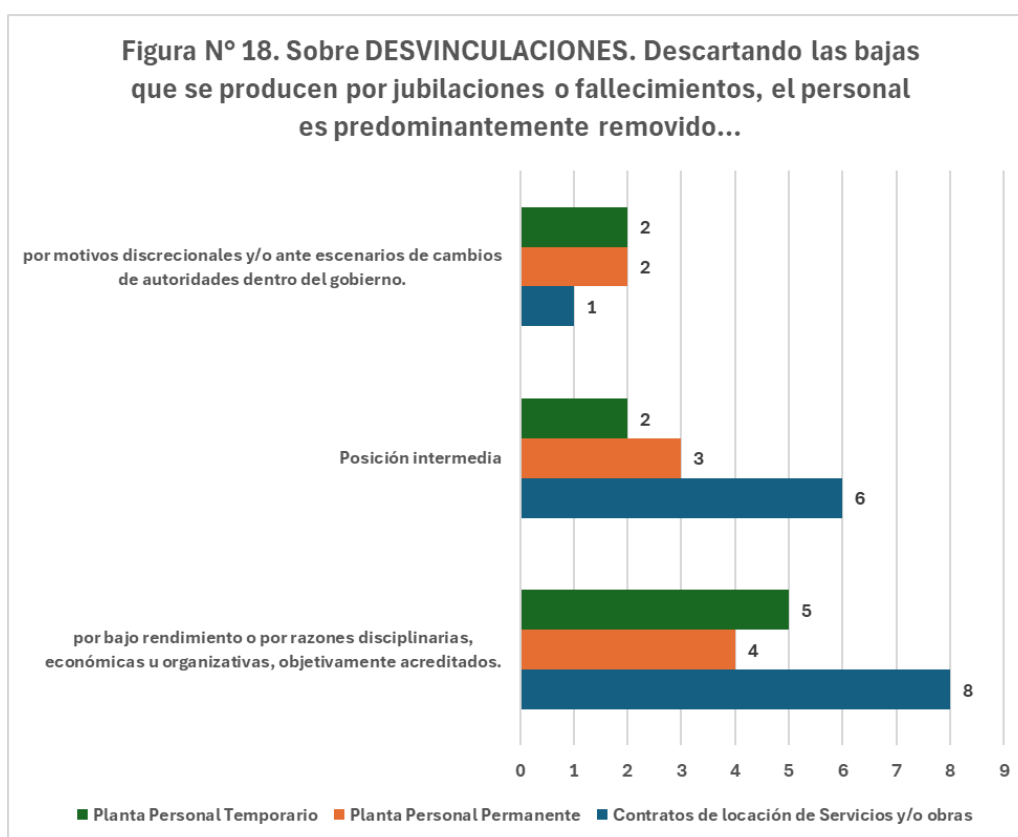
Tal como mencionaron los funcionarios entrevistados, existe una Junta de Selección en donde, en función del cargo vacante y el perfil del puesto de trabajo, “se realiza un reclutamiento previo y en función de ello, una entrevista previa en el área de Recursos Humanos” (Director de Recursos Humanos, 10 de noviembre de 2025). En esta entrevista se evalúa tanto las capacidades blandas como los conocimientos e inclusive la capacidad psicológica de los candidatos. De esta forma, no se niega la existencia del mérito en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, ya que los mismos encuestados consideran que la capacidad técnica “es importante pero no está siempre”.

Se infiere que la práctica del Patronazgo se encuentra institucionalizada y está aceptada por los propios encuestados debido al paso del tiempo, otro factor que puede reforzar este punto de vista es la hegemonía partidaria que mantiene la Unión Cívica Radical desde 1983 hasta la fecha, consolidando un modelo que puede penetrar en el control del aparato estatal y territorial. Esto último puede reforzarse ya que ningún encuestado ni entrevistado negó contundentemente que a veces se requiere de algún contacto para entrar en el Servicio Civil a nivel municipal, si bien

no lo dicen explícitamente, tratan de evitar una respuesta concreta.

Para la dimensión de desvinculaciones, un 51,5% de los encuestados considera que el personal es predominantemente removido por bajo rendimiento o por razones disciplinarias objetivamente acreditadas, un 33% considera que se puede dar por este mismo motivo o por razones discrecionales. Solo un 15,2% considera que las desvinculaciones se dan por motivos discrecionales o ante escenarios de cambio de autoridades dentro del gobierno.

Al analizar esta pregunta a partir de las modalidades de contratación, tanto el personal permanente, temporario y contratado, consideran que el criterio meritocrático predomina a la hora de que el personal municipal debe ser removido del municipio.

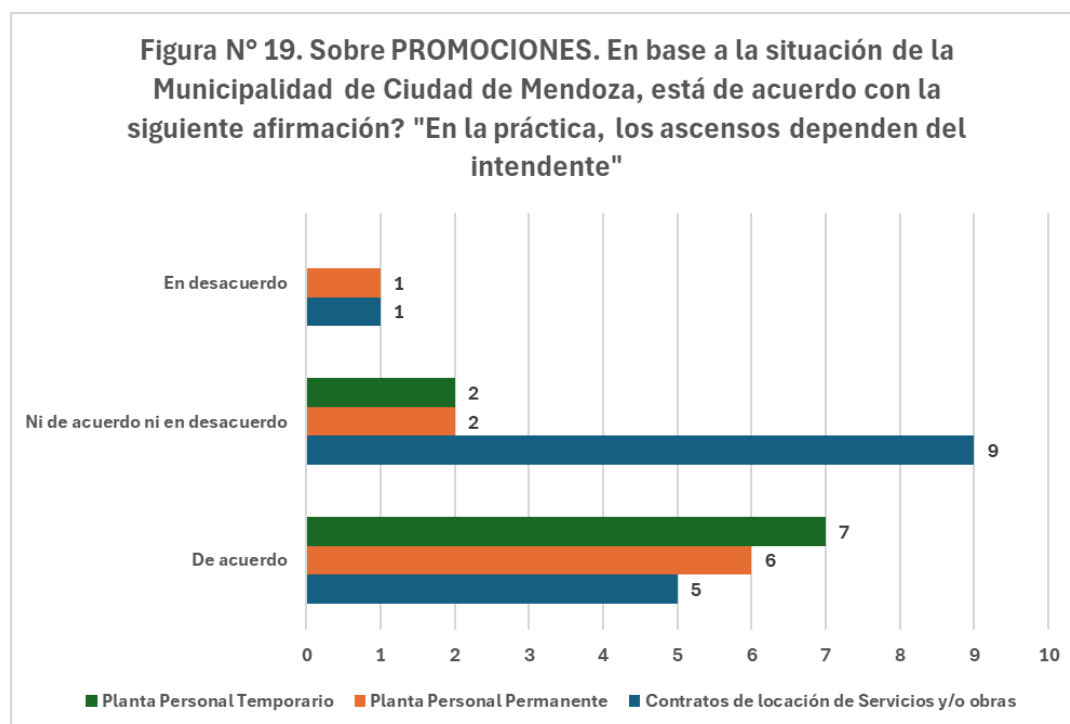


Fuente: elaboración propia.

Tanto los referentes municipales como los funcionarios entrevistados, coinciden en que la tasa de rotación es muy baja y no existen causas informales para la remoción de personal, ya que “es difícil echar a alguien” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025). Otra coincidencia se da sobre las causas más frecuentes de remoción, éstas son: faltas injustificadas, jubilación, fallecimiento, sanciones reiteradas y certificados médicos sin validez.

Para la dimensión de promoción de personal, un 54,5% considera estar de acuerdo con la afirmación “En la práctica, los ascensos dependen del intendente”, seguido de un 39,4% que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, solo un 6,1% no está de acuerdo con la afirmación propuesta.

Si analizamos esta afirmación a partir de la modalidad de contratación, podremos evidenciar que el personal contratado no está ni de acuerdo ni en desacuerdo con la frase, mientras que tanto el personal Permanente como el Temporario si están de acuerdo con dicha afirmación.



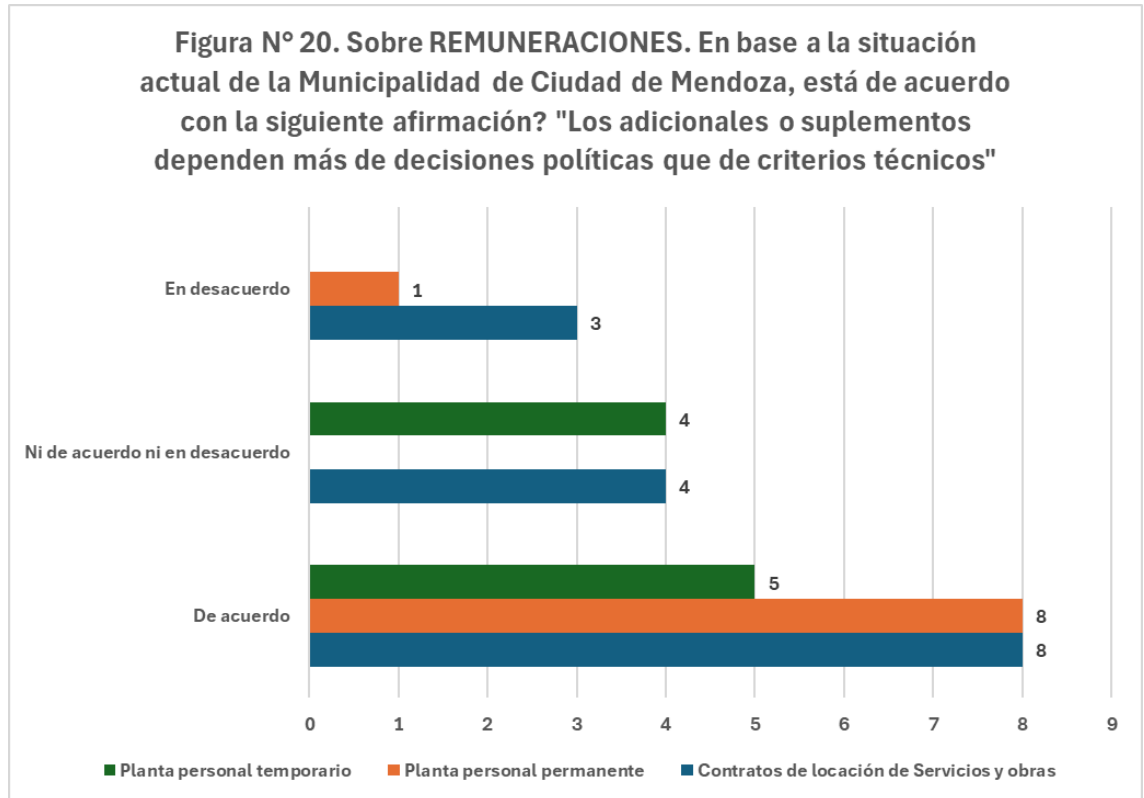
Fuente: elaboración propia.

Los funcionarios del área de Recursos Humanos y de Hacienda de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, coinciden en que “los ascensos se hacen por capacidad y por capacitación” (Secretaría de Hacienda, 11 de noviembre de 2025) sumado a que, la obtención de un nuevo nivel educativo por parte del personal a través de los programas que se ofrecen desde el Municipio, es otro motivo de promoción de personal. Además, sostienen lo siguiente: “yo he promocionado a dos jefes de departamentos por su capacidad, es el criterio que uso yo, pongo consignas y veo si las entiende” (Director de Finanzas, 11 de noviembre de 2025), lo cual sugiere que dentro de las áreas más profesionalizadas del Municipio, los ascensos no dependen solo del intendente, sino que también puede ser exigida por el director del área.

Por otro lado, los referentes sindicales consideran que “el 90% de los ascensos los determina el intendente, viola la ley” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025). Otra práctica identificada es el nombramiento de una persona en base a la figura de la subrogancia, en donde “no te asciendo, pero te subrogo” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025), es decir, “si una persona es categoría A y pasa a la categoría C, como no se puede meter en la categoría C porque la ley te lo impide, te meto como subrogante, te meto temporariamente en la categoría C, ese temporario dura para siempre” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025). Los entrevistados sindicales vuelven a sostener que existe una brecha entre la legalidad y la práctica, al mencionar que “si bien la ley es clara respecto al establecimiento de una estructura de incentivos, en la práctica no hay mecanismos que alienten el progreso en la carrera” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025).

En cuanto a Remuneraciones, un 63,6% está de acuerdo con la afirmación “Los adicionales o suplementos dependen más de decisiones políticas que de criterios técnicos”, seguido por un 24,2% que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, mientras que solo un 12,1% no está de acuerdo con esta percepción.

Si analizamos esta afirmación a partir de las modalidades de contratación, podemos identificar que tanto el personal de planta permanente como los contratados de locación de servicios u obras, están contundentemente de acuerdo con la afirmación, mientras que el personal temporario, está de acuerdo en menor medida pero a la vez deja la posibilidad de una posición intermedia frente a tal afirmación.



Fuente: elaboración propia.

Algunos encuestados validan esta afirmación a partir de comentarios como “En general, es así, te evalúa el jefe del área” (Personal planta Permanente, 14 de noviembre de 2025).

Para esta dimensión, tanto los funcionarios de la Municipalidad como los referentes sindicales coinciden en que los salarios se fijan a través de paritarias, este incremento se da por un acuerdo entre el sindicato y el municipio.

Con respecto a los adicionales, los funcionarios de Recursos Humanos consideran que se otorgan por la función y tareas a realizar, el nivel educativo o el salario familiar mientras que los funcionarios del área de Hacienda consideran que se distribuyen de acuerdo a la evaluación del personal que realiza cada director en cuanto a las tareas que se realiza y la productividad que genera el personal municipal.

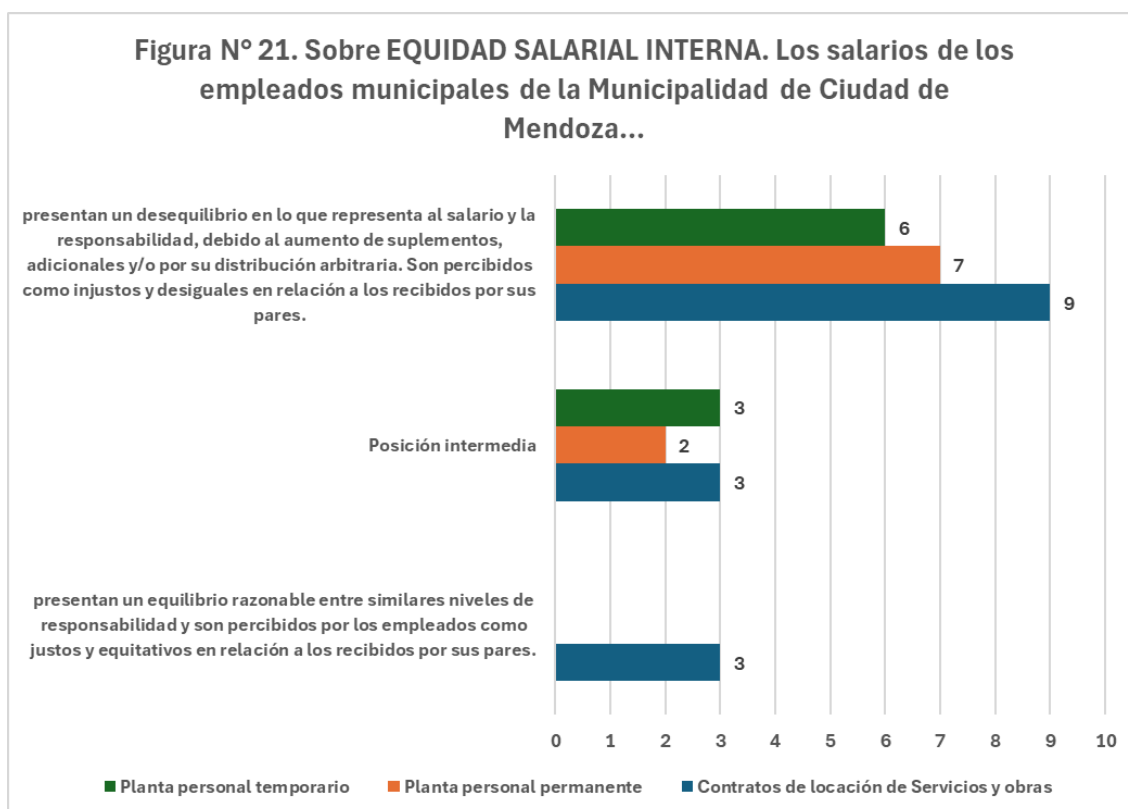
Por otro lado, los referentes sindicales manifiestan que los adicionales se otorgan a partir de la discrecionalidad del jefe, ya que “no hay normas que establezcan a quién se lo tienen que dar” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025). Consideran que en la práctica, es muy común escuchar frases como: “Si te portas bien conmigo, te voy a dar mayor dedicación, refrigerio, entre otros” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025), demostrando una vez más, la brecha entre la normativa y la práctica.

Los adicionales mencionados por los funcionarios de Recursos Humanos y Hacienda son: presentismo, el título universitario, y otros ítems como el salario familiar (si tiene familia o esposo/a), funciones críticas (por responsabilidad), ítems especiales como por ejemplo, los choferes que reciben un adicional por chofer o inclusive por tareas de riesgo o trabajos en altura.

Existe una discrepancia entre los funcionarios de la Municipalidad y los referentes sindicales en cuanto a la proporción que tienen los adicionales sobre el salario básico. Los primeros consideran que para los puestos administrativos representan un 50% y para los puestos operativos un 30%, mencionando la influencia del adicional por título universitario y por la antigüedad que representan el 2% por año. Los segundos consideran que “la proporción de los adicionales sobre el salario básico representa un 120% en promedio, pero puede llegar hasta un 300% o un 400%” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025).

Por último, en cuanto a la equidad salarial interna, un 66,7% de los encuestados considera que hay un desequilibrio entre lo que representa el salario y la responsabilidad, considerandolos injustos y desiguales en relación a los recibidos por sus pares, un 24,2% no lo percibe ni justo ni injusto, mientras que solo un 9,1% considera que existe un equilibrio razonable entre niveles similares de responsabilidad.

Cuando interpretamos estas percepciones según la modalidad de contratación, encontramos una predominancia tanto en el personal temporario, en el personal permanente y en el personal contratado en cuanto a un desequilibrio salarial y una percepción de remuneración injusta e inequitativa frente a sus pares.



Fuente: elaboración propia.

Algunos encuestados afirman que “los salarios son muy bajos respecto a otros puestos que cumplen las mismas tareas”.

Para esta dimensión, tanto los funcionarios como los referentes sindicales coinciden en que en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza la pirámide salarial tiende a ser achatada, reconocen que las remuneraciones no son competitivas con respecto al sector privado, mencionando a las áreas de informática y de hacienda como las más perjudicadas por esta situación.

Si se compara con respecto a otros municipios, los funcionarios de Recursos Humanos consideran que son competitivas, mientras que en el área de Hacienda, reconocen que se recuperó el poder adquisitivo de Enero de 2020, dejando en claro que eso no quiere decir que sea un sueldo bueno para el personal municipal.

Los funcionarios del área de Recursos Humanos y de Hacienda consideran que hay una correspondencia entre los niveles salariales y los rangos de responsabilidades, destacando una brecha lógica entre los sueldos operativos, mandos medios y puestos gerenciales por el tipo de responsabilidad que ejerce cada uno.

Por otro lado, los referentes sindicales consideran que no existe una correspondencia entre los niveles salariales y los rangos de responsabilidades, “salvo que se paguen adicionales que superen el monto” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025), dejando en claro que la correspondencia no se genera debido a que “al intendente no le interesa, entonces el personal que ocupa cargos mayores, se va” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025).

Debido a la baja competitividad de las remuneraciones con respecto al sector privado y otros organismos públicos, como el Poder Judicial, tanto los funcionarios como los referentes sindicales coinciden en que “es imposible retener a un empleado municipal” (Director de Finanzas, 11 de noviembre de 2025), ya que cobran “un sueldo malo” o “un sueldo miserable”, mencionando como ejemplo que “un empleado municipal cobra un 10% de lo que cobra un empleado judicial de la Nación en el mismo cargo, rango o jerarquía” (referente sindical, 6 de noviembre de 2025).

Conclusiones

A lo largo del desarrollo de la presente tesina, hemos intentado responder a la problemática ¿Cómo incide la práctica del Patronazgo en los procesos de gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza?

En el capítulo 1, se describió la Función Pública, los servicios civiles y la Administración de los Recursos Humanos, abarcando la Gestión de los Recursos Humanos desde el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, modelo propuesto por Francisco Longo (2002), describiendo en profundidad el subsistema de gestión del empleo y el subsistema de gestión de la compensación.

En el desarrollo de este capítulo se delimitó tanto nuestra unidad de análisis como las dimensiones que se encuentran abordadas en el marco metodológico, de tal forma que fue posible plantear una nueva forma de medir la incidencia del Patronazgo en la gestión de los Recursos Humanos.

En el capítulo 2, se realizó un análisis conceptual e histórico de la práctica del Patronazgo en la Gestión de los Recursos Humanos, abarcando sus manifestaciones conductuales y estructurales, sus posibles causas y los casos más relevantes a fin de poder hacer un análisis histórico y descriptivo del fenómeno.

Este capítulo permitió contextualizar el fenómeno estudiado a lo largo de esta tesina y facilitó la comprensión del Patronazgo en casos concretos dentro de las dimensiones que luego se analizarán en el marco metodológico.

En el capítulo 3, se llevó a cabo la investigación en la unidad de análisis que fue la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, en donde se describió el marco legal que rige para el empleo público municipal en la Provincia de Mendoza y se realizó una breve radiografía del empleo público de nuestra unidad de análisis a partir de la recolección de datos en el Tribunal de Cuentas y la página web de la unidad de análisis. Además, para complementar esta contextualización, en el marco metodológico se elaboraron entrevistas en profundidad a funcionarios y referentes sindicales, y por otro lado, encuestas anónimas a personal municipal.

El tercer capítulo es el aporte principal de esta tesina al campo de las Ciencias Sociales y, en particular, al campo de la Administración de los Recursos Humanos, debido a que el fenómeno del Patronazgo tanto en América Latina como en Argentina, generalmente se encuentran artículos investigados a nivel nacional y en el idioma inglés, muy pocos autores y referentes académicos han investigado este fenómeno a nivel subnacional y, sobre todo en idioma español, lo cual lo convierte en un aporte valioso para los estudios en Administración Pública en la región.

La hipótesis planteada para este trabajo de investigación fue la siguiente: En la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, la práctica del Patronazgo incide en la gestión del empleo, tanto en el acceso como en la movilidad, y de la compensación respecto a las remuneraciones y la equidad salarial interna, afectando las relaciones entre la política y la administración.

En base a la información recolectada, se afirma que la práctica del Patronazgo como tal, se encuentra presente tanto en la gestión del empleo como en la gestión de la compensación, generando una brecha entre la normativa y la práctica que, en el mediano plazo, afecta las relaciones entre la política y la administración.

En la dimensión de reclutamiento, la responsabilidad de acentuar esta brecha recae tanto en los funcionarios a cargo en el Municipio, a partir de la falta de difusión de las convocatorias para cubrir puestos vacantes, como en los referentes sindicales al aceptar, mediante la firma en paritarias, el pase a planta del personal municipal sin rendir concurso público. Podemos afirmar esto debido a que un 78,8% del personal municipal encuestado de la Ciudad de Mendoza considera que las convocatorias para cubrir puestos vacantes no se publicitan o son difundidas parcialmente, sugiriendo que podrían estar direccionadas discrecionalmente para la cobertura del puesto.

En cuanto a la designación de personal, las relaciones entre la política y la administración también se encuentran afectadas por la fuerte amplitud que tienen los políticos a la hora de designar. Si bien existe una Junta de Selección conformada por funcionarios del gobierno y de los sindicatos que, en función del cargo vacante y el perfil del puesto de trabajo, realiza un reclutamiento y entrevista previo, consideramos que la práctica del Patronazgo se encuentra institucionalizada y, por lo

tanto, normalizada dentro de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, debido a que un 48,48% de los encuestados considera que los vínculos personales es el criterio que prevalece siempre a la hora de designar personal.

En este punto, también es fundamental destacar la presencia del Patronazgo partidario en nuestra unidad de análisis, considerando que un 45,45% de los encuestados considera que la pertenencia partidaria es un criterio que permanece siempre y es habitual en la designación del personal.

La práctica del Patronazgo no se encuentra presente en la desvinculación del personal, ya que tanto los entrevistados como los encuestados consideran que la tasa de rotación de personal es muy baja y que no existen causas informales para la remoción de los mismos, dejando en claro que las causas más frecuentes son por faltas injustificadas, sanciones reiteradas, fallecimiento, jubilación o certificados médicos sin validez.

En cuanto a la promoción del personal, en las áreas más profesionalizadas del municipio, como el área de Hacienda, se puede evidenciar que el ascenso no depende solo de la intendencia, sino también de los directores a cargo de cada área, lo cual sugiere que hay una cuota de criterio meritocrático para esta dimensión. La brecha entre la normativa y la práctica también se encuentra presente, debido a que la ley establece una estructura de incentivos pero en la práctica no hay mecanismos que alienten el progreso de la carrera, más allá del incentivo a progresar en la trayectoria educativa.

Este último punto se puede evidenciar aún más cuando se analiza la dimensión de remuneraciones, ya que si bien el acta paritaria N°20 del año 2004 establece específicamente en qué situaciones se debe otorgar un suplemento o un adicional, tanto los encuestados como los referentes sindicales sostienen que en la práctica dependen de decisiones políticas. Para esta dimensión, los funcionarios de Recursos Humanos sostienen que los adicionales se otorgan por función y tareas a realizar, el nivel educativo o el salario familiar, mientras que los funcionarios del área de Hacienda consideran que se realiza de acuerdo a la evaluación del personal que realiza cada director de área.

En cuanto a la equidad salarial interna, hay un consenso entre los referentes salariales y los funcionarios de la Municipalidad: la pirámide salarial tiende a ser achatada y las remuneraciones no son competitivas respecto al sector privado. Así como también existe una nueva discrepancia: tanto los referentes sindicales como el personal municipal encuestado, consideran que existe un desequilibrio en cuanto a la correspondencia entre los niveles salariales y los rangos de responsabilidad, debido al aumento de suplementos, adicionales o por su distribución arbitraria, mientras que los funcionarios justifican este desequilibrio a partir de una brecha salarial lógica debido al tipo de responsabilidad que se ejerce en los puestos operativos, mandos medios y puestos gerenciales.

Por todo lo expuesto, consideramos que la práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y en la gestión de la compensación, tiene una alta incidencia en los procesos de gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, afectando las relaciones entre la política y la administración.

En el subsistema de gestión del empleo, la práctica del Patronazgo se refleja claramente en las dimensiones de reclutamiento, designación de personal y promoción, se exceptúa la dimensión de desvinculación ya que se deja en claro que la remoción de personal se rige por criterios meritocráticos y objetivamente acreditados. Mientras que en el subsistema de gestión de la compensación, esta práctica se evidencia tanto en las remuneraciones como en la equidad salarial interna.

La práctica del Patronazgo, como bien hemos expuesto a lo largo de esta tesina, se encuentra arraigada en las instituciones públicas de nuestra región. Consideramos imprescindible su estudio y análisis desde las Ciencias Sociales, debido a que es una forma de cuestionar y desafiar el orden establecido en los servicios civiles nacionales y subnacionales en la región, en pos de encontrar una mejora en la profesionalización del empleo público que permita revalorizar el perfil de nuestros servidores públicos e incentivar a los gobiernos a alcanzar una administración pública profesional, meritocrática y eficiente.

Referencias bibliográficas, cibergráficas y documentales

Referencias bibliográficas, cibergráficas y documentales

- Abal Medina, J. y Cao, H. (2025). Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios. 1a ed.- Córdoba: Editorial de la UNC – Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Arévalo León, R. E. M. (2015). La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013).
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública.
- Comisión Paritaria Provincial de Agentes Municipales. (2004). Acta N° 20/04: Estructura salarial para el empleado municipal. Homologada por Decreto N° 2.632/2004, Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza.
- Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe, 22 de Agosto de 1994. Boletín Oficial, 23 de Agosto de 1994. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LNS0002665.
<https://www.saij.gob.ar/0-nacional-constitucion-nacion-argentina-Ins0002665-1994-08-22/123456789-0abc-defg-g56-62000scanyel>
- Constitución de la Provincia de Mendoza. Constitución Provincial. Mendoza, 11 de Febrero de 1916. Boletín Oficial, 28 de diciembre de 1916. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPM0000000
- Decreto Ley N° 560/73. (1973). Estatuto del empleado público. Provincia de Mendoza. Recuperado de <https://www.saij.gob.ar/560-local-mendoza-estatuto-empleado-publico-lpm1000560-1973-05-14/123456789-0abc-defg-065-0001mvorpyel>
- Dessler, G. y Varela Juárez, R. (2011). Administración de recursos humanos. Enfoque latinoamericano Pearson Educación, México, 2011. ISBN: 978-607-32-0249-7
- Dussauge Laguna, M. (2005). Servicio Civil de carrera o Servicio Civil de empleo? Una breve discusión conceptual
- Geddes, B. (1994). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America, Berkeley, University of California Press.
- Goodnow, F. J. (1900). Politics and administration: A study in government. Macmillan.
- Graziano, L. (1973). A conceptual framework for the study of clientelism in Western Europe. European Journal of Political Research, 1(4), 437–458.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Mendoza. (2023).

- Ordenanza N° 4.163: Presupuesto de la Municipalidad de Mendoza para el Año 2024. Municipalidad de la Ciudad de Mendoza.
- Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Mendoza. (2024). Ordenanza N° 4.199: Presupuesto General de Recursos, Erogaciones y Financiamiento para el Ejercicio 2025. Municipalidad de la Ciudad de Mendoza.
 - Hintze, J. (1999). El sistema salarial. Aspectos conceptuales. Documentos TOP. En línea: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/36.pdf>
 - Hintze, J. (2001). Los salarios como radiografía de la política de recursos humanos. Documento presentado como ponencia en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, Argentina, 30 de agosto al 1 de septiembre.
 - Iacoviello, M., & Strazza, L. (2014). Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente, & M. Sanguinés (Eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)* (pp. 13–60). BID.
 - Kopecky, P. (2015). El Patronazgo partidario como recurso organizativo. En *Partidos, Sistemas de Partidos y Democracia (2015)*. La obra esencial de Peter Mair. Scherlis, Gerardo y Casal, Fernando (compiladores). Eudeba. Cap. XV
 - Lee, R. D. (1979). *Public personnel systems*. University Park Press.
 - Ley N° 5.811. (1991). Remuneraciones del personal de la Administración Pública Provincial. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 14 de enero de 1992.
 - Ley N° 5.832. (1992). Estableciendo normas para remuneraciones de autoridades municipales. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 7 de mayo de 1992. Recuperado de <https://www.saij.gob.ar/5832-local-mendoza-estableciendo-normas-para-remuneraciones-autoridades-municipales-lpm0005832-1992-04-08/123456789-0abc-defg-238-5000mvoorpyel>
 - Ley N° 5.892. (1992). Estatuto escalafón para personas con servicios en municipalidades. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 14 de Octubre de 1992. Recuperado de <https://www.saij.gob.ar/5892-local-mendoza-estatuto-escalafon-para-personas-servicios-municipalidades-lpm0005892-1992-08-12/123456789-0abc-def>

g-298-5000mvoorpyel

- Ley N° 9.665. (2025). Modificatoria del decreto ley 560/73 - Estatuto del empleado público. Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, 6 de octubre de 2025.
- Llano, M. (2014). Diagnóstico Institucional Del Servicio Civil En América Latina: Chile. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Llano, M. (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 Doctoral. Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=128636>
- Llano, M. M., Bilbao, M. y otros. (2019-2025). "Administración pública y sistema político a nivel subnacional: factores asociados a la profesionalización de los sistemas de gestión de empleo público en los municipios mendocinos". Proyecto de investigación (SIIP UNCuyo). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Longo, F. (2002). Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. BID.
- Longo, F. (2004). "Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público." Paidós, Barcelona, cap. 2, 3 y 4.
- Longo, F. (2006). Una lectura transversal de los resultados. En Echebarría, K. (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC.
- Modificatoria del decreto ley 560/73 - Estatuto del empleado público. LEY 9.665. MENDOZA, 30 de septiembre de 2025. Boletín Oficial, 6 de Octubre de 2025. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPM0009665.
- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. (2024). La Ciudad. Ciudaddemendoza.gob.ar. <https://ciudaddemendoza.gob.ar/la-ciudad/>
- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importes liquidados acumulados al fin del trimestre. Trimestre: segundo. Ejercicio: 2025.
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., & Lafuente, M. (2024). Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del Servicio Civil en

América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo.
<https://doi.org/10.18235/0013264>

- Oliveros, V. (2021). Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina. 10.1017/9781009082525
- Painter, M. y Peters, G. (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. En Painter, Martin y Peters, Guy (eds.). Tradition and Public Administration. Nueva York: Palgrave Macmillan: 19-30.
- Parrado Diez, S. (2000). The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System. En BEKKE, Hans A.G.M. y M. VAN DER MEER, Frits (eds.). Civil Service Systems in Western Europe. Estados Unidos, Reino Unido: Edward Elgar pub.: 247-274.
- Prats I Catalá, J. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya: 1-16.
- Pynes, J. E. (1997). Human Resources management for public and nonprofit organizations.
- Scherlis, G. (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. América Latina Hoy, vol. 62, 2012, pp. 47-77 Universidad de Salamanca. Salamanca, España
- Scherlis, G. (2013). The contours of party patronage in Argentina. Latin American Research Review, Vol. 48, No. 3
- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. American Political Science Review, 66(1), 91–113.
- Sotiropoulos, D. (2004). Two faces of politicization of the civil service The case of contemporary Greece. En Peters, Guy y Pierre, Jon (eds.). Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. A quest for control. Nueva York: Routledge: 257-282
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza. (2025). Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación. Importe liquidados acumulados al fin del trimestre. Periodo: Primer Trimestre de 2024 - Segundo Trimestre de 2025. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.
- Weber, A., Cortázar, J. C., & Lafuente, M. (2017). ¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Banco Interamericano

de Desarrollo (BID).

- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Zuvanic, L. e Iacoviello, M. (2010). *La burocracia en América Latina*.

Anexo

Entrevista a funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

GUÍA DE PAUTAS- ENTREVISTAS A RESPONSABLES DE GESTIÓN DE RRHH

Nombre del entrevistado:

Municipio:

Cargo:

Fecha de la entrevista:

Datos de contacto:

—
Introducción sobre los objetivos de la tesina

El propósito de esta tesina es analizar la práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos tomando como caso la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

1- PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO

¿Cómo evaluaría al actual sistema de empleo público de su municipio? ¿Cuáles son sus fortalezas y qué aspectos deberían mejorarse?

2- REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Se han impulsado reformas orientadas a profesionalizar el empleo público durante esta gestión? ¿Cuáles?

¿Qué lugar ocupa la profesionalización de la burocracia en la agenda del gobierno municipal?
A partir de la aprobación de la Reforma del Estatuto del Empleado Público en la provincia de Mendoza, ¿Considera que el municipio podría avanzar en este sentido?

3- CARACTERÍSTICAS DE LAS PLANTILLAS

¿A través de qué modalidades de contratación se incorpora al personal?

1) empleo permanente

2) empleo transitorio. En caso afirmativo preguntar: ¿bajo qué modalidades? (Designación por tareas de temporada, eventual, a plazo fijo, etc., previstas en el art. 15 de la Ley 5892/92)

3) contratos de locación de servicios o de obra

4) modalidades flexibles previstas en la Ley 24013

5) horas cátedra

6) otras. Especificar.

¿Cuál de esas modalidades es la que se utiliza con mayor frecuencia para incorporar a personal? ¿Por qué motivos?

¿La normativa vigente fija un porcentaje máximo de contratados, en relación al total de agentes, para conformar la planta de personal?

A continuación, le presentaré el siguiente cuadro en base a la información brindada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, ¿Por qué cree que se da esta evolución?



Cuadro N°22. Evolución peso relativo de la ocupación por modalidad de Contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024-2025				
Trimestre	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Contratos de locación de Servicios y obras	Total Planta Personal
Primer Trimestre 2024	28,82%	53,25%	19,93%	100%
Segundo Trimestre 2024	27,36%	54,39%	18,25%	100%
Tercer Trimestre 2024	25,72%	55,49%	18,79%	100%
Cuarto Trimestre 2024	25,89%	54,26%	19,85%	100%
Primer Trimestre 2025	25,49%	54,51%	20,01%	100%
Segundo Trimestre 2025	24,20%	55,61%	20,19%	100%

Solicitar las siguientes estadísticas:

- 1) distribución de personal según modalidad de contratación (desde el primer Trimestre de 2024 hasta el segundo de 2025). Consultar si coinciden con la información publicada en la página del Tribunal de Cuentas
- 2) proporción de puestos para cuya ocupación se exige titulación universitaria/puestos totales (tecnificación de las plantillas)
- 3) Proporción de puestos reservados formalmente para ser cubiertos en base a criterios políticos en relación al total de cargos (tasa de designaciones políticas).

4- RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

¿Qué mecanismo de selección contempla la **NORMATIVA VIGENTE** para la contratación del personal de planta estable y temporaria? 1) Concursos, 2) Análisis de antecedentes (CVs), 3) Exámenes escritos, 4) Entrevistas, 3) Otros mecanismos de selección. Especificar:, 4) Los mecanismos de selección no están regulados

Más allá de las previsiones legales ¿qué tipo de mecanismo de selección se aplica efectivamente en la práctica?

Y, en el caso de los contratados, ¿la normativa prevé un mecanismo de selección específico para su incorporación? En caso de responder afirmativamente, ¿dicho procedimiento en la práctica se cumple?

En términos generales, ¿cuál sería el mecanismo regular de acceso a los puestos de carrera en el municipio?

A la hora de decidir las designaciones o contrataciones ¿prevalecen criterios de afinidad política o personal o criterios de profesionalismo y mérito?

¿A través de qué medios la normativa vigente obliga a publicar las convocatorias a procesos de selección? 1) Medios masivos de comunicación, 2) Cartelera internas, 3) Portal web específico, 4) Otros. Especificar: 5) No establece ningún medio

En caso de aplicar algún medio de difusión, ¿qué medio es el más utilizado para publicitar los puestos vacantes?

Solicitar la siguiente estadística e información:

1. Nomenclador de funciones o documento equivalente
2. Total de empleados distribuidos por agrupamiento, nivel, tramo, categoría o clase.

5- DESVINCULACIÓN

¿Qué causales de despidos prevé la normativa vigente? 1) Disciplinarias, 2) Mal desempeño, 3) Muerte, jubilación, etc., 4) Económicas (racionalización de estructuras, etc.), 5) Retiro voluntario/anticipado, 6) Otras. Especificar.

¿Cuáles son las causales de aplicación más frecuente?

Solicitar las siguientes estadísticas:

a) Total de desvinculaciones desagregadas por causales (razones disciplinarias, jubilación, retiro voluntario, etc.)

6- REMUNERACIONES

¿Cómo se fijan los salarios en el Municipio?

¿Qué proporción representa el básico sobre el salario total?

¿Qué tipo de adicionales existen? ¿En base a qué criterio se distribuyen? ¿Existen alguno de ellos que pueden repartirse de manera discrecional?

¿La pirámide salarial tiende a ser achatada?

¿Existe correspondencia entre los rangos salariales y los niveles de responsabilidad?

¿Las remuneraciones son competitivas en relación a las ofrecidas por el mercado y otros entes públicos? ¿Permiten atraer y retener a personal calificado? ¿Las dificultades para retener o atraer personal varían según las distintas jerarquías de puestos?

Solicitar las siguientes estadísticas y escalas:

a) Actas paritarias y en normativa en las que se regulen adicionales

b) Escala salarial vigente

c) Proporción de la nómina salarial destinada al sueldo básico/total nómina salarial (promedio)

7- PROMOCIONES

¿En base a qué criterios se realizan los ascensos?

¿Los ascensos impactan significativamente en los salarios?

Entrevista a funcionarios de la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

GUÍA DE PAUTAS- ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS

Nombre del entrevistado:

Municipio:

Cargo:

Fecha de la entrevista:

Datos de contacto:

—
Introducción sobre los objetivos de la tesina

El *propósito* de esta tesina es analizar la práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos tomando como caso la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

1- PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO

¿Cómo evaluaría al actual sistema de empleo público de su municipio? ¿Cuáles son sus fortalezas y qué aspectos considera usted que deberían mejorarse?

2- REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Se han impulsado reformas orientadas a profesionalizar el empleo público durante esta gestión? ¿Podría mencionar algunos ejemplos?

¿Qué lugar ocupa la profesionalización de la burocracia/empleo municipal en la agenda del gobierno municipal? Luego de la aprobación de la modificación del Estatuto del Empleado Público, ¿Considera que el municipio debe avanzar en reformas en este sentido?

3- CARACTERÍSTICAS DE LAS PLANTILLAS

¿A través de qué modalidades de contratación se incorpora personal?

1) empleo permanente

2) empleo transitorio. En caso afirmativo preguntar: ¿bajo qué modalidades? (designación por tareas de temporada, eventual, a plazo fijo, etc., previstas en el art. 15 de la Ley 5892/92)

3) contratos de locación de servicios o de obra

4) modalidades flexibles previstas en la Ley 24013

5) horas cátedra

6) otras. Especificar.

¿Cuál de esas modalidades es la que se utiliza con mayor frecuencia para incorporar agentes? ¿Podría indicar los motivos?

SÓLO PREGUNTAR A LOS DIRECTORES O FUNCIONARIOS LIGADOS A ÁREAS DE PRESUPUESTO

¿Cómo es la composición actual de la planta de personal, incluyendo a contratados? (Indagar sobre el peso de la planta estable, transitoria o contratada sobre el total de empleados) ¿Y cómo ha evolucionado dicha composición?

¿Considera que es razonable el peso de los gastos salariales (incluidos las erogaciones en servicios destinados a las contrataciones) sobre el gasto total?

¿Se han impulsado políticas específicas dirigidas a reducir el tamaño de la burocracia municipal en términos de gasto o de cantidad de personal? (despidos voluntarios, jubilaciones anticipadas, no renovación de contratos, reducción salarial, eliminación de adicionales, etc.)

- Solicitar las siguientes estadísticas:
- Nómina salarial (actual y correspondiente al año 2024)
- Gasto en contrataciones (todas las que figuren en la partida de servicios) (actual y correspondientes al 2024)
- Nómina salarial/gasto total (actual y correspondientes al 2024)
- Gasto en contrataciones /gasto total (actual y correspondientes al año 2024)

A continuación, le presentaré el siguiente cuadro en base a la información brindada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, ¿Por que cree que se da esta evolución?

Cuadro N°22. Evolución peso relativo de la ocupación por modalidad de Contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024-2025

Trimestre	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Contratos de locación de Servicios y obras	Total Planta Personal
Primer Trimestre 2024	28,82%	53,25%	19,93%	100%
Segundo Trimestre 2024	27,36%	54,39%	18,25%	100%
Tercer Trimestre 2024	25,72%	55,49%	18,79%	100%
Cuarto Trimestre 2024	25,89%	54,26%	19,85%	100%
Primer Trimestre 2025	25,49%	54,51%	20,01%	100%
Segundo Trimestre 2025	24,20%	55,61%	20,19%	100%

—

4- RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Más allá de las previsiones legales, ¿cuál es el mecanismo regular de acceso a los puestos de carrera en el municipio (designaciones directas, concursos, exámenes, análisis de CVs) ? ¿Y qué mecanismo prevalece en el caso de los contratados?

A la hora de decidir las designaciones o contrataciones ¿Cuáles son los criterios que prevalecen?

—

5- DESVINCULACIÓN

¿Cuáles son las causas de remoción, formales o informales, más recurrentes?

En los hechos, ¿se producen despidos de carácter discrecional o político? ¿Existen desvinculaciones arbitrarias ante escenarios de recambio gubernamental? (En caso afirmativo, indagar si se trata de despidos masivos o aislados)

Respecto a los despidos, ¿nos podría mencionar cuáles son las situaciones que se manifiestan en mayor medida? (indagar si se tratan de despidos discrecionales o políticos)

6- REMUNERACIONES

¿Las remuneraciones son competitivas en relación a las ofrecidas por el mercado y otros entes públicos? ¿Permiten atraer y retener a personal calificado? (En caso de existir dificultades para retener o atraer personal, consultar si esos inconvenientes varían según las distintas jerarquías de puestos)

¿Usted diría que las remuneraciones tienden a ser equitativas o inequitativas entre los empleados y/o entre distintas dependencias municipales? (En caso de reconocer desigualdades, consultar sobre los motivos)

¿En base a qué criterios se distribuyen los adicionales y suplementos (discrecionales u objetivos)?

—

7- PROMOCIONES

¿Usted diría que existe una carrera adecuadamente estructurada y operativa? ¿Por qué?

¿En base a qué criterios (discrecionales, meritocráticos) se realizan los ascensos?

¿El sistema ofrece a los agentes una estructura de incentivos que aliente el progreso en la carrera?

Entrevista a referentes sindicales de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

GUÍA DE PAUTAS- ENTREVISTAS A REFERENTES SINDICALES

Nombre del entrevistado:

Municipio:

Cargo/sindicato:

Fecha de la entrevista:

Datos de contacto:

—
Introducción sobre los objetivos de la tesina

El propósito de esta tesina es analizar la práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos tomando como caso la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

1- PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO

¿Cómo evaluaría al actual sistema de empleo público del municipio? ¿Cuáles son sus fortalezas y qué aspectos considera usted que deberían mejorarse?

2- ACTORES SINDICALES

¿Qué actores sindicales operan, formal e informalmente, en este municipio? ¿Cuántos sindicatos están habilitados para actuar formalmente con el Poder Ejecutivo?

¿Con qué cantidad de afiliados cuenta cada uno de los sindicatos?

¿A través de qué instrumentos formales se instauran las relaciones entre sindicato/s y poder ejecutivo municipal (vía paritarias provinciales, municipales u otras instancias)? ¿Qué aspectos se abordan en cada ámbito?

En su opinión, ¿cuál es el grado de participación del/los sindicato/s en la definición de políticas de empleo público en este municipio?

¿Las relaciones entre sindicato/s y el ejecutivo tienden al consenso o a la confrontación? ¿El grado de conflictividad es elevado, moderado, bajo? (Si se señala que el nivel de conflictividad es moderado o elevado, consultar cómo se manifiesta (huelgas, etc.))

—

3. REFORMA Y NORMATIVA

¿Qué lugar ocupa la profesionalización de la burocracia en la agenda del gobierno municipal?

¿Se han impulsado reformas orientadas a profesionalizar el empleo público durante la actual gestión? ¿Cuáles? (Indagar sobre el impacto que han tenido)

Específicamente, ¿qué avances normativos se han realizado a partir de la aprobación de la Ley de Empleo Público Municipal, N° 5892/92? ¿Se aprobó el nomenclador de funciones?

¿Se han impulsado otros cambios normativos fuera de los previstos en la Ley de Empleo Público Municipal, N° 5892/92? ¿Cuáles?

A partir de la aprobación de la Reforma del Estatuto del Empleado Público en la provincia de Mendoza, ¿Considera que el municipio podría avanzar en este sentido?

—

4- CARACTERÍSTICAS DE LAS PLANTILLAS

¿A través de qué modalidades de contratación se incorpora personal?

- 1) empleo permanente
- 2) empleo transitorio (por modalidades como tareas de temporada, eventual, a plazo fijo, etc, previstas en el art. 15 de la Ley 5892/92)
- 3) contratos de locación de servicios o de obra
- 4) horas cátedra
- 5) otras (pedir que especifique)

¿Cuál de esas modalidades es la que se utiliza con mayor frecuencia para incorporar a personal? ¿Por qué motivos?

¿La normativa vigente fija un porcentaje máximo de contratados, en relación al total de agentes, para conformar la planta de personal?

—

5- RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Más allá de las previsiones legales ¿cuál sería el mecanismo regular de acceso a los puestos de carrera en el municipio (nominaciones directas, concursos, exámenes escritos, etc.)?

- A través de conocidos que trabajan en la municipalidad

A través de un amigo/familiar

A través de la política

Presentando CV

Beneficiario previo de un programa de asistencia social

A través de una agencia de empleo/medios/diarios/avisos

Pasantía previa en la municipalidad

Examen de Ingreso

Otro

A la hora de decidir las designaciones o contrataciones ¿prevalecen criterios de afinidad política o personal o criterios de profesionalismo y mérito? ¿Podría darme ejemplos?

¿Cuáles son los criterios seguidos por los políticos para designar?

- Pertenencia partidaria
- Competencia técnica
- Vínculos familiares o personales

¿Por qué cree que un político designa en un área en específico?

1. Para obtener el apoyo de los designados
2. Para recompensar a los militantes y contener grupos de activistas políticos
3. Para mejorar la gestión del día a día
4. Porque el nuevo designado tiene mayor preparación que el personal del área

Amplitud: En su opinión, los políticos designan cargos en:

- Ninguna área de la municipalidad

- En unas pocas áreas
- En la mayoría de las áreas
- En todas las áreas

¿Las convocatorias a concursos, si las hubiere, son ampliamente difundidas? (Indagar a través de qué medio)

A continuación, le presentaré el siguiente cuadro en base a la información brindada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, ¿Por qué cree que se da esta evolución?

Cuadro N°22. Evolución peso relativo de la ocupación por modalidad de Contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza por Trimestres. Periodo 2024-2025

Trimestre	Planta personal permanente	Planta personal temporario	Contratos de locación de Servicios y obras	Total Planta Personal
Primer Trimestre 2024	28,82%	53,25%	19,93%	100%
Segundo Trimestre 2024	27,36%	54,39%	18,25%	100%
Tercer Trimestre 2024	25,72%	55,49%	18,79%	100%
Cuarto Trimestre 2024	25,89%	54,26%	19,85%	100%
Primer Trimestre 2025	25,49%	54,51%	20,01%	100%
Segundo Trimestre 2025	24,20%	55,61%	20,19%	100%

6- DESVINCULACIÓN

¿La tasa de rotación de los empleados es elevada, moderada o baja?

¿Cuáles son las causas de remoción, formales o informales, más recurrentes?

En los hechos, ¿se producen despidos de carácter discrecional o político? ¿Existen desvinculaciones arbitrarias ante escenarios de recambio gubernamental? (En caso afirmativo, indagar si se trata de despidos masivos o aislados)

7- MOVILIDAD

¿Qué tipo de criterios (objetivos, técnicos, meritocráticos, discrecionales) preponderan en las decisiones ligadas a la movilidad (Ej: comisión de servicios, traslados, cambio de funciones, etc.)?

¿La movilidad tiende a ser utilizada para gestionar excedentes o déficits de personal o como mecanismo para premiar o castigar? (En caso de que se aplique como mecanismo de premio o castigo solicitar ejemplos)

8- REMUNERACIONES

¿Cómo se fijan los salarios en el Municipio? ¿Se establecen por la vía de paritarias provinciales (vía Federación de Municipios)? ¿Y esas paritarias provinciales son complementadas con paritarias municipales?

¿Qué proporción representan el básico y los adicionales sobre el salario total?

¿Qué tipo de adicionales existen? ¿En base a qué criterio se distribuyen? ¿Alguno de ellos puede repartirse de manera discrecional?

¿La pirámide salarial tiende a ser achatada? ¿Incentiva el progreso en la carrera?

¿Existe correspondencia entre los rangos salariales y los niveles de responsabilidad? (En caso de no existir correspondencia, indagar sobre los factores que impiden contar con una escala salarial con retribuciones acordes a las responsabilidades)

¿Diría que los salarios tienden a ser equitativos o inequitativos entre los empleados de una misma área? ¿Y de distintas áreas?

¿Las remuneraciones son competitivas en relación a las ofrecidas por el mercado y otros entes públicos? ¿Permiten atraer y retener a personal calificado? (En caso de existir dificultades para retener o atraer personal, consultar si esos inconvenientes varían según las distintas jerarquías de puestos)

—

9- PROMOCIONES

¿En base a qué criterios se realizan los ascensos?

¿El sistema ofrece a los agentes una estructura de incentivos que aliente el progreso en la carrera?

Encuesta en formato virtual realizada al personal de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

La práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos. Caso: Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Año: 2024-2025

Por favor, le solicitamos que dedique un momento a completar esta breve encuesta sobre distintos aspectos de la Gestión de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.

Este **formulario anónimo sólo será utilizado para fines académicos en el desarrollo de la tesina de grado** titulada: *"La práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos. Caso: Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Año: 2024-2025"* a cargo del tesista Juan Ignacio Lopez.

Se resguardará cualquier dato que se pueda brindar.

El cuestionario consta de dos bloques. Una vez finalizado el primer bloque será direccionado/a al siguiente.

Muchas gracias por su tiempo y colaboración.

[Acceder a Google](#) para guardar el progreso. [Más información](#)

* Indica que la pregunta es obligatoria

Bloque 1. Información general

Género *

- Hombre
- Mujer
- Otros: _____

Edad *

- 18 a 29 años
- 30 a 49 años
- 50 a 64 años
- 65 años o más

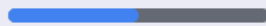
Antigüedad en el municipio *

- Menos de 1 año
- 1 a 5 años
- 6 a 10 años
- Más de 10 años

¿Podría señalar su modalidad de contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza? *

- Planta personal permanente
- Planta personal temporario
- Contratos de locación de Servicios y obras
- Horas cátedra

[Siguiente](#)



Página 1 de 2

[Borrar formulario](#)

Bloque 2. Percepciones sobre el empleo público en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

A continuación, se le harán preguntas referida a aspectos del sistema de empleo público del municipio en el que usted presta servicios. Por favor, seleccione la posición que más se asemeje a la realidad actual.

En los recuadros denominados "**Comentarios adicionales**", agradeceré 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. Sobre **RECLUTAMIENTO**. Las convocatorias para cubrir puestos vacantes... *

Referencia de pregunta específica: Por favor, seleccione la posición que más se asemeje a la realidad actual.

	1	2	3	
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	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	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.

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta

2. Sobre **DESIGNACIONES DE PERSONAL**. En su opinión, los políticos designan * cargos:

- En ninguna área de la municipalidad.
- En unas pocas áreas de la municipalidad.
- En la mayoría de las áreas de la municipalidad.
- En todas las áreas de la municipalidad.

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta

3. Sobre **DESIGNACIONES DE PERSONAL**. ¿Cuáles son los criterios seguidos por los políticos para designar? *

Referencia de pregunta específica: **Por cada una de las cuatro opciones elija la respuesta más apropiada de las cuatro que se ofrecen abajo.**

	Siempre	Es importante pero no está siempre	Es habitual	No está presente	No sabe/ no contesta
Pertenencia partidaria	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Competencia técnica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vínculos familiares	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vínculos personales (amigos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta

4. Sobre **DESVINCULACIONES**. Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, el personal es predominantemente removido... *

Referencia de pregunta específica: Por favor, seleccione la posición que más se asemeje a la realidad actual.

	1	2	3	
por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de autoridades dentro del gobierno.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados.

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta _____

5. Sobre **PROMOCIONES**. En base a la situación de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, está de acuerdo con la siguiente afirmación? *

"En la práctica, los ascensos dependen del intendente"

Referencias:

1. En desacuerdo
2. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
3. De acuerdo

	1	2	3	
En desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	De acuerdo

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta _____

6. Sobre **REMUNERACIONES**. En base a la situación de su municipio, está de acuerdo con la siguiente afirmación? *

"Los adicionales o suplementos dependen más de decisiones políticas que de criterios técnicos."

Referencias:

- 1. En desacuerdo**
- 2. Ni de acuerdo ni en desacuerdo**
- 3. De acuerdo**

En desacuerdo 1 2 3 De acuerdo

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.

Tu respuesta _____

7. Sobre **EQUIDAD SALARIAL INTERNA**. Los salarios de los empleados municipales de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza... *

Referencia específica: marcar la opción que más se asemeje a la realidad actual.

	1	2	3	
presentan un desequilibrio en lo que representa al salario y la responsabilidad, debido al aumento de suplementos, adicionales y/o por su distribución arbitraria. Son percibidos como injustos y desiguales en relación a los recibidos por sus pares.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	presentan un equilibrio razonable entre similares niveles de responsabilidad y son percibidos por los empleados como justos y equitativos en relación a los recibidos por sus pares.

Comentarios adicionales

Para mi proyecto de tesina es muy importante poder contar con su opinión. Si puede ampliarla o mencionar ejemplos, será de gran utilidad.


Tu respuesta

Si pudiera dejarme en este espacio **alguna referencia de algún/a compañero/a de trabajo (Nombre y número de contacto)** que estuviese dispuesto/a a contestar este formulario, estaré muy agradecido.

Tu respuesta

[Atrás](#)

[Enviar](#)

 Página 2 de 2

[Borrar formulario](#)

Encuesta en formato papel realizada al personal de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza

La práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos. Caso: Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Año: 2024-2025

Por favor, le solicitamos que dedique un momento a completar esta breve encuesta sobre distintos aspectos de la Gestión de Recursos Humanos de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Este **formulario anónimo sólo será utilizado para fines académicos en el desarrollo de la tesina de grado** titulada: **"La práctica del Patronazgo en la gestión del empleo y de la compensación de los Recursos Humanos. Caso: Municipalidad de Ciudad de Mendoza. Año: 2024-2025"** a cargo del tesista Juan Ignacio Lopez.

Se resguardará cualquier dato que se pueda brindar. El cuestionario consta de dos bloques. Una vez finalizado el primer bloque será direccionado/a al siguiente.

Muchas gracias por su tiempo y colaboración.

BLOQUE 1. Información General

1	Género	Hombre		Mujer		Otro			
2	Edad	18 a 29 años		30 a 49 años		50 a 64 años		65 años o más	
3	Antigüedad en el municipio	Menos de 1 año		1 a 5 años		6 a 10 años		Más de 10 años	
4	¿Podría señalar su modalidad de contratación en la Municipalidad de Ciudad de Mendoza?	Planta Personal Permanente		Planta Personal Temporario		Contrato de Locación de servicios y obras		Horas cátedra	

BLOQUE 2. Percepciones sobre el empleo público en la Municipalidad de Mendoza

A continuación, se le harán preguntas referida a aspectos del sistema de empleo público del municipio en el que usted presta servicios. Por favor, seleccione la posición que más se asemeje a la realidad actual.

En los recuadros denominados "**Comentarios adicionales**", **agradeceré 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	Sobre RECLUTAMIENTO. Las convocatorias para cubrir puestos vacantes...	1	2	3	Comentarios adicionales
	<p>Referencia de pregunta específica: Por favor, seleccione la posición que más se asemeje a la realidad actual de su área.</p>	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		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.	

2	Sobre DESIGNACIONES DE PERSONAL . En su opinión, los políticos designan cargos:	En ninguna área del municipio.	En unas pocas áreas del municipio	En la mayoría de las áreas del municipio.	En todas las áreas.		Comentarios adicionales	
3	Sobre DESIGNACIONES DE PERSONAL . ¿Cuáles son los criterios seguidos por los políticos para designar?		Siempre	Es importante pero no está siempre	Es habitual	No está presente	Comentarios adicionales	
		Pertenencia partidaria						
		Competencia técnica						
		Vínculos familiares						
		Vínculos personales						

4	Sobre DESVINCULACIONES. Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, el personal es predominantemente removido...	1	2	3	Comentarios adicionales
		Por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de autoridades dentro del gobierno.		por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados	
5	Sobre PROMOCIONES. En base a la situación de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza, está de acuerdo con la siguiente afirmación? “En la práctica, los ascensos dependen del intendente”	1	2	3	Comentarios adicionales
		En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	

6	<p>Sobre REMUNERACIONES. En base a la situación de su municipio, está de acuerdo con la siguiente afirmación?</p> <p>"Los adicionales o suplementos dependen más de decisiones políticas que de criterios técnicos."</p>	1	2	3	Comentarios adicionales
		En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	
7	<p>Sobre EQUIDAD SALARIAL INTERNA. Los salarios de los empleados municipales de la Municipalidad de Ciudad de Mendoza...</p>	1	2	3	Comentarios adicionales
		Son percibidos como injustos y desiguales en relación a los recibidos por sus pares.		son percibidos por los empleados como justos y equitativos en relación a los recibidos por sus pares.	
<p>Si pudiera dejarme en este espacio alguna referencia de algún/a compañero/a de trabajo (Nombre y número de contacto) que estuviese dispuesto/a a contestar este formulario, estaré muy agradecido.</p>					