

RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN CHILE¹

Relationships between politics and administration: human resource management in Chilean municipalities

Waleska Muñoz Aravena²
Universidad de Concepción
Concepción, Chile
wmunoz@udec.cl

Vol. XIII, n° 22, 2015, 39-66
Fecha de recepción: 27 de abril de 2015
Fecha de aceptación: 26 de junio de 2015
Versión final: 28 de julio de 2015

RESUMEN. Desde hace siglos que se ha venido discutiendo sobre la relación que debe existir entre la política y la administración. Este trabajo resume algunas de las discusiones al respecto, en torno a la separación o cercanía que debe existir entre ellas, diferenciando por cierto, dichas posturas. Así, este artículo buscará encontrar el tipo de relación que se da en las administraciones

¹ Este artículo es parte del trabajo realizado en la investigación doctoral de la autora denominado “Personal a contrata en las municipalidades de la Región del Biobío-Chile: Criterios de selección y de permanencia”, defendida y aprobada en julio de 2013.

² Waleska Muñoz Aravena, chilena, es doctora en Gobierno y Administración Pública. Además es profesora Asociada y Jefa de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Concepción, Chile.

locales, en particular en aquellas decisiones que se adoptan para proveer y mantener un cargo de naturaleza pública con carácter transitorio, como lo es el personal a contrata.

Considerando que pueden existir criterios neutrales, como el mérito y adscriptivos, para proveer y mantener personal en cargos públicos, este estudio pretende responder sobre los criterios que hoy prevalecen para la provisión y mantención de cargos públicos, centrándose en el personal a contrata en las municipalidades de la Región del Biobío en Chile.

Esta investigación es de tipo transversal y de carácter descriptivo, ya que intenta reflejar la realidad del personal a contrata que se desempeña en las municipalidades de la Región del Biobío, utilizando para ello, técnicas cualitativas y cuantitativas.

Palabras clave: gobierno, política, políticas laborales

ABSTRACT. A common, long-standing debate in Public Administration is the relationship between politics and administration. The present article begins with a summary of the principal academic discussions on the degree separation that should exist in public administration in general. Then, the paper analyzes the type of relationship present at the local level, and especially in the decisions to hire and maintain transitory positions (short contracts) in the public sector.

Specifically, this study determines if the criteria used to hire and maintain personnel in these transitory positions in the municipalities of the Biobío Region in Chile are neutral (merit and adscription).

This transversal, descriptive study uses both qualitative and quantitative techniques to reflect the reality of public hiring of transitory positions at the local level in the Biobío Region.

Keywords: government, politics, labor conditions and policy

Introducción

Desde hace siglos que se ha venido discutiendo sobre la relación que debe existir entre política y administración, más aún si lo vinculamos con la gestión de los recursos humanos al interior de las administraciones públicas. El debate sobre esta relación aún no se ha zanjado y encontramos distintas posturas, matizándose los límites que debe haber entre una y otra, con la finalidad de no perjudicar finalmente a quienes debe su rol el mismo Estado, los ciudadanos.

Así, las administraciones públicas, por ser un elemento del Estado, debe privilegiar la satisfacción de los ciudadanos por lo que debe contar con el personal adecuado para atender sus necesidades. Para ello, las autoridades deben centrar su atención en proveer personal ejecutor de las decisiones políticas, con las competencias técnicas, planteadas por el mismo Weber (1985) en su propuesta buro-

crática. Nadie podría negar las bondades de proveer cargos de naturaleza pública bajo criterios meritocráticos, sin embargo, estudios como el BID (Echebarría, 2006) dan cuenta de una realidad poco afortunada en esta materia al interior de las administraciones públicas latinoamericanas, en el cual criterios adscriptivos como son aquellos clientelares de corte político partidista, priman a la hora de proveer dichos cargos.

A nivel local, las municipalidades chilenas son las que dan la cara inmediata al ciudadano para resolver sus necesidades, ya sea de manera directa o como intermediario, por lo mismo, más aún se hace necesario que se privilegien de manera estricta en la provisión de cargos municipales, criterios meritocráticos, no descartándose que pueda haber también criterios adscriptivos, sin embargo, deben primar los primeros por sobre los segundos.

Lo anterior, nos invita a estudiar la realidad respecto a los criterios que hoy utilizan las autoridades locales para proveer cargos transitorios como lo son los “a contrata” en las municipalidades ubicadas en la Región del Biobío en Chile.

La política y la administración

Las discusiones que se han dado en torno a la política y la administración, se hacen necesarias cuando se quiere estudiar el ámbito de los recursos humanos en las administraciones públicas, y es por ello que se pretende establecer la existencia, o no, de criterios de corte político en la gestión de las personas al interior de las administraciones públicas.

No podemos negar que las administraciones públicas se vinculan con los partidos políticos, por cuanto estos son los que ejercen el poder y para ello los “políticos” ocupan distintos puestos en las administraciones.

Respecto a estas dos áreas, la política y la administración, Baena del Alcázar nos precisa que ambas actúan según los distintos recursos con los que se cuenta, entre ellos, las personas:

Fácilmente se comprende que según los sistemas de poder lo ejercen un individuo o, más normalmente, un grupo de personas. Pero para ejercerlo y actuar en sociedad los titulares del poder necesitan un conjunto de medios personales, materiales y financieros. Este conjunto se vertebra en una organización íntimamente vinculada al poder. Por otra parte, esa organización no solo hace posible el empleo de los medios, sino que además se proyecta sobre la sociedad y, al tiempo que ejerce la dominación política, procura el desarrollo de las aptitudes humanas (Baena del Alcázar, 2005:14).

Lo anterior refleja que el Estado al concretar sus fines a través de sus administraciones públicas, toma decisiones en cuanto al poder que dispone, para satisfacer a los ciudadanos, todo ello con los recursos humanos con los que dispone, es

decir, el poder del Estado se ejerce con su administración y esta, con su personal. Como la concreción de los fines de cada una de estas áreas está a cargo de las personas, se nos hace necesaria abordar esta temática.

La Revolución Francesa la podríamos señalar como aquel hito en que se marca el reconocimiento de los intereses de los ciudadanos, a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano³. Desde ese momento, la administración que estaba al servicio del Estado Absoluto se transforma a una administración “pública” al servicio de un Estado despersonalizado, es decir, al servicio de sus ciudadanos. Un siglo más tarde, se comenzarían a manifestar las primeras controversias entre política y administración, debate que, pasado el tiempo, aún no termina por dilucidarse. Es por ello que nos detendremos en algunas discusiones que se han dado al respecto.

Para comenzar, definiremos la política según lo planteado por Weber, quien nos señala que es tan “amplia y abarca cualquier tipo de actividad *directiva* autónoma”. Pero de esa misma amplitud, se opta por aquella que dice relación con “dirección o la influencia sobre la dirección de una organización” como es en el Estado (Weber, 2007:55), en donde se aspira a “participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre distintos Estados o, dentro de un Estado, entre los distintos grupos humanos que este corresponde” (Weber, 2007:57). Así entonces, la política busca el poder y la definición del actuar del Estado, por lo que la influencia que se dé y el grado en que se manifieste puede ser determinante en la forma en que las administraciones públicas puedan cumplir con su rol de atender los intereses de sus ciudadanos.

Autores como Wilson (1887) y Weber (1985, 2002, 2007) se centran en destacar la conveniencia de que la política no interfiera en la administración, es decir, plantean como necesaria una clara separación entre ellas. Wilson, se ve influido en su percepción por las consecuencias que el *spoils system*⁴ le había generado a Estados Unidos cuando escribe su artículo *The Study of Administration* hacia finales del siglo diecinueve. A su vez, plantea dicha separación para poder sentar las bases de una ciencia de la administración orientada al “estudio y la aplicación de técnicas de administración” (Román, 1997: 122) ya aplicadas en Prusia y Francia de los siglos dieciocho y diecinueve.

Por su parte, a comienzos del siglo veinte, Weber (1985, 2002), se centra en las bondades de contar con un cuerpo de funcionarios competentes y lejanos al criterio político en su nombramiento, siendo una de las premisas del modelo burocrático. Por lo mismo, para hablar de administraciones públicas profesionales en la época de este autor, se planteaba desde la línea de la separación entre política y administración.

³ Asamblea Nacional Constituyente de Francia, 1789

⁴ Sistema de botín tan característico de los Estados Unidos de América durante el siglo dieciocho, cuya máxima expresión traería como consecuencia la muerte de un reciente electo Presidente Garfield en 1881 a manos de un frustrado aspirante a un cargo diplomático.

Lo planteado por estos dos autores, podríamos señalarlo como el punto de partida a las discusiones que se han dado sobre: ¿Cuál debiera ser la relación entre política y administración en el actuar del funcionario público?

Si bien, se viene discutiendo desde hace siglos sobre esta interrogante, aun en la actualidad, Mesa nos señala la dificultad en definirla y establecer los límites: “El poder caracteriza a la política y sin él no se puede entender la Administración” (Mesa, 2000: 213). En algunos países se ha recurrido a las normas jurídicas para que regule esos “límites” entre la política y la administración (Román, 1997: 124). Si bien, podemos establecer como precursores de estas discusiones a Weber y Wilson, posteriormente surgen posturas distintas a estos clásicos de la administración pública. Al respecto Román nos señala:

[...] una serie de estudios que comienzan a realizarse a principios de los años setenta ponen de manifiesto que “lo político”, ni coincide siempre con la competición electoral entre partidos para conseguir escaños parlamentarios, ni significa que el proceso de toma de decisiones políticas se produzca irremediamente en el marco de las instituciones representativas. Por su parte “lo administrativo” no necesariamente se identifica con la organización de asuntos y la ejecución de decisiones que proceden del parlamento y/o del gobierno (Román, 1997: 128)⁵.

Estos estudios han aportado, además, los alcances de cada área dando así un giro en las discusiones, lo que sin duda, ha hecho que la otrora separación entre estas haya ido encontrando un punto de encuentro.

Ahora bien, aun cuando autores como Peters (1999), Román (1997) y otros, apuestan a una relación de carácter familiar entre estas áreas, en la que puedan convivir sin dañarse mutuamente, se requiere actuar responsablemente para que ello no ocurra, cuidando de manera permanente dicha relación. La idea es que ninguna tenga predominio más allá de lo que le corresponde a cada una de ellas, lo que podría (de)generar una politización de la administración o una administrativización de la política.

Muchas veces, la disputa se da en el más alto nivel, ya que en la cúspide de la pirámide se pueden encontrar cargos reservados a políticos y otros a funcionarios, según lo pueda haber establecido su organización política-administrativa (Baena del Alcázar, 2005: 155) y será la relación que se dé entre estos para hablar de un fenómeno u otro.

⁵ Román (1997) sugiere consultar a Chevalier, J & Loschak, D. Ciencia Administrativa, 2 vols. MAP/Inap, Madrid, 1986, página 172.

La politización de las administraciones públicas

Cuando hablamos sobre la politización de las administraciones públicas, se hace referencia justamente a la relación casi enfermiza que habría entre política y administración, en la cual la primera intenta influir de manera dictatorial sobre la otra, subordinándola a su antojo.

Sin duda que las relaciones la establecen las personas y para el caso de aquella que se da entre política y administración, se da entre políticos y funcionarios, por lo que al hablar de politización de la administración, sería cuando los políticos marcan el desempeño de los funcionarios públicos más allá de lo que se consideraría como prudente, (es decir, excediéndose a la norma que fija límites para no defraudar al ciudadano respetándole sus derechos) lo que puede generar que los intereses que se intenten privilegiar no sea el de todos los ciudadanos, sino de un grupo de estos, lo que atentaría el fin último del Estado moderno.

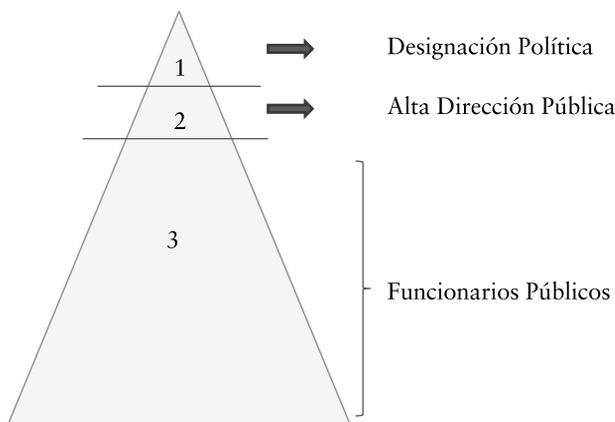
Si bien, Mesa hace referencia a que los políticos de nivel dirigencial pueden ocupar distintos cargos públicos, es decir, encontrándose en distintos niveles de la pirámide jerárquica, quienes ejercen “legítimamente” el poder, se encuentran en la alta pirámide ocupando “altos cargos, cargos de designación política, cargos políticos, etc.” (Mesa, 2000: 214).

Para hablar de politización de la administración y de los distintos matices que deben ser considerados, Mesa (2000) nos señala distintas formas de politización:

Por una parte, encontramos aquella en que la autoridad utiliza su discrecionalidad para nombrar en determinados cargos públicos a personas afines a su ideología o cercanas a su persona y a la que Baena del Alcázar llama de “legitimidad indirecta” (2005: 157)⁶. En esta línea, Mesa (2000) es clara al señalar que hablaríamos de politización a la zona intermedia que puede existir entre aquellos cargos de nivel superior, de designación política y entendida como necesarias para cualquier gobierno para implementar adecuadamente sus programas (Peters, 1999: 182), como lo son los Ministros y Subsecretarios; y aquellos “puestos puramente profesionales”.

⁶ Baena del Alcázar (2005) señala que la legitimidad directa, es cuando el nombramiento proviene de una elección democrática. En cambio aquel nombramiento de legitimidad indirecta es aquella cuando procede de una autoridad u órgano elegido, catalogándolo además con diferentes grados, según sea el nivel jerárquico que ocupe la autoridad que realiza el nombramiento.

FIGURA 1. PIRÁMIDE BUROCRÁTICA



Fuente: elaboración propia

Esta zona aludida, que Mesa (2000) asigna como “gris” (2), estaría compuesta por: aquellos cargos que ocupan una alta posición pero que no corresponde a la parte alta de la pirámide que defiende Peters (1999); y cuyo nombramiento pasa por la discrecionalidad de la autoridad respectiva que decide extender dicha zona. Si esta zona es muy amplia, por cierto, podríamos hablar de alta politización de la administración, la que de consolidarse puede permanecer más allá del periodo de la autoridad que le nombró, lo que puede generar además otro problema, como lo es para una nueva autoridad con una posición política distinta que tendría que lidiar con un cuerpo de funcionarios contrarios a su ideología perjudicando con ello, la aplicación de los programas a implementar por la nueva autoridad.

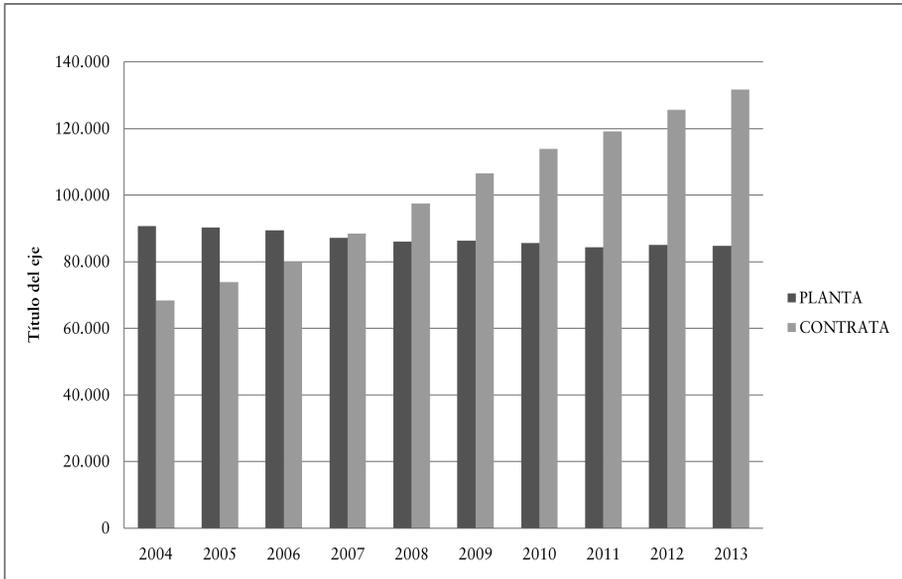
Otra forma, sería la utilización de cargos de tipo eventual para nombrar a “asesores y personal de confianza” que deben cumplir precisamente labores en cargos de gabinetes o de dependencia directa de la autoridad política que ha sido electa, constituyendo este grupo el *staff* de la organización. Este grupo puede generar un problema si las autoridades no le establecen límites al ejercicio de sus funciones. Si bien siempre habrán “asesores y personal de confianza”, para apoyar a la autoridad, se traspasaría la línea catalogando como politización, siempre que el número de asesores supere lo conveniente para cada tipo de administración y sin que cuente además con los límites para actuar. Respecto al número conveniente dependerá de un análisis asociado al subsistema de organización del trabajo en que se hayan establecido los cargos con sus funciones y tareas asociadas, para el buen desempeño de la organización (Echebarría, 2006).

Mesa (2000) señala un tercer grupo resultante de lo que se podría llamar “colonización” producto de nombramientos en periodos dictatoriales o inmediatamente posteriores, encasillándolos luego de tal manera, que permanecen en el

tiempo aun cuando las administraciones públicas ya estén amparadas bajo gobiernos democráticos.

También se incluyen en este grupo, aquellos funcionarios que han sido nombrados, sin que haya mediado un proceso de selección meritocrático, lo que para el caso de Chile, podría calzar con el personal a contrata en la administración, ya que, por una parte no se obliga a la autoridad a utilizar ningún procedimiento para su selección⁷ y además hoy la realidad demuestra que aun cuando el Estatuto le señala como de carácter transitorio, no existe una limitación exacta para su utilización, salvo aquella referida a un porcentaje en cantidad de personal⁸, lo que en la práctica no se cumple. Además las estadísticas nos demuestran que año tras año, este número ha ido en aumento (ver gráfico 1), superando ya al personal de planta, so pretexto de las rigideces de las plantas.

GRÁFICO 1. PERSONAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURÍDICA



Fuente: elaboración propia según datos Dipres 2014

⁷ Sin embargo, existen ejemplos en que autoridades públicas, que aun cuando no están obligados, hacen un llamado público para proveer cargos transitorios, ya sea a contrata como también a honorarios. Estos ejemplos, los podemos encontrar en <http://www.empleospublicos.cl/>

⁸ Para la administración pública central, el artículo 9, inciso segundo de la ley 18.834, señala que el personal a contrata “(...) no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta de personal de esta (...)”. Para el caso municipal, la ley 18.883, en su artículo 2, inciso cuarto señala “(...) no podrán representar un gasto superior al veinte por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal (...)”.

En el caso de las administraciones locales, reguladas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 18.695 y el Estatuto de sus funcionarios municipales, ley 18.883, la realidad no es muy distinta. Aunque la limitación de este personal transitorio no se basa en relación a una cantidad de funcionarios sino que respecto a las remuneraciones del personal de planta⁹, tampoco se cumple por la mayoría de las municipalidades, ya que según lo planteado en el mensaje presidencial sobre proyecto de reforma municipal, las municipalidades en promedio superaban en su conjunto en gasto de remuneraciones respecto al personal de planta en un 26,03% con un equivalente al año 2010 de M\$ 77.809.515¹⁰. Al igual que en la Administración Central, al personal transitorio la ley no obliga a utilizar el concurso público como tampoco utilizar exámenes de tipo técnico que logren dar con el mejor de los candidatos para el cargo. Para las municipalidades la figura del personal a contrata, ha resultado ser beneficioso por cuanto, la gran mayoría de las plantas municipales están congeladas desde 1994, cuando se dictaron los Decretos con Fuerza de Ley en que el Presidente de la República fijó cada planta municipal, por medio de la atribución dada por la ley 19.280 de diciembre de 1993.

El problema de este grupo es que se pueden “crear” cargos que no necesita la administración, con el fin de otorgar y pagar favores políticos, aumentando de manera artificial las organizaciones, lo que “podría” indicar una alta politización de la administración. Sin embargo, habría que buscar más antecedentes para asegurarlo. Si bien, Mesa (2000) señala la indefinición sobre la real utilidad para las administraciones respecto a este personal, para el caso de las administraciones locales chilenas, en muchas ocasiones, este personal transitorio cumple con labores administrativas necesarias para el buen funcionamiento de las municipalidades y con el paso de los años en dicha condición, aun cuando en su nombramiento haya habido una cuestión política, el funcionario termina adaptándose a “la cultura burocrática, con una disminución de su perspectiva política” (Baena del Alcázar, 2005: 159). Así entonces, de alguna forma se puede llegar a transformar el personal con “competencia sensible”, el que combina afinidad política con el “talento administrativo” (Peters, 1999: 183), o incluso con “competencia neutral” que desempeña su trabajo según sus conocimientos, habilidades, aptitudes, marginado con ello, de criterios políticos sus actuaciones.

Los grupos planteados por Mesa (2000) y su nivel de politización dependerán del nivel de influencia que se les permita ejercer al interior de las administraciones públicas. Será una autoridad quien le dé esa “legitimidad” usando su discrecionalidad para nombrarles, y será esta misma quien definirá el grado en que influirán.

Ahora bien, la existencia de una politización de la administración pública, en que la mayoría de los puestos públicos recaigan en personas que cuenten con

⁹ El inciso cuarto del artículo 2° de la ley 18.883 establece “Los cargos a contrata, en su conjunto, no podrán representar un gasto superior al veinte por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte cargos, podrán contratarse hasta cuatro personas”.

¹⁰ Según el mensaje del Presidente de la República de enero de 2012, número 454/359, sobre proyecto en materia municipal.

la confianza política de la autoridad, podría ser positivo siempre que se aseguren que tengan la formación y las competencias necesarias para ocupar dichos puestos. Peters (1999), nos señala que habría mejor disposición para ejecutar decisiones políticas en aquellos que pertenecen o sean afines a la tendencia política del gobernante que aquellos funcionarios que llevan años en sus cargos, por lo que su labor la cumplirán como la saben hacer pero sin la pasión que pudiesen tener aquellos que se identifican con las ideas del partido gobernante. Hay que ser categórico que una cosa no garantiza la otra, es decir, de darse una alta politización de la administración será siempre conveniente que sea con apego a criterios basados en el mérito. Lamentablemente, podemos ver que la realidad de las administraciones públicas latinoamericanas, no va en dicha línea ya que según lo planteado en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2006 (Echebarría) no se estaría cumpliendo, ya que el índice de mérito de la mayoría de los países estudiados está por debajo de lo que se podría indicar como aceptable¹¹, lo que da luces que si el personal ha sido provisto por criterios políticos, tampoco se preocupó que estos tuvieran las competencias necesarias para desempeñar la función pública, lo que atenta no solo con el buen funcionamiento de las administraciones, sino que además, los intereses de los ciudadanos puedan quedar subordinados a los intereses particulares del grupo político dominante. Por ello, en América Latina “la burocracia ha sido considerada como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano” (Echebarría, 2008: 27) y no en su esencia como planteaba Weber a la burocracia.

Si bien optamos sobre la necesidad en que interactúen política y administración, la relación debe darse en un marco de respeto mutuo y que para el bien de las administraciones públicas, la política, a través de los políticos, no debe privilegiar sus propios intereses subordinando con ello a la administración, a través de sus funcionarios, ya que el solo hecho de hacerlo menospreciará los intereses de la ciudadanía que es lo que más importa al Estado ya despersonificado desde hace siglos.

La administrativización de la política

Baena del Alcázar, con sus aportes a la ciencia de la administración, nos expone también otra realidad que se puede dar al interior de las administraciones públicas, como lo es, cuando la autoridad decide proveer una gran cantidad de cargos que usualmente son de designación política a funcionarios, denominándolo administrativización de la política o profesionalización de los puestos de poder (Baena del Alcázar, 2005: 153).

¹¹ El índice de mérito “Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora garantías de uso de criterios de profesionalismo en sus diferentes políticas y prácticas, que las protegen de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (Cortázar, Lafuente & Sangines 2014: 115). El estudio del BID del 2006 (Echebarría) demostró que 12 de los 18 países estudiados tenían un índice menor o igual a 10, en una escala que iba de 0 a 20.

A diferencia de la politización de la administración en que pueden darse distintas situaciones y posiciones dentro de la pirámide, para que se dé este fenómeno, la administrativización de la política, se hace en referencia a los puestos que se encuentran en el alto nivel y que “tradicionalmente” debieran ser ocupados por políticos pero que se decide ser provistos por funcionarios.

Baena del Alcázar, señala sobre este tema que “se da cuando de hecho, si no todos, al menos la mayor parte de los cargos que oficialmente son para políticos se ocupan por funcionarios” (2005: 170). Ahora bien, aunque estos cargos sean ocupados por funcionarios, no quiere decir que no exista confianza política en ellos. Ello dependerá de lo que permita la legislación vigente, como también la forma en que la autoridad quiera usar su discrecionalidad.

En el caso que la normativa permita que existan puestos en la parte alta de la pirámide a ser provistos por funcionarios, sin duda, quienes lo deben ocupar tienen la misión además de ser el puente entre políticos con su idea de cómo debe ser el actuar de la administración pública y la de los funcionarios quienes en definitiva, deben ejecutar las acciones en la administración pública.

Resumiendo

Debe existir una relación entre política y administración en el entendido que debe existir un nexo en lo que se desea como país y el cómo se debe actuar para alcanzar ese deseo. Lo importante es el respeto mutuo que debe haber entre ambas y que para ser más específico, debe haber respeto entre políticos y funcionarios. Estimamos que la politización de la administración como la administrativización de la política puede generar subordinación de una sobre la otra, que a la larga puede generar roces. Si bien, la segunda de estas pudiere ser menos dañina, ya que en principio al disponer de funcionarios que conocen de la cosa pública y bajo el supuesto de que han sido seleccionados según méritos en igualdad de condiciones, la motivación de su actuar seguirá siendo la de atender los intereses de los ciudadanos que es lo que importa, sin embargo, no tener una visión de dónde se quiere ir como país puede dar como resultado una administración pública sin un rumbo claro, por lo que siempre se requerirá la existencia de un grupo de políticos que aseguren por una parte, no solo el buen funcionamiento del Estado y su administración pública, sino que además orienten el actuar de esta hacia la idea de país con que el partido gobernante fue electo democráticamente.

Metodología

Con el fin de establecer en qué situación se encuentran las administraciones públicas locales de la Región del Biobío en Chile¹², respecto al segundo grupo de la

¹² Esta región se encuentra en la zona sur y comprende en la actualidad 54 comunas administradas por igual número de municipalidades. Para ser preciso, corresponde a la región azotada por el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, con un 8,8 grados en escala Richter.

letra c) planteado por Mesa, nos hemos centrado en el personal transitorio “a contrata”, planteándose una investigación de tipo transversal, utilizando técnicas de tipo cualitativo y cuantitativo. Se realizaron entrevistas a alcaldes¹³, un dirigente de la federación de funcionarios profesionales y técnicos municipales (Protem) y funcionarios municipales de diversas municipalidades de la Región del Biobío en Chile. También se aplicó encuestas a funcionarios a contrata. Tanto encuesta como entrevistas se realizaron durante 2009 y 2010.

Respecto a la encuesta y darle validez se aplicó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 p q N}{NE^2 + Z^2 p q}$$

En donde:

n: tamaño de la muestra

Z: Nivel de confianza

p: Variabilidad positiva

q: Variabilidad negativa

N: Tamaño de la población

E: Error

Considerando un universo de 883 funcionarios a contrata en la Región del Biobío (año 2009), se les aplicó a 175 funcionarios, dando un nivel de confiabilidad de un 93%.

Las preguntas a responder son:

¿Cuál es el criterio que prevalece en la contratación y permanencia del personal a contrata en las administraciones locales de la Región del Biobío en Chile?

¿El personal a contrata realmente es transitorio en las municipalidades?

El objetivo general de este estudio

Determinar cuál es realmente el criterio (político o técnico) más utilizado en la provisión y mantención del personal a contrata de las municipalidades de la Región del Biobío.

¹³ Alcalde de la Municipalidad de Trehuaco, señor Luis Cuevas, Independiente cercano a la Concertación; Alcalde de Bulnes, señor Rodrigo de la Puente, independiente cercano a la Alianza por Chile; Alcalde de la Municipalidad de Santa Juana, señor Ángel Castro, militante de la Democracia Cristiana; Alcalde de la Municipalidad de Quirihue, señor Tomás Iribarra, militante del partido Radical Social Demócrata; Alcalde subrogante de la Municipalidad de Curanilahue señor Pablo Ibarra (el alcalde era Demócrata Cristiano) y; Alcalde subrogante de la Municipalidad de Tirúa, señor Carlos Umaña (el alcalde era de Renovación Nacional).

Resultados

Nuestro estudio se centra en el personal a contrata, que de acuerdo al Estatuto, ley 18.883, es transitorio y sus nombramientos no pueden superar el día 31 de diciembre de cada año, existiendo la posibilidad de renovárseles su nombramiento con un mes de anticipación.

La ley ha creado esta figura legal con el fin de apoyar en las labores administrativas del municipio. El paso del tiempo ha hecho imprescindible contar con este personal, ya que en la actualidad hay una población mayor y con muchas más necesidades que atender, en comparación a la realidad que vivían los municipios cuando se establecieron las actuales plantas municipales en la década de los noventa. Esto lo podemos constatar en las siguientes afirmaciones:

[...] Los municipios de hoy, no son los municipios de ayer, cuando se establecieron las actuales plantas¹⁴ (Alcalde de Trehuaco).

Yo creo que las plantas municipales hoy día están haciendo un gran daño a los municipios de Chile, están desde la década de los noventa. No están ya en relación a la realidad de cada municipio. Hoy día los municipios de Chile tienen muchas más funciones, áreas que antiguamente, históricamente (sic) en los municipios se veían los encargados del aseo y ornato, mantener las áreas verdes y hasta por ahí. Hoy en día los municipios son mucho más dinámicos y van cubriendo muchas más áreas, por lo tanto, yo creo que se les está haciendo una gran daño al país al no aumentar las plantas municipales (Alcalde de Santa Juana).

Yo estoy totalmente de acuerdo y aplaudo la posibilidad de contar con gente a contrata, porque resulta que si no fuera por estos a contrata, sean profesionales o no, las municipalidades no podrían funcionar, no podrían funcionar... que quede en acta. O sea, si yo no tuviera personas a contrata o a honorarios, no podríamos funcionar, así de categóricos (Alcalde de Bulnes).

Debido a la rigidez de estas plantas y lo poco adecuadas que parecen, los municipios han debido contar con este personal transitorio que con el tiempo se ha ido transformando en una planta paralela:

Es que sin ese personal transitorio este municipio no funcionaría, ya que además, la rigidez de las plantas produce un anquilosamiento del personal de planta ya que cuando llevan muchos años en sus puestos, a veces no son muy eficientes. Se organiza una cultura, que básicamente es una cultura de la planta del municipio, donde la gente trabaja a un ritmo que no es el que se requiere hoy en día. Y

¹⁴ Del año 1994.

sucede que el personal transitorio es el que mueve, al menos en nuestro municipio, quien mueve la máquina (Alcalde subrogante de Tirúa).

La importancia, para los propios municipios, que ha ido adquiriendo el personal transitorio es considerable. Sin ellos, la labor administrativa municipal se vería gravemente afectada. Por esta razón este estudio se ha querido centrar en este grupo de funcionarios y en especial a la forma en que acceden a estos puestos de trabajo. Si bien reconocemos su vital importancia para el buen funcionamiento, no debemos descuidar la forma en que acceden a estos empleos.

A continuación conoceremos la realidad que viven aquellos funcionarios de carácter transitorio que se desempeñan en las administraciones locales de la Región del Biobío.

Permanencia en la municipalidad

La respuesta es sorprendente, ya que un 93% de estos funcionarios llevan más de un año en la municipalidad, es decir, han estado más allá de un 31 de diciembre en la municipalidad. Debemos señalar, que esta permanencia mayor a un año no significa que durante todo este tiempo hayan estado a contrata, ya que perfectamente pueden haber estado como personal a honorarios¹⁵ o simplemente de planta. Esta última opción, que parece imposible, es más que factible, ya que la norma permite que una persona a contrata pueda ganar mejor remuneración que el personal de planta, lo que puede haber sido una alternativa para el funcionario al renunciar a la estabilidad por una mejor renta.

La norma obliga a asimilar el personal a contrata a uno de los estamentos de auxiliar, administrativos, técnico o profesional¹⁶, mientras cumpla con los requisitos que se solicitan. Cada estamento dispone de un rango de grados que se asimilan a remuneraciones. La autoridad tiene la discrecionalidad no solo de contratar a quien estime conveniente, sino que además de asignar el grado a este personal sin la limitación que ofrecen los cargos de planta, salvo que se encuentre entre los grados asignados a cada estamento. Por ello, quien se haya desempeñado en un cargo de planta perteneciente al estamento de profesionales grado 12, le convendría renunciar para pasar a un cargo a contrata de estamentos profesionales pero con grado 8¹⁷, cuya diferencia remuneracional es bastante conveniente, y así aceptar pasar a la transitoriedad. Así vemos:

¹⁵ Otra categoría de personal a transitorio pero no tiene reconocimiento como funcionario municipal que sí tiene el personal a contrata. La ley 19.280, establece como límite que no pueden superar sus remuneraciones en un 10% del total de gasto en personal de planta.

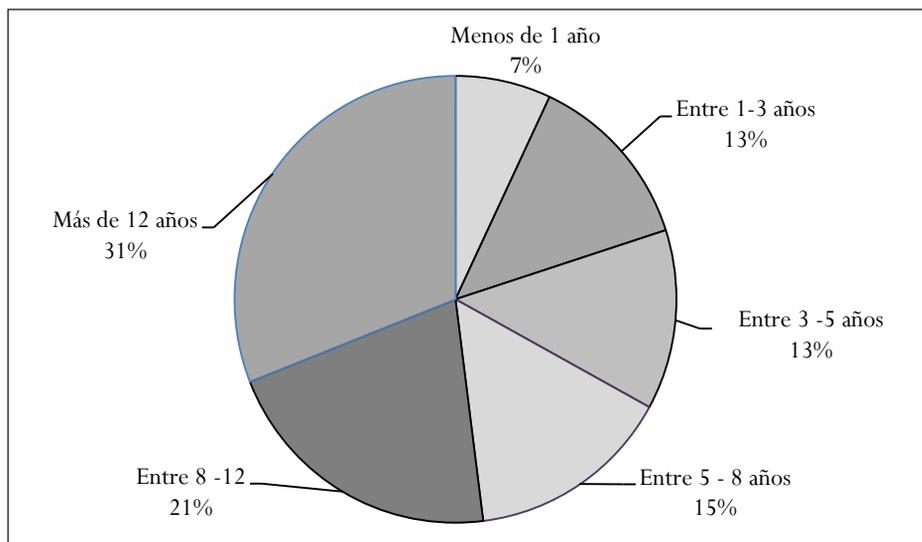
¹⁶ De acuerdo al artículo 11 de la ley 19.280 existen seis estamentos: Directivos, que van del grado 3 al 10; Profesionales que van del grado 5 al 12; Jefaturas que van del grado 8 al 12; Técnicos que van del grado 10 al 17; Administrativos que van del grado 12 al 18, y por último; Auxiliares que van del grado 14 al 20.

¹⁷ El rango del estamento de profesionales va del grado 5 al 12.

Es cierto, los a contrata ganan mejor que los de planta. Y es desmotivante para los de planta, que ganen menos que aquellos que no ingresan mediante ningún proceso de selección (Dirigente de Protem).

Llevo años en esta municipalidad y veo que algunas personas que trajo el alcalde ganan más que yo y me molesta [...] al final igual debo trabajar [...] (Funcionario de planta 2).

GRÁFICO 2. AÑOS DE PERMANENCIA EN EL MUNICIPIO



Fuente: elaboración propia

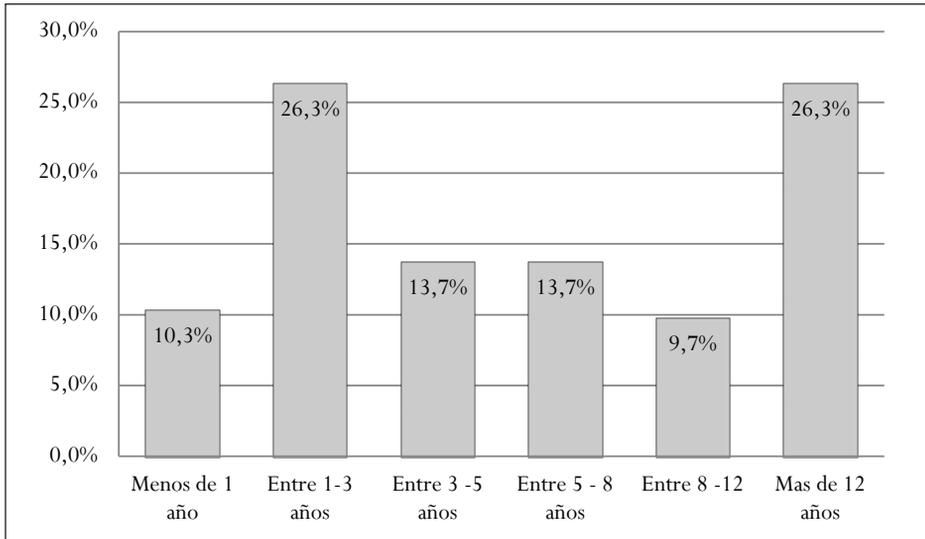
De todas formas, alrededor de un 67% de estos funcionarios han estado en el municipio por más de cinco años, lo que también les ha hecho contar con años de experiencia, con conocimiento de la “cosa” municipal y de las necesidades locales. Al igual que los funcionarios de planta, las autoridades deben tener especial cuidado con los consensos previamente definidos sobre las actuaciones que ellos tienen al interior del municipio, en especial cuando finalmente se logre regular el artículo 121 de la constitución¹⁸.

Permanencia en el cargo

¹⁸ Artículo 121. “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades”.

Para lograr establecer los años que lleva este personal bajo condición a contrata, se les consultó sobre ello. Solo un 10,3% del personal cuenta con menos de un año en dicha condición, y el restante 89,7% ha permanecido más de un año, es decir, sus contratos han sido renovados en una o más oportunidades, extendiéndoles su permanencia más allá del 31 de diciembre.

GRÁFICO 3. ¿CUÁNTOS AÑOS LLEVA TRABAJANDO EN LA MUNICIPALIDAD A CONTRATA?



Fuente: elaboración propia

Nos llama la atención el porcentaje que lleva menos de un año a contrata, ya que no concuerda con el 7% que ha estado en dicha municipalidad por el mismo tiempo. El casi 3,3% de diferencia se hace difícil de explicar, salvo que hayan entendido mal la pregunta, pensando que pudiesen ser funcionarios que hayan estado a contrata o a honorarios pero en otro municipio, desentendiéndose de la pregunta que consultaba por el tiempo que llevaba en el municipio en el cual laboraban cuando se les aplicó la encuesta. A la luz de los resultados finales descartamos esa opción, ya que el personal nuevo no registró ninguna alternativa que señalara que provenía de otro municipio. Para entender mejor esta aclaración, el 10,3% que llevaba menos de 1 año a contrata en el municipio se distribuía de la siguiente manera:

TABLA 1. SITUACIÓN LABORAL PREVIA DEL PERSONAL CON MENOS DE UN AÑO

Situación previa (Antes de ingresar “a contrata”, ¿cuál era su situación laboral?)	Porcentaje
A honorarios en la misma municipalidad	16,7%
En otra municipalidad (Honorarios o contrata)	0,0%
En la empresa privada	33,3%
Desempleado	33,3%
Estudiantes	0,0%
Otro	16,7%

Fuente: elaboración propia

La tabla 1 nos muestra que ningún funcionario a contrata de reciente vinculación provenía de otro municipio, por lo que difícilmente pudieron haber respondido la pregunta sobre sus años de permanencia en el municipio pensando que se trataba de cualquier municipalidad.

Esta tabla nos resume que la procedencia mayoritaria del personal a contrata con menos de un año provenía del sector privado o eran desempleados.

En cuanto a su permanencia que “supuestamente” es transitoria, un 26,3% nos indicó que llevaban en esa condición más de 12 años, y un 23,4% entre 5 y 12 años. Si sumamos ambos porcentajes, podemos afirmar que casi un 50% de los funcionarios a contrata han estado en dicha condición más allá de un periodo alcaldicio, que dura solo cuatro años, lo que nos permite inferir que el conocimiento de la “cosa” municipal y la experiencia en sus respectivos trabajos ha prevalecido en las renovaciones de sus contratos más allá del 31 de diciembre sobre cualquier otro criterio que no contenga algún componente neutral. Por ejemplo:

No cumplen una labor política, sino una labor administrativa y ejecutiva necesaria para el municipio (Alcalde subrogante de Curanilahue).

Una vez que asumió, despidió a pocos (personal a contrata nombrados por el anterior alcalde). A estos pocos no se les renovó porque no cumplían con las funciones para las cuales habían sido contratados (Alcalde subrogante de Tirúa).

El alcalde de Santa Juana, reafirma este hecho ya que en general él mantuvo a este personal transitorio, señalando que “(...) de los funcionarios a contrata yo diría que el 90% se mantuvo cuando yo asumi”.

Vale señalar el comentario que nos hace el alcalde de Quirihue sobre la confianza que él tiene sobre el personal a contrata, aun cuando hayan sido nombrados

por el alcalde anterior: “Para mí son todos de confianza en estos momentos. El hecho que cambie el jefe, tratarán de cumplir con el actual”.

Estos porcentajes nos permiten indicar que este personal transitorio, en la realidad es más permanente, ya que son una necesidad ante la actual rigidez que tienen las plantas de personal, cuya última actualización es muy lejana en el tiempo y no se condice con el aumento de la población y sus demandas.

Si bien este personal transitorio ha permanecido estable por mucho tiempo, no deja de haber algo lamentable en esta situación, como lo es la incertidumbre que han tenido durante todo este periodo cada vez que se acerca el mes de noviembre, momento en el cual deben ser informados de las renovaciones de sus contratos. Esta preocupación se acrecienta cuando se trata de un año de elecciones y se ha concretado un cambio de autoridad edilicia: “Menos mal el alcalde Aguilera volvió a ganar, sino, quizás no hubiera seguido en el trabajo (...)” (Funcionario a contrata 1).

De alguna forma, la incertidumbre de este personal en época de elecciones también afecta la buena marcha de los municipios. Así lo señala el alcalde de Bulnes:

Entonces en el mes de septiembre cuando se les acerca la fecha, empiezan a desfilar preguntando al alcalde si creen que han hecho bien su trabajo. ¿Señor usted en noviembre me va a decir que siga o que me tenga que ir, porque yo tengo que estar pagando una casa, tengo un hijo que está en la universidad? Y la gente empieza a preocuparse con justa razón de sus problemas personales y deja de atender los problemas generales (Alcalde de Bulnes).

Es una situación especialmente difícil la que viven estos funcionarios cada año de elecciones, ya que no tienen la seguridad que un nuevo alcalde les renovará sus contratos.

Distintos actores no solo reconocen el gran aporte que otorgan estos funcionarios para la buena marcha del municipio, sino también el que debiera otorgárseles la estabilidad, similar a la que gozan aquellos que pertenecen a la planta municipal, legalmente creada por Decreto con Fuerza de ley.

El alcalde de Bulnes, plantea:

Entonces lo que da pena, y lo que molesta es que esa gente a contrata (...) la gente del congreso no hace lo necesario para que ellos pasen a la planta. No hay que inflar las plantas por inflarlas, pero nosotros necesitamos con urgencia más personas. Yo estoy de acuerdo en que existan, pero no estoy de acuerdo en que tengan que estárseles renovando todos los meses de noviembre.

La misma apreciación tiene el alcalde de Trehuaco, que nos dice: “Entonces también yo creo que es verdad que los funcionarios tienen que tener derechos y tener la posibilidad de pasar a la planta, etc., etc.”.

Si bien hay que reconocer que ocupar estos puestos durante muchos años les hace conocedores y expertos en materia municipal frente a otras personas ajenas a este ámbito, creemos que siempre será mejor realizar concursos públicos para ocupar en propiedad un cargo profesional mediante la aplicación de instrumentos objetivos de evaluación de competencias para que, de este modo, quienes han trabajado durante muchos años en la municipalidad puedan demostrar ser los mejores candidatos ante otros postulantes, transparentando con ello el proceso y garantizando el principio de igualdad de oportunidades para el acceso a un cargo público. Es decir, si hubiese que colocar en una balanza otorgar la estabilidad para todos aquellos que han estado por años en la transitoriedad a través de encasillamientos, frente a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, claramente optamos por esta última alternativa, aun cuando reconozcamos que quienes han estado al margen de la actividad municipal y opten por presentarse a un concurso público estarían en clara desventaja respecto al personal transitorio, más aun cuando a estos funcionarios nunca se les ha aplicado instrumento de selección basado en la evaluación de sus méritos.

Aun cuando desde sus inicios las administraciones públicas deberían transparentar sus actuaciones, hoy es un principio que no debe dejar de aplicarse, respetando con ello a la ciudadanía a la que debe su existencia. En este sentido, cobra mayor importancia la especial preocupación que deben tener las administraciones públicas en garantizar el apego al principio de igualdad de oportunidades para acceder a un cargo público, vigente desde la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano a finales del siglo XVIII, y que se refuerza en una administración de tipo posburocrática. Más aun cuando se trata de administraciones como las municipalidades, cuyas actuaciones de toda índole tienen impacto directo en los ciudadanos por ser las más cercanas a ellos.

Cada vez tenemos ciudadanos más informados y conocedores de sus derechos, quienes les exigen a las diversas autoridades que sean respetados en su integridad. En este sentido, la igualdad de oportunidades para el acceso al cargo debe ser cautelosamente resguardada y garantizada, aun cuando haya personal transitorio que “merezca”, según algunas autoridades, la permanencia luego de varios años.

En principio podríamos señalar que la mayoría de estos funcionarios no estarían en contra de la facultad para crear y suprimir empleos¹⁹, ya que no estarían en riesgo de perder estabilidad alguna por carecer de ella, por lo que podrían llegar a ser un aliado a la hora de implementar esta reforma, como vemos a continuación: “No sé muy bien de qué se trata, pero me han dicho que a nosotros no nos afecta, que incluso podemos estar mejor que ahora, pero no sé (...) (personal a contrata)”.

¹⁹ El artículo 121 de la Constitución Política de Chile, establece como facultad de las municipalidades la creación y supresión de empleos, sin embargo, el proyecto de ley que intenta regular la aplicación de este artículo aún está pendiente por parte del Congreso.

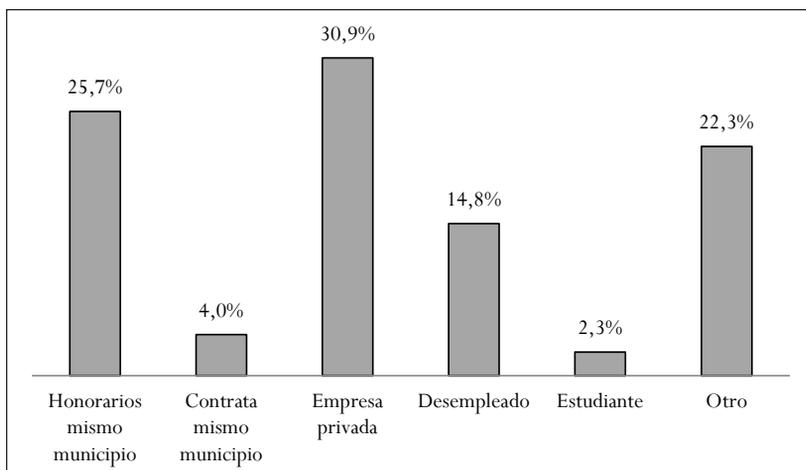
Sin embargo, no olvidemos que si bien son “legalmente” transitorios, en la “práctica” son personal permanente en el municipio, por lo que si hicieran un análisis más profundo al interior de este conjunto de personal, probablemente tampoco estarían de acuerdo en que se aprobara una iniciativa que no les dé garantía de estabilidad, que en la práctica ha tenido el 49,7% del personal que lleva más allá de cinco años a contrata en el municipio.

Situación laboral previa

Quisimos conocer a qué se dedicaban de forma previa a su nombramiento en un cargo transitorio. Un 30,9% nos respondió que con anterioridad a desempeñarse en este cargo municipal transitorio trabajaba en la empresa privada. Lamentablemente, al no incluir una pregunta sobre el porqué del cambio, no podemos inferir la razón que pudieron haber tenido para cambiarse desde el sector privado al sector público. Tampoco pudimos caracterizar a estos funcionarios según estamentos, lo que podría habernos dado alguna luz, ya que en el caso del personal auxiliar y administrativo las remuneraciones en el sector público y municipal son superiores a lo que se encuentra en el sector privado, pues este punto pudo haber sido un motivo del cambio. No ocurre lo mismo en el caso de los estamentos técnicos y profesionales, ya que estos en general reciben mayores remuneraciones en el sector privado.

El 25,7% manifestó haber tenido un contrato de prestación de servicios en el mismo municipio de forma previa, y la razón fundamental para haberse cambiado de situación contractual tiene que haber correspondido a la precariedad que tenían, sin derecho a vacaciones ni prestaciones previsionales, por lo que, aun cuando seguían en transitoriedad, puede haber influido el reconocimiento de derechos por ser contrata.

GRÁFICO 4. ¿CUÁL ERA SU SITUACIÓN LABORAL PREVIA?



Fuente: elaboración propia

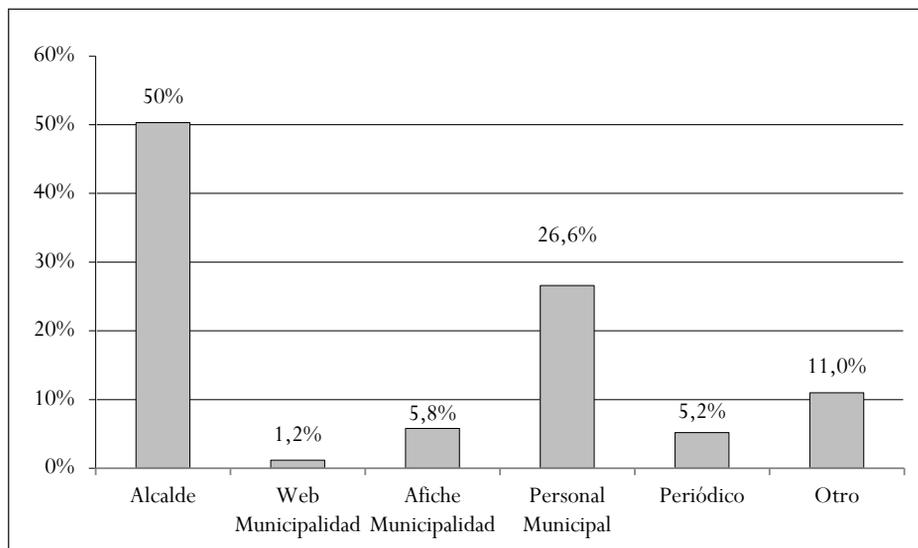
Como resumen, podemos señalar que la mayoría de este personal, un 85,2%, se encontraba trabajando antes de ingresar a un cargo a contrata, y un porcentaje mínimo, el 14,8%, se encontraba desempleado o estudiando previamente.

Publicidad del cargo transitorio que ocupan

Con el fin de informarnos sobre la forma de difusión más efectiva que tuvo la municipalidad para proveer un cargo a contrata, les consultamos al respecto y mayoritariamente, es decir un 50,3%, declaró que se enteró del cargo a contrata que se quería proveer a través del mismo alcalde, lo que nos permite inferir que ha sido él, en uso de sus atribuciones, quien se ha comunicado con sus cercanos o conocidos para ocupar un puesto a contrata. Considerando que es el alcalde quien tiene la discrecionalidad en el nombramiento del personal a contrata, sin duda que sobre este porcentaje de personas la autoridad decidió desde un inicio (reclutamiento) quién sería designado en dichos cargos a contrata. “Le dijo a mi señora que quería hablar conmigo. Fui al día siguiente, y era para un cargo de chofer (...). Entre reemplazo y reemplazo llevo ya casi dos años como chofer” (funcionario a contrata 1).

De acuerdo a lo planteado por el funcionario a contrata, el alcalde intervino en la decisión de contratarlo en un cargo que necesitaba cubrir. Es decir, no sería un cargo “inventado”, sino más bien uno que surge de la necesidad de contar en el municipio con un chofer: “Me llamó porque me conocía y sabía que yo manejaba. Él necesitaba alguien que manejara y yo manejaba” (funcionario a contrata 1).

GRÁFICO 5. ¿CÓMO SE ENTERÓ DEL PUESTO A CONTRATA?



Fuente: elaboración propia

Como la ley que crea la figura del personal a contrata no obliga a utilizar ningún procedimiento de difusión ni de concurso para proveerlo, deja a discrecionalidad del alcalde la utilización de cualquier método. En este sentido, vemos que más de la mitad de estos funcionarios fueron informados por la máxima autoridad, y según el tenor de nuestros entrevistados, sin ningún tipo de procedimiento.

Él sabía que todos habíamos quedado sin trabajo. Él se acercó a todo el grupo y nos dijo que trataría de hacer algo [...] llenamos una ficha [...] Como a los cuatro meses, me llamaron de la municipalidad para un trabajo (funcionario a contrata 2).

Contacto municipal para acceder a un cargo

Este tema es muy importante para nuestro estudio, ya que quisimos conocer si para acceder a un cargo público, en este caso transitorio a contrata, los ciudadanos estaban en igualdad de condiciones. Por ello, y para darnos una idea de lo que sucede en los municipios, hicimos dos preguntas referidas a su opinión respecto al ingreso de la municipalidad como aquella relacionada con su caso particular. Al respecto, un 50,3% de funcionarios atribuye haberse informado del cargo a través del alcalde contradiciéndose con el 64% que declara no tener ningún contacto al interior de la municipalidad que le haya ayudado a obtener ese puesto de trabajo, y más aún cuando un 54,9% cree que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto allí.

Esto nos hace inferir que por un lado los funcionarios reconocen la figura del alcalde como quien les proporcionó la información sobre el cargo disponible, pero públicamente no quieren reconocer que fue él quien les ayudó a ocupar el puesto que tienen. La otra alternativa sería que el alcalde haya entregado la información a toda aquella persona que vio en el periodo en el cual se generó la necesidad de contar con personal transitorio, en diversas circunstancias, como audiencias, reuniones, cabildos, etc., no significando con ello que conociera en profundidad a estas personas. Sin embargo, por el tenor de las afirmaciones de nuestros entrevistados (contrata 1 y contrata 2), ha sido el alcalde quien ha gestionado tanto el reclutamiento y la selección de este personal.

Lo contradictorio que aún permanece es el hecho de que un porcentaje significativo cree que los contactos al interior de las municipalidades son relevantes para obtener un puesto de trabajo, aun cuando ellos, en un 64%, son el ejemplo de ingresar a la municipalidad sin haber tenido dicho contacto, lo que puede deberse a que no quieren reconocer públicamente haber recibido ayuda desde el interior de la municipalidad para obtener el puesto de trabajo, o simplemente creen que la mayoría sí utiliza sus influencias a favor propio, aun cuando no haya sido el caso de los mismos encuestados.

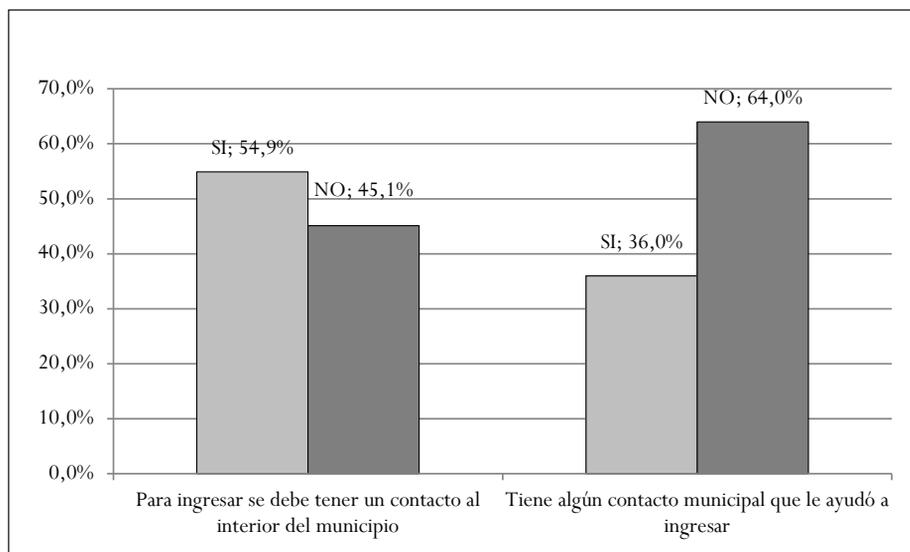
El resultado puede explicarse en el sentido de que estos funcionarios pueden haber sido ayudados por el alcalde, no significando con ello que entre estas personas y la autoridad haya lazos fuertes de amistad, políticos o sanguíneos, sino más bien de “conocidos”:

[...] lo conocía. Lo que pasa es que yo era de la Carlos Manhs²⁰ y él también vivía ahí. Él me ubicaba desde chico. Aunque era más de vista, de salud. Con mi papá él tenía más comunicación, pero ni tanta tampoco, pero no que tanta amistad, más que nada conocidos, no amigos (funcionario a contrata 1).

Probablemente, al requerir personal para la buena marcha de su municipio y en uso de sus atribuciones, el alcalde decide comunicar y darle trabajo a gente conocida por él, no existiendo lazos profundos entre ellos.

Esto podemos extenderlo a lo que puede creer la ciudadanía respecto a la forma en que se proveen estos cargos, es decir, la ciudadanía desconfiaría de los procesos de reclutamiento y selección para acceder a cargos públicos, ya que al no tener “pitutos” los dejaría en clara desventaja sobre aquellos que sí lo tienen al interior de las distintas instituciones públicas. Lamentablemente, las autoridades no actúan transparentando los procesos de selección de estos cargos transitorios, lo que hace que la ciudadanía vea que se atenta contra el principio de igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos, tan defendida y tan descuidada por muchas de las administraciones públicas.

GRÁFICO 6. % RESPUESTAS RELACIONADAS AL INGRESO
A UN CARGO MUNICIPAL



Fuente: elaboración propia

²⁰ Población Carlos Mahns, perteneciente a la comuna de Tomé.

Al hacer un cruce de preguntas, los datos más significativos son de aquellos funcionarios que no creen que se deba tener un contacto en el municipio para ingresar a un cargo municipal, ya que de estos, un 87,7%, dijo además que no necesitaron de ninguna ayuda al interior de la institución para ser nombrados en el cargo a contrata que ocupaban al momento de aplicar la encuesta (tabla 2).

TABLA 2. CRUCE DE DATOS SOBRE INGRESO A UN CARGO

	Usted tiene algún contacto al interior de la municipalidad, que le ayudo para obtener el puesto que hoy ocupa		Total
	Sí	No	
Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	53 55,2%	43 44,8%	96 100%
No cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	10 12,7%	69 87,3%	79 100%
Total	63 36%	112 64%	175 100%

Fuente: elaboración propia

A pesar de ello no disminuye nuestra preocupación, ya que del 54,9% de los funcionarios que creen que se debe tener un contacto para acceder a un cargo en la municipalidad en la que trabaja, más de la mitad, es decir un 55,2%, reconoció haber sido ayudado para ingresar al puesto que tiene al momento de aplicársele la encuesta.

Conclusiones

De acuerdo a los resultados obtenidos podemos concluir

Primero: con respecto al personal público, surge el debate entre administración y política, por la posible utilización de criterios políticos en la gestión de las personas en las administraciones públicas. La influencia de la política en las formas de reparto del poder, y su grado de intensidad, determinará la forma en que las administraciones presten sus servicios. Sin duda, este tema tiene particular

relevancia, por cuanto esa relación entre política y administración puede traer consecuencias negativas para la ciudadanía si se privilegian intereses particulares en vez de los intereses generales, como lo puede ser la provisión de cargos a personas cercanas al alcalde, en desmedro de garantizar igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía a través de procesos públicos y abiertos para el reclutamiento y con exámenes de carácter técnico para la selección.

Segundo: las municipalidades cuentan con una planta municipal que, por descuidos del Poder Ejecutivo y Legislativo, tienen una data de casi veinte años, lo que claramente nos muestra su grado de desactualización, por cuanto, en estos más de cuatro lustros, ha aumentado tanto su población como las necesidades que resolver. El estatuto de los funcionarios municipales permite a la autoridad municipal disponer de cargos transitorios, como el personal a contrata, que realiza labores de apoyo administrativo. A su vez, también disponen de la posibilidad de contar con personal a honorarios, pero con la limitación de desempeñarse en actividades de carácter ocasional, no habitual o de experto. Las opciones que la misma ley otorga a los municipios han permitido, en parte, resolver los requerimientos de sus ciudadanos, ya que las rígidas y antiguas plantas por sí solas no les permitirían atender a la población. Respecto a lo anterior, las diversas encuestas, entrevistas y datos estadísticos utilizados en nuestra investigación nos permiten concluir que en general no se utiliza el concurso público para proveer el personal a contrata (y la ley lo permite), lo que tiene una gran significación, ya que esta dotación representa casi un tercio de la planta²¹, y sobre el cual no existe obligatoriedad para la autoridad de utilizar un proceso de selección basado en el mérito, cuando menos con apego al principio de igualdad de oportunidades. Con lo anterior, podríamos afirmar que la misma ley fomenta la politización de la administración en que se mezclan nombramientos asociados al primer y tercer grupo del que nos habla Mesa (2000), dejando a discrecionalidad de la máxima autoridad edilicia el nombramiento del personal transitorio. Un 50,3% del personal a contrata que encuestamos había sido informado por el mismo alcalde y otro porcentaje no menor (26,6%) por el personal municipal acerca del puesto que estaban ocupando. Este personal, si bien goza de legitimidad indirecta ya que ha sido nombrada a discreción de una autoridad, la selección de buena parte del personal se ha realizado sin aplicar procesos de selección meritocráticos y de igualdad de oportunidades, sin que exista una fase de reclutamiento en la que se anuncien con publicidad suficiente los puestos vacantes. Así, la mayoría de este tipo de personal fue contactado en la fase de reclutamiento por la misma autoridad edilicia, siendo esta misma quien finalmente decidió su nombramiento. El uso de la discrecionalidad para nombrar a un candidato para ocupar un puesto a contrata nos permite concluir que sobre esta etapa hay un uso clientelar por parte de los alcaldes que beneficia a estos –patrón– como a aquellos que han obtenido un trabajo en la municipalidad –cliente.

²¹ Según el Sinim, los datos del 2011 respecto al personal de las municipalidades de la Región del Biobío, muestran casi misma tendencia de datos del año 2009, en el que se basó el universo para aplicar las muestras para las encuestas del personal a contrata.

Sin embargo, considerando las entrevistas realizadas, hay que señalar que no se han “creado artificialmente” cargos para proveer a cercanos —como podría ocurrir (Mesa, 2000)—, sino que han surgido de la necesidad de contar con más apoyo a labores administrativas.

Tercero: además del criterio utilizado para proveer un cargo a contrata, también quisimos analizar el grado de permanencia en el puesto de este personal transitorio. Sobre la dotación del personal “transitorio” a contrata, podemos señalar que dicha transitoriedad más bien es permanente en los distintos municipios, lo que se deduce de los porcentajes de permanencia que arrojaron las encuestas analizadas y que vendrían a respaldar lo indicado en el informe del BID (Echebarría, 2006), el cual señala que “aunque se trata de una categoría de empleados que por definición solo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados y suelen tener estabilidad semejante a la de los empleos de planta de carrera” (Rajevic *et al.*, 2000²², cit Echebarría, 2006: 150). Ello se ve reforzado en el hecho que casi un 50% del personal a contrata llevaba más de cinco años en dicha condición, superando el período alcaldicio, lo que nos permite señalar que no son criterios políticos los únicos que se han manejado para mantener a este tipo de personal en el puesto, ya que, si este hubiese sido el caso, habría sido esperable una circulación mayor de funcionarios a contrata ante los cambios de autoridad o de tendencia política.

Por último y en relación con la provisión, al no existir la obligación legal de utilizar instrumentos que evalúen el mérito de las personas, no hay garantías de que hayan sido los méritos los que hayan sido privilegiados para proveer el cargo transitorio. Por la misma razón, en cuanto que el proceso de reclutamiento para proveer los cargos transitorios está restringido a los potenciales candidatos conocidos por el personal o la autoridad edilicia, podemos establecer que en esta etapa de la provisión, el criterio clientelar es el que se privilegia sobre otros. Así, podemos verificar que no hay demostraciones de utilizar mecanismos que garanticen lo meritocrático en la provisión del personal a contrata, lo que atentaría a los principios burocráticos aplicables al acceso de este tipo de personal a la administración municipal.

Por lo que se refiere a la mantención de este personal, los resultados nos permite señalar que este personal transitorio permanece más allá de una necesidad puntual de apoyo administrativo, por cuanto la mayoría del personal a contrata ha permanecido más allá de un período alcaldicio, aun cuando haya habido cambio de alcalde o de tendencia política.

La planta paralela que se ha creado con personal a contrata surge de la exigua planta aprobada en la década de los noventa del siglo pasado, lo que no responde satisfactoriamente a los requerimientos de este siglo, por lo que el mantenimiento del personal transitorio en el cual hemos centrado esta investigación parece res-

²² Se cita a Rajevic, Enrique, Goya, Felipe & Pardo, Carlos B. (2000) “Los Puestos Directivos en el Estado Chileno. Hacia un Sistema de Gerencia Pública”. CEP. Documento de Trabajo N° 310. Noviembre.

ponder más bien a necesidades organizativas, y así lo han planteado los alcaldes entrevistados, ya que quienes han estado desempeñándose en puestos transitorios han sido fundamentales para dar continuidad al trabajo administrativo y prestar adecuadamente los servicios a los ciudadanos de cada comuna. Dicho esto, tampoco la permanencia en el puesto es el resultado de la aplicación de criterios objetivos basados en el mérito, sino de la voluntad personal de la máxima autoridad política del municipio: el alcalde.

Referencias bibliográficas

- Baena Del Alcázar, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. España: Editorial Síntesis.
- Cifp, *Carta Iberoamericana de la Función pública* (2003).
- Chiavenato, I. (2001). *Administración de Recursos Humanos*. Colombia: Quinta edición. Santafé de Bogotá.
- Cortázar, J.; Lafuente, M.; Sanginés, M. (Ed.) (2014). *Al servicio del ciudadano una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una nueva Gestión Pública para América latina*. (Ref. abril de 2015) Disponible en web <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- _____ (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI* (Ref. Abril 2015) Disponible en web <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>
- Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Volumen I y II. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).
- Dipres (2014). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004-2013*. Ministerio de Hacienda Gobierno de Chile.
- Echebarría, K. (Ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Echebarría, K. (2008). "El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina". En Longo, F. & Ramió, C. (Ed.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación Cibod.
- Mcpheee, M. (2003). *La Revolución francesa 1789-1799*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Mesa, A. (2000). "La politización de las estructuras administrativas de las comunidades autónomas". En *Revista Española de Ciencia Política. Volumen 1, número 2*, pp 211-235.
- Nieto, A. (1962). *El mito de la administración prusiana*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Nieto, A. (1976). *La burocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

- Peters, G. B. (1999). *La política de la Burocracia*. México Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. B. (2003) *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Román, L. (1997). "Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 98 (oct.-nov.). pp 115 135.
- Villoria, M. y Del Pino, E. (1997). *Manual de Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- _____ (2007). *El Servicio Civil de carrera en Latinoamérica. Diagnósticos, causas y propuestas*. España: Inap.
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. D.F. México: Fondo de cultura económica.
- Weber, M. (1985). ¿Qué es la burocracia?. Buenos Aires: Editorial Leviatán.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2007). *La política como profesión*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Wilson, W. (1887). "The Study of Public Administration". En *Political Science Quarterly*, Vol. 2, N.º. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222.
- Young, M. (1964). *El triunfo de la meritocracia. 1870-2033. I.C. + esfuerzo = mérito*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Zanobini, G. (1958A). *Corso di Diritto Administrativo, Volume primo Principi General*. Milano: Dott. A. Giuffrè.
- Zanobini, G. (1958B). *Corso di Diritto Administrativo, Volume quinto le principali manifestazione dell'azione amministrativa*. Milano: Dott. A. Giuffrè.