

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIOLOGÍA**



**PERSONAL A CONTRATA EN LAS MUNICIPALIDADES DE**  
**LA REGIÓN DEL BIO-BIO-CHILE : CRITERIOS DE**  
**SELECCIÓN Y DE PERMANENCIA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

Waleska Tatiana Muñoz Aravena

Bajo la dirección del doctor

José Manuel Ruano de la Fuente

**MADRID, 2013**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET

## **TESIS DOCTORAL**

---

Personal a contrata en las municipalidades de la  
Región del Bio - Bio - Chile: Criterios de selección y  
de permanencia

Doctoranda

Waleska Tatiana Muñoz Aravena

Director

José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid, 2013

“Nosotros no censuramos, no podemos censurar en absoluto la ambición natural del hombre, el deseo innato en la criatura de saber más, de tener más, de poder más. Pero de saber más, estudiando mucho; de tener más, trabajando incesantemente, y de poder más, ejercitando prudentemente todas las facultades que la naturaleza le ha concedido para que de ellas haga eso prudente y racional. Esta ambición, por ser natural es justa, es necesaria, es hasta obligatoria. Nosotros solo combatimos la ambición caprichosa desmedida, la ambición caprichosa, que es por desgracia la de que venimos tratando, y la tan furiosamente despertada y alentada por el pernicioso sistema de las recomendaciones y el favoritismo. Quiere saber mucho, quiere ser un Séneca, quiere saber de todo el ignorante, pero sin estudiar. Quiere tener empleos, riquezas y honores el miserable, pero sin trabajar. Quiere en fin alcanzar un poder grande, discrecional, ilimitado, el pigmeo sin más títulos que su avaricia y su osadía (...).”

(D. G. V. y R).

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis mentes infantiles que me han acompañado desde el inicio de esta etapa y a aquel que se incorporó en el camino. María Ester, mi madre, Sebastián Jesús y Alonso Enrique, mis hijos. Sin ellos el camino no se hubiera liberado.

También a aquellos que colaboraron en esta tesis, como Silverio con su aporte estadístico y Gonzalo quien como dirigente municipal me facilitó en muchas ocasiones el trabajo de campo.

A Ximena Gauché quien estuvo en los momentos que tanto necesité al iniciar este camino. A Tito, María Jesús, Ani, Francisca, Martha y Margarita, también mi reconocimiento.

A Gabriela Ciudad, por su apoyo incondicional.

A la Universidad de Concepción, mi empleador, que me brindó el respaldo para iniciar y concluir este doctorado.

A José Manuel Ruano, mi Director, quien me orientó y guió por este largo camino con sabiduría y paciencia.

## INDICE DE MATERIAS

	Página
<b>Capítulo Primero: Introducción</b>	<b>11</b>
1.1. Pregunta de investigación	14
1.2. Objetivos	16
1.3. Marco Metodológico	17
1.3.1. Sujeto de estudio	18
1.3.2. Ámbito de estudio	18
1.3.3. Metodología	19
1.3.3.1. Provisión del Cargo	19
1.3.3.2. Permanencia en el Cargo	29
1.4. Estructura de la tesis	33
<b>Capítulo Segundo: La administración pública y su nueva gestión</b>	<b>35</b>
2.1. Administración Pública	37
2.1.1. Definición	37
2.1.2. Sobre la gestión en la administración pública	39
2.1.3. Hacia una nueva forma de gestión	43
2.1.4. Reformas administrativas posburocráticas	45
2.1.5. Posburocracia en conflicto con la burocracia	51
2.1.6. Política y Administración	54
2.1.6.1. La politización de las Administraciones Públicas	57
2.1.6.2. La administrativización de la Política	62
2.2. La realidad en América Latina	63
2.2.1 Las propuestas para la región	73
2.3. Las instituciones en un proceso de cambio	83
2.3.1. Enfoque Normativo	84
2.3.2. Desde un Enfoque Histórico	86
2.3.3. El Enfoque de la elección Racional	86
2.4. Una Tarea pendiente: Profesionalizar las Administraciones públicas	88
<b>Capítulo Tercero: La gestión de las personas</b>	<b>92</b>
3.1. El personal en las administraciones públicas	94
3.2. Servicio Civil	99
3.2.1. Hacia una definición	104
3.2.2. Elementos del servicio civil	107
3.2.3. Importancia de un servicio civil	108
3.3. La gestión del recurso humano	112
3.3.1. Definición de Gestión del Recurso Humano	113
3.3.2. Subsistemas de la Gestión del Recurso Humano	115
3.3.2.1. Gestión del Empleo	118
a. Gestión de la Incorporación	118
b. Gestión de la Movilidad	119
c. Gestión de la Desvinculación	120

	Página
3.4. Criterios de selección en las administraciones públicas	122
3.4.1: Arbitrarios: Partidistas o de parentesco	125
3.4.1.1: Partidista o clientelismo	126
3.4.1.2. Parentesco	131
3.4.2. Sistema neutral. La meritocracia	133
3.5. La gestión de las personas en latinoamericana	141
3.6. Un servicio civil para Chile	146
3.6.1. El servicio civil chileno	147
<b>Capítulo Cuarto: La municipalidad en Chile</b>	<b>160</b>
4.1. Antecedentes históricos	162
4.2. Servicio electoral	167
4.3. La administración municipal	174
4.3.1. El personal municipal	175
4.3.2. Hacia una reforma municipal	182
4.3.3. Sobre el ingreso a la planta	193
4.3.4. Sobre la capacitación de los funcionarios	198
4.3.5. Sobre la calificación de los funcionarios	198
4.3.6. Movilidad externa	199
4.3.7. Cuantificación del personal a contrata	200
<b>Capitulo Quinto: Estudio de caso: Criterios de selección del personal municipal</b>	<b>204</b>
5.1 Personal de planta	206
5.2. Personal a contrata	230
5.3. Personal a honorarios	250
5.4. Proyecto de reforma municipal: Creación y supresión de empleos	267
<b>Capitulo Sexto: Criterios para la permanencia del personal a contrata</b>	<b>273</b>
6.1. Análisis por Municipalidad	282
6.1.1. Grupo 1	282
6.1.1.1. Antuco	282
6.1.1.2. Cobquecura	283
6.1.1.3. Contulmo	284
6.1.1.4. Ninhue	285
6.1.1.5. Quilaco	286
6.1.1.6. San Rosendo	286
6.1.1.7. Trehuaco	287
6.1.1.8. Reflexiones Grupo 1	289
6.1.2. Grupo 2	289
6.1.2.1. El Carmen	289
6.1.2.2. Hualqui	290
6.1.2.3. Laja	291

6.1.2.4. Los Álamos	292
6.1.2.5. Quillón	294
6.1.2.6. Quirihue	295
6.1.2.7. San Nicolás	296
6.1.2.8. Tucapel	297
6.1.2.9. Reflexión Grupo 2	298
6.1.3. Grupo 3	298
6.1.3.1. Chillán Viejo	298
6.1.3.2. Lebu	299
6.1.3.3. Lota	300
6.1.3.4. Mulchén	301
6.1.3.5. Nacimiento	302
6.1.3.6. Reflexiones Grupo 3	303
6.1.4. Grupo 4	304
6.1.4.1. Penco	304
6.1.4.2. San Carlos	305
6.1.4.3. San Pedro de la Paz	305
6.1.4.4. Tomé	306
6.1.4.5. Reflexión Grupo 4	308
6.1.5. Grupo 5	308
6.1.5.1. Chillán	308
6.1.5.2. Coronel	309
6.1.5.3. Los Ángeles	310
6.1.5.4. Reflexión Grupo 5	311
6.1.6. Grupo 6	312
6.1.6.1. Concepción	312
6.1.6.2. Reflexión Grupo 6	317
6.1.7 Reflexión final	318
<b>Conclusiones</b>	<b>320</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>330</b>
<b>Anexos</b>	<b>344</b>
<b>Summary</b>	<b>390</b>

## INDICE DE TABLAS

Tablas	Página
<b>Tabla N°1</b> Clasificación municipalidades	31
<b>Tabla N° 2</b> : Evolución del personal de planta y a contrata en la administración pública central chilena	151
<b>Tabla N°3</b> : Directivos profesional v/s no profesional	154
<b>Tabla N°4</b> : Resumen alcaldes reelectos 2000 y 2004	172
<b>Tabla N° 5</b> : Evolución personal a contrata municipal según SINIM	202
<b>Tabla N° 6</b> : Resumen pregunta 1, según Spss, personal de planta: ¿Cuántos años lleva trabajando en la municipalidad?	207
<b>Tabla N° 7</b> : Resumen pregunta 2, según Spss, personal de planta: ¿Cuántos años lleva trabajando en la municipalidad como personal de planta?	208
<b>Tabla N° 8</b> : Resumen pregunta 4 , según Spss, personal de planta: Para ingresar al cargo de planta ¿Usted participó de un concurso público?	213
<b>Tabla N° 9</b> : Resumen pregunta 7, según Spss, personal de planta:¿Cómo se enteró del concurso público?	215
<b>Tabla N° 10</b> : Situación previa laboral personal a contrata con menos de una año	235
<b>Tabla N°11</b> : Tabla contingencia según Spss	247
<b>Tabla N°12</b> : Resumen pregunta 1 Spss, personal a honorarios El contrato de prestación de servicio en esta municipalidad lo tiene con:	254
<b>Tabla N° 13</b> : Alcaldes municipalidades región del Bio - Bio, electos 1996, 2000, 2004 y 2008	275
<b>Tabla N° 14</b> : Número personal a contrata proporcionados por municipios	280
<b>Tabla N°15</b> : Burocracia /Gestión del Recurso Humano	324

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
<b>Gráfico N°1</b> : Evolución del recurso humano en la administración pública chilena	151
<b>Gráfico N°2</b> : Años de permanencia en el municipio v/s años como personal de planta	208
<b>Gráfico N°3</b> : Situación laboral previa personal de planta	213
<b>Gráfico N°4</b> : ¿Participó de un concurso público?	214
<b>Gráfico N°5</b> : ¿Cómo se enteró del concurso público?	216
<b>Gráfico N°6</b> : ¿Se debe tener un contacto v/s tuvo contacto para ingresar?	220
<b>Gráfico N°7</b> : ¿Rindió algún examen para evaluar sus competencias para el cargo?	221
<b>Gráfico N°8</b> : ¿Se siente satisfecho en el cargo?	223
<b>Gráfico N°9</b> : ¿Le gusta ser funcionario municipal?	224
<b>Gráfico N°10</b> : Situación Laboral previa (2)	228
<b>Gráfico N°11</b> : Años de permanencia en el municipio	233
<b>Gráfico N°12</b> : ¿Cuántos años lleva trabajando en la municipalidad a contrata?	234
<b>Gráfico N°13</b> : ¿Cuál era su situación laboral previa?	241
<b>Gráfico N°14</b> : ¿Cómo se enteró del puesto a contrata que hoy ocupa?	243
<b>Gráfico N°15</b> : Porcentaje respuestas relacionadas al ingreso a un cargo municipal	246
<b>Gráfico N°16</b> : ¿Se siente satisfecho en el cargo?	248
<b>Gráfico N°17</b> : ¿Le gustaría pasar a ocupar un puesto de planta?	249
<b>Gráfico N°18</b> : Tipos de personal a honorarios	253
<b>Gráfico N°19</b> : ¿Cuántos años lleva trabajando en esta municipalidad?	255
<b>Gráfico N°20</b> : Años como personal a honorarios	256
<b>Gráfico N°21</b> : ¿Cuál era su situación laboral antes de ingresar a honorarios en esta municipalidad?	258
<b>Gráfico N°22</b> : Situación laboral correspondiente a “otros”	259
<b>Gráfico N°23</b> : ¿Cree usted que debe tener un contacto v/s tiene un contacto que le ayudó?	260
<b>Gráfico N°24</b> : ¿Cómo se enteró del puesto a honorarios que hoy ocupa?	262
<b>Gráfico N°25</b> : ¿Se siente satisfecho en el cargo?	263
<b>Gráfico N°26</b> : ¿Le gustaría pasar a la planta?	264
<b>Gráfico N°27</b> : ¿Por qué le gustaría pasar a la planta?	264
<b>Gráfico N°28</b> : ¿Por qué no le gustaría pasar a la planta?	265
<b>Gráfico N°29</b> : Resumen Antuco	283
<b>Gráfico N°30</b> : Resumen Cobquecura	284
<b>Gráfico N°31</b> : Resumen Contulmo	284
<b>Gráfico N°32</b> : Resumen Ninhue	285
<b>Gráfico N°33</b> : Resumen Quilaco	286
<b>Gráfico N°34</b> : Resumen San Rosendo	287
<b>Gráfico N°35</b> : Resumen Trehuaco	288
<b>Gráfico N°36</b> : Resumen El Carmen	290
<b>Gráfico N°37</b> : Resumen Hualqui	291

<b>Gráfico</b>	<b>Página</b>
<b>Gráfico N°38:</b> Resumen Laja	291
<b>Gráfico N°39:</b> Resumen Los Álamos	293
<b>Gráfico N°40:</b> Resumen Quillón	295
<b>Gráfico N°41:</b> Resumen Quirihue	295
<b>Gráfico N°42:</b> Resumen San Nicolás	296
<b>Gráfico N°43:</b> Resumen Tucapel	297
<b>Gráfico N°44:</b> Resumen Chillán Viejo	299
<b>Gráfico N°45:</b> Resumen Lebu	300
<b>Gráfico N°46:</b> Resumen Lota	300
<b>Gráfico N°47:</b> Resumen Mulchen	302
<b>Gráfico N°48:</b> Resumen Nacimiento	303
<b>Gráfico N°49:</b> Resumen Penco	304
<b>Gráfico N°50:</b> Resumen San Carlos	305
<b>Gráfico N°51:</b> Resumen San Pedro de la Paz	306
<b>Gráfico N°52:</b> Resumen Tomé	307
<b>Gráfico N°53:</b> Resumen Chillán	309
<b>Gráfico N°54:</b> Resumen Coronel	310
<b>Gráfico N°55:</b> Resumen Los Ángeles	311
<b>Gráfico N°56:</b> Resumen Concepción	312

## INDICE DE ANEXOS

	Página
<b>Anexo N° 1:</b> Decreto con Fuerza de Ley, planta municipalidad de Concepción.	345
<b>Anexo N° 2:</b> Carta dirigida a los alcaldes	351
<b>Anexo N° 3:</b> Carta respuesta a negativa Ilustre Municipalidad de Los Ángeles	353
<b>Anexo N° 4:</b> Carta solicitando entrevista alcaldesa Ilustre Municipalidad de Concepción	356
<b>Anexo N° 5:</b> Copia respuesta de la Municipalidad de San Pedro de la Paz, respecto a la nómina del personal a contrata	357
<b>Anexo N° 6:</b> Pauta entrevista alcaldes, candidatos a alcalde, dirigente PROTEM, funcionarios.	361
<b>Anexo N° 7:</b> Formato encuesta aplicadas al personal municipal	368
<b>Anexo N° 8:</b> Carta solicitud autorización aplicación encuesta	374
<b>Anexo N° 9:</b> Copia llamado a concurso cargo de planta	375
<b>Anexo N° 10:</b> Copia llamado a concurso por prestación de servicios programa de gobierno.	378

## **CAPITULO PRIMERO**

### **INTRODUCCIÓN**

A finales del siglo pasado, los países latinoamericanos sufrían de inestabilidad política. Golpes de Estado, regímenes dictatoriales y atropello a los derechos humanos eran parte de sus lamentables características. Con el transcurso de los años se ha dado paso a procesos democratizadores, mejorando con ello sus índices macroeconómicos, ya que los inversionistas ven que las reglas de juego se mantendrán en el tiempo y deciden inyectar recursos financieros.

Lo anterior refuerza la idea de que la democracia es un requisito *sine qua non* para avanzar hacia un mejor Estado.

Ahora bien, la democracia por sí sola no mejora las cosas, especialmente en esta región que tiene la gran tarea de salir del subdesarrollo en el que ha estado inmersa desde sus inicios de vida independiente. El rol que juegue el Estado será fundamental para alcanzar niveles de desarrollo, en el que se hagan los esfuerzos necesarios para reducir las graves desigualdades, tan características de la región (CIFP, 2003).

En este camino, los países latinoamericanos deben centrar su atención en sus administraciones públicas, ya que son las ejecutoras de las decisiones del Estado y la cara visible ante los ciudadanos y es por ello que deben ser cuidadosamente tratadas.

Diversos autores, como Barzelay (2003), Ramió & Salvador (2005), Aguilar (2006), y otros, hablan de una nueva gestión pública, que no son otra cosa que importar herramientas usadas en el sector privado con el fin de ser más eficientes en su actuar público. América latina no ha estado ajena a esta propuesta y ha intentado introducir cambios en esta línea. Sin

embargo, la existencia de una gran debilidad ha producido híbridos de esta propuesta, que no permiten obtener buenos frutos en esta materia.

Cuando hablamos de “debilidad” nos referimos a los servicios civiles con que cuentan los países latinoamericanos, en los cuales la inestabilidad laboral, la incompetencia técnica y tantos otros problemas les impiden disponer de administraciones de tipo profesional, necesaria para lograr un mejor Estado y ayudarles a salir de su subdesarrollo (CIFP, 2003).

En cuanto a los criterios de selección, mucho se ha dicho sobre aquellos que se privilegian en las administraciones latinoamericanas. El 2006, el “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina” del BID no hace otra cosa que dejar en evidencia que el clientelismo o criterios no neutrales es lo que más abunda en la región. Brasil y Costa Rica presentan mejores niveles sobre la utilización del mérito como criterio a prevalecer. No siendo la tendencia en la región, estos países representan lo excepcional en esta materia.

Si bien Chile tiene índices en esta materia que podríamos señalar como buenos, aún tiene deficiencias ya que no existen procedimientos estandarizados que garanticen que el mérito prevalezca en las últimas instancias de selección del personal. Tampoco se garantiza la estabilidad, criterio rector que nos enuncia la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). En efecto, en el total de los funcionarios públicos existe un porcentaje significativo de personal que legalmente es transitorio, el personal *a contrata*, cuyos periodos de contratación tienen como duración máxima hasta el día 31 de diciembre de cada año, concluyendo dicho contrato solo por el ministerio de la ley, a menos que con un mes de antelación se les informe de su renovación. En dicho periodo, este personal

tiene la inquietud sobre si procederá su continuidad más allá del periodo legal, y esta inquietud es mayor en los años electorales.

En este sentido, el presente trabajo aborda y centra su atención en aquellos criterios que prevalecen en la provisión y mantención del personal transitorio en las administraciones locales en Chile, específicamente en aquellas comprendidas en la octava región del Bio - Bio que cuenta en la actualidad con 54 comunas, administradas por igual número de municipalidades.

Constatar la realidad en cuanto al personal transitorio en las administraciones locales, cuyo número no es menor, nos dará luces sobre cómo éstas podrían enfrentar los procesos de modernización a nivel local.

### **1.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

Chile, en materia de profesionalización de su administración, ha dado señales de ir por buen camino, ya que en su legislación contempla a personal permanente denominado funcionario de *planta*, cuyos procesos de selección son abiertos a la comunidad siempre que reúnan los requisitos legales establecidos, obligándose para ello realizar un concurso público de antecedentes. Para el caso de la alta dirección pública, desde hace casi dos lustros existe la obligación de utilizar concursos de oposición, en el cual se deben realizar exámenes para constatar de buena manera las competencias de los candidatos sobre el cargo a proveer<sup>1</sup>.

Si bien Chile va bien encaminado, aún le queda mucho por recorrer y muchos obstáculos por sortear. La obligación de utilizar instrumentos

---

<sup>1</sup> Ley 19.820, conocida como del Nuevo Trato y que entró en vigencia el día 23 de junio de 2003, transformó el sistema de provisión de la élite burocrática en meritocrático, situación que no ocurría hasta ese entonces. Más adelante volveremos a esta ley.

objetivos de carácter técnico solo rige para proveer al personal de élite, es decir, a la “alta burocracia”, el que además no forma parte de la carrera profesional. Respecto a los funcionarios de *planta*, solo rige la obligación de realizar concursos abiertos a la comunidad en que se privilegian los antecedentes, no existiendo ninguna exigencia para utilizar procesos más exhaustivos para la seleccionar según los méritos de los postulantes.

Para el caso del personal transitorio denominado funcionario a *contrata* y cuyo número es bastante considerable ya que supera al personal permanente, no existe ningún procedimiento establecido que la autoridad deba utilizar obligatoriamente para proveer dichos cargos, es decir, ni siquiera los antecedentes son vitales en la provisión de este personal, por lo que en este sentido a la ciudadanía no le consta que estos funcionarios, aún cuando sean transitorios, hayan sido seleccionados según sus méritos, por sobre una gama de candidatos. Además, con el tiempo se ha visto que este personal a contrata permanece más allá de la supuesta transitoriedad, agregándose que en muchos casos se les regulariza su situación pasando a la titularidad, y por tanto, otorgándosele estabilidad, atentando con ello, a los principios de igualdad de oportunidad para acceder a un cargo público al resto de los ciudadanos.

De acuerdo a esta realidad, nos surgen las siguientes preguntas:

***¿Cuál es el criterio que prevalece en la contratación y permanencia del personal a contrata en las administraciones locales de la región del Bio - Bio en Chile?***

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

***¿En las administraciones locales de la octava región existirá un itinerario laboral que se inicie en la transitoriedad para luego llegar a la permanencia?***

Para dar respuesta a estas preguntas, esta investigación deberá cumplir con los siguientes objetivos:

## **1.2. OBJETIVOS**

### Objetivo general

Determinar cuál es realmente el criterio más utilizado en la provisión y mantención del personal a contrata de las municipalidades de la región del Bio - Bio.

### Objetivos específicos

- Establecer los criterios utilizados en la provisión del personal a contrata y determinar cuál de ellos es el de mayor uso.
- Determinar la cantidad de años en promedio que permanecen en las administraciones locales el personal a contrata.
- Relacionar cambio de alcalde y de tendencia política con cambios en el personal a contrata.

### Hipótesis

Con la información que nos proporciona el último informe del BID (2006), el cual no establece que Chile sea eminentemente meritocrático en su servicio civil, además, de la inexistencia de obligatoriedad en la

utilización de exámenes de carácter técnico y objetivo, nos planteamos como hipótesis, la siguiente afirmación:

**El criterio más utilizado en la provisión y mantención del personal a contrata, es adscriptivo, de tipo clientelar, en desmedro de la meritocracia.**

### **1.3. MARCO METODOLÓGICO**

Retomando nuestras preguntas de investigación:

*¿Cuál es el criterio que prevalece en la contratación y permanencia del personal a contrata en las administraciones locales de la región del Bio - Bio en Chile?*

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

*¿En las administraciones locales de la octava región existirá un itinerario laboral que se inicie en la transitoriedad para luego llegar a la permanencia?*

Y con el fin de dar respuesta a dichos interrogantes, nos hemos propuesto una serie de pasos. Esta investigación y sus resultados se basan en un trabajo empírico, con el fin de contrastarlo con lo planteado por algunos autores respecto al personal de las administraciones públicas, en específico de aquellos que trabajan en instituciones a nivel local en Chile, como lo son las municipalidades de la región del Bio - Bio.

Principalmente hemos querido contrastarlo con el estudio realizado por el BID (2006), que señala que Chile está en buen camino en materia de

implementación de un servicio civil que tienda a profesionalizar su administración, aun cuando deja en evidencia que le falta camino por recorrer. En esta línea es que nos surge el interés de corroborar el trayecto en el que se encuentra Chile en esta materia, centrándonos en una de sus administraciones como son aquellas de nivel local, sobre todo en materia de respeto a los principios de igualdad y de mérito para el acceso a un cargo público, los que son fundamentales para asegurar que este país realmente va por buen camino.

### **1.3.1. SUJETO DE INVESTIGACIÓN**

Esta investigación centra su interés en el personal transitorio que se desempeña en las administraciones locales de la región del Bio - Bio, el personal a contrata, que de acuerdo al estatuto administrativo, ley 18.883, son considerados funcionarios.

### **1.3.2. ÁMBITO DE ESTUDIO**

Este trabajo limitó en su frontera de estudio a aquellas municipalidades que se encuentran en la Región del Bio - Bio en Chile. Se marginó de este estudio a cuatro municipalidades: Talcahuano, Santa Bárbara, Hualpén y Alto Bio Bio, ya que en el caso de las dos primeras sufrieron el desmembramiento de su territorio en la primera mitad de la década del 2000, por lo tanto fueron afectadas, entre otras cosas, en el tamaño de sus municipalidades y su planta de personal, para dar paso a la creación de las dos últimas comunas mencionadas. Por ello, nuestro universo fue de 50 comunas con igual número de municipalidades, siendo los funcionarios a contrata de dichas instituciones nuestro principal asunto a estudiar.

Nuestro trabajo de campo se centró en estudiar dos áreas. Por una parte, se estudió cuáles eran los criterios utilizados en las municipalidades para proveer cargos de naturaleza pública (permanente y transitorio), centrándonos en el personal a contrata. El segundo punto trata de averiguar si la permanencia del personal a contrata, “supuestamente” transitorio, estaba asociado a la permanencia o no de la autoridad que le había nombrado en el cargo.

### **1.3.3. METODOLOGÍA**

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 Bio - Bio. Se centra en el periodo de tiempo contemplado entre los años 2000 y 2004, para reflejar la realidad del personal a contrata en ese lapso, respecto a la relación que podría haber entre la permanencia de un determinado alcalde y este personal.

Como ya decíamos anteriormente, esta investigación se centró en dos aspectos, para lo cual utilizamos distintas técnicas de recolección de información:

#### **1.3.3.1. PROVISIÓN DEL CARGO**

Sobre los criterios de selección del personal en las municipalidades utilizamos las siguientes técnicas:

- De tipo cualitativa, en la cual intentaremos interpretar a actores que se consideran claves para este estudio, luego de realizarles entrevistas en profundidad.

- De tipo cuantitativa, en la que resumiremos tendencias según una encuesta de tipo cerrada que hemos aplicado al personal municipal de distinta categoría.

Detalles sobre el trabajo de campo

#### ✓ ENTREVISTAS

Con el fin de tener más detalle respecto al tema del personal de las municipalidades, se realizaron entrevistas en profundidad a 7 alcaldes, 2 alcaldes subrogantes, 4 funcionarios de planta de exclusiva confianza, 2 funcionarios de planta de carrera, 3 funcionarios a contrata, 2 candidatos a alcalde y 2 concejales, cuyas entrevistas se encuentran transcritas en su totalidad.

Para ello se estableció una pauta básica para cada categoría, las cuales se encuentran en el anexo 6

Las entrevistas se realizaron entre los años 2008 y 2010.

- Alcaldes y subrogantes

Se realizaron entrevistas a diversos alcaldes o sus subrogantes con el fin de recabar su percepción sobre el personal a contrata y los criterios que habían utilizado para mantener en sus cargos a dicho personal nombrado en administraciones anteriores, como también de aquellos criterios para contratar este tipo de personal bajo sus mandatos. Otro punto a considerar en estas entrevistas hacía mención al proyecto de reforma municipal, especialmente en lo referente a la facultad que se les entregaría a ellos de crear y suprimir empleos, entre otras cosas.

Las entrevistas fueron realizadas a:

- 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 es demócrata Cristiano) y
- Alcalde subrogante de la municipalidad de Tirúa, señor Carlos Umaña (el alcalde es de Renovación Nacional).

Además, estos dos últimos respondieron la entrevista como personal de confianza del alcalde, al desempeñarse como Administradores Municipales. En la misma oportunidad en que se entrevistó al alcalde de Quirihue, participó el administrador Municipal, profesor de profesión, señor Oscar Alarcón. Por la forma de intervención del señor Alarcón y la dejadez del señor alcalde en responder preguntas dirigidas a él, inferimos un gran poder de influencia del primero por sobre el segundo, debido probablemente a la avanzada edad del alcalde.

- Dirigente gremial

Se entrevistó a un dirigente gremial, con el fin de recabar su opinión respecto al proyecto de reforma y a los criterios que según PROTEM se utilizan en los municipios respecto a la contratación de personal a contrata. La persona entrevistada fue el señor Gonzalo Cortés, quien es dirigente gremial de la Federación de Asociaciones de Funcionarios Municipales Técnicos y Profesionales, PROTEM, quien además es funcionario de planta de la Ilustre Municipalidad de Concepción.

- Candidatos a alcalde

Se realizaron entrevistas a dos candidatos a alcalde para la elección del 2008, con el fin de indagar sobre su percepción en los criterios que se utilizaban en la municipalidad a la que postulaban al proveer los cargos, centrándonos en aquellos a contrata. Fue interesante conocer sobre sus intenciones en esta materia ante la eventualidad de resultar electos. Estas entrevistas fueron realizadas a los señores Luciano Silva (independiente pacto Juntos Podemos) y José Fuentealba (militante Unión Demócrata Independiente), ambos postulantes a alcalde de la Municipalidad de Tomé, quienes finalmente no fueron electos.

- Personal municipal

Se realizaron entrevistas a personal a contrata y de planta de carrera, cuya finalidad fue informarnos sobre los criterios que según creían ellos habían prevalecido en el nombramiento de sus puestos de trabajo. Por exigencia de algunos de estos funcionarios de mantener reserva de sus nombres optamos por omitirlos todos.

Otras dos entrevistas se realizaron a personal de planta de exclusiva confianza como lo es la Secretaria Comunal de planificación de Tomé, Srta.

Gerthie Placencia y la Directora de Desarrollo Comunitario de Bulnes, Srta. Carola Inostroza. Además, en esta categoría, los señores administradores municipales de las municipalidades de Curanilahue y Tirúa, a quienes entrevistamos además como alcaldes subrogantes.

- Otros

Para aclarar una situación extraña en la municipalidad de Los Álamos, se entrevistó telefónicamente al concejal, señor Franklin Liencura de la Democracia Cristiana.

Se consideró además, una entrevista a un ciudadano de la comuna de Tomé, quien había presentado sus antecedentes para un cargo de conductor.

También se entrevistó a los señores concejales de la Ilustre Municipalidad de Concepción, señor Álvaro Ortiz de la Democracia Cristiana y señor Patricio Lynch quien al momento de la entrevista pertenecía a la Unión Demócrata Independiente (el alcalde es militante de la Unión Demócrata Independiente), para suplir la carencia que teníamos de la entrevista al alcalde de esta administración.

#### ✓ ENCUESTAS

Se aplicó una encuesta a todos los funcionarios de distintas municipalidades, diferenciada por relación jurídica del empleo, es decir, planta, a contrata y a honorarios de cargo directo municipal y por programas de gobierno, con el fin de saber, entre otras cosas, la forma en que habían ingresado al puesto que estaban ocupando (ver anexo 7).

Las encuestas se aplicaron al personal de las municipalidades de Bulnes, Coelemu, Concepción, Curanilahue, Lebu, Penco, Quirihue, Santa Juana, Tomé y Trehuaco. En algunos casos, se pudo aplicar con autorización formal de la autoridad. En los otros casos, fue imposible acceder a dicha formalidad por lo que se recurrió a la asociación de funcionarios para poder aplicarla. Esto sucedió en las Municipalidades de Penco y de Concepción. En Santa Juana, no se solicitó autorización, ya que se recurrió directamente a un funcionario para que la aplicara de manera informal.

#### Diseño metodológico de la encuesta

El cuestionario se diseñó para ser respondido de manera personal por cada uno de los funcionarios a los que se les hizo llegar y distinto según cada grupo de funcionarios, es decir, para personal de planta, a contrata y a honorarios.

Una vez que se diseñó el cuestionario se procedió a validarlo, con el fin de asegurar su fácil entendimiento por parte de los funcionarios una vez que se aplicara de manera formal.

Para obtener las autorizaciones formales para la aplicación de las encuestas se procedió a enviar una carta dirigida al alcalde solicitando dicha autorización (ver anexo 8).

Respecto al personal de planta, nos interesaba conocer su situación laboral anterior, con el fin de contrastar con lo informado por el BID respecto a que muchos de estos funcionarios previamente estaban en la transitoriedad.

En el caso del personal a contrata, se buscó principalmente conocer los años de permanencia en dicha situación de transitoriedad, como también la forma en que accedieron a dichos cargos.

En el caso del personal a honorarios, el interés fue el mismo que el anterior: conocer los años de permanencia en dicha condición, como también determinar la forma en que llegaron al municipio.

Para las tres categorías de personal, fue importante considerar la pregunta referida a si se sentían satisfechos en el cargo.

#### Elección de la muestra

Esta investigación consideró la consulta a personas que trabajan en las distintas municipalidades, bajo un instrumento tipo cuestionario. Para sacar conclusiones que se puedan generalizar se determinó una muestra representativa (Salinas, 2010).

Sobre la encuesta que se aplicó al personal de planta, a contrata y a honorarios cuyo universo contempla a todos los funcionarios que trabajan en las municipalidades de la región del Bio - Bio, exceptuando a aquellos pertenecientes a Alto Bio Bio, Hualpén, Santa Bárbara y Talcahuano, son:

- Personal de planta: 2.603 (al año 2009)
- Personal a contrata: 883 (al año 2009)
- Personal a honorarios: 433 (al año 2009). Para inferir sobre los resultados, solo consideramos al personal que ha contratado directamente el municipio, no contemplamos aquellos que provienen de programas de gobierno.

Conocido el universo determinamos el tamaño de la muestra, utilizando la siguiente fórmula:

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

Donde:

n: tamaño de la muestra

Z: Nivel de confianza

p: Variabilidad positiva

q: Variabilidad negativa

N: Tamaño de la población

E: Error

Considerando nuestras limitaciones, para el caso del personal de planta utilizaremos un nivel de confianza de un 95% con un margen de error de un 5%. Para el personal a contrata y a honorarios utilizaremos un margen de error de un 7%, por lo que nuestras muestras según el margen de error ya planteado son:

- Planta: 335, sin embargo se aplicó a un total de 341 funcionarios.
- A contrata: 161, sin embargo se aplicó a un total de 175 funcionarios.
- A honorarios de pago municipal: 135, sin embargo se aplicó a un total de 148 personas.

En su mayoría las encuestas se aplicaron durante el año 2009. Un porcentaje menor se aplicó durante enero de 2010, con el fin de obtener el número que fuera representativo según el margen de error ya mencionado para cada categoría de personal.

✓ Otras fuentes

Otro elemento que aportó a esta investigación fue el trabajo de análisis y descripción de cargos que se realizó en las municipalidades de Alto Bio Bio y Tirúa. Si bien la primera de ellas no está considerada en el grupo de municipalidades sujetas al estudio, la información se considera valiosa, ya que es un estudio realizado a todo el personal que trabaja en dicha municipalidad, sin distinción en su relación jurídica, y consistió en aplicar un cuestionario para ver el detalle de sus actividades y se incorporaron preguntas asociadas a la forma en que ingresaron al cargo que desempeñaban, entre otras cosas.

Se aprovechó también la información que se recogió en entrevistas a personal en el marco de un curso de formación, en el que se realizó un análisis y descripción de determinados cargos en las municipalidades de Tomé, Penco y Santa Juana. En este caso la información recabada hizo referencia al proyecto de reforma municipal y en especial a la facultad de crear y suprimir empleos por parte del alcalde. En Tomé se entrevistó al Jefe de Personal, Encargado de Personal, Encargado de Remuneraciones y Encargado de Bienestar. En Penco, a la Directora de Administración y Finanzas, al Tesorero Municipal, al Encargado de Adquisiciones, a la Jefa de Contabilidad y al Habilitado Municipal. En Santa Juana, al Administrador Municipal, al Jefe de Personal y a una Trabajadora Social.

## LIMITACIONES AL TRABAJO REALIZADO

La madrugada del día 27 de febrero de 2010 la región en la que se centró el presente estudio sufrió un terremoto cuyo epicentro se registró en la comuna de Cobquecura con grado 8,8, y posteriormente un maremoto que destruyó muchas localidades costeras. Este hecho, influyó negativamente en el trabajo de campo que se estaba realizando, ya que algunos edificios municipales resultaron destruidos, declarados como inhabitables y otros tantos dañados, por lo que en muchos casos, se debió fusionar en un solo lugar dos o más unidades, provocando hacinamiento y con ello mucho estrés en sus funcionarios, lo que impidió en más de un caso la autorización a aplicar encuestas a sus funcionarios, como también lograr concretar entrevistas con alcaldes, cuyas necesidades del momento eran restablecer el “normal” funcionamiento de sus municipalidades. También se perdió documentación sobre las cuales requerimos información, como fue el caso de la comuna de Tirúa, cuyo edificio fue arrasado por el maremoto.

Con respecto a la Municipalidad más grande de la región, Concepción, la información que se logró obtener fue por canales no oficiales. Por el tamaño de esta comuna se consideró altamente relevante agotar todos los medios necesarios con el fin de obtener la mayor cantidad de información de este municipio. Los canales no oficiales se utilizaron para aplicar la encuesta y obtener el nombre del personal a contrata<sup>2</sup>. En el caso de la entrevista a su alcaldesa se agotaron los medios oficiales y no oficiales para acceder a ella (anexo 4), sin embargo, resultaron infructuosos. Con el fin de subsanar la imposibilidad que teníamos de entrevistar a la primera autoridad del municipio más grande de la región,

---

<sup>2</sup> El dirigente de PROTEM entrevistado, trabaja en la Municipalidad de Concepción y a través de él se pudo aplicar la encuesta y además obtener copia de los decretos de nombramiento del personal a contrata del periodo 2000 – 2004.

optamos como alternativa el realizar entrevistas a dos concejales de distinta línea política (en lo formal), Señor Patricio Lynch de la Unión Demócrata Independiente, y señor Álvaro Ortiz de la Democracia Cristiana. Luego de realizar la entrevista al señor Lynch nos dimos cuenta que su postura respecto a las actuaciones de la ex alcaldesa y del actual alcalde, ambos militantes de la Unión Demócrata Independiente, era claramente de oposición<sup>3</sup>.

### **1.3.3.2. PERMANENCIA EN EL CARGO**

Para averiguar o relacionar la permanencia del personal a contrata con la continuación de la autoridad que le nombró en el cargo, utilizamos las siguientes técnicas de recolección de información:

- Datos estadísticos que nos proporcionan instituciones como el Sistema Nacional de Información Municipal ([www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)).
- Los datos electorales del periodo 2000 y 2004 respecto a las autoridades electas.
- Datos proporcionados por las municipalidades sobre el personal a contrata en el periodo 2000 y 2004.

Sobre el trabajo de campo

- A través de cartas formales dirigidas a los alcaldes de las distintas municipalidades de la región del Bio - Bio, se solicitó los nombres del personal a contrata vigente al 31 de diciembre de 2000, 01 de enero de 2001, 31 de diciembre de 2004 y 01 de enero de 2005, con el fin de

---

<sup>3</sup> El Concejal Patricio Lynch por sus constantes desacuerdos con la primera autoridad del Municipio de Concepción, renunció al partido UDI en marzo de 2011.

contrastar el cambio producido al término e inicio de un periodo alcaldicio. Reiteramos una nueva carta a aquellos municipios que no nos respondieron (ver anexo 2)<sup>4</sup>e incluso en el caso de la Municipalidad de los Ángeles debimos enviar una tercera carta, ante la negativa de parte de ellos de entregar los datos argumentando una ley que no correspondía (anexo 3).

- Se utilizaron los datos electorales de las elecciones a alcalde de los años 2000 y 2004, junto a las tendencias políticas de quienes dejaban y asumían los cargos edilicios.

En el capítulo sexto contrastamos ambas fuentes con el fin de indagar sobre la existencia de una relación entre los alcaldes salientes, de reciente elección y reelectos con la marginación o mantención del personal a contrata, nuestro principal sujeto.

Hay comunas de gran cantidad de habitantes, como la capital de la región, Concepción, que supera las 200.000 personas<sup>5</sup>, y otras muy pequeñas, como San Fabián de Alico, que no llega a los 5.000 habitantes<sup>6</sup>. En esta línea, este trabajo clasificó a las municipalidades por el tamaño de

---

<sup>4</sup> Entre los municipios que nos entregaron sus datos sobre el personal a contrata en los periodos en que se sustenta este estudio, podemos señalar a: Tomé, Quirihue, Los Ángeles, Chiguayante, Antuco, Cobquecura, Florida, Ranquil, San Rosendo, Trehuaco, Arauco, El Carmen, Hualqui, Laja, Lebu, Mulchén, Nacimiento, Quillón, Quirihue, Tucapel, Yungay, Penco, San Carlos, San Pedro de la Paz, Coronel. Se dispone también de la información de la Municipalidad de Concepción, la que fue entregada por canales no oficiales. Debemos señalar que se hizo envío de una primera carta solicitando esta información, a la cual respondieron 10 municipios, posteriormente con una segunda carta respondieron 16 Municipalidades. A la Municipalidad de Concepción se le envió de forma personalizada en una tercera oportunidad, quien respondió oficialmente pero entregando solo el número del personal, obviando los nombres del personal. En el caso de la Municipalidad de Los Ángeles, a la primera misiva negaron respuesta amparándose en la ley de protección de datos, pero ante la aprobación de la ley de transparencia y acceso a la información pública, con una segunda carta, respondieron satisfactoriamente.

<sup>5</sup> Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, para el año 2010, la población de la comuna de Concepción sería de 212.000 personas.

<sup>6</sup> Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, para el año 2010, la población de la comuna de San Fabián sería 3.503 personas

la población de la comuna que administra, la que se señala a continuación en la siguiente tabla<sup>7</sup>:

**Tabla N° 1**  
Clasificación de Municipalidades

<b>N</b>	<b>COMUNA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>CLASIFICACIÓN</b>
1	CONCEPCIÓN	227768	<b>GRUPO 6</b> Mayor de 200.001 habitantes
2	LOS ANGELES	195813	<b>GRUPO 5</b> Entre 100.001 y 200.000 habitantes
3	CHILLÁN	175585	
4	CHIGUAYANTE	115366	
5	CORONEL	107508	
6	SAN PEDRO DE LA PAZ	94827	<b>GRUPO 4</b> Entre 50.001 y 100.000 habitantes
7	TOMÉ	55764	
8	PENCO	52389	
9	SAN CARLOS	51335	
10	LOTA	48045	<b>GRUPO 3</b> Entre 25.001 y 50.000 habitantes
11	ARAUCO	41153	
12	CAÑETE	33535	
13	CURANILAHUE	30855	
14	CABRERO	29532	
15	CHILLÁN VIEJO	29199	
16	MULCHÉN	28517	
17	NACIMIENTO	26145	
18	LEBU	25790	
19	COIHUECO	24714	<b>GRUPO 2</b> Entre 10.001 y 25.000 habitantes
20	HUALQUI	21934	
21	BULNES	21542	
22	LAJA	20964	
23	LOS ALAMOS	20723	
24	YUMBEL	20572	
25	YUNGAY	18234	
26	SAN IGNACIO	15770	

<sup>7</sup> Esta clasificación solo contempla 50 de las 54 comunas, ya que como dijimos al iniciar este estudio, 4 comunas han sido marginadas.

27	QUILLÓN	15525	habitantes
28	COELEMU	15461	
29	TUCAPEL	13442	
30	SANTA JUANA	13331	
31	QUIRIHUE	11851	
32	EL CARMEN	11830	
33	PINTO	10883	
34	TIRUA	10859	
35	QUILLECO	10396	
36	ÑIQUÉN	10063	
37	SAN NICOLÁS	10051	

38	FLORIDA	9867	<b>GRUPO 1</b> Hasta 10.000 habitantes
39	PEMUCO	9120	
40	NEGRETE	8933	
41	NINHUE	5278	
42	CONTULMO	5188	
43	COBQUECURA	5173	
44	PORTEZUELO	5061	
45	TREHUACO	4995	
46	RANQUIL	4983	
47	ANTUCO	3774	
48	QUILACO	3722	
49	SAN ROSENDO	3627	
50	SAN FABIÁN	3503	

Esta clasificación nos permitirá concluir en relación a cada grupo de municipalidades en el capítulo sexto.

#### **1.4. ESTRUCTURA DE LA TESIS**

Esta tesis se divide en siete capítulos, siendo el primero de ellos la presente Introducción y marco metodológico que guió esta investigación, detallando las fuentes utilizadas, los alcances y limitaciones del estudio.

El segundo capítulo, basado en diversos autores, abordará la temática de la administración pública y sus procesos de reforma, desde aquellos denominados burocráticos hasta nuestros días que conocemos como posburocráticos, centrándonos en las dificultades o más bien en aquellas debilidades que América latina presenta para abordar los procesos de mejora. Concluiremos dicho apartado con las reformas que Chile ha implementado en las últimas tres décadas, dejando en evidencia que en materia del personal de sus administraciones públicas, ha sido el tema más descuidado.

El tercer capítulo nos aportará aquello referido a la gestión del recurso humano, específicamente en cuanto a la gestión del empleo y los criterios que usualmente pueden ser utilizados para la provisión del personal. La última parte de este apartado centrará su atención en la gestión del personal en Chile.

El cuarto capítulo nos introduce al mundo local en Chile, en que las municipalidades son los entes encargados de administrar el territorio local, para luego centrarse en el personal y la forma de regulación particular.

El quinto capítulo analizará los resultados, según las entrevistas realizadas y encuestas aplicadas, en relación al personal que se desempeña en las administraciones locales.

El sexto capítulo centra el análisis de los resultados en función de lo ocurrido en el periodo 2000 a 2004, respecto a la permanencia del personal a contrata.

Un último apartado presenta las conclusiones a las que se llega luego de la investigación realizada.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU NUEVA GESTIÓN**

La administración pública es y seguirá siendo la cara visible del Estado. Es el ente encargado de ejecutar las decisiones políticas que adoptan las autoridades, hayan sido éstas electas o no. Aun cuando el Estado es el máximo responsable del bienestar de la sociedad, a quien se evalúa es a su administración. Esta ha sido el centro de atención en las últimas décadas, no sólo desde la sociedad en la cual interviene sino también en el plano académico y político.

Su forma tradicional de organización, la burocrática, ha sido blanco de críticas desde sus inicios. A esta se le ha ido sumando una nueva realidad, un nuevo contexto, una sociedad más compleja con ciudadanos más autónomos y conocedores de derechos, reclamando y exigiendo de la administración una atención más eficiente y eficaz, con orientación hacia la calidad y con mayor receptividad en sus actuaciones. Sumado a lo anterior, una serie de problemas que han enfrentado los Estados ha traído como consecuencia reformas a sus administraciones públicas con el fin de revertir los efectos negativos de la crisis.

Para entender mejor lo anterior, analizaremos la administración pública y el contexto de reformas que ha debido enfrentar desde sus inicios, hasta aquellas consideradas como posburocráticas.

## **2.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública es un elemento del Estado y nace precisamente con la idea moderna de éste. La importancia y la atención que se da al ciudadano, la distingue respecto a la anterior administración, conocida como regia, en que los intereses del soberano eran los que primaban.

En el pasado<sup>8</sup>, los agentes que se empleaban -subordinados unos a otros- tenían como principal característica ejercer sus labores al servicio del Rey. Posteriormente la despersionalización del poder hace que los agentes pasen de ser servidores del Rey a ser servidores del Estado. Las transformaciones de aquella época hacen que la administración cobre su propia identidad, dejando atrás la manipulación que ejercía el monarca a su antojo y a su propio interés. Nacía entonces esta nueva institucionalidad administrativa, ahora no como un brazo del Rey sino al servicio de la sociedad y sometida, a su vez, a la legislación emanada del parlamento, lo que sin duda fue un gran cambio para los ciudadanos por cuanto sus intereses habían cobrado protagonismo. Ahora el Estado, a través de su administración, vela por ellos y los protegía de cualquier arbitrariedad.

### **2.1.1. DEFINICIÓN**

La administración pública se distingue en función del alcance de sus servicios. Una definición que consideramos más certera y sencilla es la que nos proporciona el catedrático italiano Guido Zanobini (1958A:13), que señala que es “l'attività pratica che lo Statu dispiega per curare, in modo immediato, gli interessi publici che assume nei propri fini/”. En resumen, nuestro autor nos señala que las administraciones públicas son la

---

<sup>8</sup> Hasta finales de la época del Renacimiento y coincidiendo con el inicio de la época moderna.

concreción del Estado para poder cumplir con su finalidad, entendida como el bien común de la sociedad. Con ello, reafirmamos el hecho de que la administración pública es considerada como un elemento del Estado, ya que a través de ella, se lleva a la práctica el actuar del mismo, por ser éste, un ente abstracto que lo hace incapaz de desenvolverse por sí mismo. En la misma línea, Wilson nos señala que: “Administration is the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself” (Wilson,1887:198), lo que podemos resumir en tres palabras “Gobierno en acción”.

Con el tiempo y como consecuencia del aumento de los asuntos de los cuales debía hacerse cargo el Estado, la administración pública fue creciendo en tamaño, para poder ejercer adecuadamente el poder, prestar servicios a la ciudadanía y planificar e intervenir en la economía de forma directa e indirecta (Baena, 2001). De esta forma, ante una explosión de asuntos de los cuales debía hacerse cargo el Estado, éste debió extender su administración para funcionar adecuadamente, lo que significó una construcción paulatina de su aparato administrativo llegando a transformarse en una gran estructura, cuyo volumen ralentizó una serie de actuaciones perjudicándose a sí mismo, como también a la propia sociedad. Así, la administración creció cuantitativamente en términos de recursos presupuestarios y humanos, como también en cuanto a órganos administrativos. En términos cualitativos también progresó, debido a la diversificación de funciones y tareas a atender (Olías de Lima, 2006).

Sin embargo, con el paso del tiempo se ha podido conocer de una serie de cuestionamientos sobre el desempeño de la administración pública, ya que la ciudadanía de hoy, más educada e informada, exige de sus administraciones la plena satisfacción a sus demandas y que al no

sentirla así, la enjuicia y critica. Producto de los avances que se han producido en distintas materias, como aquellas de orden político, social y económico, la sociedad se ha tornado más compleja y más demandante. Conocedora de sus derechos, ha estado exigiendo mayor eficiencia en la atención de sus intereses, cuestionando y esperando más interés de parte de su administración.

Lo anterior ha obligado a las administraciones públicas a estar en constante transformación, ya sea por adaptación a las nuevas exigencias como también a los avances que nos ha traído la modernidad<sup>9</sup>.

### **2.1.2 SOBRE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La administración pública, por la complejidad que le hace única y el volumen que fue adquiriendo, requirió adoptar un modelo que le permitiera adecuarse y así poder cumplir con sus objetivos. El modelo adoptado debía responder al entorno que le rodeaba y la realidad que vivía, con el fin de determinar cuál era el más indicado para ella. Este modelo, que si bien formalmente nace como tal a comienzos del siglo XX, había sido implementado desde mucho antes por distintas administraciones<sup>10</sup>.

La presentación formal a la que nos referimos tiene relación con la sistematización coherente de una serie de premisas que debían observarse en una organización de tipo legal racional, como lo era la administración pública, que ya venía formando parte de un deber ser de las instituciones. En este contexto se formalizó un modelo de organización llamado burocrático (Nieto, 1976).

---

<sup>9</sup> Asimismo, la aparición de una nueva preocupación como lo es la atención del medio ambiente o la existencia de un nuevo contexto internacional, en el cual en muchos casos ha supuesto la eliminación de fronteras.

<sup>10</sup> Como también en el caso de una privada como lo era la referida a la iglesia Católica (Nieto, 1976).

Una vez que surge este modelo como una alternativa válida, las distintas administraciones comienzan a aplicarlo en distintas fases, algunos de manera total y otros de forma parcial, lo que incluso para algunos países aún no se termina de implementar.

Muchos autores han tratado en extenso sobre este modelo, por lo que no pretendemos profundizar en ello, sino más bien hacer un recordatorio sobre el tema.

Este modelo supone asignar a los funcionarios la ejecución de funciones altamente especializadas. Sus funciones formales están establecidas en distintas normas legales y reglamentarias. En este punto, Weber señala que las atribuciones están, por lo general, establecidas “mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo” (Weber, 2002:716). Así, las acciones deben estar amparadas en reglas y normas diseñadas previamente de forma racional, con lo cual, la conducta es altamente predecible (Macionis & Plummer, 2007: 142).

Otra de sus características es el formalismo en el detalle de las actividades a realizar, lo que hace a la administración burocrática respaldar toda documentación en borradores y minutas. Las mismas actividades a desarrollar se encuentran respaldadas por manuales de procedimientos. Así, con el transcurrir del tiempo, la documentación acumulada se mantiene en grandes y numerosos archivos que, a su vez, permitirán servir de pauta para el futuro de la organización. De alguna forma esto ha dado paso a un viejo dicho “el corazón de la burocracia no son las personas sino el papeleo” (Macionis y Plummer, 2007: 142).

Otro punto se refiere a la jerarquía y la estructuración de su poder, en la cual existe una estructuración piramidal en que las decisiones

tomadas en el nivel superior determinan las acciones que se realizan a nivel inferior. Así, los miembros tienen un superior por encima de ellos, y a su vez, pueden tener personas a su supervisión (Macionis y Plummer, 2007: 142). En un mismo orden jerárquico, existe un control y supervisión por parte del ocupante del cargo superior por sobre el ocupante del puesto inferior. De esta forma, el “puesto de arriba supervisa al de abajo, pero también hay una división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo del inferior” (Harmon y Mayer, 1999).

Los funcionarios son seleccionados bajo principios de mérito. El personal es parte de un servicio civil de carrera en el cual va ascendiendo por su capacidad y mérito. El cargo es visto como una profesión, por lo que se exige una serie de conocimientos tanto para el ingreso como para la ocupación del cargo. Esta evaluación que se hace al personal para determinar al mejor para el puesto, implicó para la época enfrentarse con la forma habitual de selección que era privilegiar a los parientes frente a las personas extrañas (Nieto, 1976).

Por último, el poder del funcionario es impersonal y procede de la norma que ha creado el cargo. Los integrantes de la organización no son propietarios de los medios de producción; son profesionales, especialistas y asalariados. Su actividad principal es desempeñar su puesto de trabajo, por lo que los caprichos personales quedan al margen. Esta impersonalidad tiende al tratamiento uniforme de las personas a las que se dirigen los servicios prestados por los funcionarios (Macionis y Plummer, 2007: 142).

En resumen, las propuestas planteadas en este modelo permiten a la administración proveerse de los medios necesarios para actuar según criterios de imparcialidad al disponer de un personal que goza de la competencia necesaria para el desempeño del cargo, como también de

actuar según lo establecido en las distintas normas que le regulan. El hecho de estructurar de forma jerárquica al personal obliga al funcionario a cumplir con su labor de forma disciplinada y no al libre albedrío.

Este modelo encaja perfectamente con un entorno estable, no competitivo y sin complejidades, condiciones presentes en el momento en que se comienza a aplicar. En esa época existía una modernidad racionalizadora que se caracterizaba por el dominio de la predictibilidad, la calculabilidad y el control de la tecnología (Ramió & Salvador, 2005).

Las debilidades de este modelo fueron reconocidas y constatadas casi de forma paralela a la implementación de sus propuestas. Desde ese entonces, diversos autores fueron presentando a la luz dichas falencias. Si bien podríamos dedicarnos en extenso a exponer los problemas suscitados, solo señalaremos que se derivaron de una mala interpretación que los propios funcionarios públicos hacían de las propuestas burocráticas, ya que en su trabajo diario se limitaban solo a cumplir las normas, no importando en absoluto el resultado obtenido. Con ello, los ciudadanos que eran - en el discurso- la mayor preocupación del Estado y su Administración Pública, no eran más que “usuarios resignados” a recibir la prestación de los servicios públicos sin derecho a reclamo. Los funcionarios se acostumbraron a desplazar los objetivos originarios de la Administración Pública, provocando con ello rigidez e incapacidad para adaptarse al cambio.

Lo anterior trajo como consecuencia que, para los ciudadanos y estudiosos del tema como Crozier (1969) y Merton (2002), la administración pública se fuera transformando en instituciones complicadas, lentas y retrógradas, refiriéndose con el tiempo a lo burocrático en términos peyorativos.

El tiempo siguió transcurriendo y la sociedad fue conociendo sus derechos, los cuales ha ido exigiendo y le ha demandado a la administración pública transformaciones tales que impliquen que los servicios prestados sean de calidad.

### **2.1.3. HACIA UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN**

La sociedad de hoy ya no actúa de forma previsible como lo hacía antaño. Tampoco mantiene un rol pasivo respecto a sus derechos, se ha vuelto más compleja y conocedora de lo que le corresponde como ciudadanía, por lo que está demandando más eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios que debe proporcionarle el Estado. El ciudadano actual posee mayor información y, en conciencia de su condición de contribuyente, le demanda al Estado y su administración. Por lo mismo, las instituciones públicas deben responder adecuadamente a estos nuevos requerimientos y debe desenvolverse de forma eficiente.

Sin embargo, no fue sino la grave crisis fiscal en la década de los setenta del siglo XX que afectó principalmente a los Estados de Bienestar, la que desencadenó una reacción en cadena en pos de reformarse para sobrevivir y responder como se le estaba exigiendo (Aguilar, 2006).

La grave situación obligó a muchos Estados a tomar medidas para solucionar estos problemas de adaptación y de crisis, iniciando una serie de cambios que afectaron de forma positiva o negativa a sus instituciones, tanto en el ámbito económico, político, gubernamental y administrativo. Las reformas en su conjunto tuvieron gran impacto en la sustancia del Estado (Martínez, 2003), lo que nos permite afirmar que todos los procesos de cambio producidos y reproducidos a finales del siglo pasado fueron reformas a los Estados.

Es importante tener en cuenta que en cualquier proceso de reforma, especialmente en aquellas instituciones de carácter público, es su personal el que debe ser cuidadosamente considerado.

Como decíamos, existía una crisis del modelo burocrático debido al excesivo afán de los funcionarios de privilegiar los medios por sobre los fines, con lo cual poco importaban los intereses de los ciudadanos. Esto se vio agudizado debido a los problemas de déficit fiscal, ya que las administraciones públicas no disponían de mayores recursos para atender las nuevas demandas que iban apareciendo producto de la misma crisis, trayendo como consecuencia más desilusión para los ciudadanos. En este sentido, “los hechos de las reformas precedieron a los conceptos y las decisiones de reforma de los gobiernos antecieron a la teoría” (Aguilar, 2006:144). Es decir, ante la avalancha de reclamos y exigencias por parte de la ciudadanía, al Estado y su administración pública no le quedó más que reformarse. Sobre los diversos cambios emprendidos y reformas aplicadas, varios autores asignaron múltiples conceptos, como: “paradigma posburocrático”, “gobierno empresarial, emprendedor”, “gerencialismo”, “gobierno por el mercado” y “nueva gestión pública”<sup>11</sup>, siendo este último el que ha tenido más éxito en su utilización<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Paradigma Posburocrático fue introducido por Michael Barzelay y Babak Armanjani [*Managing state government operations: changing visions of staff agencies*, 1990]. “Gobierno empresarial, emprendedor” por Osborne y Gaebler [1992]; “gerencialismo” por Pollitt [1993], “gobierno por el mercado” por Sele [1993] y “nueva gestión pública” por Christopher Hood [1989] (Aguilar, 2006:144)

<sup>12</sup> A este conjunto de conceptos se sumó el de “new governance” (nueva Gobernanza), al cual en más de alguna oportunidad se ha utilizado como sinónimo, sin embargo, la diferencia con nueva gestión pública, radica en que el primero señalaba los cambios que se estaban dando entre gobierno y sociedad y por ende, a las nuevas formas de conducción social que el gobierno comenzaba a practicar, en cambio la nueva gestión pública se refería a los cambios de estructura, instrumental y de operación de la Administración Pública. Nueva Gobernanza sería “modo como la sociedad contemporánea se coordina para definir sus valores y objetivos de convivencia y se coordina para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de auto organización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general),

#### **2.1.4. REFORMAS ADMINISTRATIVAS POSBUROCRÁTICAS**

Para las administraciones públicas es muy importante no perder el rumbo, ya que son los ciudadanos a quienes deben su atención y en función de ello deben adecuarse para responderle satisfactoriamente. Sin embargo han debido enfrentar un sinfín de situaciones que han impedido lograr a cabalidad con dicho objetivo. Se suman, además, los problemas que enfrentaron y siguen enfrentando los Estados, que afectan a la gestión misma de las administraciones públicas, recrudeciendo así la crisis en que se han visto inmersas las administraciones públicas. Desde que el entorno comenzó a ser impredecible y su modelo de organización incapaz de adecuarse a ello, surgió la necesidad de reformarse por lo que modernizarse o actualizarse venía gestándose desde mucho tiempo atrás. Como ya habíamos dicho, los cambios profundos que comenzaron a darse en materia de gestión coincidieron con la respuesta que los Estados hicieron para enfrentar la crisis de los años setenta y ochenta. En este sentido, los ajustes realizados y las reformas emprendidas son las que hoy conocemos con diversos nombres pero que para este estudio unificaremos en “posburocráticas”.

La crisis vivida, que en sus inicios afectó a los Estados de Bienestar, fue cruzando fronteras, arrastrando años después a los países de Latinoamérica. Éstos, para resolver su situación, comenzarían a endeudarse con el fin de reactivar su crecimiento económico y así mantener su “legitimidad y confianza social” (Aguilar, 2006:60).

Estas dificultades mostraron a los gobiernos como incapaces de llevar o mantener a sus países a niveles “aceptables de desarrollo,

---

además de o junto con las formas de la dirección gubernamental, que adquieren perfiles más horizontales, interactivos y asociativos” (Aguilar, 2006)

bienestar y seguridad social” (Aguilar, 2006:61). En esta línea, quedaban demostradas una serie de incompetencias, ya sea en materia financiera, normativa, política o administrativa. Todo este caos no hizo sino plantear un nuevo tipo de relación, hasta esa época vertical y un poco en solitario, que llevaban los distintos gobiernos (Aguilar, 2006).

Los ataques al desempeño del Estado en este periodo iban directo al corazón de sus administraciones públicas. Los ciudadanos veían que no se estaban satisfaciendo sus demandas según sus requerimientos y culpaban a la cara visible del ejecutor de las decisiones políticas, es decir, la administración pública. Independiente de la real causa<sup>13</sup>, ésta fue juzgada sin derecho a defensa, y por ello se hizo necesario reformarla.

Se comenzó por controlar la bancarrota fiscal y evitar con ello volver a ese estado económico catastrófico. En este plano se apuntó al redimensionamiento del Estado, se analizó el tamaño y se redujo de forma drástica el aparato administrativo, de sus empresas y territorios de intervención, entregando en muchos casos a agentes privados las funciones de las cuales se estaba desprendiendo. Luego se intentó reestructurar su administración pública según un adecuado plan financiero, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas ineficientes e innecesarios (Aguilar, 2006). Lamentablemente ello llevó a una reducción de la plantilla del personal.

Si bien para resolver los problemas se procedió a implementar una serie de reformas, aquellas del tipo administrativo son las que cobran mayor protagonismo. Ante la aparición de un nuevo ciudadano informado que utilizaba criterios de mercado para evaluar los servicios públicos, y que

---

<sup>13</sup> En general, la ciudadanía no hace mayor análisis sobre las verdaderas causas de una mala gestión de sus administraciones públicas. Las críticas se hacen a quien le proporciona mal o le niega un servicio.

al no sentirse satisfecho demandaba y exigía de la administración pública mejor calidad en la prestación de los servicios, éstas estaban siendo cuestionadas lo que le obligó a replantear su forma de gestionar.

Estas reformas de tipo administrativas y que hemos consensuado en señalar como posburocráticas, han consistido básicamente en el uso de técnicas que utiliza el sector privado con el objetivo de obtener buenos resultados y cuyo principal beneficiado “supuestamente” son los ciudadanos que reciben los servicios que otorga la administración pública, disponiendo para ello de una panoplia de instrumentos para ser utilizado en distintas circunstancias.

En este sentido nos parece de utilidad exponer de forma breve en qué consisten estas propuestas que apuntan a una nueva gestión pública, aquellas que deben ir de la mano con la presencia de funcionarios preparados y en sintonía con las reformas que se quieran realizar. Para ello, evocaremos lo que señala Olías de Lima (Coord. 2001):

➤ Reducción del tamaño del sector público: Este punto ha sido ampliamente debatido, ya que afecta al núcleo central sobre el rol del Estado. Por un lado, a través de procesos privatizadores se le entrega a la sociedad el ejercicio de determinadas funciones que han sido (o son) realizadas por el Estado y que resultaban extremadamente costosas e ineficientes, con el convencimiento de que el sector privado lo hará (haría) mejor. La línea de achicar el tamaño del Estado no tiene que ver con la eliminación ni desaparición de servicios públicos, sino más bien con

traspasar a terceros la ejecución de actividades secundarias o no directamente productivas, ejerciendo la titularidad el Estado<sup>14</sup>.

➤ Descentralizar las organizaciones: con el modelo burocrático, las administraciones públicas se han mantenido distantes de la realidad que afecta a la sociedad. La propuesta de la nueva gestión pública busca reintegrarla a la sociedad, acercándola para enterarse de sus necesidades y demandas con la idea de que las decisiones que se adopten se ajusten a las realidades de cada situación, considerando para ello las peculiaridades de cada caso.

➤ Jerarquías aplanadas: Producto de la voluminosa estructura de las administraciones públicas<sup>15</sup>, la multiplicidad de puestos de jefatura en muchos casos no se justifica/ba<sup>16</sup>. La idea de aplanar tiene efectos como la mejora interna de la gestión, ya que el camino para emprender y completar un proceso se acorta, son menos los “jefes” que intervienen, hay menos interferencia y distorsiones en los mensajes.

➤ Ruptura del monolitismo y especialización: Lo que subyace a esta propuesta, en la línea de dejar atrás las grandes organizaciones administrativas, tiene que ver con crear organizaciones más

---

<sup>14</sup> Para acoger esta propuesta, se debe cambiar de mentalidad. Aquella que reconoce que solo la Administración pública es capaz de dirigirse y de administrarse; como también de dirigir y administrar a la sociedad al margen de cualquier participación ciudadana. Tesis, en la cual se considera al gobierno como eje central en la dirección de la sociedad, tan propio de los países subdesarrollados e incluso en vías de desarrollo.

<sup>15</sup> Tan característico en países de América latina, que aún cuando han iniciado procesos privatizadores, con el tiempo, en algunos casos, se han iniciado procesos de nacionalización, como sucedió con las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de la República de Argentina a finales del año 2008. Bolivia y Venezuela, también han iniciado muchos procesos de nacionalización de áreas que previamente habían sido privatizadas.

<sup>16</sup> Esta realidad, supone que su existencia se debe o se relaciona con conseguir o mantener cuotas de poder e influencia. También el hecho que por lo escuálidas de las remuneraciones públicas de alguna forma se les trata de compensar con otorgar un status de jefatura. En algunos países de América latina, y en especial en el área local, las jefaturas gozan de mucho prestigio.

pequeñas y que se adapten al entorno. La idea es crear agencias o algo parecido a las organizaciones autónomas (manteniendo su vínculo jerárquico, lo que no sucede con las agencias).

➤ Desburocratización y competencia: Recordemos que hoy los entornos son cambiantes con sociedades más exigentes, lo que hace necesario responder de manera eficaz y eficiente. Para ello se debe eliminar el lastre del procedimentalismo y el formalismo como un fin, para dar paso, de una vez por todas, a ser utilizado como un medio más. Además, se debe introducir la competencia entre organizaciones para proveer un mejor servicio<sup>17</sup>, en la medida de lo posible.

➤ Desmantelamiento de la estructura estatutaria: La nueva gestión pública apunta a una gestión basada en los resultados, lo que se ve limitada por la estructura estatutaria que rige al personal público que impide la competencia. La falta de adecuación a los cambios provoca desmotivación laboral, poco o nulo incentivo para el desempeño, con una clara orientación hacia los medios en desmedro de los fines. Las propuestas en este sentido tienen que ver con asociar el puesto y la retribución con el desempeño y la motivación. Veremos más adelante que América Latina, para iniciar o acoger esta propuesta, debe primero disponer de un personal acorde a las propuestas burocráticas.

➤ Clientelismo: Este punto se presenta como una gran novedad respecto al modelo burocrático, por cuanto deja atrás el concepto de usuario frente a la administración, volcándose a otro concepto radical, en el cual la noción cliente es la que prevalece y es la fuente de preocupación de las administraciones en la provisión de bienes y servicios.

---

<sup>17</sup> No es tan factible introducir este mecanismo, por cuanto si la organización es ineficiente sería difícil que dejara de existir o reconvertirla, como sucede con las empresas privadas que al ser ineficientes pueden dejar de existir

En este nuevo esquema, considerarlo cliente es elevarlo de categoría, transformarlo de simple receptor a actor, darle la importancia y el poder sobre los servicios que recibe (Ramió & Salvador, 2005).

Sobre el concepto de “cliente”, aun cuando seguiremos en la línea de lo posburocrático, nosotros optamos por el concepto de “ciudadano”, ya que reconocemos que en estos tiempos la administración existe gracias a un “ciudadano” que cumple con sus obligaciones para con el Estado y por lo mismo como “ciudadano” debe recibir de parte de Estado servicios de calidad (Ramió & Salvador, 2005).

➤ Evaluación: este punto tiene que ver con desplazar el antiguo esquema de control basado fundamentalmente en aquellos de corte legal y financiero contable, por el de la evaluación. El planteamiento de la nueva gestión pública, es que “se puede mejorar aquello que se mide y, en este sentido, la evaluación permite disponer de información apreciables susceptibles de distintos usos” (Ollas de Lima, coord., 2001). Sin duda que la incapacidad que tenían las administraciones para adaptarse a su realidad era precisamente por carecer de evaluación, en que se reconocieran los errores y se propusieran alternativas de solución.

➤ Cambiar la cultura: Nadie podría discutir que al enfrentarse a cambios, como lo es la implementación de una nueva forma de gestionar la administración pública, uno de los obstáculos que se encuentran es la “reticencia de los funcionarios a asumir pautas distintas en su trabajo”<sup>18</sup>, por lo que hay darle la importancia al conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio que forman parte de la cultura de la organización, la que si no se le impregna de las bondades de aceptar el cambio, puede ser un freno a lograr los objetivos que se plantea la nueva

---

<sup>18</sup> Ollas de Lima, cita un estudio de Lipsky del año 1980, para afirmar dicha reticencia.

gestión pública. El peso cultural es un tema importante, el cual abarca diversos aspectos como también matices.

El punto anterior, sin duda, merece principal atención ya que cualquier intención de cambio debe considerar las prácticas y consensos al interior de las administraciones públicas, ya que de no hacerlo, puede tener resultados poco gratos para los mismos reformadores. Las personas de por sí se resisten al cambio si no visualizan los beneficios de ello. Veremos que para América Latina esta consideración necesaria ha sido inexistente y por ello, no se han visto aún los buenos frutos.

#### **2.1.5. POSBUROCRACIA EN CONFLICTO CON LA BUROCRACIA.**

Al recordar las propuestas posburocráticas podemos encontrar algunos desencuentros con la burocracia. La nueva sociedad marcada por el fenómeno de la globalización, en conjunto con los aportes de una administración posburocrática, han provocado este desencuentro (Villoria, 2006:37). Sin duda, este pseudo conflicto se debe a las mismas personas:

- Una sociedad del conocimiento que se encuentra en constante transformación se enfrenta a la burocracia basada exclusivamente al apego a las rutinas y procedimientos por parte de los funcionarios y que tiene que ver con las disfunciones que nos planteaba Merton (2002). La jerarquía tradicional se ve cuestionada ante la posibilidad de subordinados con más conocimientos. Es decir, los funcionarios por diversos medios, métodos y/o tecnología disponible, pueden llegar a tener más conocimiento en el desempeño de su trabajo que sus superiores, lo que puede y hace más necesario flexibilizar las jerarquías de antaño. La multiplicidad de nivel jerárquico ya no es necesaria al existir empleados del

conocimiento, que ya pueden y desean pensar por sí mismos y son responsables según los resultados obtenidos.

- La comunicación vertical y solo formal impide la llegada de información necesaria y pertinente de manera rápida para resolver los problemas públicos. Hoy en día los problemas necesitan de un estudio y atención desde un enfoque multidisciplinar, a través de un equipo de profesionales con diversa formación, lo que hace necesario agregar y practicar una comunicación horizontal e informal. Ello permite, además, una mejor relación entre los mismos funcionarios.

- La diversidad de personas y los constantes cambios en el entorno dificultan la consideración de modelos uniformes de gestión de personal. Por ello, se debe considerar la adaptación de los modelos a las particularidades propias de la institución sujeta al cambio pos burocrático. Afortunadamente hoy se encuentran propuestas para muchas realidades y en este sentido la Carta Iberoamericana de la Función Pública es un buen referente para los países latinoamericanos, en especial para aquellos que la suscribieron en el año 2003.

- Mientras más preparado esté el personal se hace necesario adoptar políticas de participación y comunicación abiertas, lo que se contradice con la jerarquía burocrática y el secretismo. Esta línea se puede hacer compatible con una jerarquía con características de líder.

El conflicto o la convivencia entre burocracia o posburocracia tendrá que ver con el nivel de institucionalización que tengan las administraciones públicas, ya que claramente en los países anglosajones implementar mejoras de la mano de la posburocracia ha resultado exitoso al disponer de una base sólida e institucionalizada respecto a ciertas premisas, situación

que no ocurre en América Latina. Lo anterior nos permite argumentar que el conflicto no se da cuando existe solidez institucional respecto a los servicios civiles, sino que en aquellos países que no se han preocupado de implementar y potenciar administraciones profesionales en que el mérito sea el criterio que debe primar.

En la línea anterior, Ramió & Salvador (2005) nos plantean precisamente que algunos de los principios enunciados del modelo burocrático resultan estar obsoletos, sin embargo, existen otros que se encuentran plenamente vigentes, como lo son la capacidad y el mérito en el acceso y la progresión profesional en el servicio civil, como también, lo referido a la jerarquía. Los principios que permiten disponer del personal adecuado y competente para las administraciones en ningún caso pueden desaparecer. El principio asociado a la jerarquía juega un rol importante en distintos esquemas institucionales y nacionales, por lo que tampoco es previsible su desaparición (Oliás de Lima, coord., 2001:12).

Los principios relacionados con las personas que trabajan en el sector público permiten disponer de un servicio civil valorado por parte de la ciudadanía y además mantener la consolidación del sistema institucional público. De hecho, se podría decir que resultan indispensables para el éxito de las reformas pos burocráticas. En este sentido, los países que aún no inician este proceso o están recién implementándolo, deben tener como punto valórico primordial la consolidación de aquellos postulados referidos a disponer de funcionarios con las competencias y habilidades requeridas en el ámbito público, descartándose la primacía de criterios políticos, que le permita enfrentar de mejor forma y adaptarse adecuadamente a un proceso de cambio como los que se viven en muchas administraciones.

## 2.1.6. LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

Este trabajo no puede dejar de lado las discusiones que se han dado en torno a la política y la administración, ya que precisamente esta investigación busca establecer la existencia, o no, de criterios de corte político en la gestión de las personas al interior de las administraciones públicas. Respecto a estas dos áreas, la política y la administración, Baena nos precisa que éstas 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 sólo 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 (2005:14).

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.

Desde que la Revolución Francesa<sup>19</sup> marca el reconocimiento de los intereses de los ciudadanos, y es la administración pública la que debe cumplirlos, se ha dado la controversia entre política y administración. 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 (2007:55), quien nos señala que es “amplia y abarca cualquier tipo de actividad *directiva* autónoma”. Pero de esa misma amplitud, se opta por

---

<sup>19</sup> A finales del siglo dieciocho

aquella que se relaciona con la “dirección o la influencia sobre la dirección de una organización” como es el Estado (Weber, 2007:55), 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 éste corresponde” (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.

La relación o tensión que puede haber entre política y administración es un debate de siglos y que hasta nuestros días aún no termina por definirse. 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 *spoil system*<sup>20</sup> le había generado a Estados Unidos cuando escribe su artículo *The Study of Administration* hacia finales del siglo XIX. 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 utilizadas en Prusia y Francia en los siglos XVIII y XIX.

Por su parte, a comienzos del siglo XX, 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 que abordaremos más adelante. Por lo mismo, para hablar de administraciones públicas profesionales en la época de este autor, se hace preciso plantear la separación entre política y administración.

---

<sup>20</sup> Sistema de botín y en el que profundizaremos en el capítulo siguiente.

Lo planteado por estos dos autores, Wilson y Weber, podríamos señalarlo como el punto de partida a las discusiones que se han dado sobre la relación entre política y administración

Si bien se viene discutiendo desde hace siglos sobre esta interrogante, aún en la actualidad, Mesa nos señala la dificultad de definirla y establecer sus límites: “El poder caracteriza a la política y sin él no se puede entender la Administración” (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 que

(...) 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 irremediabilmente 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 (1997: 128)<sup>21</sup>.

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 éstas haya ido encontrando un punto de encuentro.

Ahora bien, aun cuando autores como Peters (1999), Román (1997) y otros apuestan por una relación de carácter familiar entre estas áreas, en la que puedan convivir sin dañarse mutuamente, se requiere actuar

---

<sup>21</sup> Román sugiere consultar a Chevalier, J & Loschak, D. Ciencia Administrativa, 2 vols. MAP/INAP, Madrid, 1986, pagina 172.

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 en 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 político – administrativa (Baena, 2005:155) y será la relación que se dé entre éstos lo que nos lleve a hablar de un fenómeno u otro.

#### **2.1.6.1. LA POLITIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Cuando hablamos de 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 las establecen las personas y, en el caso de la relación entre política y administración, ésta 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 prudente para un correcto funcionamiento de las administraciones públicas, lo que puede generar que los intereses que se intenten privilegiar no sean los de todos los ciudadanos, sino los de un grupo de éstos, lo que atentaría el fin último del Estado moderno.

Si bien Mesa hace referencia a que los políticos que realizan funciones directivas pueden ocupar distintos cargos públicos 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). En nuestro trabajo no nos centraremos en los cargos que se encuentran esa cúspide, sino más bien en aquellos cargos que no ejercen poder y que, sin embargo y como veremos, son nombrados bajo la discrecionalidad de la autoridad local, y que son más bien, ejecutores de decisiones políticas.

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

a) 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, a lo que Baena se refiere como “legitimidad indirecta” (2005:157)<sup>22</sup>. 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 necesaria para cualquier gobierno para implementar adecuadamente sus programas (Peters, 1999:182), como Ministros y Subsecretarios y aquellos “puestos puramente profesionales”. Esta zona, que Mesa (2000) denomina “gris”, estaría compuesta por aquellos cargos que ocupan una alta posición. Sin embargo, no se corresponde con la parte alta de la pirámide que defiende Peters (1999), cuyo nombramiento pasa por la discrecionalidad de la autoridad respectiva que decide extender dicha zona. Si esta zona es muy amplia podríamos hablar de “alta politización” de la administración, que, de consolidarse más allá del período de la autoridad que le nombró, puede generar además otro problema para la nueva autoridad que tuviese una

---

<sup>22</sup> Baena señala que la legitimidad directa se da cuando el nombramiento proviene de una elección democrática. En cambio aquel nombramiento de legitimidad indirecta es aquella que 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.

posición política distinta, toda vez 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.

b) 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 establecen límites al ejercicio de sus funciones. En este trabajo optaremos por hablar de politización cuando el número de asesores supere lo establecido en la organización político administrativo vigente sin que cuente además con los límites para actuar.

c) Mesa (2000) señala un tercer grupo resultante de lo que se podría llamar “colonización”, producto de nombramientos en períodos 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 c), aquellos funcionarios que han sido nombrados sin que haya mediado un proceso de selección meritocrático, lo que para el caso de esta investigación puede aludir al personal a contrata e incluso a honorarios en la administración local, ya que, si bien la ley se refiere a este tipo de personal como de carácter transitorio, no existe una limitación exacta para su utilización, salvo aquella referida a un porcentaje en gastos en personal, lo que en la práctica tampoco se cumple. Además, las estadísticas nos demuestran que año tras año este número ha ido en aumento (ver tabla N°2), so pretexto de las rigideces de las plantas municipales. Ambos grupos ejercerían funciones meramente ejecutoras.

El problema de este grupo de efectivos es que, por lo general, se “crean” cargos que no necesita la administración con el fin de otorgar y pagar favores políticos, aumentando de manera artificial las organizaciones, lo que “podría” ser indicativo de una alta politización de la administración. Si bien Mesa (2000) señala la indefinición sobre la real utilidad para las administraciones de este personal, para el caso de las administraciones locales chilenas, en muchas ocasiones, este personal transitorio cumple con labores administrativas que son necesarias para el buen funcionamiento de las municipalidades y, con el paso de los años, 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, 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 la “competencia neutral” de quien desempeña su trabajo según sus conocimientos, habilidades, aptitudes, a salvo así de de criterios políticos sus actuaciones. Este trabajo de investigación se centra justamente en una parte del personal que es transitorio y para el que la ley no obliga a utilizar en su selección mecanismos meritocráticos, por lo que veremos si el número de empleados que reúne estas características es indicativo de un cierto grado de politización de las administraciones locales.

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

Ahora bien, la existencia de un grado de politización de la administración pública, en la que la mayoría de los puestos públicos recaigan

en personas que cuenten con la confianza política de la autoridad, podría ser positiva siempre que se aseguren que tengan la formación y las competencias necesarias para ocupar dichos puestos. Peters (1999) nos señala que habría una 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 saben, pero sin la pasión que pudiesen tener aquellos que se identifican con las ideas del partido gobernante. Nuestra opinión es que, una cosa no garantiza la otra, es decir, 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, no se cumpliría esta premisa por cuanto el índice de mérito de la mayoría de los países estudiados está por debajo de lo que se podría indicar como aceptable<sup>23</sup>, lo que evidencia que si el personal ha sido provisto por criterios políticos nadie se preocupó de que éstos tuvieran las competencias necesarias para desempeñar sus funciones, lo que atenta no sólo al buen funcionamiento de las administraciones, sino, además, a los intereses de los ciudadanos, que quedarían 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.” (Echeverría, 2008: 27)

Si bien optamos sobre la necesidad de que interactúen política y administración, esta relación debe darse en un marco de respeto mutuo y,

---

<sup>23</sup> El índice de mérito “evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (BID, 2006:575). El estudio muestra que 12 de los 18 países estudiados tienen un índice menor o igual a 10 en una escala que va de 0 a 20.

para el bien de las administraciones públicas, la esfera política no debe privilegiar sus propios intereses subordinando con ello a la administración, ya que el solo hecho de hacerlo implicaría un menosprecio de los intereses de la ciudadanía, que es lo que más importa al Estado ya despersonificado desde hace siglos.

#### **2.1.6.2. LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DE LA POLÍTICA.**

Baena, con sus aportes a la ciencia de la administración, nos expone también otra realidad que se puede dar en el interior de las administraciones públicas. Es el caso en que la autoridad decide proveer una gran cantidad de cargos que usualmente son de designación política a funcionarios. A este fenómeno lo denomina administrativización de la política o profesionalización de los puestos de poder (Baena, 2005:153).

A diferencia de la politización de la administración, en que pueden darse distintas situaciones y posiciones dentro de la pirámide, para que tenga lugar la administrativización de la política es preciso que los puestos que se encuentran en el alto nivel, que “tradicionalmente” debieran ser ocupados por políticos, sean provistos a funcionarios.

Baena 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” (Baena, 2005:170). Ahora bien, aunque estos cargos sean ocupados por funcionarios, esto 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 de que debe existir un nexo entre lo que se desea como país y cómo se debe actuar para alcanzar ese deseo. Lo importante es el respeto mutuo que debe haber entre ambas esferas y, más específicamente, entre políticos y funcionarios. Estimamos que, tanto la politización de la administración como la administrativización de la política, pueden generar la subordinación de una sobre la otra, lo que a la larga puede generar roces. Si bien el segundo de estos fenómenos podría ser menos dañino (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, la ausencia de una visión sobre 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 ésta hacia la idea de país con que el partido gobernante fue electo democráticamente.

## **2.2. LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA**

Hemos señalado que la mayoría de los países de América Latina tienen como rasgo común el poseer un modelo y tradición administrativa de

poca solidez institucional. La inestabilidad política que ha estado presente por muchas décadas en la mayoría de estos países ha afectado a sus administraciones públicas, dejándolas a merced de quienes ostentan el poder, desinstitucionalizándola no solo a ésta sino que también a aquellas otras partes en la cuales el Estado se transforma, más allá de lo abstracto.

Revertir aquellos efectos perversos de su inestabilidad pasa por consolidar sus cimientos democráticos para luego transformar sus instituciones administrativas con el fin de atender a los ciudadanos, según sus necesidades y requerimientos, considerando que éstos hoy están siendo más exigentes y demandantes. En este sentido, nuestros países han ido poco a poco transitando hacia gobiernos democráticos y con ello adaptando sus administraciones públicas a los nuevos tiempos. En esta línea, América Latina no ha sido original para preparar a sus administraciones públicas hacia una nueva y mejor gestión. Más bien, lo que le ha caracterizado es su capacidad de copiar modelos, sin previamente tener una sólida base para poder implementarlos. Podemos señalar que en materia de organización burocrática, ésta se ha implementado a medias, pudiéndose hablar en algunos casos de una etapa preburocrática, en que las actuaciones se han realizado según los acontecimientos y no de acuerdo a algo previamente establecido. Es decir, no se han cumplido los requisitos que contempla una organización de tipo burocrática o lo han hecho de forma parcial.

En este sentido hay factores que han incidido para que las administraciones latinoamericanas se encuentren con una base débil, con estructuras a medias y sin concretar adecuadamente instituciones sólidas. Autores como Ramió & Salvador (2006), dividen y resumen estos factores en internos y externos.

De los primeros:

- Consecuencia del presidencialismo. Forma de gobierno mayoritario en América Latina, el cual ha copiado el modelo estadounidense sin considerar las peculiaridades que le pueden hacer distinto. Estados Unidos de América ha sido un referente para el resto de los países latinoamericanos, sin embargo, éste ha tenido un sistema presidencial desde finales del siglo XVIII, con una solidez institucional que dista con muchos matices de la realidad de nuestros países, ya que la mayoría de ellos ha estado al margen de la democracia en algún momento de su vida independiente<sup>24</sup>. Además, lo que caracteriza a esta región es un presidencialismo reforzado, en el cual en muchos casos el poder del presidente va más allá de lo que se cree correctamente prudente. En el caso chileno, el “fuerte presidencialismo” existente se ha visto plasmado constitucionalmente desde hace casi dos siglos (Cunill, 2009.)

- Indefinición de un modelo de Estado. Por la misma inestabilidad política que ha afectado a la región, la sociedad se ha auto-marginado de la discusión ya sea de manera voluntaria u obligada, en la definición de su modelo de Estado sustentado en un consenso social. En algunos países que han mantenido una estabilidad política más permanente, como por ejemplo Chile, se puede decir que existe un rol de Estado más menos definido<sup>25</sup>, con énfasis en el libre mercado<sup>26</sup> y con una marcada política social que pretende acabar con las graves desigualdades

---

<sup>24</sup> Que por cierto ha sido posterior a la de los Estados Unidos de Norteamérica ya que su declaración de independencia tiene fecha 4 de julio de 1776 y en la mayoría de los países latinoamericanos comienzan iniciado el siglo XIX

<sup>25</sup> Lo que no significa que esté aceptado por toda la ciudadanía, ya que este rol está plasmado en su constitución de 1980, la cual surge en la Dictadura de Augusto Pinochet y que aún sigue vigente.

<sup>26</sup> Si bien ya casi está aceptado por la sociedad, el modelo económico chileno fue impuesto bajo la dictadura Augusto Pinochet, a través de la constitución de 1980.

que posee. Sin embargo, para otros países aún sigue siendo un tema pendiente sobre la definición de su propio rol.

- Isomorfismo mimético. No solo los países latinoamericanos han tratado de copiar sistemas de gobierno, sino que también de copiar modelos administrativos sin considerar sus contextos, como lo puede ser la costumbre y la cultura administrativa que impera en estos países.

- Discontinuidad o intermitencia en la implantación de modelos externos, basado principalmente en la carencia de la definición del rol de Estado -del que hablábamos más atrás-, en la cual una determinada autoridad define ese rol e implementa un modelo hasta que cesa, viniendo la próxima autoridad que vuelve a interpretar el rol del Estado y deshace el modelo para implantar otro.

- Carencia o debilidad de un servicio civil de carrera que organice adecuadamente, según las necesidades, a los distintos grupos de empleados públicos. Este punto es muy relevante, como veremos más adelante, pues las administraciones latinoamericanas en su mayoría no disponen de un servicio civil como corresponde.

Estos factores se relacionan con la esquiua democracia que ha afectado a los países de la región, lo que ha incidido en que haya carencia de solidez en sus instituciones.

De los segundos:

- Isomorfismo coercitivo. Este ha sido un grave problema que ha afectado a los países de la región, ya que para resolver sus problemas financieros han debido recurrir a ayudas de organismos internacionales, quienes les han impuesto o condicionado la adopción de determinados

modelos para la entrega de los recursos que necesitan, sin considerar la conveniencia o no de su implantación, o las particularidades propias de cada país.

- Globalización. Hasta hace unos años, la apertura de las fronteras en materia de comercio internacional, beneficiaba mayoritariamente a los países desarrollados con clara desventaja de los países subdesarrollados (Ramió & Salvador, 2006). Al interior de la propia región la dinámica es parecida, ya que se observa cómo aquellos países con índices de crecimiento mayor y constante están aprovechando las ventajas de la globalización, la apertura de las fronteras para ampliar su comercio internacional y por ello, su mismo crecimiento, lo que ayuda claramente a mejorar la institucionalización de áreas de su economía, contrariamente a lo que sucede con el resto de los países, ahondando aún más sus diferencias.

- La incapacidad de alcanzar niveles competitivos, en relación a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que nos impone la sociedad de la información, se ha ido superando con la masificación y disposición de dichas tecnologías. Los mismos Estados, a través de sus administraciones públicas, han ido paulatinamente acogiendo dichos adelantos, utilizándolos al servicio y en beneficio de sus ciudadanos. Sin embargo, esta “modernización” aún sigue siendo una gran tarea para muchos de los países de Latinoamérica<sup>27</sup>.

A lo anterior se agrega un elemento tanto interno como externo, que ha afectado a nuestras administraciones latinoamericanas, y que en muchos casos ha profundizado la debilidad de éstas. Nos referimos a la

---

<sup>27</sup> En América Latina, Chile ha sido pionero en materia tributaria, al incorporar las nuevas tecnologías al servicio de los contribuyentes, los cuales, realizan sus declaraciones de impuesto a través del portal del servicio de impuestos internos: <http://www.sii.cl>.

aplicación de aquellas herramientas que plantea la nueva gestión pública, con el fin de alcanzar eficiencia, eficacia y gestionar de forma más flexible, para lo cual no se han considerado sus propias peculiaridades, lo que ha ido generando un proceso de desinstitucionalización, ya que al intentar implementar un nuevo modelo se han derribado las bases o, mejor dicho, impedido la construcción de bases administrativas de tipo burocrática racional legal, claves para el éxito de las nuevas propuestas de carácter posburocrático.

Uno de los problemas con los que se han encontrado las administraciones públicas es la indefinición o falta de definición del rol que debe tener el Estado frente a la sociedad. Esto se debe principalmente a la falta de consenso social sobre este tema, ya que al incorporarse nuevas herramientas de la mano de la nueva gestión pública se incide en que la forma de gestionar (el cómo), esté condicionando el rol del Estado (el qué) (Aguilar, 2006).

Esta falta de discusión se debe principalmente a las condiciones que han dado algunos organismos internacionales para proporcionar algún tipo de ayuda, como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), de tal forma que han impedido o dificultado la discusión sobre el modelo de Estado, imponiéndoles de forma poco sutil la adopción de un modelo neoliberal (Ramió & Salvador, 2006), y que por conveniencia, estos países llevaron a desprenderse, sin ningún tipo de análisis, diagnóstico y evaluación, de muchas instituciones públicas, traspasando su rol al mercado, trayendo como consecuencia la aparición o recrudecimiento de desigualdades de tipo social, amparadas en la situación económica de la población.

Por mucho tiempo la región estuvo marcada por la indiferencia hacia los programas de corte social, lo que ha hecho que América latina se caracterice por su desigualdad (CLAD, 2010). Chile, que si bien no obedeció a imposiciones de parte de organismo internacionales, sí realizó reformas estructurales de primera generación a inicios de la década de los ochenta, lo que sumado a la escasez de políticas sociales durante la dictadura militar le transformó en uno de los países con más desigualdad, lo que se ha mantenido hasta nuestros días<sup>28</sup>.

El éxito que ha tenido la nueva gestión pública en países como Nueva Zelanda, Inglaterra y Estados Unidos, se puede deber a muchos factores, sin embargo, es imprescindible destacar que si bien han cosechado buenos frutos, previamente ellos habían realizado el esfuerzo de definir su modelo de Estado, lo que no ha sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos.

El tiempo ha demostrado que esta nueva forma de gestión, con instrumentos que dan prioridad a la eficiencia tanto del mercado como del sector público, si no se da en contextos sólidos con garantías de igualdad puede profundizar aún más las desigualdades que existen en los países latinoamericanos, ya que la equidad no forma parte de las prioridades en la atención de esta nueva forma de gestión.

La inestabilidad política que hemos mencionado, tan propia de los países de la región, no solo ha sido perjudicial para sus democracias

---

<sup>28</sup> Chile integra el selecto grupo de la Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, OCDE, de los cuales es el más desigual de todos. Con fecha 12 de abril de 2011 la OCDE señalaba “Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini de 0.50), mucho mayor que el promedio de la OCDE de 0.31. Con 18.9%, Chile tiene la tercera tasa mayor de pobreza relativa de la OCDE, después de México e Israel y muy por encima de la media de la OCDE de 11.1%. El 38% de los chilenos reporta que le es difícil o muy difícil vivir de sus ingresos actuales, un porcentaje muy por encima de la media de la OCDE de 24%” (en [www.oecd.org](http://www.oecd.org), visitada en abril de 2011)

internas, sino que también ha tenido repercusiones en sus instancias administrativas, cuya máxima expresión -en lo que a este estudio compete- ha sido la ausencia de un modelo de servicio civil real, en el que primen la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa.

Bajo este mismo esquema, la adopción de algunas propuestas de la nueva gestión pública puede llegar a tener efectos aun más perversos, como por ejemplo, la introducción de mayor flexibilidad en un ambiente en el que predomina el clientelismo puede provocar que la discrecionalidad asumida pueda beneficiar a pocos, en función de intereses no generales. En el caso de la externalización de los servicios, la falta de una planificación adecuada, como asimismo de control y evaluación pertinente, puede llegar a generar un trato discriminatorio para los mismos “ciudadanos” del servicio traspasado. Esto nos confirmaría la existencia de una administración de tipo preburocrático, en el cual los intereses generales pasan a ser subordinados de los intereses de unos pocos. A su vez, esto trae una reacción en cadena de muchas otras situaciones negativas para estos países, traspasando estos efectos perversos hacia el ámbito económico. Por lo mismo, en los países en los cuales aun hay una administración pública de tipo preburocrática, existe un débil Estado de Derecho, en el cual se deja el actuar administrativo a la informalidad, lo que trae como consecuencia una economía de mercado con muchos vaivenes, incumpliendo las condiciones dadas previamente, incidiendo en una nula, escasa o retirada de inversión de capitales extranjeros<sup>29</sup>. Para Villoria (2007) esta debilidad impide una adecuada industrialización y desarrollo, ya

---

<sup>29</sup> Valga el ejemplo de Venezuela con Hugo Chávez como Presidente. A inicios de 2011, se conoce el índice de riesgo político que elabora anualmente Aon Risk Solutions, el que señala que Venezuela se encuentra dentro de los cinco países del mundo más riesgosos para invertir. Se considera para ello, las constantes expropiaciones, capacidad limitada para exigir al Estado el cumplimiento de obligaciones, riesgo legal y regulatorio, entre otros. En <http://www.mer.cl/modulos/catalogo/Paginas/2011/01/24/MERSTIN007AA2401.htm> , del día 24 de enero de 2011.

que en muchos países latinoamericanos, considerados subdesarrollados y con poca o nulas reglas del juego establecidas e institucionalizadas, la inversión extranjera es muy escasa ante la imposibilidad de garantizárseles las condiciones iniciales con el transcurso del tiempo<sup>30</sup>.

Lo anterior, reafirma la hipótesis planteada por Ramió & Salvador de que la Nueva Gestión Pública, se asocia al “diseño institucional” de los países en los cuales se da inicio a este paradigma, por lo que al plantearse en países distintos como son los de América latina se pierden los beneficios. Es más, se hace más dificultosa, generándose incluso algunas disfunciones (Ramió & Salvador ,2006).

Aún así, estas aplicaciones han sido imitadas por países de América Latina, que aún cuando predicen el compromiso social se distinguen paradójicamente por su estatismo, con una escasa y a la vez alta burocratización de la política social y por su escepticismo sobre las capacidades que puedan tener las mismas sociedades. Si a los problemas señalados le agregamos las represiones arbitrarias hacia grupos sociales que reivindican proyectos alternativos de organización y desarrollo social en nuestros países, el panorama no es muy claro y en los cuales los gobiernos exhiben crudamente su incapacidad y a veces perversión directiva. Ello nos demuestra que por un lado intentan aplicar herramientas con énfasis en el ciudadano, su participación y su satisfacción, pero por otro lado desconocen la importancia de los mismos contribuyentes, en el rol o nuevo rol que quieren desarrollar los Estados de esta región (Ramió & Salvador, 2006).

---

<sup>30</sup> Lo que sucede hoy en Venezuela con la estatización de muchas empresas de capitales extranjeros, o restricciones posteriores a su instalación, sin duda es una barrera que impedirá por años la inversión foránea en ese país.

La consecuencia negativa de enfrentar un proceso posburocrático en plena aplicación de un proceso de tipo burocrático es que quienes lo asumen son los mismos funcionarios que deben lidiar con las carencias de un modelo y las exigencias del otro. Por ello, la inexistencia o debilidad de servicios civiles ha hecho que aquellos países latinoamericanos que han logrado retomar rumbos democráticos busquen la manera de implementar o consolidar estas instituciones, con el fin de lograr eficiencia y eficacia. Sin embargo, en este camino se le han atravesado estas nuevas herramientas amparadas en una administración posburocrática que “aconseja relajar y flexibilizar las reglas y procesos e introducir valores de empresa”, lo que ha traído como consecuencia moldear instituciones formalmente o de apariencia posburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica, resabios de dictaduras o gobiernos dictatoriales (Ramió & Salvador, 2006).

Con lo visto y aun cuando es de perogrullo señalarlo, la adopción de diversos modelos requiere de la consideración de las peculiaridades de quien las adopta, sin embargo, las administraciones de la región han hecho caso omiso de la obviedad y han apostado e intentado implementar en sus administraciones las propuestas de tipo posburocráticas, sin considerar las debilidades de sus instituciones. La respuesta a esta necesidad se puede deber a que los políticos y altos funcionarios del Estado, que son los que toman las decisiones, se han formado académicamente en los países pioneros en nueva gestión pública. También puede deberse al hecho de que copiar modelos ya adoptados y con éxitos comprobados resulta más fácil, ya que al diseñar modelos propios según sus particularidades y que luego resulten ser un fracaso, las críticas que pueden llegar a recibir pueden ser muy feroces (Ramió & Salvador, 2006). En cualquiera de los casos, las características propias de sus países no son consideradas y los resultados estarán relacionados con dicha omisión.

Redundando en lo anterior, con una débil institucionalización administrativa, como es el caso de América latina, el adoptar un modelo importado puede producir una situación de *decoupling*, es decir, un desajuste entre la institución formal y el real funcionamiento de la institución, lo que nos llevaría a tener en apariencia una institución similar al modelo adoptado, pero que contrasta en su interior, con dinámicas muy distintas de funcionamiento, lo que puede llegar a producir un caos organizativo. En esta línea, el servicio civil o cuerpo de funcionarios como institución, puede verse muy perjudicado si no se le considera la forma en cómo han estado actuando hasta el momento de su incursión en nuevos modelos (Ramió & Salvador, 2006).

### **2.2.1. LAS PROPUESTAS PARA LA REGIÓN**

Como ya decíamos, en América Latina las reformas se iniciaron con un carácter estructural, y basadas principalmente en una agenda neoliberal, de alguna forma fueron resultado de un proyecto casi impuesto, nacido en el contexto del Consenso de Washington<sup>31</sup>, de finales de la década de los ochenta (1989), cuyos resultados no fueron positivos para la propia ciudadanía ya que se expandieron las desigualdades. Posteriormente, surge otra propuesta y con otro carácter, que nace auspiciado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en adelante, CLAD) (1998), que recomendó hace más de una década la reforma gerencial, en la cual se proponen una serie de sugerencias con el fin de ayudar a fortalecer la democracia, que en muchos países estaba en reciente desarrollo; potenciar el desarrollo económico y mejorar la distribución de la riqueza, tan desigualmente repartida.

---

<sup>31</sup> Algunos países comenzaron muchos antes sus reformas con un carácter neoliberal, como lo fue Chile (1980)

La reforma gerencial planteada apuntaba a modificar la estructura administrativa, es decir, iba más allá que una mera nueva forma de gestión. Se proponía formular reglas de carácter general y de forma clara, incorporando nuevos tipos de incentivo a los actores, además de disponer de un programa de aplicación continua y de seguimiento, lo que debería conducir hacia una nueva cultura administrativa (Aguilar, 2006).

Con esta reforma gerencial, el Estado podría mejorar su gestión de forma eficiente y efectiva. Sin embargo, esta capacidad de gestión requería por una parte solucionar los graves problemas de desequilibrio fiscal que existían en esa época y que siguen existiendo en varios de los países latinoamericanos, y por otra buscaba desarrollar y/o potenciar sus servicios civiles.

Si bien ya ha pasado más de una década de las propuestas de reforma para esta región por parte del CLAD para América Latina, siguen teniendo plena vigencia, ya que por sus debilidades institucionales o por falta de voluntad, en muchos casos no se han concretado o no han iniciado su implementación. Estas proposiciones tienen que ver con:

a. Profesionalizar la alta burocracia. Sobre el cuerpo de élite, el CLAD plantea que hay que profesionalizarlo, por ser en éstos en quienes recaen funciones tan importantes como la formulación, supervisión y regulación de la política pública. Además, se puede potenciar su capacidad de negociación y responsabilización ante el sistema político (CLAD, 1998:09). El mejor resultado de implementar esta propuesta debiera ser la reducción del clientelismo y la politización en extremo de esos cargos, hecho tan característico de la región. Este personal es quien debiera promover e iniciar los cambios, motivando al resto de los funcionarios a imbuirse en este proceso. La misma Carta Iberoamericana de la Función

pública habla de este protagonismo, ya que son los “principales responsables de la gestión de las personas a su cargo” (CIFP, 2003: 9). Para un buen desempeño hay que otorgarles la autonomía necesaria, pero haciéndoles responsable de sus acciones. No debemos olvidar que en democracia, los ciudadanos optan por un programa determinado al elegir sus autoridades y, por lo mismo, la alta burocracia debe encauzar al resto de los funcionarios a desempeñar sus funciones, no solo para satisfacer de forma eficiente al ciudadano, sino también para lograr concretar el programa propuesto por el gobierno.

Siguiendo con la misma Carta Iberoamericana de la Función Pública, ésta reconoce la importancia de profesionalizar a sus administraciones públicas y propone extenderlo a aquellos que cumplen funciones directivas, inmediatamente subordinados “al nivel político de los gobiernos”, que desempeñan funciones de dirigir en coherencia con la estrategia de la institución aquellas “estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos” (CIFP, 2003:26).

Es fundamental que el nivel directivo se consolide profesionalmente con el fin de lograr un “correcto diseño institucional” en las administraciones públicas que se definen como contemporáneas. Para garantizar un cuerpo directivo profesional se debe:

- Definir las competencias requeridas en el perfil directivo y forma de acreditación.
- Establecer reglas para que el mérito y la capacidad se garanticen.
- Establecer “reglas de evaluación y rendición de cuentas”, en los cuales se establezcan los medios para verificar los

resultados, como también los “criterios de apreciación de éstos” (CIFP, 2003:27).

- Definición de criterios para la permanencia de personal, asociados al resultado de su gestión y que amparen a estos directivos de destituciones arbitrarias.
- Incentivos asociados a la gestión y que sirvan de estímulo para el buen desempeño, y que tengan consecuencia tanto en la compensación como en la promoción del personal.

Más adelante veremos que Chile inició el proceso para seleccionar, al menos bajo criterios meritocráticos, al personal de élite burocrático.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario profesionalizar al resto de funcionarios que realizan una función pública, y es allí donde ha estado el gran desafío para América Latina.

b. Administración transparente con administradores responsables ante la sociedad. Si bien con la profesionalización del personal se frena el surgimiento de males como el clientelismo o la corrupción, en ningún caso elimina su aparición, por lo que se hace necesario transparentar las decisiones públicas, fortaleciendo los arreglos institucionales con respecto al funcionariado, por ejemplo, en cuanto a salarios y probidad en las administraciones públicas. Este punto es muy importante para los países de esta región, en donde, las dictaduras o algunos gobiernos se hacen rodear por el misterio, oscurantismo y opacidad.

En este punto, Chile publicó con fecha 20 de agosto de 2008 la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, número 20.285 que establece: el principio de

transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

De alguna forma el sentido de transparentar las acciones públicas las podemos resumir en palabras del actual presidente Sebastián Piñera<sup>32</sup> en su mensaje presidencial de 2011, quien señaló que “en materia de transparencia, los ciudadanos tienen derecho a saber qué hacen los órganos públicos que ellos financian con sus impuestos y cómo se comportan las autoridades que ellos eligen con sus votos”<sup>33</sup>

c. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos. La propuesta tiene relación con el hecho de que aquellas tareas que estén en manos de la administración central puedan ser transferidas vía descentralización a los gobiernos subnacionales. Con este esfuerzo de traspasar funciones se puede ganar en eficiencia y efectividad. Otro punto positivo es que, al tener los ciudadanos a la administración más cerca, tienden a hacer una mayor fiscalización y control social. Este traspaso de funciones debe ir acompañada de transferencia financiera o facultad de recaudación, ya que una limitación financiera puede llegar a generar réplicas de desigualdad. Hay funciones que deben permanecer en manos de la administración central para asegurar estándares de uniformidad que garanticen equidad para toda la población. En cuanto a las materias que sigan al alero de la administración central, debe promoverse la descentralización organizacional. En este punto, Chile en el año 1980 traspasó la administración de la educación y la salud a las municipalidades.

---

<sup>32</sup> Presidente de Chile, cuyo periodo presidencial comprende los años 2010 y 2014.

<sup>33</sup> Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2011 con ocasión de la cuenta anual que se debe hacer ante el Congreso Nacional.

En el caso de la educación no se reguló adecuadamente, lo que ha hecho que la calidad se vea fuertemente cuestionada<sup>34</sup>.

d. Privilegiar el control por resultados, dejando con ello el control paso a paso de una administración puramente burocrática. Si bien esta propuesta ya ha sido implementada en países pioneros en nueva gestión pública, se debe ser consciente de que en nuestra región es requisito indispensable superar la inseguridad jurídica, la parcialidad en las actuaciones y la escasa responsabilidad de las autoridades y funcionarios. Solucionado lo anterior, se hace necesario definir objetivos previamente, para luego, realizar el control por resultado y en caso de errores observados, subsanarlos.

Chile implementó los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) que han pretendido ser un apoyo a la tarea de las diversas instituciones públicas con el fin de mejorar la gestión de éstas. En la medida que se cumplan los objetivos, esto permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario. Otros instrumentos son los convenios de desempeño, que se aplican a los directivos públicos que pretenden ir en esa línea. Uno de los problemas que surgen de este punto es que los funcionarios pueden transformar en un fin el cumplimiento de metas, sin importar la satisfacción del ciudadano.

e. Al descentralizar y crear agencias para el cumplimiento de determinadas funciones se deben asegurar mecanismos adecuados de control, con el fin de resguardar el correcto funcionamiento de las organizaciones. Estos tipos de control son: sobre los resultados; contable de costos que ayude a la economicidad en la implementación de políticas

---

<sup>34</sup> Recordemos que en mayo de 2011 se inició una gran movilización de estudiantes que reclamaban precisamente devolver la administración de la educación a manos del Estado, culpándole de la mala calidad de la educación a su municipalización..

públicas; el control social que hagan los mismos ciudadanos, otorgándoseles para ello los instrumentos necesarios para evaluar la calidad del servicio recibido; control judicial que permita garantizar seguridad y uniformidad a la ciudadanía.

f. Hoy en día el Estado no tiene que monopolizar la acción pública. Hay determinadas necesidades públicas que pueden ser satisfechas por órganos no estatales. En este caso, nos referimos al “Estado-Red”, en el cual el Estado en asociación con otros sujetos sociales puede dar respuesta a la problemática que afecta a la ciudadanía. En este punto, hace varios lustros Chile entregó en concesión a varios entes no gubernamentales la atención de una serie de convenios con distintos actores para atender necesidades públicas, como lo es el transporte público, obras viales, la salud y la educación, entre otros.

g. Otorgarle la importancia que se merece el ciudadano, por ser éste el financiador y preceptor de la acción pública. Se debe dejar atrás la idea de simple usuario de los servicios públicos. El funcionario público adquiere para este punto un rol extremadamente importante, ya que es él quien debe garantizar en la práctica el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos cuando le presta sus servicios. Para evidenciar esta consideración rescatamos el programa chileno “Nos hacemos cargo de tu tiempo”, que tiene por finalidad optimizar la atención que se le da a los ciudadanos a través del uso de las Tics y que dio marcha el Ministro de Justicia chileno Felipe Bulnes en mayo de 2011, lo que refleja que el ciudadano está siendo considerado a la hora de implementar mejoras en la atención por parte de la administración pública<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Desde el segundo semestre de 2011 se implementó el Portal Digital de Servicios del Estado, el cual permite a los ciudadanos hacer más trámites electrónicamente que

h. Responsabilizar a los servidores públicos ante la sociedad. Para ello, dicha medida se debe garantizar con normativa al respecto y debe transparentarse a la ciudadanía. En Chile, el 11 de mayo de 2001 nace la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) en virtud del Decreto Supremo N° 65 y bajo el mandato de Ricardo Lagos<sup>36</sup>. Este órgano nace por la necesidad de disponer de un ente que resguarde los derechos de las personas en su relación con el Estado y, más aún, que promueva un actuar razonable por parte de la autoridad y conciencia de derechos por parte de la ciudadanía. Esta Comisión puede ser la antesala para institucionalizar luego el “Defensor del pueblo” u Ombudsman, del cual no dispone Chile.

Estas propuestas amparadas al alero del CLAD y consensuadas por países latinoamericanos<sup>37</sup>, considera las particularidades de la región, y en ningún caso propone destruir la burocracia, sino más bien potenciar una nueva burocracia. Aun cuando ha sido suscrito por muchos países de la región, este documento aún carece de concreción por parte de algunos Estados, porque sus autoridades no quieren asumir los costos que pueden significar para ellos, como puede ser eliminar fenómenos como el clientelismo por intentar profesionalizar a sus administraciones, ya que hay bastiones que a algunos países les conviene mantener (o mejor dicho, ciertas autoridades).

El caso de aquellos países que han implementado alguna de las propuestas, pero que a la vez han carecido de algunos supuestos necesarios para este proceso, han tenido como resultado una especie de

---

corresponden a servicios como Registro Civil, Instituto de Previsión Social y Fonasa, sin moverse de su hogar o lugar de trabajo.

<sup>36</sup> Presidente de Chile entre los años 2000 y 2006.

<sup>37</sup> Documento preparado por el consejo científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el consejo directivo del CLAD, que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros (CLAD, 1998:6).

modelo híbrido que no permite evaluar el proceso ni aventurar el futuro inmediato de sus administraciones en materia de bienestar para sus sociedades.

Resumiendo, estas propuestas amparadas en lo posburocrático, tienen que ver con modernizar, adaptar y adecuar la administración pública según estos nuevos tiempos, abriéndose a la participación de este nuevo ciudadano más exigente, y en ningún caso dismantelar el tradicional esquema de administración.

En la línea de los cambios, las nuevas propuestas se han enmarcado dentro de ciertos esquemas y ciertas peculiaridades, y según ellas se han obtenido buenos resultados. La “heterogeneidad entre las naciones se reflejó en la diversidad de iniciativas y resultados” (CLAD, 2010: 7). Dichas peculiaridades, como hemos mencionado, tienen que ver con sus esquemas institucionales, solidez democrática, sociedades desarrolladas, etc.

Por ello, países que no gozan de lo anterior y que incluso ni siquiera han cumplido con algunas premisas del modelo burocrático, tienen un desafío mayor para estabilizar sus sistemas políticos primero, requiriendo además de mayor tiempo para resolver los problemas que les ha traído implementar las primeras reformas, como lo es la desigualdad existente.

Respecto a estos mismos países que no han completado sus modelos burocráticos, primero deben reforzar o implementar premisas que se consideran importantes para iniciar cualquier proceso de cambio o incursión en un nuevo paradigma, especialmente lo referido a los funcionarios públicos y, con ello, poder flexibilizar el control paso a paso y dar el salto a la evaluación sobre los resultados como propone la nueva

gestión pública. Estando aún en una etapa preburocrática, en algunos aspectos se les dificultará la implementación de las propuestas de la nueva gestión pública, lo que supondría tener condicionado no sólo la aplicación, sino también los beneficios de este nuevo paradigma posburocrático.

Importante en este tema serán las personas que estén al servicio de las administraciones públicas, ya que son ellos quienes ejecutan cualquier decisión administrativa. Es decir, en un proceso de reforma como el que hemos señalado, son los funcionarios quienes implementan los cambios, por lo que las administraciones deben asegurarse de disponer del personal adecuado y con las competencias pertinentes para insertarse como corresponde en el mundo posburocrático.

En este sentido, la profesionalización de la función pública ha sido un tema de especial interés que ha estado presente en el discurso y en distintos consensos por parte de las autoridades políticas de los países de la región. Una de ellas es la ya mencionada Carta Iberoamericana de la Función Pública (en adelante CIFP) suscrita en el 2003. Si bien para algunos países de la región se han registrado cambios en esa línea, no ha sido la tónica en la mayoría de ellos. Por ello urge la necesidad de homogeneizar acciones que vayan en el sentido de mejorar no solo las condiciones del personal que trabaja en sus administraciones públicas, sino además fijar políticas en materia de recursos humanos que vayan en el sentido de satisfacer adecuadamente a sus ciudadanos y que no son otra cosa que los objetivos del Estado a través de su administración pública.

Lo anterior hace necesario entender cómo funciona en teoría la gestión del recurso humano y luego contrastarlo con las acciones que ha hecho Chile (por ser éste en quien centrará su estudio) en orden a este tema, lo que trataremos en los próximos capítulos.

Considerando que las personas son importantes en los procesos de cambio, no se debe descuidar la forma en que éstos interactúan y el nivel de institucionalización que tienen respecto a su actuar. Es por ello que es importante conocer cómo se han construido las instituciones, y cómo éstas pueden ayudar o entorpecer procesos de cambio, como son las que nos ofrecen las propuestas posburocráticas, en especial en América Latina.

### **2.3. LAS INSTITUCIONES EN UN PROCESO DE CAMBIO.**

Podemos definir las instituciones como un “sistema de normas o reglas de juego que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones”, es decir, todo el conjunto de “valores, normas, reglas, estructuras, procesos y rutinas” (Ramió & Salvador, 2006:40) que envuelven y rodean a la institución. Para Peters una institución es un “conjunto de reglas y valores normativos y no cognitivos respecto a la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollen para poner en ejecución e imponer esos valores” (2003:51).

Nos centraremos en el estudio de las instituciones desde la escuela del nuevo institucionalismo que nace o renace en la década de los ochenta, sobre los cimientos de un viejo institucionalismo que era básicamente descriptivo<sup>38</sup> (Peters, 2003). Esta nueva forma de estudiar a las instituciones fue consecuencia de los diversos cambios y transformaciones que la misma sociedad y el Estado estaban experimentando, lo que hacía necesario un análisis más profundo, más allá del anterior enfoque meramente narrativo y descriptivo, es decir, enriquecido con herramientas de investigación y con un mayor análisis.

---

<sup>38</sup> El nuevo institucionalismo como estudio de las instituciones pero ya de forma renovada, interdisciplinar y como nuevo movimiento fue planteado por March y Olsen, allá por 1984, con “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political life*”.

Considerando que para las transformaciones de las administraciones públicas es necesario siempre contar con la colaboración de las personas que trabajan al interior de ellas, al plantear el estudio del institucionalismo lo hacemos considerando el componente humano.

El nuevo institucionalismo tiene diversos enfoques de estudio que varían según los diferentes autores. Por ejemplo, Hall y Taylor<sup>39</sup> (en Peters, 2003), nos señalan tres escuelas de pensamiento sobre el estudio de las instituciones en el marco del nuevo institucionalismo: Histórico, Elección Racional y Sociológico. Para Peters (2003), el nuevo institucionalismo presenta distintas orientaciones de estudio, las que en ningún caso se excluyen mutuamente: normativa, de elección racional, histórica, empírica, sociológica e internacional. Ramió & Salvador (2006) plantean cuatro formas de estudio: el enfoque normativo, de elección racional, el enfoque histórico y el de la teoría de la organización.

Para entender por qué en algunos casos, principalmente en América latina, los procesos de cambio han sufrido rechazos o malas adecuaciones por parte del personal, utilizaremos los enfoques normativos, histórico y de elección racional, que pueden intentar dar con la respuesta a esta interrogante.

Considerando que América Latina está en pleno proceso de cambio, resulta interesante entender la forma en que puede actuar el personal público, en la medida que haya institucionalizado sus acciones y consensos.

**2.3.1. Enfoque Normativo**, su nombre lo hace revelador, por cuanto le otorga importancia a las normas y a los valores dentro de las

---

<sup>39</sup> Se cita de Hall, Peters & Taylor, Rosemary (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. En *Rew Political Studies* XLIV. Págs. 936 - 957

organizaciones para “explicar la conducta” de sus miembros. Asimismo, este enfoque plantea que deben existir estímulos para los cambios, con el fin de iniciar un proceso de aprendizaje que permita adaptarse adecuadamente. Aquí la institución es un referente en el que se define una determinada situación sobre la cual se comportan sus miembros. Este comportamiento se basa en un “conjunto de reglas y procedimientos asociados” (Ramió & Salvador, 2006:40), en el cual el individuo selecciona el más oportuno con un margen de discrecionalidad que le proporciona la misma institución.

En el caso de América latina, conocido es el hecho de que las administraciones públicas no disponen, en su mayoría, de servicios civiles de carácter profesional, ni mucho menos han considerado al personal como pieza importante en cuanto a reformas. La Carta Iberoamericana de la Función Pública surge precisamente al reconocerse dicha debilidad en materia de personal, por lo que los países iberoamericanos comprometieron su atención y priorización. Lamentablemente para la mayoría de los países que la suscribieron no ha traspasado más allá de una simple declaración de voluntades. En la línea de este enfoque, no ha habido ningún estímulo al personal para adaptarse correctamente a un proceso de cambio, por lo que la mayoría sigue actuando como lo ha hecho siempre<sup>40</sup>. En el capítulo sobre la caracterización del personal que trabaja en las municipalidades de la región del Bio - Bio, retomaremos este enfoque para recalcar su importancia previa a implementar cualquier proceso de cambio.

---

<sup>40</sup> El día 20 de septiembre de 2010, en una conferencia el señor Joan Navarro, ex asesor del Ministro de Administraciones Públicas, reconocía que en España los funcionarios seguían exigiendo aproximadamente 4 millones de copias de DNI a los ciudadanos que querían realizar trámites, aún cuando existían ya tres decretos que lo prohibían. Es decir, lo que siempre habían hecho, lo seguían haciendo, ya que al parecer no habían sabido socializar adecuadamente este nuevo cambio.

**2.3.2. Desde un enfoque histórico** los resultados que se pueden obtener dependerán de lo que ya existe previamente al iniciar los cambios. El supuesto que tiene este enfoque es que los individuos participan en las instituciones acatando de buen agrado las restricciones que se le imponen, por lo que esta perspectiva no analiza las relaciones que hay entre las instituciones y los individuos que la componen (Peters, 2003). En esta línea, los cambios se producen sobre lo ya existente, por lo que no resulta muy previsor de los cambios y de sus resultados. El análisis que hace este enfoque tiene un carácter más bien superficial, donde los funcionarios pueden adaptarse de manera más fácil y pueden dar respuesta rápida a la forma en que el personal enfrenta una reforma.

América latina se ha caracterizado por la inestabilidad democrática, que la ha hecho tener una fragilidad institucional. Nuevos gobernantes destruyen lo realizado por anteriores gobiernos. El mismo personal puede ser en su mayoría nuevo, ya que el anterior gobierno se va junto a la mayoría de su planta funcionaria. En este caso no existen las condiciones para iniciar procesos de cambio con garantía de éxito, ya que no existiría un “antes” consolidado que permita sobre esa base construir y aceptar las reformas que quisieran ser implementadas. En este sentido, los funcionarios verán con desconfianza el futuro de una reforma del tipo posburocrático, por lo que probablemente no aceptarán de buen grado los cambios que ello implica.

**2.3.3 El enfoque de la elección racional** parte de la premisa de que las instituciones son moldeadas por los propios individuos que la componen y son sus preferencias individuales las que intentan privilegiar en pos de maximizar sus propios beneficios, a tal punto que, si hay una necesidad lógica de que exista una institución, ésta será creada por los mismos actores que racionalmente actuarán hacia su concreción, considerando su

propio beneficio. Es decir, “las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos” (Zurbriggen, 2006: 69). Tan así es el rol dado al individuo en este enfoque que en las instituciones son considerados el contexto adecuado en el cual se diseñan los mejores mecanismos y establecen los medios para alcanzar sus fines propios (Zurbriggen, 2006). Sobre los cambios, será importante la percepción que los individuos se hagan de las consecuencias que podrían generarse, ya que en la medida que perciban dividendos positivos mejor será su disposición a aceptarlo, en caso contrario harán lo posible para evitar la transformación. En este sentido, la marginación que ha sufrido el personal en materia de reforma y, a su vez, las poco claras consecuencias de ello, han hecho más reticente al personal a tener una postura favorable al cambio, porque en general han creído que se debe trabajar más; que su estabilidad en el empleo se ve seriamente amenazada; y que la introducción de una remuneración variable asociada al desempeño tendrá como repercusión una reducción de sus salarios.

En la medida en que el personal de las administraciones públicas latinoamericanas se sienta ajeno a los procesos de cambio, su resistencia a aceptarlas seguirá afectando en el resultado final.

En América latina, lo anterior debiera ser un antecedente a considerar por quienes lideran sus administraciones públicas, y en especial aquellos que han querido iniciar procesos de cambio en materia posburocrática. Es decir, previamente deben hacer un análisis - diagnóstico sobre sus instituciones, si quieren lograr buenos dividendos en materia de reforma.

## **2.4. UNA TAREA PENDIENTE: PROFESIONALIZAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Ya sabemos la importancia que tiene para los ciudadanos la existencia de las administraciones públicas, ya que son ellas las que permiten que el Estado concrete su finalidad.

La forma en que se han organizado y sus posteriores reformas han tenido por objetivo adecuarse a las nuevas realidades. Algunas administraciones han logrado una percepción positiva de sus ciudadanos. Sin embargo no ha sido la generalidad. Debilidades institucionales han mermado una adecuación eficaz que diera respuesta efectiva a los intereses ciudadanos.

Las reformas emprendidas por algunos países no han considerado o más bien, han sub - apreciado sus propias realidades, lo que ha incidido en que los ciudadanos sigan viendo como resultado a sus requerimientos soluciones que no van en la línea de los tiempos modernos, ni menos en el reconocimiento de ellos como poseedores de derechos y también de obligaciones, siendo éstas últimas las que en definitiva permiten financiar a estas administraciones.

Una de las realidades que afectan a las administraciones latinoamericanas y que supone una debilidad para enfrentar reformas en materia de gestión, es la referida a su personal público. Éste ha sido marginado de las discusiones que le competen y de las decisiones que se toman en torno a las administraciones<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Valga el siguiente ejemplo sobre esta desconsideración: en abril de 2008, el Ministro del Interior de Chile, Edmundo Pérez Yoma, en un encuentro con Empresarios (ICARE) les informó de que el Gobierno iniciaba un sentido modernizador del Estado y de su

Quienes sirven al ciudadano son, sin duda, los funcionarios públicos. Si ellos no son considerados en la discusión, como tampoco en las reformas a implementar, seguirá siendo el mismo cuerpo de funcionarios con las mismas condiciones pero obligados a implementar herramientas desconocidas por ellos, con resultados alejados de aquellos obtenidos en las administraciones públicas con instituciones sólidas en materia de personal. Por ello se debe tener especial consideración a lo siguiente: que el acceso al cargo público, la permanencia en el cargo público y la desvinculación, estén garantizadas con claro apego al principio de mérito y de igualdad. Si bien, puede haber algunos márgenes en esta línea, ya que el criterio político no debe ser descartado, éste debe tener un peso ínfimo en el conjunto de los funcionarios al servicio de los intereses de los ciudadanos.

Es por ello, que un conjunto de instituciones internacionales dan cuenta de la necesidad de disponer de un personal acorde a estos nuevos tiempos. A América Latina le urge resolver este tema, ya que “(...) al confrontar los criterios técnicos generalmente admitidos como recomendables o deseables en estas materias, con las realidades de los países ibero-americanos, se advierte una profunda brecha en el grado de vigencia efectiva de esos criterios, sin perjuicio de que se encuentren puntillosamente previstos en marcos normativos formales” (CLAD, 2002). Es decir, los países de esta región no han desarrollado, más allá de un marco meramente normativo, servicios civiles compatibles con el apego a criterios que aseguren la profesionalidad de su personal. Ya en 1998, el propio CLAD, sugería profesionalizar a quienes debían liderar el proceso de cambio, como lo es, la élite burocrática, confiados en extenderla luego

---

administración, de lo que la prensa se hizo eco. El presidente de la Asociación de Funcionarios Fiscales (ANEF), señor Ricardo de la Puente, se enteró por este medio y, a través de la misma, le contestó al señor Ministro: “la modernización del Estado se hace con los trabajadores, y no sin ellos, ni a espaldas de ellos”.

hacia el resto del cuerpo de funcionarios. El 2003, la Carta Iberoamericana de la Función Pública nace justamente para hacer recomendaciones en materia de profesionalización, ya que se reconocía de las carencias existentes en la región y que se hacía necesario resolver y así seguir en la línea modernizadora con buenos resultados.

Lo anterior nos demuestra que la región está consciente de sus problemas, lo que no quiere decir que ha concretado en la práctica las recomendaciones que se le han hecho para resolverlas. Mientras no lo haga, América latina seguirá inmersa en un híbrido trastocado que no obtendrá los frutos que espera y, lo que es peor, será el ciudadano quien verá frustrado sus aspiraciones de ser parte de un Estado que le reconoce sus derechos y que a través de su administración pública le satisface sus necesidades según lo esperado. Por ello, merecen especial atención las distintas aristas que comprende un servicio civil de carácter profesional, el que a su vez favorece la erradicación de prácticas poco sanas para cualquier organización como lo son las interferencias políticas partidistas que solo intentan favorecer a grupos reducidos de ciudadanos en desmedro de la mayoría de ellos.

Con ello se refuerza el hecho que las administraciones públicas deben mantener la “neutralidad y objetividad” con el fin de favorecer una buena gestión al interior de ellas, proporcionar “confianza a los agentes económicos y sociales” y por sobre todo propiciar el cumplimiento de la “misión encomendada a sus administraciones” que no es otra cosa, que atender los intereses generales de la ciudadanía (Bermejo, 2007:91). Se entiende que el interés general no se construye sobre la interpretación que pueden hacer gobernantes o los propios funcionarios, sino que a través de los espacios que se les da a los ciudadanos para manifestarse en dicha construcción. Los espacios estarán dados en la medida en que los

funcionarios entiendan que es la sociedad la llamada a definir sus propios intereses. Al abrir esos espacios surge un “interés general dinámico” producto de la infinidad de intereses particulares, por lo que es el Estado quien debe ser capaz de “aglutinarlas” hacia aquellos que sean más representativos de la mayoría de los ciudadanos. Volviendo a recordar lo abstracto que es el Estado, surge para la administración pública el desafío de pulir aquellas manifestaciones ciudadanas, para elevar y trabajar en pos de aquellos intereses que están por sobre aquellos de carácter particular y siempre que sean compatibles con “los valores democráticos”. Estos valores podrán ser impregnados en los mismos funcionarios siempre que exista una “relación meritocrática donde la igualdad en el acceso y en el tratamiento de la carrera profesional” (Bermejo, 2007:91) hayan sido incorporados en la razón de ser de sus servicios civiles.

Es por ello que para las administraciones públicas debe ser imperativo no solo suscribirse a las recomendaciones dadas sino además implementarlas con el fin de dar inicio a la consolidación de un cuerpo de funcionarios acorde a los nuevos tiempos y que éstos proporcionen lo que el ciudadano de hoy espera de sus administraciones.

Este trabajo ha querido centrarse en estas aristas, pero por razones de tiempo ha debido privilegiar aquellas relativas al ingreso y permanencia del personal, como también aquella visión que el personal tiene respecto a su permanencia en el ámbito de lo público. Conocer la realidad de una parte de las administraciones públicas puede servir para tomar las medidas correctas en materia de reformas.

**CAPITULO TERCERO**  
**LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS**

En toda organización, sea ésta pública o privada, existe un elemento vital que al combinarlo con los distintos recursos con los que se cuenta, le da una particularidad propia. Nos referimos a las personas que trabajan al interior de las instituciones y que desempeñan las distintas funciones que les corresponde asumir, que dan el soporte y la base a toda organización para subsistir y quienes además pueden encauzar de mejor forma cualquier modificación o alteración a sus cimientos.

Las transformaciones que han afectado en las últimas décadas a las administraciones públicas no han sido de forma solapada y han debido considerar al elemento fundamental en toda institución, como lo son las personas. Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos el escenario no ha sido el mejor para el personal público, ya que las autoridades han sido indiferentes a la hora de poner en práctica muchas de las declaraciones públicas, en orden a desarrollar o fortalecer servicios civiles de tipo profesional garantizando, además, el principio de mérito y de igualdad de oportunidades para el acceso al cargo público.

Desarrollaremos y entenderemos al servicio civil como entramado jurídico que da vida al cuerpo de funcionarios, el que se desempeña en las administraciones públicas y que se hace necesario en Latinoamérica. Continuaremos con la gestión del recurso humano, en especial aquella que se enmarca en el ámbito público, teniendo como referente el informe del BID (2006), el que de llevarse a la práctica contribuiría a desarrollar no solo un servicio civil, sino que además a profesionalizar sus administraciones. Será importante centrarnos en los criterios que pueden ser utilizados en la provisión de cargos públicos, por cuanto es el tema y variable principal de estudio del presente trabajo.

### **3.1. EL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Las administraciones públicas, como toda organización, requieren para su correcto y buen funcionamiento contar con las personas adecuadas. Para ello debe proveerse de aquellas que cuenten con las capacidades requeridas para ejercer un cargo público.

Como decíamos, son las personas quienes le dan vida a toda organización y según las cualidades que éstas posean y utilicen en su labor, se obtendrán los resultados de su gestión.

Aun cuando no exista unanimidad para establecer dichas cualidades, lo que sí es cierto y compartido, es que son las personas la fuente de vida de la organización, la sangre que corre y atraviesa por las distintas estructuras e instalaciones y que sin ella no podría existir ni sobrevivir ninguna institución. Esta importancia del recurso humano no hace distinción entre la administración privada y la pública. Es decir, la trascendencia que tiene o que debiera tener no es privativo de las organizaciones de carácter público sino que además de todas aquellas de índole privado. Para este estudio nuestro interés se centra en el personal que se desempeña o debe desempeñarse en las administraciones públicas, más aún cuando somos conscientes de que son ellos los llamados a atender y satisfacer de una u otra forma las necesidades de toda nuestra sociedad, por lo que su importancia como sujeto de estudio es relevante.

Cuando definíamos la administración pública como aquella actividad práctica que el Estado realiza a través de esta institucionalidad, para en definitiva “buscar” el bien común de la sociedad se nos da la idea de que las personas que trabajan allí deben ser altamente consideradas, tanto en su selección, como en su constante desarrollo posterior, ya que con ello se

ven directamente beneficiados los ciudadanos y ciudadanas que integran la sociedad a la que se debe esta institución, cumpliendo así la búsqueda de ese bien común.

Faya Viesca nos argumenta más en este sentido al señalarnos que

El elemento más importante de la administración pública es el factor humano. Las estructuras, procedimientos, instalaciones materiales, aunque también son importantes, sólo son herramientas que valen lo que valen los encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres, porque el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas (1983:69).

Si bien la cita anterior nos evidencia la importancia que representan también otros tipo de recursos, como lo pueden ser aquellos de orden financiero, tecnológicos, etc., el recurso humano representa el elemento vital para toda organización pública, por lo que la atención prioritaria a las personas repercutirá en la eficiencia y eficacia de ellas.

Con lo anterior no hacemos sino recalcar la importancia que significan los individuos en una organización, por lo que la preocupación debe estar presente no sólo desde el ingreso a la función pública, sino también en todo el periodo en el que las personas están vinculadas a la vida pública. Así, las instituciones deben hacer todos los esfuerzos para desarrollar y potenciar en este personal el sentido del deber y de lealtad al mismo Estado. En la medida en que se hagan estas consideraciones, a la postre será la sociedad quien se vea beneficiada por las actuaciones de estos funcionarios.

Entonces, sin distinción, hombres y mujeres deben ocupar el sitio de mayor importancia en las administraciones públicas, es decir, ser considerados por quienes toman las decisiones como el elemento prioritario dentro de las instituciones.

Diversos estudios y la ya mencionada CIFP nos señalan que para llegar a tener un “mejor Estado” se debe disponer de una función pública profesionalizada, en la cual los funcionarios cuenten a lo menos con los siguientes atributos: mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y adhesión a los principios y valores de la democracia (CIFP, 2003:03). Entonces, para hablar de administración profesional debe garantizarse que haya independencia e imparcialidad en su funcionamiento.

En esta misma línea, cuando Max Weber recoge y sistematiza una administración de tipo burocrática, en la que debe predominar un funcionariado de tipo profesional, nos señala que como resultado de su implementación los funcionarios tenderían a desempeñarse bajo ciertas consideraciones, y que para este trabajo es fundamental revisar ya que si contamos con este personal se puede dar lo siguiente:

- Que el ejercicio del cargo público se vea como una profesión. Como el modelo exige el cumplimiento de una serie de requisitos previamente establecidos para un determinado cargo, evaluándose además al candidato mediante pruebas específicas, se debe utilizar en la selección un mecanismo de tipo meritocrático con cierta garantía de igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública.

- Que el acceso al cargo supone “la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia

segura”, aclarando que dicha lealtad está en función de intereses impersonales y prácticos (Weber, 1985: 15).

- El funcionario gozaría de una estima social por sobre la de los gobernados, basada principalmente en su experticia<sup>42</sup>. La sociedad al reconocer las capacidades de las personas, les reconoce y les respeta.

- Su nombramiento debe recaer en una autoridad competente, correspondiente a una jerarquía superior a la del cargo a proveer. Para Weber, aquellos funcionarios elegidos por los ciudadanos no corresponden a <<figuras puramente burocráticas>>. De hecho, en su planteamiento parte del supuesto que los funcionarios designados por una autoridad competente tienden a ser más eficientes desde el punto de vista técnico, ya que tanto en su designación y carrera han debido primar criterios eminentemente meritorios.

- Se les otorga una remuneración regular y con expectativa de una pensión para la vejez. Respecto al sueldo, estaría en relación al status del cargo y no al trabajo realizado.

- El funcionario ingresa como tal, con la expectativa de hacer carrera en la institución en la que se desempeña. Para la época de este autor, esta carrera se concebía en base a la antigüedad o de acuerdo a una evaluación estratificada de exámenes de pericia.

- Por regla general, la ocupación del cargo supondría una permanencia “vitalicia”.

---

<sup>42</sup> Para la época de Weber, se agregaba el hecho que normalmente estos funcionarios provenían de los estratos económicos y sociales más privilegiados.

La reflexión que hace Weber respecto al funcionario en una administración burocrática y las bondades que se exponían, permitió en su momento y hasta nuestros días optar por un cuerpo de funcionarios de carácter profesional en las administraciones públicas. Los supuestos y consecuencias que planteaba Weber no han quedado en el olvido, se han mantenido como algo indispensable y prioritario para aquellas instituciones que consideran que el personal, es la pieza más importante en su organización. En dicha línea, las administraciones públicas que han sido ejemplo en materia posburocrática, han consolidado servicios civiles en que la profesionalidad ha sido una de sus características. Es por ello, que para aquellos países que intentan implementar reformas posburocráticas, se les sugiera desarrollar o implementar servicios civiles con características de profesionalidad con el fin de obtener mejores frutos. Por ello surge además la ya mencionada Carta Iberoamericana de la Función Pública, que pretende ser un referente para las administraciones públicas en esta materia.

### 3.2. SERVICIO CIVIL

En la literatura existe una variada interpretación sobre el concepto de Servicio Civil, como asimismo no podríamos indicar cuál es el término más usado, si es Servicio Civil o Función Pública, ya que dependiendo de la región el uso del término variará. Como nuestro trabajo se desarrolla en Chile y en sus administraciones locales, en las cuales Servicio Civil es el término utilizado, sumado al uso de documentos oficiales como el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que utilizan este mismo término, optaremos por su empleo para el desarrollo de este trabajo, aunque debemos reconocer que es equivalente a Función Pública.

Para Villoria & Del Pino (1997), el Servicio Civil va más allá de un simple sistema de gestión de recursos humanos, ya que es además una institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica (Bekke, Perry & Thoonen, 1996 citado en Villoria y Del Pino, 1997)<sup>43</sup>, con lo que se muestra la real importancia que merece el complejo escenario que envuelve al servicio civil. En este sentido podemos encontrar en la diversa literatura existente, múltiples definiciones sobre este tema. Longo (2001; 2004) nos ofrece una serie de alternativas para limitar los alcances del uso “correcto” de este término. Para ello plantea las siguientes premisas:

---

<sup>43</sup> Citan a Bekke, Perry y Thoonen (1996). “*Civil Service System. In Comparative Perspective*”. Como **institución de gobierno**, se basa en que las múltiples decisiones colectivas que adoptan los funcionarios las hacen sobre la base de acuerdos institucionales, que corresponden muchos de ellos a prerrogativas que poseen por tener la calidad de funcionario público. En cuanto a la consideración de **sistema de legitimación simbólica**, se recuerda que la función pública es un instrumento de legitimación o deslegitimación del sistema político.

a. En relación a las normas que regulan al personal:

La acepción se basa netamente en un aspecto jurídico, siendo el más utilizado el que se da en la Europa continental. Bajo este esquema, Servicio Civil abarcaría la parte del empleo público que se encuentra regulada por el derecho administrativo distinto del derecho laboral y civil, marginando así aquellos sectores regulados por las leyes del ámbito privado. Para reafirmar esto, tanto España y Francia llaman servicio civil a aquella parte regulada por un estatuto propio (Longo, 2001:4). Sin embargo, carece de determinación “por cuanto omite en qué medida, con qué intensidad y extensión tales regulaciones singulares se alejan” del derecho privado, ya que en algunos casos aun cuando están reguladas por el derecho administrativo pueden ser muy similares a los preceptos que regulan al sector privado como sucedía con Holanda<sup>44</sup>. En Chile, país objeto de este estudio, bajo esta premisa el personal de planta y “a contrata” formarían parte del servicio civil, marginando así al personal que se desempeña prestando servicios a honorarios y bajo el código del trabajo, lo que se condice además con lo que la ley señala al reconocer solo como funcionarios públicos a los “de planta y a contrata”.

b. En relación al tipo de relación de empleo.

Esta premisa pretende distinguir entre el “carácter normativo y el contractual de la relación entre el empleador y el empleado”. Con esto, servicio civil abarcaría el sistema en el cual las relaciones están establecidas en una norma y cuya admisión está a cargo del empleador y

---

<sup>44</sup> Holanda traspasó a organizaciones privadas sin ánimo de lucro la atención de algunos servicios sociales, como por ejemplo la educación, salud y trabajos sociales, que fueron altamente reguladas y controladas por el gobierno central o local. En esta línea, las regulaciones también alcanzaron el ámbito de los empleados de estas organizaciones no lucrativas, en las cuales temas como pensiones y salarios llegarán a ser los mismos que los empleados públicos.

en buena parte establecida de forma unilateral. En este sentido, se marginan de este concepto aquellas relaciones de tipo contractual entre empleador y empleado, o las de negociación individual o colectiva. En nuestros tiempos, esta condición ha ido perdiendo fuerza, ya que la existencia de diversos contextos jurídicos, con la consecuente interpretación tanto del derecho administrativo y el laboral, ha tenido como consecuencia una construcción bastante híbrida del empleo público (Cassese, 1994 citado en Longo, 2004a:65)<sup>45</sup>. Hoy en día, las agrupaciones sindicales han surgido y se han extendido en muchos países. Su fuerza gremial ha alcanzado importantes acuerdos, especialmente en países desarrollados, en los cuales se negocia con los empleadores aun cuando estén regulados por un complejo sistema estatutario. Además, en los otros casos, aun cuando exista una relación contractual en una parte del empleo público, hay determinadas materias que siempre estarán de igual forma reguladas de manera estatutaria, es decir, unilateralmente.

Lo anterior se ve reforzado porque el empleo privado ligado a la producción y al desempeño ha traspasado la frontera hacia lo público, trastocando uno de los eslabones del empleo público como lo son la estabilidad y la protección. Esto ha hecho que algunas administraciones recurran a formas contractuales de relación laboral de tipo privado. Sin embargo, la experiencia de países que han adoptado estos vínculos contractuales ha demostrado que éstos han mantenido y consolidado las garantías de estabilidad y protección. En el caso de España, la situación de los “laborales” resulta ser más estable que transitoria. Italia enfrentó este tema cambiando de régimen jurídico al personal, pero las garantías que fue ofreciendo solo ocasionaron un cambio meramente formal (Longo, 2004a). Chile tiene personal “a contrata”, cargos que por ley son transitorios pero

---

<sup>45</sup> Se cita a Cassese, S. (1994): *Las bases del Derecho Administrativo*. Instituto de Administración Pública, Madrid.

con el tiempo han demostrado ser estables y han ido en aumento año tras año hasta llegar a ser más numerosos que los propios cargos permanentes o de “planta”<sup>46</sup>. Otro ámbito de incursión ha sido aumentar o potenciar la movilidad interna, tanto de forma funcional como geográfica, con el fin de aprovechar al máximo las plantas de personal. La movilidad externa también es un rasgo que se ha incorporado en esta nueva relación pública privada. Continuando en materia de relación entre empleador y empleado, ha surgido la necesidad de pactar entre ellos, de forma que la negociación colectiva se ha ido situando como un mecanismo válido en la administración pública, tan prohibida antaño. Lo anterior nos indica que centrar una definición de servicio civil bajo esta perspectiva no calzaría en muchas administraciones, por este híbrido que se ha ido construyendo.

La propia CIFP (2003) reconoce que cuando hablamos de función pública o servicio civil no estamos restringidos a una u otra relación de empleo, es decir, deja abierta la posibilidad a “albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes” (CIFP, 2003:06), contradiciendo esta postura.

En Chile, la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) ha realizado varias movilizaciones en las últimas décadas, paralizando sus actividades laborales con el fin de obtener mayores beneficios para sus asociados, aun cuando la ley no les permite realizar ninguna huelga, llegando en algunas ocasiones a la negociación con el gobierno de turno sobre determinadas materias, entre ellas, y la más recurrente, el aumento de sus remuneraciones, manteniéndose hasta estos días el carácter

---

<sup>46</sup> Según datos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en su último informe de estadísticas de octubre de 2010, al año 2009 el Personal de planta era de 86.352 funcionarios y el Personal a contrata 106.540 funcionarios.

unilateral de la relación jurídica entre el Estado y su empleado. En cuanto a las mejoras salariales a las que han llegado a acuerdo, los únicos beneficiados son aquellos considerados funcionarios por el estatuto, es decir, el personal de planta y a contrata.

c. Naturaleza de las funciones desempeñadas.

Esta consideración limita el servicio civil a aquella parte del empleo público que ejerce potestades públicas. Alemania utiliza este criterio y otorga solo a los *Beamte* (funcionarios) los “principios tradicionales del servicio civil profesional” (Röber & Löffler, 2000 citado en Longo 2004a:66)<sup>47</sup>.

El problema de esta limitación tiene que ver con su aplicación en aquellos países en los cuales claramente pueda observarse tal distinción, y ésta a su vez pueda verse reflejada en la existencia de modelos duales de empleo público, marginando con ello a aquellas administraciones que poseen solo un sistema de relación, lo que hace imposible determinar aquellos que ejercen o no potestades públicas.

En Chile, al reconocerse solo el personal de planta y a contrata como funcionarios públicos, al resto del personal se le desconoce el ejercicio de potestades públicas y también su validez en las decisiones que puedan tomar, por lo que esta institución del servicio civil se restringe solo a quienes por norma jurídica se les denomina funcionario público.

---

<sup>47</sup> Cita a Röber, M. y Löffler, E. (2000) “Germany: the limitations of flexibility reform”, en Farnham, D. y Horton, S. (Comps.), Human Resources flexibilities in the public services. Macmillan Business.

#### d. Nivel de gobierno

El servicio civil se limita a aquellos empleados que cumplen funciones de la administración central, excluyendo con ello a los del nivel local o intermedios. Este alcance y limitación proviene del Reino Unido, país en que la expresión *Civil Service* nace y se extiende.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública nuevamente contradice esta postura, ya que la aplica a todos los ámbitos y niveles. En este sentido, no solo abarca el nivel nacional, sino que además los subnacionales, como pueden ser aquellos de nivel local (CIFP, 2003:7). Longo y el presente trabajo tampoco hacen eco en esta distinción, por considerar de vital importancia los otros niveles dentro de la administración. Por lo mismo, el personal de nivel subnacional, ya sea, regional o local, debe estar amparado en una institucionalidad tal como el servicio civil. Más aún, este trabajo en su parte empírica desarrolla e investiga sobre el servicio civil chileno que se desempeña a nivel local y, como veremos más adelante, se regula por un estatuto propio para los funcionarios que se desempeñan en estas administraciones.

### **3.2.1. HACIA UNA DEFINICIÓN**

Se hace difícil optar o dar con una definición que logre ser tan amplia que considere a todo el empleo público, y que a su vez, asegure la existencia y protección de una administración profesional bajo determinados esquemas institucionales, es decir, que haya una institucionalidad tal que dé garantías a los ciudadanos de que los servidores públicos son ejemplo de profesionalidad y objetividad, asegurando el respeto de principios de igualdad, mérito y capacidad (Longo, 2004: 68). En este sentido, cobra importancia la institucionalización

de las reglas, tanto formal como informal, que garanticen y que hagan viable una administración profesional para que podamos delimitar y establecer la existencia de un servicio civil.

Ahondando en una definición que logre ser amplia y que permita la consideración de los elementos necesarios para que exista una administración profesional, a continuación comenzaremos a dar distintas definiciones al término servicio civil que considere lo ya señalado.

En un “sentido amplio” el Banco Interamericano del Desarrollo lo define como “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada” (BID, 2006:4) y en un “sentido más restringido” se puede hablar de un servicio civil cuando “incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (BID, 2006:4).

La Carta Iberoamericana de la Función Pública lo define como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada” (CIFP, 2003:5).

Entre los arreglos se entienden aquellas normas escritas o no, la cultura imperante, las políticas implícitas o explícitas y tantas otras formas que permiten gestionar adecuadamente al personal que trabaja al interior de las administraciones públicas (BID, 2006).

La propuesta de Longo (2001)<sup>48</sup>, no muy distinta a lo anteriormente visto, si bien nos parece más sencilla y puede servirnos de marco para seguir en la temática de nuestro objeto de estudio, carece de elementos distintivos institucionales que nos permitan comprender las diferencias entre servicios civiles. Sin embargo, lo interesante es que se puede adecuar a cualquier realidad de país que quiera contar con una administración pública profesional, aun cuando no la tengan pero que se propongan tenerla.

Para él, Servicio Civil sería “el 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, 2001:6 y Longo, 2004a:68).

Con lo planteado podemos sintetizar y redefinir el concepto de servicio civil como todo aquello que permita regular adecuadamente el recurso humano que se desempeña en las administraciones públicas, y que a la vez pueda garantizar el uso de criterios neutrales en el acceso a los cargos públicos.

En Iberoamérica existen diversos servicios civiles, con distinto matiz y desarrollo, y se pretende ir en mejora de cada uno de ellos considerando sus propias realidades. Para ello, debe establecerse una panoplia de puntos como una base mínima que debe cumplirse, con el fin de construir un “lenguaje común sobre la función pública iberoamericana” (CIFP, 2003:04. Lo anterior permitirá tener un referente común en cuanto a servicio civil a los países firmantes de la CIFP.

---

<sup>48</sup> Longo asesoró en la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

### **3.2.2. ELEMENTOS DE SERVICIO CIVIL**

Independientemente de la perspectiva desde la cual definamos servicio civil, existen algunas condiciones mínimas pero necesarias que deben observarse en cuanto al personal que forma parte o que deberá formar parte del servicio civil de las administraciones públicas:

- El personal está al servicio de los intereses generales de la sociedad. Este elemento es esencial por cuanto permite garantizar que sean los intereses del ciudadano y no del gobernante los que se privilegien por parte de los funcionarios en el desempeño de sus labores.

- El reclutamiento y selección del personal se hace con respeto al principio de igualdad y de mérito, asegurado mediante la utilización de instrumentos técnicos de carácter objetivo. Asimismo, la promoción al interior de la administración pública se hace según el mérito en el desempeño. Este punto representa la garantía al ciudadano de que quienes les satisfacen sus intereses son personas competentes.

Debemos recalcar que el personal que comprende el servicio civil es aquel que desempeña las funciones netamente administrativas o de ejecución, dejando al margen los cargos de élite como Ministros y Subsecretarios, los que son de designación exclusiva de la máxima autoridad y se mantienen mientras cuenten con su confianza política (Martínez, 2003). Sin embargo, como ya decíamos anteriormente, aún cuando no lo integremos como parte del servicio civil, éstos deben (deberían) contar con las competencias técnicas para asumir cargos de rangos superiores con un carácter político.

### 3.2.3. IMPORTANCIA DE UN SERVICIO CIVIL

Para Villoria (2006), hablar de un servicio civil basado en una administración profesional supone que el personal es seleccionado bajo criterios de igualdad y mérito, los que a su vez disponen de una serie de garantías que le proporcionan protección y pueden con ello actuar con la neutralidad necesaria para atender los intereses generales. En la misma línea, otros autores señalan al servicio civil de carrera como “un sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios intermedios” (Peters, 1999:35)<sup>49</sup>. Lo anterior nos permite proponer que en la medida que logren implementarse y consolidarse los servicios civiles, las señales que las administraciones públicas le otorguen al ciudadano serán aquellas en sintonía con una gestión de carácter posburocrática, consolidando de manera previa aquellas de carácter burocráticas en que la selección del personal se haya apegado al principio meritocrático.

Otra de las consecuencias de implementar y consolidar servicios civiles, es otorgarle garantías a los ciudadanos protegiéndoles de una potencial discriminación en la atención de sus intereses por parte de este personal profesional, especialmente hoy en día, ya que producto del surgimiento de una economía en la cual se le ha dado mayor protagonismo al mercado, surge la necesidad de dotar de seguridad jurídica al ciudadano que esté representada por la institucionalización del servicio civil.

Otro punto importante que merece ser señalado es lo planteado por Evans y Rauch<sup>50</sup> (citado en Longo, 2004a:72), que luego de una investigación establecieron como condición necesaria, aun cuando no fuera

---

<sup>49</sup> Lo señala José Luis Méndez en el estudio introductorio de del libro de Guy Peters.

<sup>50</sup> Se cita a Rauch, J. E. y Evans, P.B. (2000). “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics*, N° 75, págs 49 a 71.

suficiente, la existencia de una administración profesional para alcanzar el desarrollo de los países. Además, se relaciona el desarrollo económico a la selección de personal bajo criterios de méritos, eliminando vestigios de patronazgo político (base de un servicio civil), lo que a su vez trae como consecuencia disminuir las brechas de desigualdad (Peters, 1999). También es importante señalar que la existencia de una administración de tipo profesional es una variable asociada a bajos niveles de corrupción. En este sentido, la institucionalidad dada al servicio civil permite actuar con neutralidad en la acción pública a los funcionarios, declinando con ello los niveles de corrupción (Villoria, 2006). Este punto se debe complementar con lo que plantea Young (1964) sobre la garantía de que exista igualdad de oportunidades para todos y todas y que debe garantizar el Estado.

Por todo lo anterior, se hace necesario e imprescindible contar con servicios civiles con administraciones profesionales. En este sentido, las características de este tipo de administración en el cual esté consolidado un servicio civil, deben contener a lo menos:

- Que su reclutamiento esté basado en los principios de mérito;
- La utilización de procedimientos específicos (no políticos) para contratar y despedir al personal;
- Y por último, una carrera profesional basada en la promoción interna, según los méritos del personal.

No muy distinta es la posición de la CIFP (2003), la que establece como imprescindible para una administración profesional al servicio de los ciudadanos, lo siguiente:

- Que se garantice el apego a los principios de igualdad, mérito y capacidad en materia de gestión del empleo, ya que con ello se restringe la “politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura de intereses particulares” (CIFP, 2003:29)
- Mediante la normativa, asegurar mínimos indispensables para erradicar actos discriminatorios o de privilegio de los servidores públicos.
- Darle flexibilidad a la normativa con el fin de adaptarse a la multiplicidad y variedad de sistemas políticos administrativos contemporáneos.
- Disponer de la flexibilidad necesaria para tener “una gestión eficaz de los recursos humanos” (CIFP, 2003:29).

Sin duda, son varios los componentes que deben estar presentes para hablar de un servicio civil que asegure administraciones públicas profesionales, y sobre esto la CIFP (2003) señala los criterios que deben prevalecer:

- Las personas son importantes para el buen funcionamiento de las administraciones públicas.
- Profesionalidad de su personal.
- Estabilidad en el empleo y seguridad jurídica para los funcionarios, protegiéndole de situaciones de carácter arbitrario.
- Disponer de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios que ofrece el entorno y de la sociedad demandante.
- Hacer responsable a los funcionarios por su trabajo y resultado. Se debe además asegurar la coherencia de este trabajo con las políticas públicas establecidas por sus gobiernos.

- Por parte del personal, observancia de principios éticos que enmarcan al servicio público como lo son la honradez, transparencia y extrema cautela de los recursos públicos.
- Fluidez en las comunicaciones que permita mejorar el clima al interior de las organizaciones y poder alinear los funcionarios a los objetivos de la organización.
- Políticas que apunten a disminuir o eliminar prácticas discriminatorias, es decir, aquellas a favorecer igualdad de género, integración de minorías de distinta índole, etc.

Podemos ver muchas bondades al disponer de servicios civiles, sin embargo, no podemos desconocer que en algunos países de América latina no resulta muy atractivo su implementación ya que puede “atar las manos de los políticos a la hora de aplicar sus programas” (Peters, 1999:37).

Para que las administraciones públicas logren disponer de servicios civiles, en que el mérito sea una condición exigida, se debe trabajar adecuadamente en un sistema de gestión de recursos humanos, que en su conjunto y de forma interdependiente puedan asegurar las competencias de los funcionarios, desde su ingreso hasta su desvinculación. Fundamental será la atención dada al subsistema de gestión del empleo, ya que es allí donde se deben garantizar los principios de igualdad de oportunidades para el acceso (reclutamiento) y el de mérito (selección).

### **3.3. LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO.**

La Gestión del Recurso Humano (en adelante GRH), es una rama de la teoría de la gestión que busca entusiasmar y comprometer al empleado, única forma para que éstos puedan ser más eficientes en el desempeño de sus cargos. En el caso de la administración pública, debiera actuar en función de los intereses de la sociedad, y serán de calidad en cuanto se disponga del personal adecuado, con las capacidades requeridas y competencias necesarias para atender las demandas que hoy en día los ciudadanos están exigiendo al Estado. En este sentido se hace imprescindible que la gestión del recurso humano se incorpore en todos los niveles de las Administraciones Públicas.

Como la administración posburocrática deja atrás el concepto de “usuario”, su misión ahora es atender de forma satisfactoria al “ciudadano”. Por tanto, las administraciones públicas deben centrar su atención en su personal, por cuanto éste es quien debe atender y entender a este nuevo ciudadano, prestándole servicios de calidad. Por ello en las instituciones públicas surge la real necesidad para de velar por sus funcionarios, sobre todo cuando se quiere iniciar un proceso de cambio. Es aquí donde cobra protagonismo la gestión del recurso humano en el ámbito público.

La recomendación es que las administraciones públicas deben realizar una gestión adecuada de su personal, ya que con ello podrán atender a la sociedad como se merece y en función de lo que hoy en día ésta exige de las instituciones públicas.

Debido al engrandecimiento del aparato público, de la mano con un voluminoso número de funcionarios, se ralentizó el accionar de las administraciones, y una vez que la crisis estalla éstas se vieron obligadas a

gestionar adecuadamente este gran conjunto de funcionarios de manera eficiente. Una de las primeras decisiones que afectaron directamente al personal de las administraciones públicas fue la reducción de las plantillas. En los países latinoamericanos se adoptaron estas medidas sin un diagnóstico y un plan que le respaldara, contradiciendo la esencia de una GRH, debido probablemente al desconocimiento de este sistema o simplemente por indiferencia de las autoridades hacia los funcionarios y hacia los ciudadanos.

La atención puesta en la Gestión del Recurso Humano, fue la reconsideración de la función directiva o gerencial, en la que aparece el gerente público con “una lógica descentralizada” que ha supuesto “transferencia de autonomía y ampliación de la discrecionalidad de los gestores en materia de recursos humanos” (Longo, 2004a:160). La presencia y éxito del mercado ha influido en que instrumentos de índole privado, como los es precisamente la GRH, hayan o estén siendo adoptadas por el mundo público, y en que el personal está íntimamente afectado con ello.

En este sentido, la GRH supone considerar el concepto más amplio de Servicio Civil para las administraciones públicas, por cuanto existe una panoplia de regulaciones jurídicas que vinculan al servidor público con sus administraciones, lo que hace convivir distintos modelos, especialmente cuando hablamos de América latina.

### **3.3.1.- DEFINICIÓN DE GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO**

Chiavenato (2003) nos da un concepto muy sucinto al señalar que “consiste en planear, organizar, desarrollar, coordinar y controlar técnicas capaces de promover el desempeño eficiente del personal”. La CIFP (2003)

apunta a la “adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo”. Por otra parte, el Banco Interamericano del Desarrollo, lo resume en un conjunto de políticas y prácticas de personal encaminadas a lograr los objetivos previamente definidos por las organizaciones (BID, 2006). La misma Carta Iberoamericana de la Función Pública hace referencia a que las administraciones públicas deben propender a que en su interior las necesidades de personal se ajusten a requerimientos de calidad y cantidad, con el fin de alcanzar los objetivos de las administraciones públicas (CIFP, 2003).

En síntesis, aquellas instituciones que han definido su razón de ser y la finalidad que se han propuesto cumplir, deben realizar todas aquellas acciones que permitan que su personal esté en condiciones y les proporcionen las herramientas necesarias para cumplir con esa finalidad, que para las administraciones públicas es “propender al bien común”.

No se debe dejar en el olvido que es importante que exista “coherencia estratégica”, es decir, pensar en las personas para que éstas actúen hacia el logro de los objetivos previamente establecidos, y mediante diversas estrategias buscar el logro de ellos.

El propio Banco Interamericano del Desarrollo propone un modelo que no es concluyente ni preciso pero pretende ser un referente en materia de la gestión del recurso humano para las administraciones públicas (BID, 2006). Dicho modelo asume la integralidad de sus componentes con el fin de adecuar “las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas” (2006:6). A continuación, expondremos este modelo de acuerdo a los subsistemas que plantea el Banco Interamericano del Desarrollo.

### 3.3.2. SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO

Dentro de la Gestión del Recurso Humano hay distintas etapas que deben gestionarse correcta y coordinadamente. Se trata de distintos subsistemas que a su vez, deben estar integrados y ser coherentes entre sí, y en especial con los objetivos institucionales

- Organización del trabajo: Consiste básicamente en la descripción de las funciones de cada puesto de trabajo, como a su vez, de aquellos requisitos que debe poseer el ocupante de dicho puesto para un adecuado cumplimiento de sus funciones. En esta etapa se deben definir los cargos que se necesitan al interior de las organizaciones, en cuanto a cantidad y descripciones de cada uno de ellos. Así también, deben definirse los perfiles de estos cargos. En Chile no está bien implementado este subsistema en el ámbito municipal, y en esa línea la Subsecretaría de Desarrollo Regional<sup>51</sup> ha estado llevando a cabo diversos programas financiados por ellos para que órganos externos realicen este trabajo en diversas municipalidades del país, llamado “Programa de diseño de herramientas para el mejoramiento de la gestión municipal”.

- Gestión del empleo: Tiene por finalidad velar por el adecuado flujo de ingreso, movilidad y salida o desvinculación del recurso humano. Este subsistema lo desarrollaremos en extenso más adelante.

---

<sup>51</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del Interior, tiene una división de municipalidades cuyo objeto es “facilitar la coordinación de los servicios públicos con los municipios y entre éstos. También administra el Fondo Común Municipal (FCM), colabora con la gestión territorial de los municipios mediante el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), manteniendo la cobertura de los planes de empleo municipal. Asimismo, administra el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)” (<http://www.subdere.cl/organizaci%C3%B3n/divisi%C3%B3n-municipalidades>). Visitado en 18 de febrero de 2012.

- Gestión del rendimiento: Se refiere a la evaluación que debe realizarse al rendimiento tanto individual como colectivo, utilizando adecuados instrumentos. Se debe velar por asegurar un buen desempeño del personal, como también de evaluar dicho desempeño. Ya decíamos en el segundo capítulo que Chile ha ido implementado diversos instrumentos para evaluar tanto el rendimiento colectivo como institucional, como son los PMG, sin embargo, no responden a un proceso que esté inserto a la estrategia de las propias instituciones, cuyo fin primero y último deben ser la satisfacción de ciudadano. Sin embargo, los instrumentos no han sido diseñados con ese fin, sino más bien han resultado ser un medio que busca mejorar las remuneraciones de los trabajadores. Lamentablemente, la inexistente o mala evaluación que se realiza en América latina impide avanzar en un sistema meritocrático al interior de las administraciones públicas, lo que dificulta además iniciar el camino hacia un desarrollo y consolidación de los servicios civiles

- Gestión de la compensación: es la destinada a retribuir al personal en función de su real aporte. Para ello, es necesario realizar un buen diseño de los parámetros para compensar a las personas según las contribuciones que hacen con su desempeño. Lamentablemente, la rigidez de las normas jurídicas en que estandarizan muchos conceptos que componen las remuneraciones, imposibilitan compensar según las contribuciones que hace el funcionario. En el caso chileno, en lo que respecta a las municipalidades, existe una escala que establece las remuneraciones del personal municipal según diversos conceptos, que para lamento de estos funcionarios corresponde a la escala con las remuneraciones más bajas dentro de la administración del Estado, aun cuando sean estos funcionarios quienes hoy están cumpliendo mayores funciones y atendiendo a más personas que hace dos décadas, en que se definieron sus cargos.

- Gestión del Desarrollo: esta etapa apunta al crecimiento del personal en cuanto a las competencias que requiere el buen desempeño del puesto que ocupa. Es decir, vela por un adecuado y pertinente crecimiento profesional de las personas al interior de la organización, ya sea a nivel individual como también a nivel colectivo.

Una preocupación constante que deben tener las instituciones, es lo referido a la correcta planificación de sus recursos humanos, en cuanto a detectar las “necesidades cuantitativas y cualitativas” de personal en el corto plazo y tomar las medidas adecuadas para contar con ello. Para esto, el conjunto de etapas de la GRH será fundamental para tomar las decisiones correctas en esta materia. Sin embargo, creemos que la Planificación de los Recursos Humanos son acciones que pertenecen al mundo de la política del recurso humano, en el cual el primero sirve de puerta de entrada para la gestión del recurso humano como sistema. En América latina, producto de dictaduras y fragilidad institucional, se hace difícil que se planifique en esta materia.

Otro tema importante es la constante preocupación que debe existir en cuanto a las relaciones humanas y sociales al interior de las organizaciones, es decir, lo referido a las relaciones interpersonales que se dan al interior de la organización, ya que son parte de la cultura y del clima que deben ser considerados como factores de carácter interno y que deben ser abordados. Es importante considerar que las conductas de los funcionarios dependerán de las cualidades y la motivación que tengan. Por ello en esta carta se insiste una y otra vez en la necesidad de que las “normas, políticas, procesos y prácticas” que se implementen al interior de las administraciones públicas deben propender a influir en el actuar de los funcionarios (CIFP, 2003:10), y este tema debe ser cuidadosamente abordado en el subsistema de gestión del empleo.

Todos los subsistemas que forman parte de la GRH deben estar interconectados entre sí y plenamente operativos, con el fin de nutrirse mutuamente y ser coherentes con los objetivos que se intentan alcanzar (BID, 2006).

Como nuestro estudio se centra principalmente en aquellas prácticas realizadas en las municipalidades en cuanto a flujos de entrada y salida del personal, nos centraremos en el subsistema que vela por este tema, es decir, la gestión del empleo.

### **3.3.2.1. GESTIÓN DEL EMPLEO**

Este subsistema forma parte de la Gestión del Recurso Humano, y el Banco Interamericano del Desarrollo le define 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” (BID, 2006:15), destacando el rol que le compete dentro del marco de la Gestión del Recurso Humano. Pretende regular el proceso de provisión del empleo o gestión de la incorporación, que involucra el reclutamiento, selección e inducción del personal a la organización. Así también, comprende la movilidad y desvinculación del personal.

Para una mejor comprensión, el Banco Interamericano del Desarrollo nos clasifica este subsistema en tres áreas abocadas a una función en particular, como lo son ingreso, movilidad y salida del personal (BID, 2006):

- a. **Gestión de la incorporación.** Es aquella referida al proceso que tiene por finalidad proveer los puestos de trabajo. En este campo se debe trabajar en cuanto al reclutamiento, la selección y la inducción

- Reclutamiento: encargada de difundir lo más ampliamente posible al mayor número de potenciales candidatos los cargos que se intentan proveer, de acuerdo a los perfiles que se buscan. En Chile, los estatutos existentes establecen la forma de difusión que es obligatoria para llamar a concurso de cargos de carácter permanente.
- Selección: tiene por finalidad elegir al mejor candidato para el puesto que debe proveer en función de las capacidades, competencias y requisitos establecidos, y que deben constatarse a través de los instrumentos debidamente diseñados. Lamentablemente y como veremos más adelante, no existe en Chile la obligatoriedad para utilizar instrumentos técnicos de carácter objetivo, salvo el caso del personal de la élite burocrática que no forma parte de la carrera funcionaria.
- Recepción e inducción: tiene por finalidad acoger al nuevo funcionario, socializándolo al cargo y a la organización según el plan que se defina para el caso.

b. **Gestión de la movilidad.** hace relación a los movimientos del personal que pueden darse entre los distintos cargos que existen al interior de la organización, ya sea de manera funcional o de forma geográfica.

- Funcional: hace referencia a los cambios en las tareas que debe desempeñar el personal.
- Geográfica: hace referencia a los cambios en el lugar físico donde desempeña sus labores, el que implica necesariamente cambio de la residencia del personal. Este caso es poco factible que se dé en las municipalidades chilenas, ya que asociados a

estas organizaciones no existirían lugares lo suficientemente alejados como para cambiarse de residencia. Quizás la única excepción podría darse es en la Municipalidad de Cabo de Hornos, que podría designar un delegado en la comuna de la Antártica, cuyo territorio está en el “Polo sur” y que depende administrativamente de este municipio<sup>52</sup>.

- c. **Gestión de la desvinculación:** referida a aquellas acciones necesarias para tomar decisiones fundadas para desvincular a las personas de la organización, ya sea por mal desempeño, mal comportamiento o necesidades de la organización.

Respecto a la provisión del empleo o gestión de la incorporación, que busca atraer a los candidatos que reúnan los requisitos para determinados cargos y luego seleccionar a quienes demuestren ser los mejores de entre las diversas alternativas, no se debe olvidar que todo el proceso debe estar en sintonía con los objetivos de las Administraciones Públicas, privilegiando siempre el apego a los principios de igualdad, mérito e imparcialidad, presentes en aquellas administraciones profesionales en contextos democráticos.

Con el fin de cumplir con estos principios, la CIFP propone el cumplimiento de los siguientes pasos:

- a) Publicidad de la convocatoria, que asegure cobertura a la mayor cantidad de potenciales candidatos que reúnan con los requisitos.
- b) Libre acceso a todo aquel que cumpla con los requisitos.
- c) Transparencia en esta fase.

---

<sup>52</sup> La única municipalidad que tiene a cargo dos comunas en Chile es la de Cabo de Hornos, que tiene a cargo la administración de Cabo de Hornos y Antártica.

- d) Órganos técnicos ad hoc. Los integrantes de estos órganos deben ser competentes para asumir esta responsabilidad. Además, estos miembros deben dar garantía de imparcialidad.
- e) Utilización de instrumentos validados y que otorguen fiabilidad.
- f) La elección debe estar amparada en los criterios de mérito y capacidad.

Cumplido lo anterior, la organización debe preparar una adecuada recepción al nuevo personal, con el fin de que se interiorice correctamente con la institución y con las labores que debe realizar (Chiavenato, 2003).

En esta misma línea, el BID (2006) hace hincapié en puntos críticos en los cuales hay que centrar atención para que se logren cumplir y con ello propender a un servicio civil en función de los principios que defiende una administración de carácter profesional y que plantea la propia CIFP. Estos puntos a los que hay que poner cuidado y preocupación son:

- En el reclutamiento se debe asegurar la máxima amplitud de difusión, con el fin de abarcar a la mayor cantidad de posibles candidatos que reúnan los requisitos asociados a los cargos a proveer, definidos en función a la idoneidad y no a otra razón.
- Asegurar el uso de procedimientos y mecanismos que excluyan la arbitrariedad, politización y prácticas clientelares en el proceso de provisión.
- Asegurar que sea un número limitado y razonable de cargos “políticos”, siendo la mayoría cargos de tipo profesional.
- Asegurar la exclusión de prácticas arbitrarias y de discriminación, tanto en los procesos de incorporación como en los de promoción.
- Sobre la desvinculación en puestos de tipo profesional, deben imperar razones de tipo técnico asociados a un mal desempeño que esté

debidamente comprobado, o por necesidades de la organización y debidamente fundamentadas, excluyendo con ello razones de carácter político en estos despidos.

Respecto a la selección del mejor candidato para un determinado cargo, nos centraremos en especial en los criterios que se utilizan en las administraciones públicas, ya que éstos son los que nos interesa descubrir en nuestra investigación.

### **3.4. CRITERIOS DE SELECCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Para alcanzar una administración de carácter profesional se debe contar con personal que disponga del mérito para desempeñarse en ellas. Esta condición no es un requisito asociado a los nuevos tiempos.

Hace casi dos siglos, Hegel, al referirse a las funciones del Estado (a través del gobierno), aclaraba que debían ser atendidas por personas que a su vez debían tener el conocimiento y demostrar sus aptitudes para el ejercicio de los cargos públicos<sup>53</sup> (Hegel, 1975: 292). Para las administraciones de ese entonces, se hacía prioritario proveerse del personal con las mejores cualidades y estar preparados para asumir una función pública, con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad demandante del Estado. Además de seleccionar al personal más idóneo, la Administración debía realizar todas aquellas acciones encaminadas a desarrollar y potenciar a este personal, a profesionalizarlo con el fin de prestar el mejor servicio. De esto surge la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios de carácter permanente con el fin de potenciar su carrera y profesionalizarlo a la vez.

---

<sup>53</sup> A la demostración de las aptitudes, Hegel le llamaba el “momento objetivo”.

En nuestros días, autores como Olías de Lima plantean que “la profesionalización y la neutralidad son fenómenos paralelos que implican que los órganos administrativos van a estar atendidos por empleados o funcionarios públicos de quienes se requieren unos conocimientos técnicos apropiados y que acceden por méritos en procesos de selección objetivos. Se les exige actuar con imparcialidad de acuerdo con las normas y los requerimientos técnicos de cada caso.” (Olías de Lima, 2006:13). Lo anterior, sumado a la necesaria reglamentación para dar garantía de su cumplimiento, son las premisas que cualquier administración debiera considerar necesarias. Con ello, las administraciones públicas contarán con un servicio civil adecuado para servir los intereses de la sociedad.

No solo Hegel en el pasado planteó la exigencia de seleccionar a los mejores funcionarios. Weber, Marx y tantos otros veían la conveniencia para las instituciones y para la misma sociedad de seleccionar a los funcionarios en función de sus capacidades.

Aun cuando se considera lo óptimo, debemos reconocer que existen diversas formas de selección que no necesariamente contemplan la detección de las cualidades del candidato, lo que nos dificulta hablar del servicio civil ideal que Weber nos señalaba.

Dependiendo del nivel en que se encuentren las administraciones públicas y sus formas de selección, habrá distintos paradigmas para entenderlas.

### Paradigmas de análisis de los funcionarios en las administraciones públicas

Preburocrático: en este tipo de administración, quienes acceden a ella como funcionarios públicos deben responder a un perfil ideológico y

personal con la autoridad llamada a proveerlos. No existen controles internos ni externos en cuanto a su desempeño, solo importa la lealtad. No existe estabilidad laboral, por tanto, tampoco una carrera de carácter profesional, lo que se suma a una serie de déficit que permite hablar de la inexistencia de una gestión del recurso humano. El contexto de este tipo de administraciones es de debilidad institucional y política, en que la corrupción, la falta de democracia y la inexistencia de reglas del juego definidas, impide avanzar para alcanzar un desarrollo.

Burocráticas: muy de la mano con sus premisas, los funcionarios son idóneos para desempeñarse en su cargo, disponen de seguridad en el empleo, es decir, de estabilidad que los inserta en una carrera que siguen por antigüedad. Disponer de este modelo nos permite evitar o disminuir fenómenos de corrupción asociados a los *spoils system*. Una vez desarrollado al máximo nivel, podemos hablar de “servicios civiles fuertemente profesionalizados” (Villoria, 2006:32), los que no solo traspasan la selección basada en el mérito sino que además contemplan una serie de otros atributos, los que Villoria sintetiza de la lectura de otros autores como Garrido<sup>54</sup>., Rohr<sup>55</sup>, Terry<sup>56</sup>, Prats<sup>57</sup> y Horn<sup>58</sup>:

- Permite asegurar el apego a los “principios constitucionales”, ya que los funcionarios deben respeto a los valores públicos.
- En el quehacer de su actuar, los mismos funcionarios deben velar por el adecuado cumplimiento del poder de los políticos electos.

---

<sup>54</sup> Se cita a Garrido, F. Dir.. (1985). *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.

<sup>55</sup> Se cita a Rohr, J (1986): *To Run a Constitution: The legitimacy of the Administration State*. University Press of Kansas, Lawrence.

<sup>56</sup> Se cita a Terry, L. D. (1995): *Leadership of public bureaucracies*, Sage, Thousand Oaks.

<sup>57</sup> Se cita a Prats, J (2000): “Servicio Civil y gobernabilidad democrática” en Longo y Zafrá (coord.) *Pensar lo público*, CEMCI, Granada.

<sup>58</sup> Se cita a Horn, M. (1995). *The política economy of public administration: Institutional Choice in the public sector*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Este cuerpo de funcionarios, aun cuando no es electo, representa los intereses de la ciudadanía

Nos detendremos sobre este tema por cuanto la principal variable a estudiar en este trabajo tiene relación con el ingreso de una persona a una institución pública, es decir, en su selección y los requerimientos de los que se valen los organismos para su decisión. Para ello haremos una sencilla clasificación sobre los criterios de selección del que puede valerse una institución pública para elegir a su personal, cuya ordenación dividiremos en dos: Adscriptivo y de tipo Neutral<sup>59</sup>:

#### **3.4.1. ARBITRARIOS: PARTIDISTA O DE PARENTESCO.**

Este mecanismo de selección privilegia la utilización de criterios ajenos a un sistema neutral, es decir, la pertenencia o afinidad del candidato, ya sea con el partido político al cual pertenece la autoridad llamada a hacer el nombramiento en un cargo público, o poseer algún vínculo familiar con éste. La utilización de estos criterios no garantiza las capacidades de las personas para el desempeño de su función, ya que lo importante es la cercanía con quienes tienen la autoridad para nombrarles en un cargo

Así, en este sistema encontramos el partidista o clientelismo, y el de parentesco o nepotismo, respectivamente.

---

<sup>59</sup> Más antiguo aún, especialmente en épocas del absolutismo, era el sistema patrimonial en el cual los cargos eran heredados, como si los cargos públicos fueran de su patrimonio. El patrimonialismo en función de los cargos permitió que éstos fueran utilizados en provecho propio y no de los ciudadanos. Es posible que sigan existiendo resabios de patrimonialismo en relación al cargo en algunas administraciones públicas, sin embargo hemos optado por marginar dicha categoría.

### 3.4.1.1. PARTIDISTA O CLIENTELISMO

En el ámbito político, el clientelismo es un mecanismo de uso por parte de la autoridad para proveerse del personal público, en el cual “el esfuerzo organizativo se centra en el establecimiento de canales, lazos y vínculos de intercambios, y en la distribución particularista de orientadores de políticas públicas, proceden mediante un intercambio material concreto y material no mediado” (Máiz, 2002:8). Es decir, por un intercambio de votos o de apoyo político se obtienen favores de distinta índole, como el de otorgar un cargo público en el caso que estudiamos. Está asociado a un cierto grado de politización del personal público bajo criterios de confianza política. Este sistema tiene como principal característica no vincular al personal en forma permanente.

En términos simples, el clientelismo se refiere a un intercambio de favores entre personas, en el cual uno dispone de algo para entregar al otro y viceversa. En general, hay una relación de desigualdad, pues por una parte, está la persona que dispone de un determinado poder, el patrón, que en base a ese poder ayuda a la otra persona, el cliente, que está dispuesto a otorgar un favor a cambio de esa ayuda. Así, clientelismo se define como una relación diádica<sup>60</sup> en la que una persona con un status más alto (el patrón) utiliza su influencia o poder para beneficiar a una persona de estatus más bajo (el cliente), que le ofrece apoyo o servicio. Por tanto hay una relación de beneficio mutuo (Caciagli, 1996:18).

---

<sup>60</sup> Para Georg Simmel, una diáda es “un grupo social con dos miembros”, por lo que “la interacción social en una diáda es por lo general más intensa que en grupos mayores dado que en una relación uno a uno, ningún miembro comparte la atención del otro con nadie más” (Citado en Macionis y Plummer, 2006:138). Este mismo autor señala que este tipo de relaciones diádicas son inestables, por lo que ambas personas deben hacer esfuerzos para mantenerlas, ya que si uno abandona el grupo, éste desaparece.

En muchos casos, la instalación de este fenómeno ha sido producto de condiciones socio económicas. La pobreza, la falta de educación y otros problemas asociados, han arrastrado a las personas a sentirse vulnerables y por lo tanto a depender de aquellos que le proporcionan algún tipo de protección. Sin embargo, aun cuando los problemas enunciados se superan, en muchos casos el clientelismo se mantiene por haberse instalado como parte de la cultura o porque el individualismo y particularismo de las personas sigue primando por sobre el interés general.

Para el caso de nuestra investigación, el tipo de clientelismo que existiría como mecanismo de selección sería el electoral<sup>61</sup>. Por una parte, el patrón sería la autoridad o candidato a una elección que pide el voto a cambio de un favor particular. En la otra parte está el cliente, quien sería el votante que ofrece su voto o apoyo a cambio de verse beneficiado de forma directa, por ejemplo, siendo nombrado en un cargo público<sup>62</sup>.

En esta línea, destacaremos algunas características presentes en una relación clientelar, entre quien tendría el poder para contratar a una persona y aquel que se beneficia con la obtención de dicho cargo.

a. El intercambio se da de forma directa. Voto o apoyo por un lado y nombramiento en cargo público por el otro.

b. El intercambio se da de forma individual y personalizada. El patrón candidato recibe un voto o apoyo, y el cliente que lo otorga recibe en forma personificada un determinado cargo público.

---

<sup>61</sup> Los otros dos tipos de clientelismo son: burocrático y de partido.

<sup>62</sup> No se debe confundir cuando el candidato a elección o reelección pide el voto a cambio de implementar un programa previamente definido y que se elabora con un fin general. En este caso estamos en presencia de un vínculo programático y no clientelar (Villoria, 2006).

c. Para el cliente es sumamente sencillo comprobar si ha sido recompensado por su voto. Hay dos opciones, nombramiento o no en un cargo público.

d. La relación recíproca, aun cuando es importante desde los dos planos, se da de forma desigual, ya que pasa a existir una suerte de subordinación y dominación entre el uno hacia el otro.

e. El patrón debe ser cauteloso para mantener contento al cliente y que éste siga dependiendo del cargo, con el fin de asegurar su voto ante una reelección.

En la línea existente de un vínculo clientelar electoral, nos encontramos con un sistema masivo de ingreso a la función pública, conocido como sistema de botín o *spoil system* (uso partidista del empleo público), que consiste en la contratación y despido del personal administrativo en base a criterios partidistas. Es decir, radica básicamente en repartir muchos puestos públicos, como si fuese un botín de guerra por parte de la autoridad que ha ganado las elecciones entre aquellas personas de una misma tendencia o afinidad política. El funcionamiento de este sistema consiste en que la planta de personal se renueva tras una elección, en la cual ingresan como nuevos funcionarios aquellos seguidores del partido vencedor, produciendo con ello una discontinuidad administrativa<sup>63</sup>.

Este mecanismo de selección no garantiza<sup>64</sup> la idoneidad de los nuevos funcionarios, por cuanto lo importante aquí es la cercanía política entre el funcionario y la autoridad.

---

<sup>63</sup> Otro punto negativo de este mecanismo por adscripción es que al ser temporal, los funcionarios viven en una incertidumbre laboral, especialmente en época de elecciones.

<sup>64</sup> Tampoco la excluye.

El sistema de botín fue un mecanismo muy utilizado e institucionalizado en la administración estadounidense de comienzos del siglo XIX<sup>65</sup>, que en sus inicios resultó beneficioso para la administración, pero que con el tiempo fue transformándose en un mecanismo perverso y de poco control que le llevó a tener consecuencias negativas para la buena gestión administrativa, como también a un asunto extremadamente nefasto como la muerte del recién asumido Presidente James Garfield en 1881, a manos de un frustrado aspirante a un cargo público<sup>66</sup>. Con este magnicidio, Estados Unidos inicia una serie de reformas con el fin de acabar con este sistema de ingreso a la función pública, y dicta el Acta Pendleton<sup>67</sup> en el año 1883<sup>68</sup>, lo que supone la utilización de un sistema neutral basado en criterios de igualdad y de mérito para acceder a un cargo público desde esa fecha.

Aun cuando pareciera ser un mecanismo poco sano, sigue siendo utilizado en muchos países con una débil estructura política y administrativa. Dicho mecanismo les permite a las autoridades proveerse del personal más cercano a ellos, por lo que les beneficia, y por ende, se hace más difícil su erradicación. Esto se ve reforzado si intentamos analizar este fenómeno desde dos ópticas vistas anteriormente: normativa y de la elección racional:

---

<sup>65</sup> En EEUU se había terminado de consolidar la Tenure Office Act, en la presidencia de Andrew Jackson, con la cual se empiezan a otorgar los empleos públicos a los vencedores en la lucha política. Con ello se potenció a los mismos partidos, se consolidó el poder presidencial y se evitó el establecimiento de una elite funcionaria.

<sup>66</sup> Si bien muchos autores señalan que fue producto de la incompetencia de los médicos que le atendieron, sin duda que los disparos fueron la causa para el desenlace final del presidente Garfield.

<sup>67</sup> En honor a su principal promotor el senador George Pendleton.

<sup>68</sup> En Gran Bretaña, unas décadas antes con la Order in Council de 21 de mayo de 1855, se aplasta el sistema de botín al desarrollar procesos selectivos basados en el principio de mérito. Stafford Northcote y Charles Trevelyan en un informe realizado y presentado a fines del año 1853 e inspirado en lo obrado por la India, proponen un sistema de reclutamiento basado en un concurso abierto, con el fin de identificar al mejor candidato, sistema controversial para la época en la que el clientelismo prevalecía y en la cual la provisión muchas veces era vía familiar.

- De la Acción normativa: aquí, el institucionalismo dado, es decir, lo ya existente y por todos respetados, hace que un nuevo miembro termine adaptándose a la “costumbre” y deje atrás cualquier intento de cambio.

En relación a nuestro tema, esta óptica intenta explicar que el comportamiento de los individuos, en función de aceptar formar parte en un intercambio de votos a cambio de un cargo público, está dado porque existe un sistema clientelar que ha sido consensuado, y por ende, aceptado en los círculos sociales como algo habitual y normal, por lo que el individuo se inserta en este esquema de acuerdo a “la lógica de lo adecuado” que impera en la organización.

- Desde el enfoque de la elección racional la acción es concebida como el producto de una lógica de selección entre cursos de acción alternativos que siguen los individuos (Marí-Klose, 2000). Se entiende así que éstos actúan según su propia conveniencia ante distintas alternativas, por lo que ante la posibilidad de obtener un empleo que no tienen, optan por relacionarse con candidatos que le pueden ofrecer esa opción si salen elegidos. A su vez, el candidato ofrece la posibilidad de un empleo a cambio de apoyo electoral. Es decir, los individuos ven una clara posibilidad de un beneficio personal y ofrecen su apoyo con el fin de obtenerlo, sin cuestionar el mecanismo. En este caso, la opción de seguir formando parte de este mecanismo de selección, por beneficio particular, es tanto del elector como del candidato. Aquí es fundamental destacar lo planteado por Ramió & Salvador, cuando señalan que “la administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro” (2006: 95).

Cuando el clientelismo está ya inserto, por una u otra razón, se hace difícil erradicarlo. Son los funcionarios, autoridades o ciudadanos quienes optan por mantenerlo. En esta línea, Peters citando a Riggs<sup>69</sup> nos señala que en países subdesarrollados, como los son los de América Latina, al utilizar “métodos burocráticos” lo que finalmente se utiliza es un “modelo de administración de sala”, que no es otra cosa que aparentar tener una forma de burocracia tradicional, y en la práctica al interior de estas administraciones hay funcionarios que se dejan llevar por la “lealtad familiar y comunal”(Peters,1999, 130), lo que les impide avanzar en hacia una real burocracia weberiana. Es decir, se aparenta ser burocrático aun cuando se actúe de manera pre burocrático.

#### **3.4.1.2. PARENTESCO**

En el ámbito del parentesco o vínculo familiar, tenemos el caso del *nepotismo*, palabra que proviene del latín *nepote*, *nepos*, *nepotim*, que en su origen significó *nieto* y que fue derivando posteriormente en *sobrino*. Con el paso del tiempo fue transformándose en algo negativo, como si la relación entre familia fuera un aspecto para no sentirse orgulloso. La historia nos dice que el uso actual con connotaciones negativas viene del uso que se hacía de la palabra en la Iglesia Católica, en la cual los Papas concedían los cargos, y al no tener hijo, se los cedían a sus sobrinos<sup>70</sup>(Nieto, 1976). En el ámbito del empleo público, en muchos casos se fue transformando en algo natural, donde una autoridad designaba en un determinado cargo público a algún pariente sin ningún otro tipo de consideración, salvo la existencia de un vínculo familiar.

---

<sup>69</sup>Se cita a Riggs, Fred W. (1964). *Administration in developing countries; the theory of prismatic society*. Houghton Mifflin. Boston)

<sup>70</sup> Se dice que en realidad lo que hacían los papas era ceder cargos a sus hijos ilegítimos, pero dada las circunstancias hacían pasar por sobrinos (Nieto, 1976).

Si bien, la prioridad de otorgar un cargo público en función de un vínculo familiar no excluye que la persona tenga las capacidades adecuadas para el desempeño de la función, en ningún caso lo puede garantizar.

Lo anterior ha hecho que hoy nepotismo signifique para la Real Academia Española “desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”<sup>71</sup>.

En esta línea, los lazos familiares son los que importan, dejando de lado, cualquier criterio que le complemente. Es decir, optaremos por referirnos a nepotismo en la medida que solo se utilice como criterio de selección el lazo sanguíneo, marginándose cualquier otro criterio en la decisión. En el caso que se utilice un sistema que garantice las competencias del candidato, aun cuando sea familiar de una autoridad, no lo atribuiremos al nepotismo.

En el mundo occidental, hoy en día esta práctica se ha ido transformado en algo negativo, por lo que se han hecho grandes avances para restringirla. En muchos países se han dictado una serie de normas que han reducido esta costumbre. En Chile, la ley 18.575 introdujo como incompatibilidad esta práctica en su administración pública, ya sea central o local<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> <[www.rae.es](http://www.rae.es)>

<sup>72</sup> Ley 18.575, artículo 54 “Sin perjuicio de las inhabilidades especiales que establezca la ley, no podrán ingresar a cargos en la Administración del Estado: (...) b. Las personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo de la administración civil del Estado al que postulan, hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente, inclusive. (...)”

### **3.4.2. SISTEMA NEUTRAL. LA MERITOCRACIA**

La base para seleccionar al personal en función de criterios neutrales es el respeto a los principios de mérito y de igualdad.

Prusia y su administración regia, que sirvió de inspiración a Weber, introdujo el principio del mérito para seleccionar a sus funcionarios a comienzos del siglo XVIII bajo el reinado de Federico Guillermo I. Sin embargo, el reconocimiento y su máxima valoración de estos principios se concretó hacia finales del siglo XVIII en Francia, con la declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano<sup>73</sup>, que en su artículo 6 estableció que “todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos”. Décadas después, en 1855, el Reino Unido a través de una Order in Council, da nacimiento a una comisión encargada de evaluar los candidatos según su idoneidad para el cargo. Este mecanismo de selección se basa en las características personales de quien accede al cargo. En base a estas cualidades se evalúa al mejor preparado e indicado para desempeñarse en un cargo público. En relación a esto, es el mérito del postulante el que prima en la selección.

Pero, ¿qué entendemos por mérito? Mucho se ha dicho al respecto, pero poco se ha señalado sobre la implicancia de este término. Por ello partiremos hablando sobre este neologismo, su origen y significado, para luego intentar explicar la forma en que se traduce en la práctica la aplicación de esta exigencia a la hora de seleccionar a una persona a un cargo público.

---

<sup>73</sup> Adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.

Mérito, derivado del latín *mereus, meritum*, significa con razón, con justicia, dignamente (Diccionario Latín español, 1964), merecer (Diccionario Latín Español en línea) o digno de alabanza (Macionis y Plummer, 2007). Es decir, el utilizar un mecanismo de selección basado en el mérito de las personas, tiene como principal objetivo privilegiar a aquel individuo digno de merecer el puesto de trabajo, demostrando sus mejores condiciones por sobre los otros candidatos. Seleccionar y contratar bajo principios meritocráticos es sinónimo de buscar la eficiencia. Peters (1999) nos recuerda, siguiendo a Weber, que no se debe contratar por criterios de adscripción basados en “la casta, la raza, la clase o el idioma” sino en criterios basados en un “sistema neutral” como es el desempeño y el mérito, a lo cual Peters se refiere como “selección por la competencia neutral”.

Se da por entendido que, existiendo una burocracia, los cargos serán asignados a aquellos que mejor cumplan con el perfil. Así, el mérito debe ser constatado a través de los instrumentos adecuados.

De las características a evaluar para determinar el mérito de una persona, nos remitiremos a escoger algunos atributos propuestos por Bowles y Gintis (1976), que nos parecen adecuados de considerar.

La perspectiva tecnocrática: aquí se señalan tanto los atributos de tipo intelectual que se valoran según sus antecedentes académicos, nivel de estudios para el cargo que se necesita, como aquellos relacionados con las habilidades técnicas concretas de la persona, como lo serían el uso de ordenadores, herramientas tecnológicas, Tics, etc. La formación recibida por parte del candidato respecto al perfil de cargo a proveer, es lo que se privilegia en esta perspectiva.

Rasgos personales: estos atributos se consideran complementarios a los anteriores y tienen que ver con los rasgos particulares que debe poseer la persona que se considera las más adecuadas para un desempeño eficaz del cargo a proveer, como por ejemplo: la motivación, perseverancia, docilidad, dominio, flexibilidad, tacto, innovación, emprendimiento, creatividad, etc. Hoy en día, estos atributos tienen que ver con la definición de competencia que se precisa como “una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo” (Boyatzis<sup>74</sup>, 1982 cit. en Dalziel, Cubeiro & Fernandez coord., 1996:28). En este sentido, son las características innatas de la persona que junto a su crecimiento individual y profesional, le pueden permitir desarrollar ciertas competencias o no.

Bowles y Gintis (1976) plantean otros atributos. Sin embargo, consideramos que se alejan de un sistema basado en criterios neutrales, como lo son los modos de auto-presentación (forma de vestirse y de hablar), o la pertenencia a un determinado grupo social, basado en el género, raza, edad, etc.<sup>75</sup>

La utilización de un sistema como éste, es decir, basado en el mérito de la personas, garantiza que el ciudadano común no cuestione la neutralidad en su selección. Además, otro punto positivo de seleccionar bajo criterios meritocráticos, es que las personas se presumen “libres de valores” “cualesquiera que sean sus intenciones o sus impactos sobre la sociedad”, es decir, la ejecución de su trabajo se rige por criterios técnicos (Peters, 1999).

---

<sup>74</sup> Se cita a Boyatzis, R.E (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. NY, Wiley Interscience. New York

<sup>75</sup> Además, la exigencia de estos atributos fomenta la desigualdad en función de la apariencia física, situación que las administraciones públicas han tratado de erradicar.

Sin embargo, este mecanismo que al parecer puede ser el más “justo” para determinar al mejor, puede producir o profundizar una situación de desigualdad si el país no ha garantizado igualdad de oportunidades para todas las personas que habitan su territorio, como por ejemplo, en la educación y su calidad, por cuanto pudiese ser que quienes tienen los méritos resulten ser aquellas personas provenientes de sectores privilegiados económicamente, lo que les ha permitido acceder a una mejor educación. Aquí valga un ejemplo que nos da Young (1964:14):

Algunos muchachos de una capacidad tal que les hubiera permitido ser, por ejemplo, secretarios de empresa, se veían obligados a dejar la escuela a los quince años y hacerse carteros. ¡Un secretario de empresa repartiendo cartas! Parece increíble. Otros muchachos de escasa inteligencia, pero bien emparentados y relacionados, pasaban casi a la fuerza por Eton y Balliol, y se situaban, en su edad madura, como altos miembros del cuerpo diplomático. ¡Un cartero manejando los asuntos del Estado! Es cómico y hasta trágico.

Lo que pareciera ridículo y real a su vez para este autor de inicios del siglo pasado, es una realidad que para muchos países, como lo son los latinoamericanos, sigue existiendo al no tener garantizada la calidad y acceso a la educación para toda la población, produciendo este tipo de situaciones. La exigencia del mérito en estos países quizás garantice que quien accede a un determinado cargo sea el mejor, pero en ningún caso garantizará la igualdad de oportunidades para el acceso a un cargo público para todos. Todo lo contrario, profundizará las desigualdades entre quienes han tenido mejores posibilidades en la vida, en especial en materia educacional, y aquellos que no.

Por ello, autores como Davis y Moore<sup>76</sup>, señalan que la meritocracia<sup>77</sup> se basa en una igualdad de oportunidades educativas (cit. en Macionis y Plummer, 2006:201). Teniendo como condición la igualdad de oportunidades para todos y todas, en que las personas pueden educarse y desarrollarse según sus cualidades, el uso de un mecanismo de selección basado en el mérito para el ingreso a la administración pública es sin duda el mejor criterio, por cuanto garantizará tanto para la administración y como señal hacia la ciudadanía que quien accede al cargo es el mejor dentro de las opciones. Esta selección basada en las capacidades de la persona trae consigo el apego al principio de igualdad de oportunidades ante el acceso a un cargo público, en el cual quien se selecciona es por criterios absolutamente neutrales.

Otro punto que nos parece importante destacar es que, si bien, utilizar un mecanismo neutral pareciera ser lo más correcto, los que defienden un sistema de tipo adscriptivo señalan que las personas que acceden a un cargo público por criterios partidistas parecieran estar mejor dispuestas hacia los programas del partido político en el poder que aquellas elegidas por el sistema de méritos (Peters, 1999). En cambio, se manifestarían más hostiles aquellos seleccionados por mérito en aquella ejecución. Por ello, Peters (1999) nos plantea que una “burocracia comprometida” necesita que quienes sean designados bajo criterios políticos además cumplan con requisitos de idoneidad, o sea, una combinación de ellos. Con esto deducimos que este autor le llama “competencia sensible” a esta combinación y “competencia neutral” a aquella de carácter de idoneidad, y señala que la primera aseguraría el mejor “cumplimiento de las tareas gubernamentales”.

---

<sup>76</sup> Se cita a Davis, Kingsley & Wilbert E. Moore. 1945 “Some principles of stratification”. En *American Sociological Review*, Vol. 10, N° 2, 1945 (242-249)

<sup>77</sup> Meritocracia: sistema en el que las posiciones sociales se cubren teniendo en cuenta los méritos y logros del individuo y no en virtud de criterios atribuidos como la riqueza heredada, el sexo o la procedencia social (Giddens, 2001: 867).

De una u otra forma, todos los sistemas de gobierno tendrían un nivel de designación política común en aquellos cargos de “elaboración de políticas” y a su vez lo contrario, es decir, todos los sistemas políticos tendrían algunos cargos seleccionados bajo criterios meritocráticos. En este sentido, los gobiernos o sus administraciones deben definir cuál es el límite entre aquellos cargos de designación política y aquellos del tipo meritocrática.

Lo anterior nos enseña que no se puede ser categórico y afirmar que quienes ingresan mediante un sistema de adscripción no tengan las capacidades adecuadas para desempeñar un cargo público. Además, en algunas ocasiones la adscripción pudiere llegar a ser importante, ya que al ofrecer algunos servicios para comunidades específicas, el hecho de que el personal pertenezca a esa misma comunidad quizás pueda influir en la efectividad en la entrega del mismo (Peters, 1999). Por esto no habría que ser tan tajante en el sentido de exigir ciento por ciento mérito, cuando, por ejemplo, quien recibe el servicio requiera que quien se lo proporcione sea de la misma raza, etnia, etc. En Chile, un caso referido a lo anterior ha sido el nombramiento del director de la Comisión Nacional Indígena, ya que cuando ha sido alguien que no tiene ascendencia de las etnias originarias, no ha sido validado por quienes son receptores de las ayudas que promueve este organismo. De alguna forma, lo anterior se refuerza en que deba existir una “Burocracia representativa” término propuesto por Donald Kingsley<sup>78</sup> que hace alusión a que quienes forman parte de la burocracia debieran “representar” las características de la población de la que se encargan y a la que dirigen su acción. Para Peters, utilizar el patronazgo como criterio de contratación es mucho más fácil y más económico para la institución, lo que no quiere decir que promueva solo este criterio, sino más bien, de la competencia “sensible” ya indicada más arriba.

---

<sup>78</sup> (1944). *Representative Bureaucracy*. Antioch University Press, Yellow Springs, OH.

Aun cuando existan diversas opiniones sobre las ventajas y desventajas entre uno y otro mecanismo de selección, debemos señalar categóricamente que al hablar de Servicio Civil ideal, claramente hacemos referencia a que el personal que lo compone ha debido ser seleccionado de acuerdo a criterios eminentemente neutrales.

Ahora bien, parte de la élite burocrática pudiese ser seleccionada bajo criterios partidistas, pero para una buena gestión hay que complementarla con el uso de criterios meritocráticos. Para ello, la institución debe:

- Previamente definir los requisitos legales, académicos y laborales necesarios para el cargo que se va a proveer y que considera indispensable. Asimismo establecer los conocimientos y habilidades necesarias para un buen desenvolvimiento en el puesto de trabajo<sup>79</sup>. En este caso, el subsistema de organización del trabajo debe cumplir adecuadamente su función en donde se establezcan estos perfiles.

- Elaborar una pauta de selección para una primera etapa sobre antecedentes académicos y laborales.

- Para una segunda etapa, elaborar un examen riguroso que permita detectar los conocimientos, habilidades de los candidatos en función de los requisitos ya establecidos para el cargo, con el fin de aplicarlo a los seleccionados en la primera etapa. Esta elaboración puede

---

<sup>79</sup> En las últimas décadas se ha desarrollado la gestión por competencias, según la cual, en la determinación de los requisitos de las personas a incorporar se definen previamente cualidades y características personales, que van más allá de los conocimientos técnicos que tradicionalmente se han establecido como determinantes en la calificación profesional. En ese caso, las instituciones deberán previamente determinar cuáles son las competencias necesarias según sus particularidades y el contexto en el que se encuentran, que son requeridas para la buena marcha de la organización (Longo, 2004).

Llevarse a cabo por parte de un equipo especializado o contratar un servicio externo.

- Llamar a concurso de antecedentes y oposición, describiendo los requisitos necesarios para el cargo.

- Seleccionar como primera etapa a los candidatos que cumplan con los requisitos académicos y laborales según pauta diseñada para dicho efecto.

- Aplicar el examen previamente elaborado a los candidatos que han superado la primera etapa.

- Utilizar siempre la entrevista como un instrumento válido para constatar habilidades y competencias.

- Elaborar un ranking con los mejores candidatos según los resultados del examen con la elección ideal del número uno de la lista por parte de aquella autoridad que la ley establece para el nombramiento.

El proceso mencionado y su aplicación, permite establecer las siguientes ventajas:

- a. Competencia entre iguales.

- b. Igualdad de oportunidades, por cuanto compiten todos los interesados que cumplen con los requisitos.

- c. Elección de los o uno de los mejores para el cargo público.

La utilización de un mecanismo de selección de tipo neutral, según el proceso ya mencionado, debiera permitir a la administración pública contar con un cuerpo de funcionarios con las competencias y conocimientos requeridos, y así responder de acuerdo a las necesidades de la población que recibe las prestaciones de dicho personal.

Ahora bien, somos conscientes que entre los diversos países hay una variedad de interpretaciones y aplicaciones a sus respectivos modelos de servicios civiles, por lo que en ningún caso podemos afirmar que la existencia de un sistema basado en criterios neutrales es la realidad imperante, sino más bien un referente de actuación para las administraciones públicas. Sin embargo, recalamos que deben existir criterios mínimos para hablar de un servicio civil, como lo son el mérito para el acceso y promoción, junto a una carrera administrativa amparada en una legislación que otorgue dichas garantías, como asimismo que el funcionario desempeñe el cargo público en función de los intereses generales de la sociedad.

Lamentablemente, para los países latinoamericanos la realidad no es muy cercana a este ideal. Es un tema de relevancia que deben resolver estos países y todos aquellos alejados del profesionalismo y neutralidad tan necesarios en las administraciones modernas, en las cuales el ciudadano es el centro de atención y a él se debe la entrega de servicios de calidad, con prontitud y sin distinción de parte de sus funcionarios.

### **3.5. LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS EN LATINOAMÉRICA.**

Las administraciones latinoamericanas disponen de un personal que se ha caracterizado por su trato deshumanizador, en donde lo que ha primado no han sido los ciudadanos sino que en muchos casos los intereses de los dictadores<sup>80</sup> o gobernantes apegados a modelos dictatoriales y luego la de los mismos funcionarios que se han aferrado a las normas y reglas con el fin de no cometer ninguna falta y mantenerse en sus puestos de trabajo, precarios en cuanto a sus remuneraciones y su

---

<sup>80</sup> Ya hemos hecho referencia a la falta de democracia en Latinoamérica por décadas, lo que afortunadamente, salvo algunas excepciones, ya está quedando en el olvido.

permanencia. Esto último también ha afectado a los mismos funcionarios, al carcomer sus propias personalidades individuales y al imponerles o autoimponerse la sujeción a las normas y reglas (Chiavenato, 2003:108) sin dejar expresar sus propias decisiones.

Por lo anterior, el ciudadano de la burocracia latinoamericana (en algunos casos, de la prebocracia), ha sido un mero espectador, o más bien un simple usuario que ha debido conformarse con lo que las administraciones públicas le proporcionan en las condiciones que sean.

La prontitud y calidad del servicio público está íntimamente relacionada con las condiciones y competencias de quienes son los encargados de proporcionarla, y en este punto las administraciones de esta región han estado débiles y con poca intención de enmendar dicha situación.

Por ello, previamente a intentar entender y tratar al ciudadano como tal, esta región debe hacer un mea culpa y elevar al nivel que corresponde a su personal. Las administraciones latinoamericanas deben comenzar a motivar a su personal, haciéndole partícipe del proceso modernizador, dejando atrás la exclusión de la que han sido objeto, para que con ello se comience a transformar la visión del ciudadano como merecedor de lo mejor de las instituciones públicas.

Lamentablemente, estas administraciones han marginado a sus funcionarios en las materias que les competen; además son pocos los que utilizan procesos de selección basados en criterios neutrales que consideren las competencias de carácter técnico. Los motivos de esta desidia constante pueden ser variados (BID, 2006), por ejemplo:

- Las dictaduras han hecho prevalecer sus objetivos, para lo cual se han rodeado de personas afines a sus intereses, haciendo del sistema un botín para acceder a un cargo público, lo que en muchos casos no ha considerado las competencias de los funcionarios.

- La falta de solidez institucional hace que los gobiernos, aun cuando hayan sido elegidos democráticamente, transformen el conjunto de cargos públicos en un botín de guerra, haciendo del clientelismo un criterio a prevalecer. Esto mismo hace que al haber alternancia en el poder, un grupo considerable de funcionarios cesen en sus funciones, incorporándose una cantidad similar al servicio público, en muchos casos, con desconocimiento casi total de la “cosa pública”.

- La falta de regulación adecuada permite los abusos hacia el personal y la misma transitoriedad. Con el tiempo, este cuerpo de funcionarios se transforma en un elemento o recurso sin importancia para las grandes decisiones, como lo pueden ser los procesos modernizadores.

Lo anterior puede favorecer, entre otras cosas, la aparición y/o consolidación de fenómenos como el clientelismo y la corrupción (BID, 2006), que no son ajenas a esta región. Los dos primeros puntos los refuerza Prats al señalar que el uso clientelar en las administraciones latinoamericanas, es indiferente a la existencia de gobiernos democráticos o dictaduras (Prats, 2005:82). Quizás podríamos hablar de una institución al referirnos al clientelismo, ya que ha perdurado por años y ha sobrevivido a las alternancias de poder, lo que hace suponer que los nuevos gobiernos, aludiendo a la teoría de la elección racional, lo siguen utilizando para su conveniencia.

Lo anterior ha promovido la indiferencia con la que se trata al personal de las administraciones públicas latinoamericanas. Esta situación, evidenciada y asumida por varios países latinoamericanos, hizo suscribir la ya mencionada Carta Iberoamericana de la Función Pública, con el fin de revertir los aspectos negativos que se daban o siguen dando respecto a la carencia o debilidad institucional, y que trae consecuencias negativas para los propios funcionarios públicos y a la vez a la misma ciudadanía.

Esta carta nos da cuenta de la necesidad de contar con administraciones de tipo profesional en la región, ajustando con ello sus realidades a los requerimientos allí planteados. De los compromisos adquiridos, poco se ha hecho. El informe del Banco Interamericano del Desarrollo del año 2006 y las constantes movilizaciones de los funcionarios públicos nos hacen pensar que para los firmantes esta Carta ha sido más bien una más de las declaraciones de intereses sin voluntad de concreción.

La administración profesional a la que hace referencia esta carta se logrará en la medida en que las instituciones públicas de esta región vayan por el camino de tener un servicio civil acorde al marco de referencia que propone y que ya revisamos en su oportunidad.

Reiteramos que en el reclutamiento se debe considerar la publicidad necesaria para que la mayor cantidad de potenciales candidatos se enteren del concurso para proveer los cargos públicos. En la selección se deben contemplar los instrumentos necesarios para lograr constatar las competencias de los candidatos y elegir al mejor de ellos.

Para entender lo relativo a una gestión del recurso humano para América latina, nos basaremos en lo propuesto por el Banco Interamericano del Desarrollo (2006), ya que considera en su modelo las particularidades

propias del ámbito público, partiendo de la premisa de que se deben hacer coincidir las prioridades y objetivos que ha determinado la institución con aquellas actuaciones que proponga realizar en materia del personal. En este sentido, las administraciones públicas deben preocuparse de elaborar e implementar adecuadamente una política de personal orientada a conseguir sus objetivos, que en el caso del ámbito público, deben estar en sintonía con el buen servicio que se le proporciona al ciudadano. Para ello deben considerar aquellos factores que pueden influir negativa o positivamente en la puesta en práctica de esta política. Estos factores que hacemos mención pueden ser de origen interno como de naturaleza externa (BID, 2006), así vemos:

Interno. En este caso, las instituciones siempre deben considerar su propia situación, como lo puede ser su presupuesto o la caracterización de su personal<sup>81</sup>. Temas importantes a considerar son, por ejemplo, tanto la “estructura” de la organización como la descripción de tareas y sus perfiles, además de la pirámide jerárquica. Por último y no menos importante es la cultura organizacional, en la que los consensos ya adoptados entre los miembros, sobre cómo actuar en determinados casos, deben ser considerados a la hora de proponer alguna medida de cambio, ya que el mal manejo de este tema puede llevar al fracaso de una política de personal. Ya vimos que un proceso de transformación hace necesario considerar los consensos previos que existen en las instituciones, con el fin de tomar las medidas necesarias para obtener los resultados que se esperan.

---

<sup>81</sup> Si mayoritariamente la institución cuenta con una dotación femenina y en edad reproductiva, hay que considerar posible periodos de ausencia, por lo tanto muchas suplencias. Estas deben ser considerada a la hora de definir le materia de personal. En Chile, el gobierno de Sebastián Piñera envió un proyecto al congreso en agosto de 2011, con el fin de extender el postnatal de las mujeres a seis meses, lo que sumado al actual prenatal de un mes y medio, las mujeres en edad fértil podrían estar siete meses y medio fuera de sus labores, por lo que si la plantilla la componen mayoritariamente personal con este perfil, se debe considerar esta variable en la política de personal.

Externo: en el caso de las administraciones públicas, será muy importante considerar la situación sociopolítica del país, su economía y los distintos medios de comunicación<sup>82</sup>. Otro tema importante tiene relación con el marco jurídico que les regula, ya que en general es más restrictiva respecto a las innovaciones que se quieran hacer en este campo. Otro punto significativo es el mercado de trabajo, en el cual las diversas formas de compensación pueden tener relevancia a la hora de elaborar su propia escala de remuneraciones o el impacto en la motivación de su personal.

Lo anterior se debe tener en cuenta siempre, con el objeto de no realizar un mal diseño de una política de personal o prácticas de GRH contraindicadas. Por ejemplo, si existe un problema cuyo origen tiene un peso cultural, difícilmente se pueda resolver con una norma. En este tema, mucho se habla sobre la dificultad de aplicar evaluaciones objetivas del personal, ya que por años la “costumbre” ha sido evaluar con buenas notas al subordinado, independiente de su buen o mal desempeño y, en caso contrario, el más “perjudicado” por dicha acción es el jefe, quien debe asumir el desprecio de los funcionarios que no valoran este instrumento como un medio para alcanzar un fin.

### **3.6. UN SERVICIO CIVIL PARA CHILE**

Ya hemos dicho que una nueva administración, basada en postulados posburocráticos, no significa que hayan quedado en el pasado toda propuesta burocrática. Es más, creemos que en los países pioneros, el éxito de las reformas tiene que ver con la consolidación de alguno de ellos, como lo es la profesionalización de su personal, amparados en criterios de mérito e idoneidad.

---

<sup>82</sup> Diversas redes sociales están siendo utilizadas para dejar en evidencia el malestar de los ciudadanos respecto al servicio que reciben, por lo que deben ser consideradas también por las administraciones públicas como elemento importante.

En este sentido, se hace imprescindible mantener y desarrollar en la administración pública chilena un buen marco para su servicio civil, el cual debiera traducirse en el desempeño de la función pública de forma eficiente y eficaz, en el entendido que incorpora criterios de igualdad y de mérito. Si no se garantiza el mérito de sus funcionarios se puede entorpecer cualquier trabajo de transformación, como el que ya ha iniciado su administración en pos de propender hacia la eficiencia y eficacia en su gestión, en el cual sus servicios apuntan a los mismos ciudadanos, los que deben ser entregados con eficiencia, rapidez y calidad.

### **3.6.1. EL SERVICIO CIVIL CHILENO**

Aún cuando para el Banco Interamericano del Desarrollo Chile, en el contexto latinoamericano, está bien posicionado, por detrás de Brasil y Costa Rica<sup>83</sup>, existe una realidad que hay que mejorar (BID, 2006). Para ello, nos centraremos en analizar la administración pública chilena en esta materia.

Chile retomó el rumbo democrático en el año 1990, luego de haber sufrido 17 años de dictadura. Patricio Aylwin<sup>84</sup> fue el primer presidente democrático que asume en esa época. Este mandatario no realizó muchos cambios en materia de gestión pública. Sin embargo, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle<sup>85</sup> se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En 1997 se establece el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, que entre otras cosas plantea “líneas de acción” en materia de recursos humanos.

---

<sup>83</sup> Considerando en promedio los índices de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.

<sup>84</sup> Patricio Aylwin Azócar, Presidente de Chile entre 1990 y 1994.

<sup>85</sup> Eduardo Frei Ruiz Tagle, Presidente de Chile entre 1994 y 2000.

En este mismo gobierno se trabaja de manera conjunta con la Asociación Nacional de Empleados Públicos (en adelante ANEP), cuyos principales logros estarían reflejados en la ley 19.553, que introdujo la asignación de “modernización”. Al poco tiempo estalla el “escándalo” de los sobresueldos<sup>86</sup>, que entre otras cosas aceleró la promulgación de la ley 19.882, que resultó de un acuerdo entre los partidos de la Alianza (de oposición en esa época), de la Concertación y el Gobierno (Iacoviello & Zuvanic, 2006).

La ley 19.882, conocida como “del nuevo trato”, hace que Chile inicie un proceso de transición en materia de Servicio Civil, ya que introdujo modificaciones al Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos, la ley 18.834. Esta ley pretendió dejar atrás lo arcaico del sistema de la carrera que no garantizaba el apego a los principios de mérito e idoneidad en el ascenso, trayendo como consecuencia un alto nivel de insatisfacción (DIPRES, 2001). Esta norma vino a modernizar la administración incorporando la gestión por resultados asociándola a la implantación de incentivos económicos, del Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional de Servicio Civil, entre otras (Iacoviello & Zuvanic, 2006). Según el Banco Interamericano del Desarrollo, hoy Chile tiene índices de eficiencia, mérito y capacidad funcional que se ubican alrededor del 60% de la escala (BID, 2006).

Chile tiene dos estatutos, uno para funcionarios públicos, la ley 18.834<sup>87</sup> que rige a todos los funcionarios que se desempeñan en la

---

<sup>86</sup> Conocido es el caso de “sobresueldos” que se habrían pagado a distintos funcionarios públicos para aumentar sus “remuneraciones”, situación que fue investigada por la justicia chilena y dictada sentencia el año 2010. Este hecho fue descubierto durante el gobierno de Ricardo Lagos, a comienzos del año 2003, pero sería una práctica que provenía desde mucho antes. Con fecha 20 de junio de 2010 fue condenado a tres años de pena remitida por este delito el ex Ministro de Obras Públicas (gobierno de Ricardo Lagos) Carlos Cruz Lorenzen.

<sup>87</sup> Publicada el día 23 de septiembre de 1989

administración general, sea centralizada o descentralizada, y otro, la ley 18.883<sup>88</sup>, que rige a los funcionarios municipales. En términos generales, ambos estatutos son bien similares. Actualmente, estas normas garantizan una carrera funcionaria<sup>89</sup>, es decir, el personal que adquiere la calidad de funcionario de planta podrá mantenerse en su cargo de forma permanente y podrá ser promovido y ascendido según sus capacidades. Sobre carrera funcionaria, el artículo 3, letra f de la ley 18.834, menciona que

Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

Respecto a la provisión del empleo, se establece la obligación de realizar concurso público para seleccionar los cargos de planta, y también se señala que deberán garantizarse principios de igualdad y mérito. Sin embargo, no establece ningún mecanismo que lo asegure, por cuanto el concurso solo es un trámite que consiste en presentar documentos que avalen el cumplimiento de requisitos, es decir, es un concurso de antecedentes. Se menciona la oposición como un examen para dilucidar al más adecuado candidato, pero no obliga a la institución a utilizar este procedimiento que podría ser el más idóneo para identificar a la persona competente para el cargo al cual se ha llamado a proveer.

Ambos cuerpos normativos han introducido una figura legal cuya denominación es el personal a contrata, con carácter “transitorio” y cuyos contratos duran hasta el 31 de diciembre de cada año, pudiéndoseles

---

<sup>88</sup> Publicada el día 29 de diciembre de 1989

<sup>89</sup> El DFL 3338 del año 1960, ya consagraba el concepto de carrera funcionaria.

renovar sin establecer una limitación a ello<sup>90</sup>. La ley no obliga a la autoridad a utilizar mecanismos que aseguren criterios de igualdad, capacidad y mérito para este personal. Si bien éstos tienen carácter transitorio y según la propia ley 18.834 no puede superar en cantidad el 20% del total de cargos de planta<sup>91</sup>, la realidad en número de funcionarios demuestra que un alto porcentaje del personal a contrata está vinculado a la Administración Pública, el cual por su carácter transitorio no forma parte de un Servicio Civil de Carrera<sup>92</sup>. Tampoco se puede dar fe, como se dice más arriba, que corresponda al más idóneo y que su contratación haya respondido a criterios de igualdad y de mérito. Poco a poco, las diversas instituciones han ido incorporando los concursos públicos para proveer cargos a contrata, pero su uso no es masivo.

La tabla número 2 nos muestra el número de personal que se ha desempeñado en la administración chilena en el periodo 2000 -2009

---

<sup>90</sup> El artículo 10, inciso primero de la ley 18.834 establece que “Los empleos a contrata, durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”. El artículo 2, inciso tercero plantea lo mismo respecto al empleo a contrata.

<sup>91</sup> En el caso, del estatuto de los funcionarios municipales, el personal a contrata no puede superar su gasto en remuneraciones en un 20% respecto al total de gastos destinados al personal.

<sup>92</sup> Reservado solo al personal de planta

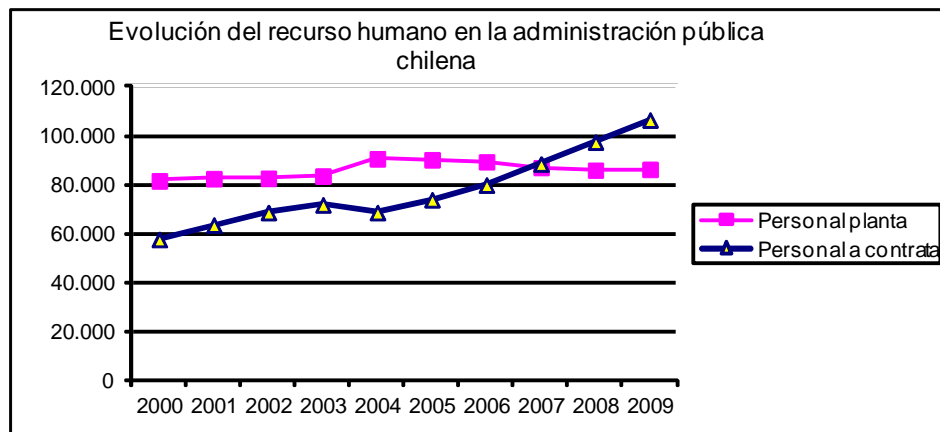
**Tabla N°2**  
Evolución del personal de planta y a contrata

Año	Personal planta	Personal a contrata
2000	81.732	57.655
2001	82.558	63.549
2002	82.762	68.735
2003	83.600	71.871
2004	90.696	68.726
2005	90.316	73.938
2006	89.454	79.954
2007	87.119	88.551
2008	86.069	97.522
2009	86.352	106.540

Fuente: Estadísticas el Recurso Humanos 2000-2009. DIPRES, 2010

Esta tabla nos muestra que el año 2000 el personal de planta superaba al personal a contrata. Sin embargo, con el transcurso de los años la situación se revirtió, llegando el año 2007 a cambiar la tendencia, ya que el personal a contrata superó al de planta en una cantidad no muy significativa, cosa que sí ocurrió al año siguiente, en el cual la diferencia superó los 10 mil funcionarios. El gráfico número 1 muestra claramente la situación planteada.

**Gráfico N° 1**



Fuente: Elaboración propia, según Estadísticas el RRHH 2000-2009. DIPRES, 2010

En cuanto al numeroso personal que se desempeña bajo la categoría a contrata, éste no goza del privilegio de la estabilidad<sup>93</sup> ni tampoco se garantiza que en su ingreso se hayan utilizado criterios basados en el mérito de ellos. El poder ejecutivo y menos el poder legislador han dado señales de querer resolver dicha situación.

Se desconoce algún estudio que pretenda establecer que los requerimientos que debe atender la administración pública realmente demanden a este grueso de personal supuestamente transitorio, que pudiese respaldar una atención real por parte de las autoridades con el fin de proceder a su regularización.

Previo a la aprobación de la ley 19.882, que vino a regular una política de personal, en el año 2000 se hizo un diagnóstico del empleo público en Chile, y que dice relación con las debilidades que presenta la carrera funcionaria, lo que resulta interesante conocer<sup>94</sup>:

- Reglas de ingreso, desarrollo y término de la relación laboral con el Estado se regían por criterios diferentes del mérito y la eficiencia.
- Carrera funcionaria reducida al ascenso solo por antigüedad, dejando un estrecho margen de profesionalización y ascenso basado en el desempeño.
- Remuneraciones de directivos depreciados con relación al mercado laboral privado. Esto hacía necesario buscar alternativas de solución al margen de la estructura salarial. En este sentido, se desencadenó una serie de situaciones poco honrosas para la propia

---

<sup>93</sup> Aun cuando, en muchos casos, corresponden a personas que se desempeñan durante muchos años en esa condición.

<sup>94</sup> Dirección Nacional del Servicio Civil, documento de presentación (2005). [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl). Visitado en junio 2008

administración, como ya vimos anteriormente. Para regularizar el tema de remuneraciones a cargos de alto nivel se dictó la ley 19863<sup>95</sup>, que estableció una asignación a los directivos superiores.

- En cuanto al sistema de remuneraciones del personal público, estaba constituido por un conjunto de escalas salariales de amplia cobertura, las que correspondían a una remuneración fija, independiente de las funciones del trabajador, las condiciones en que éste se desempeñaba o a su rendimiento individual (Marcel, 2002). Es decir, estaban relacionadas según el grado asignado al funcionario, independiente si tenía un buen o mal desempeño. Sin embargo, ya desde mediados de los noventa se han ido implementando indicadores de desempeño en distintos servicios públicos, en los cuales se ha querido vincular asignaciones con los resultados medibles por dichos indicadores (Peters, 1999).

- Alto grado de insatisfacción de los funcionarios públicos mayoritariamente jóvenes con respecto al funcionamiento de la carrera funcionaria. Básicamente, este tema tenía que ver (y en la actualidad sigue sucediendo), con que muchos de ellos ingresan bajo una modalidad de transitoriedad y se mantienen en ella por muchos años.

- Una cultura organizativa reticente a las evaluaciones, con bajo incentivo a la creatividad y eficiencia, entendida como el mero cumplimiento de normas.

- Falta de una política transversal en el manejo de los recursos humanos de la administración pública, en especial en temas de no discriminación por factores de género o discapacidad entre otros.

---

<sup>95</sup> Publicada el 06 de febrero de 2006.

Otro gran problema respecto al personal tenía que ver con la existencia en el gobierno central de un número considerable de directivos no profesionales, es decir, directivos desempeñándose como tal sin tener profesión alguna, por cuanto obedecían hasta hace un tiempo a la exclusiva confianza del Presidente de la República, sin existir alguna ley que requiriera un título profesional, aun cuando desempeñaran cargos directivos. En la tabla 3 se muestran datos para ver esta situación tan anómala hasta el año 2004:

**Tabla N°3.**  
Directivos profesionales v/s no profesionales

<b>ESTAMENTOS</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Directivos Profesionales	6.711	6.858	7.231
Directivos no Profesionales	1.759	1.781	1.771

Fuente: Elaboración propia, según Marcel (2000)

Estos cargos obedecían a un sistema perverso en el cual se permitía que aquellas funciones de carácter de élite fuesen desempeñadas por personas ajenas al concepto de lo público en la administración chilena, es decir, sin hacer carrera en ella, sin acreditar profesión alguna, o profesionales no familiarizados con la gestión de organizaciones.

Otro punto importante a destacar es que no existía una oficina o servicio que específicamente asumiera la administración de los recursos humanos, respecto del conjunto de la administración.

Conocidas las debilidades que presentaba el Servicio Civil en Chile y la necesidad de adecuar a los nuevos requerimientos, es que se publica la ley 19.882 ya mencionada, que entre lo más destacable propone:

- Regulación de incentivos por desempeño colectivo e institucional.

- La creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, que tiene “(...) por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado” (art. 1º). En términos generales, esta nueva institución actúa como asesor en materias de personal, no teniendo un rol más preponderante ni vinculante en éstas materias.

- La creación del Sistema de Alta Dirección Pública. Este sistema, aplicable a los funcionarios correspondientes a la alta burocracia a la que la ley califica como “altos directivos públicos”, tiene como finalidad otorgar el status adecuado al personal cuyas funciones sean principalmente de “...ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad...” (art. 35), eliminando con ello el criterio de confianza política que existía hasta ese momento en aquellos cargos que pasaron a formar parte de este sistema.

La Dirección Nacional del Servicio Civil<sup>96</sup> (en adelante DNSC), creada por esta ley, es un servicio público descentralizado que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, cuya misión es “institucionalizar una nueva política de gestión de directivos y desarrollo de las personas de la administración civil del Estado, basada en el mérito y la idoneidad que contribuya a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios a la ciudadanía”. Sin embargo, cuando la ley le asignó sus funciones no le otorgó mayor atribución en materia de profesionalizar a la administración pública, sino que más bien se le otorgó el carácter de órgano asesor. Este servicio no tiene ninguna incidencia en el ámbito municipal.

---

<sup>96</sup> Inició sus actividades el 17 de enero de 2004.

Esta ley incorpora el concepto de Servicio Civil en la Administración Pública, definiéndola como un “sistema integral de diseño de política en materia de recursos humanos con el objeto de dotar al Estado de una administración profesional, con reglas de acceso y gestión basadas en el mérito, idoneidad y probidad”<sup>97</sup>. Como decíamos, no le proporcionó el poder necesario a este nuevo servicio público en esta materia, como tampoco ha proporcionado los elementos legales para obligar a las instituciones a proveerse de su personal utilizando los mecanismos del cual habla el propio Estatuto y que tienen que ver con la realización del concurso público de antecedentes y también el de oposición.

Debemos destacar que este servicio dispone y administra el portal de empleos públicos<sup>98</sup>, a través del cual se canalizan aquellos llamados a concurso que se realizan al interior de diversas instituciones públicas, como direcciones, unidades, superintendencias, subsecretarías, institutos, etc., con el fin de proveer sus cargos. A agosto de 2011 existen 36 instituciones que ofertan en este portal, número que debiera ir en aumento en la medida que se vayan incorporando más instituciones a esta iniciativa. Los cargos a proveer son de planta, a contrata y otros, como aquellos a honorarios o bajo código del trabajo. La idea principal de este portal es aumentar las posibilidades de difusión de los concursos públicos, manteniendo como responsables a las instituciones convocantes de sus procesos, como también de resolver aquellas inquietudes de carácter técnico de los postulantes. Este portal apoya al proceso de reclutamiento que deben realizar las diversas organizaciones públicas. La DNSC, no interviene en el proceso de selección, ya que es solo un facilitador.

---

<sup>97</sup> Dirección Nacional del Servicio Civil, documento de presentación (2005). En [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl). Visitado en junio 2008

<sup>98</sup> <http://www.empleospublicos.cl/>

Con respecto a los altos funcionarios definidos en el Sistema de Alta Dirección Pública, el Consejo de Alta Dirección<sup>99</sup> toma las riendas para hacer de la elite burocrática un estamento profesional basado en criterios meritocráticos. La ley no solo deja en claro que esta elite debe proveerse mediante concurso público en el cual “la competencia profesional, la integridad y probidad son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso”, sino que además establece requisitos mínimos, con los cuales elimina la posibilidad de tener directivos sin título profesional<sup>100</sup>, como sucedía antes de esta ley.

Cabe destacar que los cargos de exclusiva confianza que tenía el Presidente de la República antes de la dictación de esta ley, es decir, de designación exclusiva y bajo criterios que le parecieran los más adecuados, eran 3.585 puestos. Con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, que pretende seleccionar a los titulares de los cargos de élite, el número disminuirá significativamente a 1.126, cantidad que se concretará una vez implementada en su totalidad esta ley, que en principio estaba proyectada para el año 2010 y que sin embargo, por diversos motivos, aún no se concreta en su totalidad a agosto de 2011<sup>101</sup>.

Si bien este avance es meritorio, el problema que vislumbramos es que estos cargos no gozan de la estabilidad que permita hablar de una

---

<sup>99</sup> Consejo de Alta Dirección Pública, al alero de la Dirección Nacional del Servicio Civil, es integrado por el director de este servicio y cuatro representantes, designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

<sup>100</sup> Para ejercer un cargo de alta dirección pública se requerirá estar en posesión de un título de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por éste y acreditar una experiencia profesional no inferior a 5 años, sin perjuicio de otros requisitos que pueda exigir la ley para cargos determinados.

<sup>101</sup> A septiembre de 2011 el sistema de alta dirección pública tiene a su haber hacer concurso para proveer 1006 cargos, de los cuales 179 corresponden a primer nivel jerárquico y 827 al segundo nivel. Existen 110 servicios adscritos al sistema que por ley deben sujetarse a él. Otros 32 servicios se han incorporado de manera voluntaria, a los que no rigen los convenios de desempeño (SC, 2011).

carrera gerencial pública, ya que precisamente quedan al margen de la carrera funcionaria. Además, quienes son nombrados en el cargo lo desempeñan por un periodo de tres años, y en la medida en que son bien evaluados puede renovárseles en otras dos oportunidades por igual número de años y no más. Por un lado, se mantiene la posibilidad de ingresar a estos cargos a personas ajenas al conocimiento de lo público, como también generar una discontinuidad administrativa en el alto nivel. En la actualidad, este sistema está en entredicho, ya que el nuevo gobierno que asumió en marzo de 2010, ya ha desvinculado a varios directivos que no habían cumplido sus periodos de nombramiento teniendo ellos cumplidos los convenios de desempeño directivo, lo que demuestra que la petición de renuncia no se debió a criterios técnicos, quedando en el ambiente la utilización de criterios políticos.

Otro cuestionamiento no solo tiene que ver con el actual gobierno sino también con el anterior, ya que casi el 45%<sup>102</sup> de los directivos elegidos bajo este sistema habían sido designados por la autoridad, lo que de alguna manera demuestra que a la hora de seleccionar entre una terna o quina, como lo establece la ley, la autoridad opta por aquel que sea de su confianza.

---

<sup>102</sup> Durante el periodo de la Concertación, el 39% de los directivos elegidos, correspondieron a personas designadas previamente en dicho cargo por la autoridad. Al año 2010, el gobierno de la Alianza, encabezado por Sebastián Piñera, el 38% de los nombramientos de los directivos públicos por el sistema de alta dirección pública, habían recaído en aquellos funcionarios que se desempeñaban como suplente en dichos cargos, designados previamente por la misma autoridad.

(En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/10/20/la-estrategia-del-gobierno-de-pinera-para-designar-funcionarios-a-dedo/>, visitado en octubre de 2010)

Rodrigo Egaña, miembro del consejo de alta dirección pública (vigente a agosto de 2011) señala que “Desde que asumió el Gobierno del Presidente Piñera, se le ha desvinculado, ya sea por solicitud de renuncia u otras razones, a un 75% de los directivos de primer nivel y a un 43% de los de segundo nivel, del total de directivos que estaban nombrados por el sistema al momento del cambio de gobierno” (Visitado en <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>, día 21 de agosto de 2011).

El 55% de los nombramientos no recayó en el titular, lo que significa renovación de los directivos públicos (SC, 2011)

Si bien la publicación de esta norma y la puesta en marcha de la DNSC y del Sistema de Alta Dirección Pública es un gran avance en materia de los recursos humanos en su administración, no ha sido suficiente ya que el tema de garantizar el ingreso a un servicio civil de carrera en base a criterios de igualdad y de mérito aun está en tierra de nadie. También queda pendiente resolver en el corto plazo el tema del personal transitorio, en cuanto a su número y al mecanismo de selección, ya que aun cuando sea temporal, se debe asegurar que sea un personal con los méritos adecuados para desempeñar una función pública.

Más adelante pondremos especial atención a la forma de gestionar al personal que trabaja en las administraciones públicas locales, llamadas municipalidades, por cuanto es sobre este personal que centramos nuestra investigación. En la actualidad se regulan a través de un estatuto propio para estas instituciones. Para que nos situemos adecuadamente, intentaremos definir a estas administraciones locales en el contexto chileno.

**CAPITULO CUARTO**

**LA MUNICIPALIDAD EN CHILE**

Nuestro trabajo se centra en analizar los criterios que se utilizan en la provisión y a la vez mantención de los cargos públicos, en particular en las administraciones de tipo local que se encuentran en la región del Bio - Bio, Chile. En dicho país, estas administraciones tienen la denominación de “Municipalidad”, por lo que en base a lo que la ley les plantea este trabajo optará por referirse a ellas como Municipalidades.

Para situarnos en la realidad de las municipalidades nos acercaremos al ámbito histórico, legal y administrativo de ellas.

Según la Constitución Política (en adelante CP) del año 1980, Chile se divide política y administrativamente en regiones, que a su vez se dividen en provincias y éstas a su vez en comunas<sup>103</sup> (Art. 118). Este último territorio es administrado por una entidad denominada Municipalidad. La CP establece que estas instituciones “son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (CP, 1980: artículo 118). Hoy en día existen 346 comunas administradas por 345 municipalidades<sup>104</sup>. Con la reforma constitucional del año 2005<sup>105</sup>, la creación, supresión o denominación de estos territorios requieren de una Ley Orgánica Constitucional, cuya iniciativa exclusiva le corresponde al Presidente de la República<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> La comuna se asimila al concepto de municipio en España.

<sup>104</sup> La agrupación de comunas de Cabo de Hornos y Antártica, es administrada por la Ilustre Municipalidad de Cabo de Hornos.

<sup>105</sup> La Ley 20.050 fue publicada el día 26 agosto de 2005

<sup>106</sup> Antes de la reforma del año 2005 se requería de una ley de quórum calificado.

#### 4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Chile es un país independiente desde 1818<sup>107</sup>. La Constitución de esa época aludía a una división territorial basada en tres provincias, denominadas intendencias, cuya administración quedaba a cargo de un gobernador intendente. Posteriormente, la Constitución de 1822 realiza una nueva división política aboliendo las intendencias, dividiendo el territorio en departamentos y éstos a su vez en distritos. El departamento estaba a cargo de un delegado que tenía la facultad de designar los alcaldes de barrio. Al año siguiente, una nueva constitución estableció un régimen interior dividido en gobiernos departamentales, delegaciones, subdelegaciones, prefecturas e inspecciones, estableciendo como novedad en su artículo 215 que habría “Municipalidades en todas las delegaciones”, que tendrían como función “cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cupo de contribuciones, formar sus ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado, y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental: entendiéndose con estos consejos y la Dirección de Economía”(Art. 218). Los “individuos”<sup>108</sup> de la municipalidad, como lo son el alcalde y sus regidores, eran nombrados por los respectivos consejos departamentales y confirmados por el gobierno.

La constitución de 1828 estableció que las municipalidades estarían a cargo de un gobernador local, siendo nombrado “a pluralidad absoluta de sufragios por la Municipalidad” (Art.118). La particularidad de esta constitución es que en su artículo 122, número 10, estableció como atribución de la municipalidad “arreglar su orden interior, y nombrar los empleados necesarios para su correspondencia y demás servicios”, es decir, le otorgó la atribución sobre el nombramiento del personal que

---

<sup>107</sup> Hasta ese entonces era una colonia del Reino de España.

<sup>108</sup> Así denominados por la constitución de 1823.

trabajaría en ella, aun cuando en la realidad no dejó de ser una mera alusión sin concreción.

Con una nueva constitución, en 1833 se estableció que en todas las capitales de departamento y en aquellas poblaciones que el Presidente de la República considerara necesario, habría una municipalidad. Si bien existían los alcaldes y regidores, el gobernador era el jefe máximo de las municipalidades que pertenecían al departamento. A su vez, el artículo 130 señalaba que “Todos los empleos municipales son cargas concejiles, de que nadie podrá excusarse sin tener causa señalada por la ley”.

En el año 1854<sup>109</sup>, producto de la alusión que hacía la constitución vigente, se dicta la primera ley orgánica constitucional de municipalidades, que marca un hito en materia municipal, por cuanto ella viene a ser el receptor de toda aquella normativa dispersa relacionada con estas entidades, dándole una forma más coherente a su regulación. Sin embargo, su carácter centralista primó en sus articulados, y “ello trajo como consecuencia una desmotivación por la función municipal, un deterioro en la imagen del funcionario municipal que venía designado desde el centro y que se consideraba desligado de la realidad de la problemática local, y ellos mismos -que se entendían como no pertenecientes a sus propias comunas- miraban sus problemas como ajenos y su único incentivo era la renta que por su desempeño recibían” (Oviedo, 2003: 38). Además, dependían directamente del gobernador o subdelegado, representantes del poder central, quienes tenían la atribución de declarar nulo los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales (Subdere, 1992).

---

<sup>109</sup> 08 de noviembre de 1854.

La ley orgánica que le siguió, dictada el año 1887, vino a darle una mayor preponderancia al alcalde, restándole así atribuciones al intendente y gobernador. Lo primero que se destaca en esa ley es el requisito que se establecía para el alcalde, el cual debía ser vecindado a lo menos cinco años en el territorio de la jurisdicción municipal. Entre las atribuciones de éste le correspondía “la jefatura de todos los servicios de la administración local, como beneficencia, salubridad, etc., pudiendo en las materias de su competencia dictar y hacer cumplir decretos” (Oviedo, 2003: 40).

Sin embargo, la municipalidad seguía siendo una institución poco independiente en sus asuntos locales, y no sería sino hasta 1891 en que una nueva ley daría el inicio a un proceso más largo de autonomía a estos entes locales. Ese año, se dicta la ley de organización y atribuciones de las municipalidades, conocida como ley de la comuna autónoma.

Con esta nueva norma, complementada con lo que establecía la constitución vigente en su artículo 113, se crearon 195 municipios, otorgándoles para ello personalidad jurídica e iniciando así un proceso de descentralización territorial

Si bien la intención del legislador de la época era darle una real autonomía en materia económica, no se le otorgó el sistema adecuado de financiamiento, lo que sumado a otras situaciones hizo fracasar este sistema de descentralización.

Posteriormente, la constitución de 1925, en su artículo 105, estableció las atribuciones de la municipalidad, de manera más detallada<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Entre ellas: “Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales; Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; Administrar e invertir los

Este mismo artículo, en su inciso final, indicaba respecto a los empleados que el nombramiento de ellos se haría “conforme al Estatuto” que debía establecerse por ley, obligando con ello al legislador a disponer de un cuerpo normativo para este caso. Pasarían muchos años para que se dictara dicha Ley. Antes de ello, entre las deficiencias que sucedían al interior de las municipalidades se encontraba que “El Municipio en este período, como ya ocurrió en los anteriores, nunca contó con un personal eficiente e idóneo. Más bien se trataba de personas de buena voluntad o que simplemente buscaban un salario o sueldo, pero que nunca tuvieron específicamente en vista la satisfacción del interés local. Por otra parte no existían incentivos suficientes que propendieran a una necesaria superación, de forma que muchos de los funcionarios abandonaron los servicios municipales. Por otra parte, no existiendo normas claras sobre su situación laboral, no existía lo que pudiera haberse llamado una carrera funcionaria, lo que desmotivó más aún a estos empleados de la Municipalidad” (Oviedo, 2003: 64).

Las debilidades encontradas serían la causa, entre otras cosas, del nacimiento en 1976 de la Ley Orgánica Municipal número 1.289, la que vendría a regular de forma más coherente a las administraciones locales. En materia de personal, entregó a las normas estatutarias la regulación de todo aquello que no previera la misma ley orgánica (Art. 01). En todo caso, en espera de un nuevo estatuto especial para los funcionarios municipales entregó en sus disposiciones transitorias acogerse al Decreto con Fuerza de Ley número 338 del año 1960, Estatuto administrativo vigente en esa época, que regía para todo el personal de la administración civil del Estado.

---

caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley, y; Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos, sin perjuicio de las atribuciones que el artículo siguiente otorga a la respectiva Asamblea Provincial”.

El retroceso que trajo la Ley orgánica 1.289 fue que se le otorgaba al Presidente de la República la atribución de designar a los alcaldes, previa consulta al Intendente Regional<sup>111</sup>.

Ya rigiendo una nueva constitución, aprobada el año 1980, a finales de esa misma década se dicta una nueva normativa para regular estas entidades locales, la ley 18.695<sup>112</sup> Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), que rige hasta estos días. En su primer artículo, inciso segundo, señala que “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Esta norma regula la forma de funcionamiento de las municipalidades, sus atribuciones, funciones privativas y de colaboración. También señala las atribuciones de su alcalde y concejales, entre otras. Ahora bien, ésta norma no es la única que regula o afecta en su funcionamiento a estas entidades locales. En la actualidad, las principales leyes que regulan las municipalidades son:

- Constitución Política de Chile, del año 1980.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695.
- Ley Orgánica de Bases Generales de Administración del Estado, N° 18.575.
- Ley Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, N° 18.883.
- Ley 19.280 que establece las actuales plantas municipales.

---

<sup>111</sup> Esta Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se dictó en el periodo de gobierno dictatorial en Chile.

<sup>112</sup> Publicada el 31 de marzo de 1988, ha sufrido una serie de modificaciones, siendo la última con fecha 01 de julio de 2005, bajo la ley 20.033. Texto refundido, mediante decreto con fuerza de ley, número 1 del Ministerio del Interior, publicada el 26 de julio de 2006

- Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, N° 20.285.
- Decreto Ley sobre administración financiera del Estado, N° 1.263.
- Decreto Ley sobre Rentas Municipales, N° 3.063.

En cuanto a las autoridades edilicias, es la misma LOCM la que regula a los Alcaldes y Concejales de elección popular. Sin embargo, también se complementan con:

- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, número 18.700.
- Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, número 18.603 y;
- Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, número 18.556.

## **4.2. SISTEMA ELECTORAL**

El sistema electoral que tiene Chile facilita la conformación de conglomerados para sortear las exigencias de votos para la elección de autoridades. Es así que en la actualidad existen dos grandes coaliciones que acogen a partidos políticos, los que principalmente han dado vida al sistema político en el país desde que se recuperó la democracia en 1990. Estos son la “Concertación de Partidos por la Democracia”, que se asocia al centro-izquierda, y la “Alianza por Chile”, asociada a la derecha. Estos mismos pactos han presentado candidatos a los comicios municipales.

Desde finales de los ochenta, cuando se realizan las primeras elecciones democráticas, los partidos políticos se agrupan para hacer frente a dichos comicios, especialmente en lo referente a las elecciones parlamentarias en las cuales hacía estreno el sistema binominal, que elegía

dos parlamentarios por distrito (diputados) y circunscripciones (senadores)<sup>113</sup>. Desde esa época se conformaron los dos grandes conglomerados ya referidos, que han sufrido más de alguna modificación en sus denominaciones como también en su composición<sup>114</sup>.

En el ámbito local, las elecciones tienen su particularidad propia y en función de este trabajo analizaremos los procesos electorarios que en este caso competen. Debemos señalar, sin embargo, que el procedimiento para elegir a las autoridades comunales ha ido variando desde que se instauró la democracia a comienzos de la década de los noventa. Es más, el espacio de tiempo que involucra parte de nuestra investigación comprende dos comicios, en 2000 y 2004, en cada uno de los cuales han existido mecanismos distintos de elección. Para entender esta transformación intentaremos explicar los diversos procedimientos que han existido a nivel local, para elección de Alcaldes y Concejales desde 1992, año en que se realizaron las primeras elecciones municipales de forma popular, una vez instaurada la democracia en Chile.

---

<sup>113</sup> En diciembre de 1989, se realizaron de forma conjunta la elección presidencial en la cual resultó electo el Señor Patricio Aylwin Azócar y las parlamentarias.

<sup>114</sup> Desde el año 1989, año de las primeras elecciones democráticas, el conglomerado asociado a la derecha, ha variado su nombre. Entre 1989 y 1992 “Democracia y progreso”. Años 1992 y 1993 “Participación y progreso”. Años 1993 y 1996 “Unión por el progreso”, años 1996 y 2000 “Unión por Chile”. Desde el año 2000 a la fecha el pacto que conforman los partidos de la derecha se denomina “Alianza por Chile”. En la actualidad el espectro de partidos que se agrupan en función de conglomerados políticos son los siguientes:

Concertación de Partidos por la Democracia, agrupa a los partidos Democracia Cristiana (PDC), Por la Democracia (PPD), Partido Socialista (PS) y Radical Social Demócrata (PRSD).

Alianza por Chile, agrupa a los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN)

Otro conglomerado, que no tiene el poder de movilización como los dos anteriores, es el Juntos Podemos Más, el cual está constituido por el partido Comunista (PC), Humanista (PH) e Izquierda Cristiana (IC).

### Procedimiento electoral para elección de autoridades locales

El año 1990, luego de estar 17 años en dictadura, Chile reinicia su institucionalidad basada en cimientos democráticos, eligiendo un nuevo Presidente por votación popular. El primer mandatario que asume en esta nueva era, Patricio Aylwin, sería quien prepararía el camino para que los municipios chilenos también se incorporaran a la vida democrática. Este gobernante envía al congreso un proyecto de ley para que las autoridades locales fuesen elegidas democráticamente, lo que no acaecía hasta ese momento, ya que eran designados por la autoridad máxima de ese entonces. Cuando el gobierno militar, de la mano de Augusto Pinochet, dejó el poder en 1990, quedaron designados los alcaldes cuyos mandatos durarían hasta 1992. En 1991, se aprueba una reforma en esta materia y a contar del año 1992 las autoridades edilicias como alcaldes y concejales serían todas elegidas por sus comunidades en elecciones abiertas y democráticas, por un periodo de cuatro años.

En dichas elecciones el proceso consistía en que todos los candidatos se presentaban a una sola elección, la de concejales. Cuando ningún candidato había obtenido una votación igual o superior al 35% de los sufragios válidamente emitidos, entre los mismos concejales electos se debía elegir al alcalde. Es decir, un candidato resultaba electo Alcalde de forma directa, solo si hubiera recibido el 35% o más de los votos válidamente escrutados. En caso contrario, el alcalde era elegido de forma indirecta por la ciudadanía, ya que eran los concejales electos quienes lo decidían. En algunos casos, el consenso fue difícil y se optó por dividir el periodo de mandato, estableciendo un alcalde por dos años y otro alcalde por el periodo restante.

Producto de intensas conversaciones entre los partidos políticos, principalmente aquellos bajo el alero de los dos grandes conglomerados, como lo eran la “Concertación de partidos por la democracia” y la “Unión por el progreso”, se consensuó una estrategia y se modificó la legislación al respecto. Así, para la elección de 1996 existía una nueva reforma en vigor, según la cual el concejal más votado que perteneciera al pacto con a lo menos el 30% de la votación resultaba automáticamente electo Alcalde. De no ser así, era elegido el concejal más votado de la lista más votada (sin el umbral del 30%). Si no se daban ninguna de estas condiciones, era electo alcalde el concejal más votado de la lista o pacto más votado en la elección. De no concretarse ninguna de estas tres posibilidades le correspondería al tribunal electoral de la región sortear el cargo en sesión pública entre los concejales electos. Esta nueva reforma se aplicaría a las elecciones de 1996 y 2000.

Bajo el mandato de Ricardo Lagos<sup>115</sup>, el 6 de julio de 2001 se dicta la ley 19.737, con la que entraría en vigor el actual mecanismo electoral que se aplicó en las elecciones de 2004, año en que se realizó por primera vez la elección de alcalde y concejales de forma separada, es decir, en papeletas de votación separadas unas de otras. A su vez estas elecciones fueron concurrentes, es decir, en un mismo día la ciudadanía eligió a las autoridades locales, tanto de Alcalde como de concejales<sup>116</sup>. En la actualidad, el alcalde resulta electo por mayoría relativa y los concejales son electos bajo una fórmula de representación proporcional. “Será elegido alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el tribunal electoral regional competente” (Art.

---

<sup>115</sup> Ricardo Lagos Escobar, Presidente de Chile entre los años 2000 y 2006.

<sup>116</sup> En el Artículo único, de la ley 19.737, y en lo que respecta al tema de votación separada de alcaldes y concejales, incorpora a la ley 18.695, en el artículo 57 y en “la primera oración del inciso primero, a continuación de la coma (,), la siguiente frase: “en votación conjunta y cédula separada de la de concejales”.

127 LOCM). Así, el Alcalde es elegido por mayoría simple sin umbral mínimo y en ningún caso procede una segunda vuelta. Respecto a la forma en que se eligen a los concejales, estimamos que por las características de este trabajo no es relevante detallar.

Como ya decíamos, el alcalde y los concejales son elegidos un mismo día, y en ningún caso un candidato puede presentarse a ambas elecciones, ya sea en una misma municipalidad o en dos distintas. La elección se realiza el último domingo del mes de Octubre, cada cuatro años. La fecha de asunción es el día 6 de diciembre del año en que se celebran los comicios.

Estas autoridades comunales, Alcalde y concejales, ejercen su mandato por un periodo de cuatro años. Ni antes ni en la actualidad ha existido un límite de periodos para la reelección, lo que puede significar en la práctica el ejercicio indefinido en el cargo en la medida en que sigan siendo electos por la ciudadanía<sup>117</sup>. En esta línea podemos entregar datos de las elecciones del año 2000 y 2004, en la cual los alcaldes en ejercicio decidieron repostularse en la siguiente tabla:

---

<sup>117</sup> Un proyecto de reforma municipal, que veremos más adelante, plantea que el alcalde reelecto "será responsable por las acciones y omisiones imputables del periodo inmediatamente precedente, que afecten la probidad administrativa o impliquen un notable abandono de deberes"

**Tabla N° 4:**  
Resumen alcaldes reelectos 2000 y 2004

Elecciones	Número de municipios	Nº alcaldes a reelección	% a reelección	Nº alcaldes reelegidos	% Reelectos
Año 2000	341	308	90	200	65
Año 2004	345	303	88	192	63

Fuente: Elaboración propia, según datos del servicio electoral chileno<sup>118</sup>

Si bien entre los comicios hubo un cambio en el procedimiento de elección municipal, en función de los alcaldes que decidieron repostularse no hubo mayor variación en los resultados, como tampoco en quienes resultaron reelectos.

Estas autoridades locales tienen determinadas atribuciones, derechos y obligaciones, las que se detallan en extenso en la LOCM. El Alcalde es la máxima autoridad encargada de dirigir, administrar y supervigilar la buena marcha de la Municipalidad. Según la ley, es un funcionario municipal, por lo que a excepción de la forma de ingreso<sup>119</sup>, le corresponden los mismo derechos y obligaciones que le competen a todos los funcionarios municipales en lo demás ámbitos.

<sup>118</sup> <<http://www.servel.cl>>

<sup>119</sup> Para ser candidatos a Alcalde se deben cumplir con los siguientes requisitos: poseer la licencia de educación media o su equivalente (similar a la educación secundaria); ser ciudadano con derecho a sufragio; saber leer y escribir; tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna o agrupación de comunas, según corresponda, a lo menos durante los últimos dos años anteriores a la elección; tener su situación militar al día, y no estar afecto a alguna de las inhabilidades que establece esta ley; no tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas ilegales, salvo, que estén indicadas por tratamiento médico.

La ley prohíbe a quien ostente el cargo de Alcalde a ejercer otro empleo o función pública que sea financiado con fondos del Estado<sup>120</sup>. A más tardar en el mes de abril de cada año, la máxima autoridad edilicia debe rendir cuenta pública al concejo municipal.

Resumiendo algunas cosas ya dichas y considerando otras, podemos decir sobre el alcalde que es un *funcionario*, por cuanto su cargo está contemplado dentro de la planta y como parte de un escalafón, los que dependiendo de la municipalidad puede variar entre el grado 1 y el 6 (ley 19.280). Siempre lidera la jerarquía al interior de su municipio y desde su cargo se desprende hacia abajo el resto de la pirámide organizacional. Como todo trabajador recibe una remuneración mensual, la que además se complementa con una asignación de responsabilidad, denominada “dirección superior”. Es un cargo transitorio cuyo periodo de vigencia está establecido por ley y es de cuatro años, aun cuando dicho plazo puede ser renovado en la medida que la ciudadanía le apoye.

Retomando lo señalado por la LOCM, las municipalidades deben encargarse de distintas áreas que son de acción e impacto directo en la comunidad, actuando en algunos casos como intermediario o en colaboración con órganos de la administración central<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> La excepción que se contempla, es el ejercicio de hasta 12 horas destinadas a docencia básica (primaria), media (secundaria) y superior (Universitaria).

<sup>121</sup> a) La educación y la cultura; b) La salud pública y la protección del medio ambiente; c) La asistencia social y jurídica; d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; e) El turismo, el deporte y la recreación; f) La urbanización y la vialidad urbana y rural; g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; h) El transporte y tránsito públicos; i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Como ya decíamos, las municipalidades se encargan de muchas acciones encaminadas a atender a la comunidad local, ya sea de forma directa o en colaboración con otras instituciones públicas. Para ello, la misma LOCM señala un determinado número de unidades, cada una de ellas dedicadas a realizar funciones específicas, las cuales son desempeñadas por los funcionarios municipales, ya sea de planta o a contrata, y en algunos casos, por el personal a honorarios, sean éstos contratados por el municipio o aquellos que la administración central envían para cumplir determinados programas públicos.

#### **4.3. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

La LOCM señala las unidades que deben existir en una municipalidad<sup>122</sup> y sus respectivas funciones, siendo obligatoria la

---

<sup>122</sup> 1) Secretaría Municipal cuyas principales funciones son dirigir las actividades de secretaría administrativa del Alcalde, y desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones Municipales. 2) Secretaría Comunal de Planificación: es la instancia técnica que asesora al alcalde en las políticas, planes, programas locales y en la elaboración del presupuesto y al concejo en materia de estrategia municipal. Asimismo es el encargado de evaluar los proyectos que se ejecuten. 3) Desarrollo comunitario: cuya función principal es asesorar al Alcalde y al Concejo en promover el desarrollo comunitario, promover y consolidar la organización y funcionamiento de Juntas de Vecinos, de la Unión Comunal y de las demás organismos comunitarios, otorgándoles asistencia técnica. 4) Obras Municipales: debe velar por el cumplimiento de las disposiciones del Plan Regulador de la Comuna; aprobar los proyectos de obras de urbanización y construcción; otorgar permisos de edificación; fiscalizar la ejecución de las obras, recibirlas y autorizar su uso, inspeccionarlas, aplicar normas legales y técnicas para impedir el deterioro ambiental, realizar obras de reparación y transformación en inmuebles municipales, etc. 5) Aseo y ornato: a cargo del aseo de las calles, plazas, parques y jardines, del servicio de extracción de basura y de la construcción, conservación y administración de áreas verdes. 6) Transporte y tránsito público: encargado de otorgar y renovar licencias para conducir, permisos de circulación, determinar el sentido de circulación, la señalización en las vías públicas, etc. 7) Administración y Finanzas: le corresponde la administración financiera de los bienes municipales, el estudio y control de la percepción de ingresos, participar en la elaboración de presupuesto, visar los decretos de pago, llevar la contabilidad municipal, controlar la gestión financiera de las empresas municipales, ejecutar los pagos municipales, manejar la cuenta corriente y rendir cuentas a la Contraloría General de la República. Un aspecto importante es lo relativo al personal de la municipalidad, ya que es al que le corresponde asesorar al Alcalde en esta materia. 8) Asesoría jurídica: le corresponde, siempre a requerimiento del Alcalde, iniciar y defender los juicios en que la Municipalidad sea parte o tenga interés; informar en derecho todos los asuntos legales que los órganos municipales le planteen, orientarlos periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias y,

existencia de la Secretaría Comunal de Planificación en aquellas administraciones en cuyo territorio con una población igual o inferior a cien mil habitantes.

De las unidades que menciona la LOCM, la de Administración y Finanzas es en la que recae la administración de los recursos humanos de la institución. En el artículo 27, letra a), se le otorga dicha atribución al señalar que es la encargada de asesorar al alcalde en materia “de administración del personal”.

#### **4.3.1. EL PERSONAL MUNICIPAL**

Para el buen trabajo de las áreas mencionadas y cualquier otra que pueda resultar necesaria abordar, las municipalidades requieren contar con el personal apropiado y para eso deben utilizar los mecanismos adecuados para dotarse de ellos. En este sentido, la misma LOCM, hace alusión a un cuerpo legal de regulación del personal que trabaja en las entidades locales. Así, en su artículo 40 establece que “El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en conformidad con las bases que se establecen en los artículos siguientes” y como ya dijimos, para dar cumplimiento a esto al año siguiente de aprobarse la LOCM el poder legislador dictó la ley 18.883<sup>123</sup> que contiene el Estatuto administrativo para

---

además, formar y conservar al día los títulos de los bienes raíces municipales. 9) Control: al que le corresponde realizar la auditoría interna del municipio para fiscalizar su actuación desde el punto de vista de su eficiencia y de su legalidad. Le corresponde también representar al Alcalde los actos municipales cuando los estime ilegales, pudiendo suspender la ejecución de los mismos; y ejecutar las investigaciones y sumarios administrativos cuando así lo decida el Alcalde.

<sup>123</sup> Publicada el 29 de diciembre de 1989, ha sufrido una serie de modificaciones, siendo la última con fecha 18 de marzo de 2005 (ley 20.005).

funcionarios municipales<sup>124</sup> (en adelante EAM). Así y ya entrando en materia del personal que trabaja en las municipalidades, nos centraremos en explicar la realidad de estos funcionarios en Chile.

Ya sabemos que toda organización requiere del personal necesario para el cumplimiento de sus fines. Para ello, debe proveerse no solo de un número adecuado de personas, sino también de que éstas cuenten con las cualidades adecuadas para desarrollar las distintas funciones que les corresponde cumplir. Una Municipalidad no es excepción a esta regla, por lo que las personas que trabajan en ella deben ser suficientes en cantidad y además poseer las capacidades y competencias adecuadas para cumplir con funciones tan importantes para la ciudadanía. A este personal municipal le llamaremos “funcionario municipal”, compartiendo tal denominación con la ley que regula a este recurso humano en Chile.

Para introducirnos al tema de los recursos humanos en las municipalidades chilenas, nos remitiremos a lo que señala y regula su Estatuto.

Las municipalidades disponen de una planta de personal municipal en la cual se establecen los cargos de cada repartición. Esta planta se refiere a la ordenación esquemática de los empleos permanentes del municipio, las que en la actualidad deben ser establecidas por ley. El último antecedente se remonta al año 1993, fecha en que se dicta la ley 19.280, que entre otras cosas autorizó al Presidente de la República de ese entonces a dictar un Decreto con Fuerza de Ley en el que se establecieron la mayoría de las plantas municipales que rigen en la actualidad<sup>125</sup>. Estas

---

<sup>124</sup> En general, esta normativa se parece al estatuto administrativo que regula al personal de la administración pública central (ley, 18.834).

<sup>125</sup> Art. 2. “Facúltase al presidente de la República, para que dentro del plazo de 6 meses, adecue las plantas y escalafones vigentes del personal de las municipalidades a las

plantas municipales deben contener los siguientes estamentos: Directivos, Profesionales, Jefaturas, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.

El cumplimiento de aquellas funciones con carácter permanente del municipio debe hacerse bajo la regulación del estatuto, es decir, por el personal que la propia norma señala como “funcionario”, como lo son el personal de planta y a contrata<sup>126</sup>. Si bien esta ley hace referencia brevemente al personal a honorarios, éste en ningún caso tiene las prerrogativas de los “funcionarios”. Hay otra indicación en esta norma respecto a aquellas administraciones locales consideradas como balnearios y establecidas como tales, ya que pueden contratar a personal regulado por el código del trabajo para desempeñar aquellas funciones propias de épocas estivales como salvavidas, promotoras, guías turísticos, etc.

Retomando al “funcionario”, intentaremos resumir lo que la ley nos señala respecto a cada categoría de éste, es decir, personal de planta y personal a contrata.

El **personal de planta** es el que ocupa en propiedad un cargo perteneciente a la municipalidad. Su principal característica, y que se diferencia con la anterior regulación, es que goza de estabilidad en el empleo<sup>127</sup>, por lo que una vez que se les nombra en el cargo inician una

---

establecidas en el artículo 7º de la ley 18.883. En uso de esta facultad podrá nominar cargos y conformar escalafones de especialidad. Esta atribución se ejercerá mediante un decreto con fuerza de ley por cada municipalidad, dictado a través del Ministerio de Hacienda”

<sup>126</sup>“Son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal” (Art. 40 inciso segundo, del EAM).

<sup>127</sup> El Decreto Ley 3.551, de diciembre de 1980 (que Fija normas sobre remuneraciones y sobre personal para el sector público) otorgaba a los funcionarios la categoría de “exclusiva confianza” del alcalde, por lo que se mantendrían en sus puestos de trabajo mientras durara esa confianza. Art 26 “Los empleados de las Municipalidades, con excepción de los Jueces de Policía Local, serán de la exclusiva confianza del Alcalde, quien podrá nombrarlos,

carrera funcionaria a lo largo de su vida laboral en la municipalidad. El cargo que ocupan debe estar asignado a uno de los seis estamentos que existen en la escala municipal chilena. Quienes ostentan dicha titularidad son aquellas personas que han ingresado a un cargo de la planta municipal posteriormente a la realización de un concurso público.

Dentro de los cargos de planta, podríamos decir que existen tres categorías sobre las cuales se excluye la obligatoriedad de realizar un concurso público por parte de la municipalidad:

- Los cargos de exclusiva confianza del alcalde, a los cuales la ley le reconoce libertad en el mecanismo de nombramiento y criterio a utilizar, son: Director de Desarrollo Comunitario, Secretario Comunal de Planificación, Asesor Jurídico y el Administrador Municipal.
- El juez de policía local, a quienes le rigen en su mayoría las disposiciones del estatuto, salvo aquellas relacionadas con el ingreso, calificaciones, aplicación de medidas disciplinarias, etc., ya que en estas materias es la Corte de apelaciones, perteneciente al Poder Judicial, la que le regula.
- El alcalde, que también es de “planta” por razones obvias y ya vistas, está exento de ser provisto mediante un concurso público.

Si bien, los médicos del gabinete psicotécnico que estén contemplados en la planta de un municipio se regulan por la ley 15.076<sup>128</sup>,

---

promoverlos y removerlos con entera independencia de toda otra autoridad”. El EAM dejó sin efecto esta disposición.

<sup>128</sup> Estatuto para los médicos-cirujanos, farmacéuticos o químicos-farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas, publicada el 26 de noviembre de 1976.

en materia de ingreso el mismo artículo 3<sup>129</sup> faculta a la municipalidad para realizar un concurso público para proveer el cargo.

Otra excepcionalidad que podemos tener tiene relación con el cargo de Director de Obras Municipales, el cual si no ha sido posible ser provisto por concurso público puede optarse por la prestación de servicios a honorarios, para lo cual el alcalde tiene la facultad privativa de decisión sobre la forma de provisión.

Respecto al **personal a contrata**, podemos señalar que son aquellos que ocupan cargos municipales con la particularidad de ser transitorios, por lo que no son parte de la organización estable del municipio. Ante la renuncia de un empleado de esta categoría, no se obliga a ser provista ya que no se crea una vacante. Por lo mismo, ante ausencia o enfermedad de la persona, no se puede designar un suplente. Sus contratos duran hasta el 31 de diciembre de cada año y cesan en dicha fecha solo por el ministerio de la ley, salvo que hayan sido notificados de su prórroga con a lo menos 30 días de anticipación. Aun cuando se les haga un contrato hasta el 31 de diciembre, dictámenes de la Contraloría General

---

<sup>129</sup> “Para proveer los cargos de profesionales funcionarios deberá llamarse a concurso dentro del plazo de 60 días, contados desde la fecha en que se produjo la vacancia. El concurso será amplio, abierto a todo concursante o bien interno, limitado a los funcionarios del Servicio de que se trate, según se determina en el reglamento de concursos de cada Servicio o en el que se dicte en los Servicios que carezcan de él.

Cuando en una localidad se produjere la vacante de un profesional funcionario y el llamado a concurso para proveerla fuere declarado desierto por falta de oponentes, el Servicio Público podrá designar en propiedad, sin más trámite, a cualquier interesado idóneo, siempre que se comprometa a servir efectivamente el cargo por dos años como mínimo.

Cuando en un establecimiento en que se preste atención profesional se trate de proveer vacantes que no impliquen jefaturas, y en el mismo haya profesionales funcionarios titulares que no gocen de jornada completa, el llamado a concurso afectará exclusivamente a dichos profesionales de una misma especialidad, y, a falta de oponentes, regirán las normas generales sobre provisión de cargos. El aviso que llama a concurso interno deberá expresar esta circunstancia.

Los Servicios Públicos podrán, antes de producirse la vacancia de un cargo, llamar a concurso para proveerlo, siempre que el profesional haya iniciado su expediente de jubilación. El concurso no producirá efecto hasta que el cargo quede vacante”

de la República señalan que si en el decreto de nombramiento o de renovación de este personal, se deja una cláusula referida a la posibilidad de dejar sin efecto dicho nombramiento por parte de la autoridad, el plazo establecido dejaría de tener validez si el alcalde decidiese poner término anticipado a la contratación. Las cláusulas referidas pueden señalar: “mientras sean necesarios sus servicios”, o al contemplarse el término anticipado indicar “de estimarse innecesarios los servicios”<sup>130</sup>. Cuando no existan estas cláusulas, el periodo establecido en el decreto de nombramiento de la contrata tiene carácter de inamovible.

Respecto a la renovación de las contrata, en ningún caso, puede quedar establecida en el decreto de nombramiento una renovación automática que implique un ejercicio presupuestario distinto, es decir, más allá del 31 de diciembre de un determinado año. Para esos casos, procede la notificación con 30 días de anticipación y un nuevo decreto con la prórroga de la contrata.

Si bien este personal es considerado para todos los efectos como personal municipal, la transitoriedad que les caracteriza les impide hacer una carrera funcionaria. En este sentido, este personal goza de todos los derechos consagrados en el EAM, salvo el de la estabilidad en el empleo.

El EAM limita la contratación solo en materia de gasto, ya que no pueden superar anualmente el 20% del gasto total en remuneraciones<sup>131</sup>, y en el caso de que la municipalidad cuente con menos de veinte funcionarios de planta, no puede exceder de cuatro funcionarios a contrata.

---

<sup>130</sup> Dictamen 1.932 año 1992 de la Contraloría General de la República.

<sup>131</sup> Recordemos que en el caso del EA, ley 18.834, que regula a los funcionarios de la administración central, los “contrata” no pueden superar en cantidad el 20% del total de funcionarios de planta diferenciándose entonces de lo establecido en el 18.883.

Quienes ingresen bajo esta modalidad, lo harán a un grado y estamento que corresponda según los requerimientos del municipio y los requisitos que cumpla la persona. En este sentido, se le entrega a la autoridad determinar el grado que le asignarán, no pudiendo extenderse del rango que contempla el estamento al cual ha sido asimilado. En todo caso, solo podrán contratarse asociados a los estamentos de profesionales técnicos, administrativos o auxiliares, no pudiendo ejercer cargos de jefatura ni funciones con carácter resolutivo, como lo son aquellos a nivel de dirección. La razón para no ocupar estos estamentos tiene que ver con la transitoriedad que les caracteriza, ya que los cargos pertenecientes a los estamentos (jefatura y dirección) que se les excluyen por el nivel jerárquico que representan, implican funciones de carácter resolutivo, decisorio o ejecutivo<sup>132</sup>.

Si bien el **personal a honorarios** no es considerado como “funcionario”, consideramos necesario hacer referencia a ellos, por cuanto hoy por hoy representan un porcentaje significativo en el funcionamiento de las municipalidades.

El personal a honorarios, al cual el estatuto hace referencia, es aquel que se puede contratar con el fin de realizar actividades ocasionales y que no sean habituales del municipio, siempre y cuando se trate de profesionales o técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias. Es decir, la contratación vía prestación de servicios, como lo son los honorarios, permite a los alcaldes “contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias” (Pantoja, 1995). Quienes ostentan esta categoría se regulan bajo las condiciones pactadas en el contrato, por lo tanto, no rigen las disposiciones del EAM, careciendo con ello de los deberes y obligaciones establecidas en éste.

---

<sup>132</sup> Dictamen 25.528 año 1992 de la Contraloría General de la República.

Por su especial condición no pueden en ningún caso ejercer funciones directivas. Respecto a la forma de contratación, es facultad privativa del alcalde determinar mecanismos y criterios de selección.

Salvo esta mención que hace el estatuto sobre este tipo de personal, esta norma no les aplica a ellos, ya que en lo referente a derechos y obligaciones deben quedar establecidas en el contrato suscrito entre las partes, es decir, entre el municipio y la persona. Con respecto a los gastos que genere este personal, la ley 19.280 limita al año hasta el 10% del total de gastos destinado al personal de planta.

#### **4.3.2. HACIA UNA REFORMA MUNICIPAL**

En la actualidad, fijar una planta municipal es un proceso que demanda mucho tiempo por cuanto debe tramitarse una ley de por medio. Ya decíamos que la última ocasión en que se fijaron las plantas que hoy rigen fue hace más de tres lustros, lo que parece excesivo considerando que las necesidades se multiplican al aumentar la población, y que también han ido apareciendo nuevas problemáticas que deben ser resueltas, las que siguen siendo atendidas con una misma planta que resulta ser insuficiente.

Debido a lo anterior, se presentó en el Congreso Nacional en el año 2004 un proyecto de reforma constitucional en materia municipal<sup>133</sup>(en

---

<sup>133</sup> Con fecha 14 de diciembre de 2004, el entonces Presidente de la República Ricardo Lagos envía un proyecto de Ley en materia de modernización municipal (a través de Mensaje Presidencial N° 223-352), cuyo contenido incluía entre otros elementos, la regulación del entonces artículo 110 de la Constitución (Mediante decreto supremo N° 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del 22 de septiembre de 2005 se fijó texto refundido de la constitución, por lo que el artículo 110 del cual se hace referencia se transformó en el artículo 121 y dice "Las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos y unidades que la ley organiza constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa Exclusiva del

adelante PRM) que pretende entregar a los municipios las atribuciones necesarias para adecuarse a los tiempos y a sus propias necesidades, otorgándole para ello nuevas facultades, entre las que destacan: la creación y supresión de empleos; la fijación de remuneraciones; y, la determinación de su estructura interna, evitando con ello el largo proceso que significa la tramitación de la ley que hoy día se necesita para fijar las plantas municipales. El 12 de agosto de 2008 el ministro Edmundo Pérez Yoma<sup>134</sup> decía al respecto:

En pocas palabras, permitirá a aquellas municipalidades que han visto incrementar notoriamente la población comunal en los últimos años aumentar sus responsabilidades y deberes, así como responder a las expectativas y demandas ciudadanas con calidad profesional, con mejores resultados y con más transparencia.

El proyecto en estudio hará posible también diseñar plantas adecuadas a la realidad local y mejorar el rol fiscalizador del concejo comunal.

Esta no es una iniciativa para reducir personal, sino que tiene por objeto modernizar los recursos humanos municipales y entregar a la administración municipal una cuota imprescindible de autonomía a fin de poder liderar su organización.

En la misma ocasión, el senador Carlos Bianchi<sup>135</sup> dejaba en claro que este proyecto no traía las soluciones que las municipalidades de hoy en día necesitaban al indicar que:

Hay una grave crisis de nuestro modelo organizacional e institucional, a la cual el proyecto que nos ocupa no da una solución profunda y satisfactoria, pues el Gobierno intenta únicamente colocar nuevos parches a una situación que no soporta más dilaciones.

Esta iniciativa debería ser la oportunidad para crear en el ámbito municipal una verdadera política de país, y no simplemente un intento para dejarnos tranquilos por haber hecho algo que, sin embargo, nace ya con falencias y debilidades.

---

Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades". Posteriormente, en abril de 2007, la Presidenta Michelle Bachelet envía una nueva iniciativa en materia de reforma municipal, que si bien cambia la forma del texto no lo hace en el fondo, manteniendo los mismos objetivos señalados precedentemente

<sup>134</sup> Edmundo Pérez Yoma, ministro del Interior en el gobierno de Michelle Bachelet exponiendo el proyecto ante el Senado.

<sup>135</sup> Senador Carlos Bianchi Chelech, Independiente.

Hay otro punto importante: el proyecto tampoco contempla una solución definitiva para cientos de funcionarios que hoy trabajan en los municipios bajo las figuras "a contrata" o "a honorarios", con absoluta desprotección, y que año tras año ven peligrar su fuente laboral.

Para una verdadera modernización del sector municipal, debe enfrentarse a fondo el modelo de descentralización a través de los municipios. No es admisible que estos continúen siendo los parientes pobres del Estado central, que coloca sobre sus espaldas grandes cargas, como la salud y la educación, sin otorgarles al mismo tiempo el financiamiento para hacer frente en forma real a las obligaciones derivadas de ellas.

De otro lado, para que la carrera funcionaria sea auténticamente moderna, debe combinar una suficiente y adecuada estabilidad en el empleo con procesos de calificación diseñados de manera correcta, a fin de que estimulen la eficiencia, promuevan la excelencia y desechen la ineficacia.

El Senador Bianchi señalaba que este proyecto no venía a resolver los graves problemas que le afectaban a los municipios, y daba cuenta además de los problemas de desprotección del personal transitorio, los que no se resolvían el PRM, ya que en sí era más bien una reforma superficial y no sustancial como lo requerían las administraciones locales.

Este proyecto ha sufrido un sinnúmero de obstáculos. El día 12 de agosto de 2008 el Senado lo rechazó en sesión legislativa 43/356. Transcurrido más de un año, la única opción que queda es que el ejecutivo vuelva a insistir con el mismo proyecto o presente uno nuevo. Sin embargo, en el último mensaje presidencial dirigido al país el día 21 de mayo de 2011 por parte del Presidente Sebastián Piñera<sup>136</sup>, no hay mención alguna sobre esta línea.

De todas formas, consideramos importante analizar el contenido del proyecto, ya que hay temas que fueron abordados en algunas entrevistas a los alcaldes como parte del trabajo de campo que consideraba la vigencia de dicho proyecto.

---

<sup>136</sup> Sebastián Piñera Echenique, Presidente de Chile periodo 2010 – 2014.

El proyecto del que hablamos contiene materias que, de ser aprobado, modificarían las leyes 18.695 LOCM y 18.883 EAM.

Complementaremos los temas que consideramos más importantes con las propuestas que hizo llegar la Federación de Asociaciones de Funcionarios Municipales Técnicos y Profesionales, denominada PROTEM, en dicha materia.

Un punto importante de esta reforma, tiene que ver con la creación y supresión de empleo, que de aprobarse permitirá a las plantas municipales adecuarse a los nuevos tiempos. En esta línea, el PRM le entregaría esta facultad a los alcaldes, los que solo podrían ejercerla una vez durante su mandato, restringiéndola aún más al prohibir el uso de esta atribución en el año en que se realizarían las elecciones municipales.

Dicha propuesta debiera estar inserta en un plan previamente establecido, el que debe considerar las reales necesidades del personal de la municipalidad instituidas en su organización interna, como también adecuarse al plan de desarrollo de la comuna. Obligatoriamente el municipio deberá contar con perfiles de competencias para el desempeño del cargo con el fin que fundamentar adecuadamente lo que se quiera crear o suprimir. En cierta medida, la SUBDERE ha incentivado a los municipios a elaborar estos perfiles, al implementar un Programa de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales<sup>137</sup>, que tiene por objetivo que éstos acrediten sus servicios según parámetros establecidos, como por ejemplo contar con dichos perfiles de competencias. Al 2012, 103<sup>138</sup> de los 345 municipios están incorporados a este programa.

---

<sup>137</sup> Más información en <http://www.subdere.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/programa-gesti%C3%B3n-de-calidad-de-los-servicios-municipales>

<sup>138</sup> 71 del Progresivo y 32 de Acreditación.

Además, PROTEM plantea considerar la política de recursos humanos en la definición del plan. En la actualidad, pocas son las municipalidades que han definido una política de personal.

Hecho el plan, el alcalde deberá consultar la opinión de la asociación de funcionarios que exista en el municipio. En caso de que no haya alguna agrupación de personal en dicha municipalidad, la autoridad deberá establecer algún mecanismo de participación con el fin de consultar de forma directa a los funcionarios sobre la materia. PROTEM mantiene dicha indicación pero precisa los plazos, ya que la asociación de funcionarios a la que se le haga saber la propuesta debería pronunciarse en forma escrita al respecto dentro de los siguientes 15 días hábiles.

Una vez consultada la opinión del personal, el plan debe ser presentado al concejo para su aprobación, requiriéndose para ello del apoyo de los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El PROTEM sugiere en este caso que la aprobación sea con el acuerdo de tres cuartos de los miembros en ejercicio. Esta misma Federación plantea que antes del “pronunciamiento definitivo”, el concejo debe escuchar la opinión de la o las asociaciones de funcionarios en sesión extraordinaria convocada para este efecto.

En relación a la supresión de empleos, deberán considerarse aquellos cargos que no sean necesarios para la “debida gestión municipal”. Bajo ese contexto, la prioridad en cuanto a empleos sujetos a supresión debiera comenzar por aquellos que se encuentren vacantes, para luego continuar con los que estén siendo ejercidos por funcionarios. En los casos de supresión de empleos en los cuales se desempeñen funcionarios de planta, deberán ser indemnizados conforme a lo que plantea el EAM.

Una vez que el plan haya pasado por todas las instancias al interior del municipio y haya sido finalmente aprobado, deberá formalizarse mediante Decreto Alcaldicio y podrá ser aplicado una vez que haya pasado por la Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República.

Si recordamos la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función pública por parte de Chile el año 2003, parece contradictorio que el mencionado proyecto de Ley del año 2004 incorpore como facultad de la autoridad edilicia (aun cuando sea con consulta al Concejo Municipal) el crear o suprimir cargos, como también el estructurar su propia organización interna. Esto parece inconsecuente ya que la Carta apuesta a un servicio civil amparado en principios burocráticos, en los cuales no solo el mérito debe prevalecer sino también proporcionar a los funcionarios la estabilidad en el empleo en función de su buen desempeño, situación que en general en América Latina no sucede, ya que lo habitual es que sean los criterios políticos por sobre los de carácter técnico los que prevalecen en la provisión y despido del personal.

Las palabras del Senador Alberto Espina<sup>139</sup> refuerzan lo anterior:

Quiero hacerme cargo de un mito que se ha construido en torno a este proyecto, cual es estimar que es sinónimo de modernización el hecho de permitir que el alcalde y los concejales, cada cuatro años, puedan modificar las plantas y el puesto que ocupa cada uno de los funcionarios de una municipalidad.

Yo considero que es exactamente lo contrario.

En los países avanzados, dichos empleados trabajan tranquilos, con mayúsculas. Ello significa no tener que mirarles la cara a quienes circunstancialmente ganan una elección para administrar el municipio por un período de cuatro años.

La existencia de una cultura amparada en el clientelismo, que se apoya en el informe del Banco Interamericano del Desarrollo, no

---

<sup>139</sup> Senador Alberto Espina, militante de Renovación Nacional, en sesión del Senado de 12 de agosto de 2008.

recomienda flexibilizar la administración en materia de personal, ya que puede incluso acentuar aún más el fenómeno (BID, 2006). En Chile, las bases de un servicio civil aún se están construyendo, por lo que flexibilizar puede debilitar lo que se ha avanzado en esta materia.

### Remuneraciones

Mientras siga vigente la ley 19.280, las plantas municipales tendrán asignados un rango de grados, los que están asociados a una remuneración. Estas posiciones son las siguientes<sup>140</sup>:

Alcaldes	del grado 1 al 6
Directivos	del grado 3 al 10
Profesionales	del grado 5 al 12
Jefaturas	del grado 8 al 12
Técnicos	del grado 10 al 17
Administrativos	del grado 12 al 18
Auxiliares	del grado 14 al 20

Debemos recordar que la contratación del personal a contrata, aun cuando no tenga en propiedad un cargo, debe estar asociada a uno de los grados que contempla la ley, el cual en ningún caso puede ser igual o superior al del mismo alcalde. Tal asignación es facultad de la misma autoridad. La ley no establece ningún criterio en este sentido, solo lo hace para el personal de planta, ya que éstos deben ingresar al último grado del respectivo escalafón. Bajo esta condición, una persona a contrata de ingreso reciente en un municipio, puede tener un grado mejor que aquel

---

<sup>140</sup> El PRM, al eliminar el estamento de Jefatura, establece los siguientes grados según cuerpo de funcionarios: **a)** Directivos del grado 3º al 10º; **b)** Profesionales del grado 11º al 15º; **c)** Técnicos del grado 16º al 18º; **d)** Administrativos del grado 19º al 22º, y; **e)** Auxiliares del grado 23º al 25º. Para PROTEM, su propuesta es la siguiente: **a)** Directivos del grado 3º al 8º; **b)** Profesionales del grado 5º al 12º; **c)** Técnicos del grado 9º al 16º; **d)** Administrativos del grado 13º al 20º; **e)** Auxiliares del grado 17º al 24º.

funcionario de planta de más antigua data. En el caso del personal a honorarios, que no goza de derechos, el monto que se le debe cancelar por sus servicios puede ser determinado según: asociándolo a un grado o; a suma alzada, es decir, un valor propuesto por la autoridad y consensuado entre las partes. En cualquiera de los dos casos, la determinación final queda a discreción de la autoridad y dependiendo del monto que se pacte, puede provocar en el resto de los funcionarios situaciones de injusticia, ya que aun cuando la ley señala algo distinto en muchas ocasiones cumplen horarios y funciones como el resto de los funcionarios del municipio.

De concretarse la reforma a la legislación municipal, el PRM plantea que los municipios posean la facultad de establecer su sistema de remuneraciones para todo el personal, salvo del alcalde. Este sistema deberá contemplar remuneraciones de tipo permanente, transitorio y variable, más aquellas asignaciones especiales que se consideren en el EAM. En este tema, el PROTEM se suma a la propuesta agregándole la reajustabilidad a los distintos componentes de la remuneración.

En cuanto a la determinación de las remuneraciones, el PRM señala que debe ajustarse “al procedimiento de la negociación colectiva”, que se regula en el EAM. Sobre este punto, el Senador Jaime Orpis<sup>141</sup> indica:

“Si las municipalidades se encuentran en una situación deteriorada desde el punto de vista presupuestario, ¿qué van a negociar los trabajadores? Nada. Una cosa debe ir absolutamente ligada con la otra, es decir, municipios robustecidos financieramente de manera permanente y capacidad de negociación del sector laboral. Si no exhiben saneamiento presupuestario y fortalecimiento patrimonial, no hay nada que negociar. Por ello, el proyecto en debate presenta un defecto en su esencia.”

---

<sup>141</sup> Senador Jaime Orpis Bouchon, Militante de la Unión Demócrata Independiente, en sesión del Senado de 12 de agosto de 2008

El Senador Orpis no hacía sino dejar en evidencia la lamentable situación financiera de los municipios el año 2008, la que aún se mantiene. Ello ha sido consecuencia de la indiferencia que el propio Estado ha tenido con estas administraciones. Por una parte le ha ido entregando más funciones pero sin el adecuado traspaso financiero.

Volviendo al tema de la fijación de remuneraciones, el PRM propone otra alternativa como opción, la que sería convenir la determinación de las remuneraciones directamente con la asociación de funcionarios, sin sujetarse con ello a la negociación colectiva. Dicho acuerdo debe tener la aprobación del concejo por los dos tercios de los miembros en ejercicio. En este sentido, PROTEM propone el acuerdo por parte del concejo, de sus tres cuartos miembros en ejercicio. En el PRM se plantea que al igual que el plan de creación y supresión de empleos, el sistema de remuneraciones que se logre aprobar debe ser sancionado por Decreto Alcaldicio y puesta en práctica una vez que se haya tomado razón por parte de la Contraloría General de la República.

En cuanto al monto que pueden destinar los municipios en materia de personal, el PRM señala

“El gasto máximo anual en personal de las municipalidades del país, no podrá exceder, respecto de cada una de ellas, del 35 % del rendimiento estimado de los ingresos que integran el patrimonio municipal, considerándose para estos efectos, el total de las rentas de arrendamiento o concesiones de bienes, del derecho de aseo, del impuesto por permisos de circulación, de las contribuciones de patentes municipales, de la participación del municipio en el fondo común municipal, de los derechos municipales por concesiones, permisos o servicios, del impuesto territorial que se constituye como ingreso propio y de las multas a beneficio municipal que apliquen los juzgados de policía local. Asimismo, se considerarán dentro de dichos

ingresos todos aquellos que por leyes especiales se les confieren a las municipalidades y que como tales se integren a su patrimonio.”

Respecto a los límites presupuestarios, PROTEM señala que no debiera existir, por lo que plantean la eliminación de dicha propuesta.

La ley 19.280, establece los requisitos mínimos que deben cumplir quienes acceden a los escalafones ya referidos, con la excepción del Alcalde cuyos requisitos están establecidos en la LOCM. Estos requisitos son (Art. 12):

- Directivos. Quienes accedan a este estamento deberán poseer un título profesional universitario o título profesional de una carrera con una duración de a lo menos ocho semestres en alguna institución del Estado o reconocida por éste. Para directores de la unidad de Obras, el requisito es tener el título de arquitecto, ingeniero civil o constructor civil. En el caso del directivo de Asesoría Jurídica se debe ser Abogado.

- Profesionales: al igual que en el estamento de directivos, el requisito necesario es estar en posesión de un título profesional universitario o de una carrera con una duración de a lo menos ocho semestres en alguna institución de educación superior del Estado o reconocida por éste.

- Jefaturas: al igual que los dos estamentos anteriores, para ingresar a este escalafón es necesario estar en posesión de un título profesional universitario o de una carrera con una duración de a lo menos ocho semestres en alguna institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, o un título técnico que cumpla los requisitos fijados en la planta de técnicos. El PRM no contempla este estamento.

- Técnicos: estar en posesión de un título otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste; o de un título otorgado por un establecimiento de educación media técnico profesional del Estado o reconocido por éste; o tener aprobado cuatro semestres de una carrera profesional cursada en una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste. Todas las alternativas deben estar relacionadas con la disciplina que la misma municipalidad establezca como necesaria. Tanto el PRM y PROTEM, no hacen alusión a un mínimo de semestres cursados por el candidato a esta planta.

- Administrativos: poseer la licencia de educación media (educación secundaria) o su equivalente. El PRM y PROTEM mantienen el requisito de licencia media.

- Auxiliares: tener aprobada la enseñanza básica (educación primaria) o su equivalente. Cuando el cargo esté asociado a la conducción de vehículos, deberán estar en posesión de la licencia respectiva. La PRM mantiene el requisito de haber obtenido la licencia básica, en cambio la propuesta de PROTEM va por aumentar los años de estudio, ya que su propuesta es ser poseedor de licencia de enseñanza media.

#### Provisión del cargo municipal

Retomando al personal que trabaja en las municipalidades, y con respecto a la carrera funcionaria, es decir, “un sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función municipal, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad”

(Art. 5, letra e), ésta se inicia con el ingreso a la planta como titular y se extiende hasta el cargo<sup>142</sup> inmediatamente inferior al del alcalde.

En todo caso, para el análisis del personal que trabaja en las municipalidades solo se contempla a aquellos que se desempeñan en la administración misma de la entidad que se regulan por la ley 18.883 EAM, marginando de la presente investigación a aquel personal que se desempeña en el ámbito de la salud y de la educación, que son servicios que fueron traspasados a las municipalidades en el año 1980. El personal de estos servicios se regula por el estatuto de atención primaria de salud municipal, ley 19.378 y el estatuto docente, ley 19.070, y por otras normas como el código del trabajo. A su vez, se excluye de este estudio aquel personal que se desempeña en corporaciones o fundaciones que la ley permite constituir a las municipalidades con el fin de promover la cultura y las artes, ya que dichos funcionarios se regulan por el código del trabajo.

A continuación veremos la normativa que regula al funcionario municipal, en cuanto al ingreso y su desarrollo al interior de las municipalidades.

#### **4.3.3. SOBRE EL INGRESO A LA PLANTA.**

La ley señala que al ingresar a la planta será en calidad de titular, por concurso público y previa selección mediante procedimiento técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus capacidades, competencia, aptitudes y méritos. El ingreso se hace al último grado del escalafón, a menos que el cargo vacante tenga un grado superior y por razones de no cumplimiento de requisitos no haya podido ser provisto internamente mediante ascenso.

---

<sup>142</sup> Que forman parte de la carrera funcionaria. No se contemplan aquellos cargos directivos de exclusiva confianza que pudiesen estar inmediatamente después del cargo de Alcalde.

Respecto a los requisitos básicos para ingresar a cualquier municipalidad, el artículo 10 del EAM señala: ser ciudadano; en el caso de los hombres, haber cumplido con la ley de reclutamiento; tener salud compatible; haber aprobado la enseñanza básica (equivalente a primaria, que contempla ocho años de educación); poseer los requisitos de titulación cuando la naturaleza del empleo lo exija; no haber cesado en un cargo por calificación deficiente o destitución y no estar inhabilitado ejercer funciones públicas ni haber sido condenado por crimen o simple delito. El estatuto vigente, a diferencia del anterior cuerpo legal que regulaba a los funcionarios municipales DFL 338 del año 1960, no discrimina la nacionalidad del postulante, solo señala que debe ser ciudadano. El Decreto ley 3551 del año 1981 le otorgaba la facultad al alcalde de eximir de los requisitos a los postulantes<sup>143</sup>, atribución que afortunadamente luego el EAM no reconoció.

Sobre el concurso, el mismo EAM establece que debe ser un “procedimiento técnico y objetivo” sobre el cual se deben seleccionar a los mejores candidatos, cuyos nombres se propondrán al alcalde para su decisión final, en la cual se deben considerar a lo menos: los estudios y formación académica y de capacitación; experiencia; aptitudes requeridas para el desempeño del cargo. Por otra parte, la otra norma LOCM señala que “el ingreso en calidad de titular se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos”. El artículo 15 del EAM, hace alusión a que en cuanto se cumpla con los requisitos, las personas tienen “el derecho a postular en igualdad de condiciones”. Ahora bien, ninguna de las normas

---

<sup>143</sup> Art. 26 inciso final “El Alcalde podrá por resolución fundada, eximir a determinadas personas del cumplimiento de los requisitos antes establecidos. Esta facultad no podrá ejercerse respecto de los escalafones de profesionales y de los requisitos del Párrafo 2 del Título I del decreto con fuerza de ley N°338, de 1960”.

establece el procedimiento que se considera objetivo y que apunta a constatar los méritos del postulante. El EAM hace referencia a la realización de “pruebas” como exámenes que podrían resultar más objetivos. Sin embargo, la propia norma al señalar “si así se exigiere” por parte de la autoridad, no lo hace obligatorio, por lo que queda a discreción del alcalde realizarlas o no. Por ello, es que al dejar en el vacío la identificación del mecanismo, las autoridades edilicias optan por utilizar primordialmente el uso del concurso que evalúa solo antecedentes curriculares. Debemos señalar como excepcionalidad que el inciso final del artículo 29 de la LOCM establece que la jefatura de la Unidad de Control debe obligatoriamente proveerse vía concurso público de antecedentes y de oposición, además de que las bases del concurso como también de su nombramiento deben contar con el visto bueno del concejo.

El PRM introduce una nueva forma para garantizar “supuestamente” la imparcialidad del proceso, al señalar que “en los concursos se mantendrá en secreto la identidad de cada candidato para los efectos de la evaluación de las pruebas y demás instrumentos de selección, salvo en aquellos instrumentos en que atendida su naturaleza no sea posible cautelar el secreto de la identidad (...)”.

Ya señalábamos que, como excepción a la regla, existen cargos que no se proveen por concurso público, ya que los señala como de exclusiva confianza del Alcalde. Es decir, la propia ley permite contar con funcionarios de confianza a la autoridad quien a su vez los elige sin que exista previamente un proceso de selección. También se le entrega la facultad de destituirlos cuando ha perdido la confianza en ellos. Recordemos que estos cargos son: los encargados de la Secretaría Comunal de Planificación; Asesoría Jurídica; Desarrollo Comunitario; Administrador Municipal. En el caso del último cargo, la persona que sea

nombrada en él no solo puede destituirlo el alcalde, ya que el concejo con el acuerdo de los 2/3 de los concejales en ejercicio también pueden cesarlo de sus funciones.

El PRM plantea que, a excepción de los directivos de las unidades de obras municipales y de control interno, los demás cargos de dirección serán de exclusiva confianza. La PROTEM, que ha estado pendiente de toda la tramitación del PRM, plantea mantener los cargos de exclusiva confianza tal como está en la actualidad.

Respecto a la provisión misma, una vacante puede ser llenada por ascenso, es decir, con algún funcionario de la misma municipalidad que cumpla con los requisitos. En caso de que no pueda ser provisto al interior de la misma entidad, se debe comunicar por una sola vez al resto de las municipalidades de la región de la existencia de dicha vacante con el fin de que sus funcionarios se interesen y puedan postular.

Sobre la publicidad del concurso, se debe realizar a través del periódico de mayor circulación de la comuna o agrupación de ellas, como también mediante avisos en la misma municipalidad, como por ejemplo en su página web oficial. Sobre el plazo, debe haber a lo menos una diferencia de ocho días entre el aviso en el periódico y la fecha del cierre del concurso. Este plazo se considera corto, ya que hay documentos para acreditar requisitos que pueden ser de lenta obtención. En el PRM, se contempla un mínimo de 15 días entre la publicación y el cierre del concurso, a lo que PROTEM sugiere que dichos quince días sean además hábiles.

Respecto al concurso mismo, éste debe estar a cargo de una comisión, la que está integrada por el “Jefe o encargado de Personal” y por

aquellas personas que integran la junta que evalúa a quien debe ocupar el cargo a proveer. Existe una excepción en relación a aquellas municipalidades con un número inferior de 20 funcionarios, en cuyo caso el encargado del concurso es el Secretario Municipal. Del trabajo realizado por la comisión o Secretario Municipal se confecciona un listado con no más de tres nombres de aquellos postulantes que hayan obtenido el mayor puntaje, los que se hacen llegar al alcalde para su decisión final. La autoridad utiliza su discrecionalidad para optar por el candidato que mejor le parezca, aun cuando no sea el que lidere la terna, por lo que puede darse, en esta última instancia, que no sea el mérito el que prevalezca en esta última etapa.

Una vez que la autoridad opte por un candidato debe proceder a notificarlo, ya sea de forma personal o mediante carta certificada. Una vez que el candidato elegido acepte el cargo, éste pasará a ser titular.

De ahí comienzan a regir derechos y obligaciones para el nuevo empleado, e ingresa a la carrera funcionaria, en la cual tendrá el derecho a gozar de la estabilidad en el empleo. La destitución solo procederá cuando el funcionario haya infringido gravemente el “principio de probidad administrativa”, y siempre que haya sido establecido en un procedimiento previo que se haya instruido, como también aquellos hechos que señala el mismo EAM<sup>144</sup>.

Como no existe obligación legal de utilizar algún procedimiento para seleccionar al personal a contrata que se requiere en las municipalidades, en los próximos capítulos intentaremos dilucidar cuáles son los criterios que normalmente se utilizan para proveer estos cargos.

---

<sup>144</sup> Ausentarse de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada; Infringir disposiciones establecidas en el mismo EAM; Ser condenado por crimen o simple delito y; Demás casos que se encuentren contemplado en el EAM y demás normas..

#### **4.3.4. SOBRE LA CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.**

El artículo 22 del EAM nos señala que el fin de la capacitación que realicen los funcionarios es permitir que ellos “desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen sus conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias”, existiendo con ello, según la misma ley, tres tipos de capacitación:

a) Necesaria para el ascenso: Es la que le permite al funcionario contar con habilidades para optar a cargos superiores.

b) Para perfeccionamiento: El objeto de esta capacitación es que el funcionario cuente con mejores herramientas para el buen desempeño de su cargo.

c) De orden voluntario: son aquellas que son de interés por parte de la municipalidad pero que no se relacionan con un cargo determinado, ni es “habilitante para el ascenso”. Para ello, el alcalde es quien decide el “interés” y selecciona a los funcionarios que se capacitarán.

La obligación para el funcionario que se capacite es permanecer en la municipalidad por el doble de tiempo que dure la capacitación (Art.27 del EAM).

#### **4.3.5. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.**

Con el objeto de evaluar el desempeño de los funcionarios, el estatuto establece un sistema de calificaciones, cuyos resultados se vinculan al ascenso, los estímulos y las sanciones, como lo sería el despido de la institución.

Las calificaciones son anuales, y los resultados de ella, pueden ser:

- Lista 1: De distinción
- Lista 2: Buena
- Lista 3: Condicional
- Lista 4: De eliminación

Quien debe realizar este procedimiento es la Junta Calificadora, siendo en todo caso el alcalde el responsable de su cumplimiento. Todos los funcionarios deben ser calificados, salvo el alcalde, los funcionarios de exclusiva confianza y el Juez de Policía Local.

La junta calificadora está compuesta por los siguientes miembros: tres funcionarios del más alto nivel jerárquico (a excepción, del alcalde y del juez de policía local) y un representante de los funcionarios, elegido por ellos mismos. La asociación de funcionarios con mayor representación en el respectivo municipio puede designar un representante, el cual solo tendrá derecho a voz. El desempeño del funcionario se evalúa en el periodo que contempla entre el 01 de septiembre de un año y el 31 de agosto del año siguiente.

El PRM no plantea nada al respecto. Sí lo hace PROTEM, el cual desglosa los criterios para la calificación, los que no consideramos de interés tratar en este trabajo.

#### **4.3.6. MOVILIDAD EXTERNA.**

El estatuto establece la posibilidad de permutar dos cargos de distintas municipalidades, es decir, cambiar los cargos de funcionarios titulares de forma voluntaria, con igual grado dentro de la planta, siempre que reúnan además los requisitos necesarios para ocupar los nuevos

cargos y que lo autoricen los alcaldes respectivos. Sobre la movilidad entre funcionarios municipales y la administración central, no existe ninguna norma que lo regule.

Al retomar el caso del Personal a Contrata, recordemos que éste cuenta con todas las prerrogativas que le corresponde por ser funcionario municipal, salvo la estabilidad en el empleo y formar parte de la carrera funcionaria. Debemos recordar además que con este personal no existe la obligación de llamar a concurso público para su provisión por parte de la autoridad de la municipalidad, el cual puede ingresar en la medida que el alcalde considere y justifique su necesaria labor. Si bien el PRM no plantea algo distinto, sí lo hacen los funcionarios municipales a través del PROTEM, quienes señalan que para el ingreso tanto del personal de planta como a contrata, deberán hacerlo por concurso público, utilizando para la selección, instrumentos de tipo técnico, imparcial e idóneos.

#### **4.3.7. CUANTIFICACIÓN DEL PERSONAL A CONTRATA**

Como ya hemos dicho, para fijar una planta municipal se debe pasar por un largo proceso que implica la tramitación de una ley que permita al Presidente de la República dictar un decreto con Fuerza de Ley que contenga cada planta municipal (en anexo 1, se muestra un DFL de la planta correspondiente a la municipalidad de Concepción). La ley 19.280, de diciembre de 1993, fue la última que autorizó a un Presidente a dictar las actuales plantas municipales. Considerando que la mayoría de los Decretos con Fuerza de Ley fueron dictados al año siguiente, es decir, durante 1994, las actuales plantas tienen una antigüedad de 18 años, lo que estaría demostrando un desajuste entre lo fijado por norma y las diversas realidades que enfrentan hoy los municipios, como por ejemplo el aumento sostenido de la población y la variabilidad de las necesidades, además del

traspaso desde el nivel central de otras funciones que han debido enfrentar las administraciones locales, en general, con el mismo personal.

La rigidez de las plantas ha sido suplida con el personal a contrata. Si consideramos los datos que ofrece el sistema de información municipal ([www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)), relacionados con el personal a contrata, entre los años 2001 y 2009 el número se ha mantenido en términos generales de forma constante, salvo el caso de la comuna de Coronel, que de tener 31 el año 2001, el año 2009 tuvo 98 de estos funcionarios (ver tabla 1). Esta comuna tuvo por varios años la misma persona en el rol de alcalde, que no fue reelecto en 2008. El nuevo alcalde asumió el día 06 de diciembre de 2008, y este hecho puede haber influido en que el año siguiente se haya decidido aumentar significativamente de 78 a 98 funcionarios. Como este estudio no se centró en esta elección, no disponemos de la información necesaria para establecer si hubo un movimiento drástico del personal o si solo se trató de un incremento en el número de funcionarios a contrata.

**Tabla N°5:**  
Evolución personal a contrata

N°	Municipio	Planta	Número Funcionarios a Contrata periodo 2001 a 2009								
			09	08	07	06	05	04	03	02	01
1.	Alto Biobío	17	16	11	12	12	10	N/A	N/A	N/A	N/A
2.	Antuco	16	5	4	4	4	4	4	4	3	4
3.	Arauco	51	18	17	21	21	19	16	17	14	15
4.	Bulnes	41	18	0	19	20	14	13	13	14	13
5.	Cabrero	46	16	16	16	16	15	21	23	19	13
6.	Cañete	41	8	13	15	15	15	14	15	15	15
7.	Chiguayante	59	44	38	34	30	39	39	36	36	32
8.	Chillán	186	65	54	80	71	71	70	70	63	61
9.	Chillán Viejo	33	8	12	11	11	14	17	12	14	13
10.	Cobquecura	21	8	8	6	6	6	6	6	6	6
11.	Coelemu	22	18	14	12	14	14	13	15	12	12
12.	Coihueco	37	21	9	9	13	7	6	8	8	8
13.	Concepción	358	79	0	74	82	85	83	87	91	96
14.	Contulmo	24	0	11	11	10	9	9	9	9	9
15.	Coronel	159	98	78	60	52	45	49	44	42	37
16.	Curanilahue	55	19	18	17	17	17	18	18	19	NR
17.	El Carmen	35	15	16	18	18	16	16	19	17	16
18.	Florida	29	8	8	10	10	9	8	8	8	7
19.	Hualpén	88	110	81	74	69	113	N/A	N/A	N/A	N/A
20.	Hualqui	30	14	14	15	13	13	14	14	15	13
21.	Laja	44	14	14	14	14	14	12	12	11	11
22.	Lebu	17	22	23	21	22	19	18	18	19	19
23.	Los Álamos	29	0	0	0	12	15	13	15	15	18
24.	Los Ángeles	250	51	49	47	49	64	60	46	52	64
25.	Lota	105	28	36	32	29	27	33	33	33	32
26.	Mulchén	60	0	19	19	23	22	23	23	23	NR
27.	Nacimiento	45	12	10	15	16	12	13	14	14	15
28.	Negrete	18	0	14	0	12	12	9	8	8	6
29.	Ninhue	18	8	8	8	8	8	3	4	4	4
30.	Ñiquén	26	12	12	10	9	8	8	11	NR	NR
31.	Pemuco	21	0	8	8	9	7	7	7	7	8
32.	Penco	71	25	25	0	21	22	24	26	26	22
33.	Pinto	31	10	9	11	10	10	10	7	5	4
34.	Portezuelo	19	7	7	7	9	7	7	7	7	6
35.	Quilaco	19	10	8	5	6	8	7	5	5	4
36.	Quilleco	22	9	7	6	9	9	9	9	6	NR
37.	Quillón	34	0	18	15	10	17	15	13	13	9
38.	Quirihue	29	12	12	11	11	10	10	10	10	10
39.	Ranquil	15	0	4	4	4	7	4	4	4	4

40.	San Carlos	49	25	26	23	23	22	23	22	21	19
41.	San Fabián	17	0	0	3	4	4	4	4	4	3
42.	San Ignacio	34	18	16	14	15	15	15	15	16	NR
43.	San Nicolás	20	0	4	4	4	4	4	4	4	4
44.	San Pedro De La Paz	68	41	33	27	28	27	27	23	NR	23
45.	San Rosendo	16	4	4	4	4	4	3	4	0	0
46.	Santa Bárbara	33	14	15	15	15	14	13	14	14	14
47.	Santa Juana	33	0	17	13	16	12	15	17	15	14
48.	Talcahuano	289	77	75	84	87	86	87	101	98	101
49.	Tirúa	15	0	10	7	9	8	8	7	12	9
50.	Tomé	108	36	37	35	37	33	35	33	39	41
51.	Trehuaco	21	13	14	13	16	13	14	15	15	11
52.	Tucapel	27	17	13	13	10	9	10	9	9	10
53.	Yumbel	47	16	16	17	17	17	16	16	16	16
54.	Yungay	32	11	13	14	14	10	12	11	11	11
TOTALES		303									
		0	1080	998	1037	1086	1111	987	985	941	882

Fuente: Elaboración propia según [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)<sup>145</sup>

Estos datos oficiales respecto al número de personal a contrata nos dan una idea de su importancia, ya que si consideramos que la planta de todos los municipios de la región es de aproximadamente 3030 funcionarios, los 1.080 a contrata que habían en el año 2009 prácticamente corresponden al 50% de los cargos de planta, por lo que claramente es un grupo relevante en la marcha de la municipalidad, lo que justifica atender sobre los criterios que se utilizan en la selección y permanencia de ellos, ya que en muchos de estos casos este personal “supuestamente” transitorio resulta ser de larga data.

<sup>145</sup> Consultada en 12 octubre de 2010

## **CAPITULO QUINTO**

### **ESTUDIO DE CASOS: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL**

En el primer capítulo, hacíamos referencia a la aplicación de un instrumento como lo es la encuesta, la cual, se diseñó para tres grupos distintos de personas, que corresponden a aquellos que se desempeñan en las municipalidades de la región del Bio - Bio, como lo son personal de planta, a contrata y honorarios, con el fin de estandarizarlos respecto al total de funcionarios de dicha región. Previamente, se validó el instrumento con funcionarios que gozaran del estatus ya mencionado.

Si bien no disponemos de resultados que nos avalen, podemos afirmar que en general los funcionarios han recibido de buena forma el instrumento que les fue aplicado, dejándonos en claro la necesidad de mantener su anonimato.

A continuación analizaremos los resultados que las encuestas han arrojado, y para ello las diferenciaremos según la calidad jurídica de los encuestados. De todas formas, este capítulo complementará su análisis con las diversas entrevistas que se realizaron a autoridades edilicias, ya sea alcalde como concejales, candidatos a alcalde, el dirigente gremial y, en especial, funcionarios municipales, las que sin duda vienen a respaldar los resultados de las encuestas.

## 5.1. PERSONAL DE PLANTA

Estos funcionarios, pertenecen al “selecto” grupo que goza de todos los derechos establecidos en el Estatuto y además, de la estabilidad en el empleo. Si bien, el *personal de planta* no es nuestro sujeto de estudio, es igualmente interesante saber sobre su realidad.

Recordemos sobre este personal que la estabilidad laboral fue reconocida hacia finales de los años ochenta, cuando se dicta el Estatuto administrativo de los funcionarios públicos, Ley 18.883, ya que anteriormente eran de confianza del alcalde, por lo que estaban sujetos a lo que determinaba esta autoridad sobre su permanencia. Así nos lo hace saber el Alcalde de Bulnes:

Es cierto que a finales de los ochenta hay un cambio y a mí me parece bien que haya estabilidad en los funcionarios, porque me parece justo que los funcionarios municipales no tengan que estar exponiéndose a que sean despedidos por el alcalde que sea elegido (Alcalde de Bulnes)

Recordemos también que las plantas municipales que establecen los cargos y que son ocupados en propiedad por personal de “planta”, fueron aprobadas entre 1993 y 1994, mediante decreto con fuerza de ley por el Presidente de la República, autorizado por la ley 19.280.

### A) Permanencia

- En la municipalidad

A los funcionarios de planta les hemos consultado sobre su permanencia en la municipalidad en la cual se encontraban trabajando al

momento de aplicársele la encuesta, cuyos resultados vemos en la siguiente tabla:

**Tabla 6**

**Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Menos de 1	8	2,3	2,3	2,3
	Entre 1 y 3	9	2,6	2,6	5,0
	Entre 3 y 5	17	5,0	5,0	10,0
	Entre 5 y 8	23	6,7	6,7	16,7
	Entre 8 y 12	32	9,4	9,4	26,1
	Mas de 12	252	73,9	73,9	100,0
	Total	341	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los años que este personal ha estado desempeñándose en la administración local, un 73,9 % nos señala que lleva trabajando en su respectiva municipalidad más de 12 años, lo que refleja una planta que en su mayoría no se ha renovado en los 12 años.

- Duración en el cargo

Los funcionarios llevan menos tiempo en su cargo que en la propia municipalidad. Los resultados obtenidos nos señalan que hay un índice menor respecto a la consulta anterior, ya que un 65,4% llevaba más de 12 años en el puesto de planta al momento de aplicar nuestro instrumento. Probablemente el 8,5% que hay de diferencia entre el tiempo que llevan en el municipio y ser funcionario de planta puede deberse a que previo a pasar a este estatus hayan permanecido en dicha administración local bajo otra condición jurídica de carácter transitorio. Veremos más adelante cómo se ha vuelto una “tradicón” ocupar un puesto transitorio de forma previa a ocupar un puesto de planta, que es lo que podría explicar en parte la

diferencia en el porcentaje entre la permanencia en el municipio y la ocupación de un puesto de planta y que llamaremos “itinerario laboral”

**Tabla N°7**

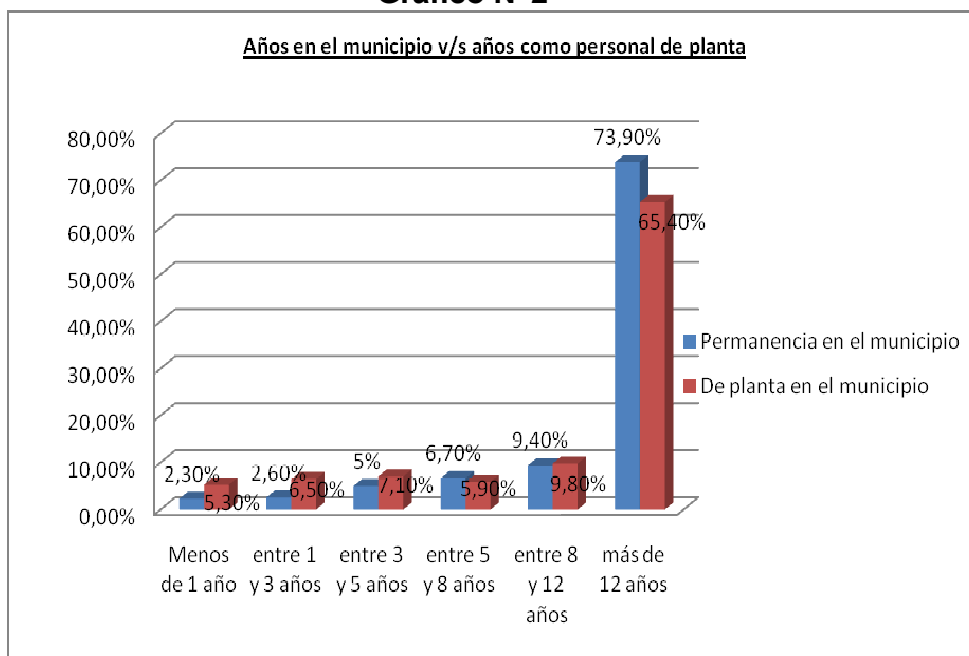
**Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad como personal de planta**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Menos de 1	18	5,3	5,3	5,3
	Entre 1 y 3	22	6,5	6,5	11,8
	Entre 3 y 5	24	7,0	7,1	18,9
	Entre 5 y 8	20	5,9	5,9	24,9
	Entre 8 y 12	33	9,7	9,8	34,6
	Mas de 12	221	64,8	65,4	100,0
	Total	338	99,1	100,0	
Perdidos	0	3	,9		
Total		341	100,0		

Fuente: Elaboración propia

El grafico siguiente refleja la diferencia en cuanto a la permanencia en la municipalidad y en el cargo.

**Gráfico N°2**



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a los resultados y el alto porcentaje de personal que lleva más de 12 años, esto no es sorprendente, ya que las plantas se fijaron hace ya más de tres lustros y una vez que se ajustaron en función del personal de planta que existía y el encasillamiento del personal transitorio de esa época, pocas han sido las vacantes que han permitido contar con personal de más reciente ingreso. Como la propia ley les “asegura” la estabilidad<sup>146</sup>, los funcionarios de planta en su mayoría corresponden a aquellos que fueron nombrados o encasillados desde la época de fijación de dichas plantas, es decir, allá por 1994.

Lo anterior nos demuestra que existe un alto porcentaje de funcionarios que tienen años de experiencia en el ámbito municipal, lo que les hace conocedores de las necesidades locales y de su población. Esta realidad podría darnos el argumento de que a nivel municipal existe un grueso de funcionarios que ha ido haciendo carrera al interior de estas administraciones locales y, en la medida que se puede garantizar el mérito en su selección y posteriores promociones, estaríamos hablando de servicio civil de carrera, según la definición dada por Longo (2006).

Ahora bien, lo que parece bueno puede llegar a ser un obstáculo a la hora de implementar mejoras en la gestión, por tener una planta con ideas preconcebidas y consensuadas en el actuar durante los años que ha permanecido en la municipalidad. Recordemos que una adecuada gestión del recurso humano persigue ajustar al personal a las estrategias de las propias organizaciones y los resultados de ésta, y dependerá “de las conductas observadas por las personas en su trabajo” (BID, 2006: 7). En este sentido, las administraciones locales de la región del Bio - Bio, tienen como primera tarea diagnosticar sus organizaciones y sus respectivas

---

<sup>146</sup> Salvo que hayan incurrido en una falta grave o algunas situaciones claramente establecidas, como renuncia, jubilación o pérdida de alguno de los requisitos para ser nombrado en cargo público.

plantas, para intentar luego encaminarlos hacia una administración más moderna según una adecuada gestión del recurso humano. Los años que lleva la mayoría del personal de planta en sus puestos de trabajo seguramente les permite consensuar sus actuaciones y, asimismo, es más fácil llegar con ellos a un acuerdo sobre cualquier plan de acción que se intente ejecutar y, según lo consideren una oportunidad o una amenaza, actuar de una manera u otra.

Recordemos que una falla que han tenido las administraciones latinoamericanas en la implementación de las reformas de las últimas décadas ha sido justamente el desconocer sus propias particularidades, especialmente aquellas que tienen que ver con la debilidad institucional de sus servicios civiles, dificultando con ello la obtención de mejores resultados.

Respecto a la posibilidad que plantea el PRM (que viene a regular el artículo 121 de la constitución) sobre la facultad que tendrían los alcaldes para crear o suprimir empleos con el fin de flexibilizar las plantas, este grupo de funcionarios parece oponerse férreamente, como vemos en la siguiente cita:<sup>147</sup>

Yo he consultado mucho este tema con los funcionarios de acá. Con mis colegas municipales y ellos están en contra del artículo 121. (José Fuentealba, candidato a alcalde y funcionario de educación municipal)

Este personal lleva muchos años “gozando” de la estabilidad que significa ser un funcionario de planta, por lo que de aprobarse dicho proyecto los alcaldes deberán ser extremadamente cuidadosos a la hora de aplicar esta facultad, ya que al recordar la teoría de la elección racional,

---

<sup>147</sup> Y así lo han manifestado en las entrevistas, ya que tienen desconfianza sobre el criterio que pudieren utilizar los alcaldes.

cada funcionario verá amenazada su estabilidad y podría unirse para hacer causa común con el fin de desestabilizar al propio alcalde, a través de paralizaciones que puedan afectar a la propia comunidad con el fin de asegurar su derecho a la estabilidad, del cual han gozado todos estos años.

Por el otro lado, los alcaldes son quienes quieren que esta facultad les sea entregada, como señalan los siguientes entrevistados:

(...) si así es, es bueno que tengamos más atribuciones, porque en realidad a veces se justifica porque al saber que sucede eso, los funcionarios también tendrían que ser más correctos. Tienen que ser más leales al alcalde de turno. Porque como no es así, muchos de ellos se toman atribuciones que no les corresponde. Eso sería para que actúen con más criterio. (Alcalde de Quirihue).

El 121 es un artículo que se viene ya. La verdad de las cosas esas son las demandas que la asociación de municipalidades a nivel de país quiere. La necesidad de flexibilizar las plantas de acuerdo a la realidad que cada municipio. De tener los profesionales que el municipio necesita, pero lo que se necesita son más funcionarios, o sea que las plantas puedan crecer, esa es la realidad de las cosas, hoy día está muy distinto a como eran hace años atrás. Hoy los municipios son muchos más activos, hay mucha más competencia, porque hay que postular a los proyectos, hay que formular proyectos, hay que tener profesionales competentes, entonces por ahí va el 121 por readecuar las plantas de acuerdo a las necesidades de cada municipio. (Alcalde de Santa Juana)

En el caso de que estas propuestas se transformen en realidad, será muy importante socializarlas con el personal, con el propósito de hacerles ver las ventajas que tiene para todos la aplicación de esta reforma en particular.

Para ello será importante diagnosticar su propia organización y lograr dichos consensos con el fin de obtener los mejores resultados para la buena marcha de la municipalidad. “La **construcción de consensos** sociales y políticos es vista en la mayor parte de los diagnósticos como una condición imprescindible para el éxito de las reformas” (BID, 2006: 610). La nueva gestión pública está llegando a todos los rincones del mundo, pero serán las condiciones particulares y adaptaciones que se hagan las que permitirán obtener los mejores resultados.

#### B) Actividad laboral previa

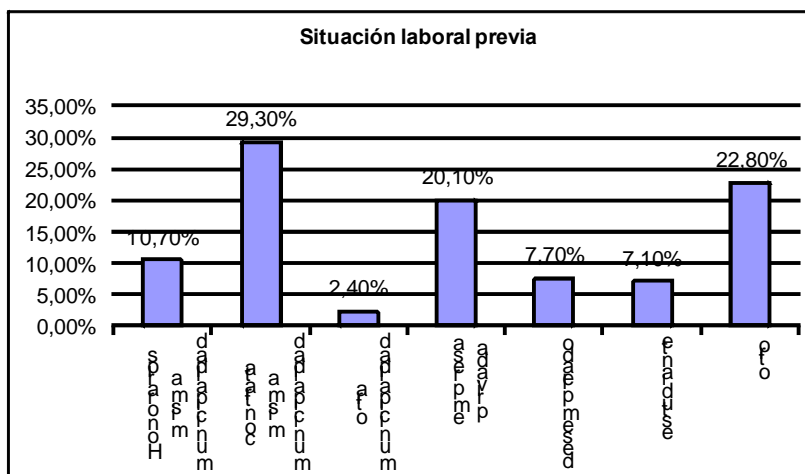
Otro tema interesante tiene que ver con la actividad laboral que hacían antes de ingresar a un cargo de planta, ya que alrededor de un 40%, trabajaban en la misma municipalidad, ya sea a contrata (29,3%) o por prestación de servicios como los son las personas a honorarios (10.7%). Hay un 22,8% correspondiente a “otros”, que lamentablemente no podemos atribuir a una condición en particular. Sin embargo, inferimos que gran parte de ese porcentaje cubre algún trabajo en la municipal que no cabe en la categoría a contrata y a honorarios, como puede ser contrato de trabajo (código del trabajo) pro-empleos<sup>148</sup> u otras relaciones jurídicas que se dan en los servicios traspasados de educación y salud.

Los porcentajes que arrojan las encuestas y lo que nos plantean nuestros entrevistados, nos permite afirmar que la mayoría del personal de planta ha llegado a tal categoría luego de haber hecho un “itinerario laboral” previo en su respectiva municipalidad.

---

<sup>148</sup> Los últimos dos gobiernos de la concertación, con el fin de cubrir el alto desempleo producto de la crisis asiática primero y “subprime” después, implementó los programas pro empleo, para absorber mano de obra desempleada de baja calificación, con remuneraciones correspondientes al mínimo legal. El gobierno del presidente Piñera ha dado continuidad a estos programas, los que siguen vigentes pero a menor número de trabajadores.

**Gráfico N° 3**



Fuente: Elaboración propia

Para ahondar en este tema, más adelante abordaremos lo referido al “itinerario laboral” por el que puede transitar personal al interior de las municipalidades.

**C) . Acceso por concurso público**

Se les consultó respecto a haber participado en un concurso público para acceder a su cargo con el fin de conocer si se realizaban éstos para proveer los cargos de planta como lo establece la ley.

**Tabla N°8**

**Para ingresar al cargo de planta, usted participó de un concurso público**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	244	71,6	71,8	71,8
	No	96	28,2	28,2	100,0
	Total	340	99,7	100,0	
Perdidos	0	1	,3		
Total		341	100,0		

Fuente: Elaboración propia

Si bien existen los concursos públicos, que son obligatorios realizar para proveer los cargos de planta que se encuentren vacantes, según lo señala la LOCM y el Estatuto, hay un 28,2% de funcionarios que declaran no haber participado de ningún proceso de selección, lo que podría ser atribuido a los encasillamientos que la ley les haya permitido realizar a las municipalidades. Recordemos que la última vez que la ley permitió un procedimiento de esta naturaleza fue con la dictación de la ley 19.280<sup>149</sup>, autorizando el encasillamiento de personal transitorio sin tener que realizar un concurso público, es decir, solo por el ministerio de la ley. Por el contrario, un 71,8% de este personal habría participado de un proceso de selección como establece la norma. Como el 28,2% no lo podemos atribuir a una falta de proceso selectivo, siendo el encasillamiento una causa, podríamos estimar que en general los municipios cumplen con la ley sobre este tema con el fin de seleccionar a este personal.

**Gráfico N°4**



Fuente: Elaboración propia

<sup>149</sup> “Artículo 6º. En el decreto a que se refiere el artículo 4º, los alcaldes deberán nombrar, sin concurso previo, una vez encasillado el personal de planta, a los funcionarios a contrata y a las personas contratadas a honorarios asimiladas a grado que, al 29 de diciembre de 1989, se desempeñaban en las respectivas municipalidades en las calidades mencionadas y que se encuentren en servicio a la fecha de entrada en vigencia de esta ley. Para ser nombradas, estas personas deberán cumplir con los requisitos generales y específicos del cargo correspondiente”

D) Publicidad del concurso

Se pretendió indagar sobre la forma de difusión más efectiva y que tuvo como resultado ser elegido en un cargo de planta.

**Tabla N°9**

**Como se enteró del concurso público**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Fichero de la Municipalidad	34	10,0	10,6	10,6
	Pagina web de la Municipalidad	6	1,8	1,9	12,5
	En el fichero de otra municipalidad	2	,6	,6	13,1
	Personal Municipal	141	41,3	43,9	57,0
	En un periódico	66	19,4	20,6	77,6
	Otro	17	5,0	5,3	82,9
	No corresponde	55	16,1	17,1	100,0
	Total	321	94,1	100,0	
Perdidos	0	20	5,9		
Total		341	100,0		

Fuente: Elaboración propia

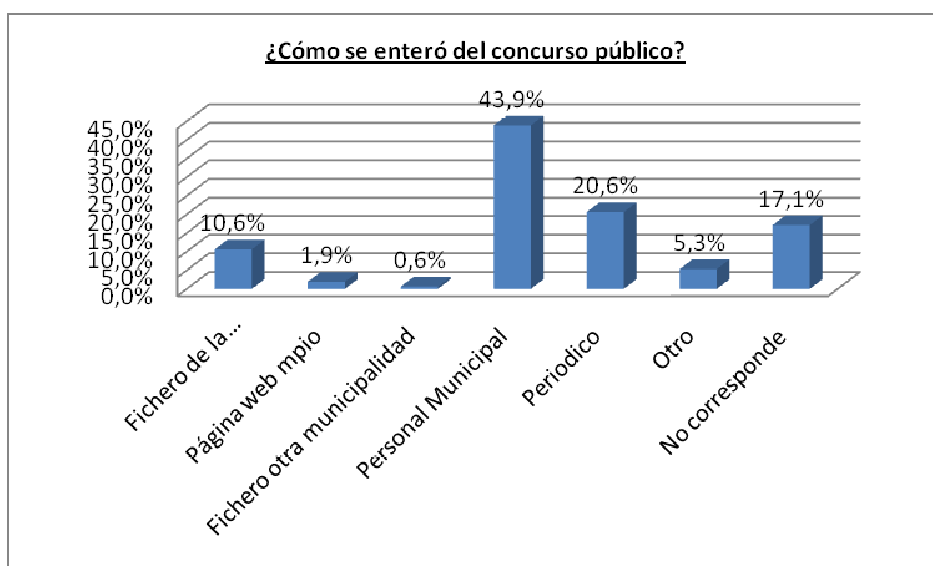
Un 43,9 % nos señaló que los funcionarios que trabajan en la misma municipalidad habían sido quienes les habían informado sobre el concurso público. Ello nos hace inferir que el mejor medio de difusión de los concursos y que ha tenido impacto en el nombramiento de la persona en el cargo, han sido precisamente los propios funcionarios municipales. En este sentido, puede darse una especie de cooptación<sup>150</sup>, en la que los funcionarios deciden libremente a quiénes quieren informar con el fin de atraerlos para trabajar en su organización. Es decir, los funcionarios buscan

<sup>150</sup> Según la RAE, cooptar significa "Llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella". Es decir, desde el interior de la organización se coopta a quienes son de su interés, más allá de las competencias profesionales de los candidatos.

la forma de atraer a quienes les dan confianza, informándoles a quienes conocen de la posibilidad de ocupar en propiedad un cargo vacante.

En el 17,1 % de los funcionarios que indican como opción “no corresponde”, asumimos que no es su caso el haberse tenido que informar del concurso, pues debe obedecer a aquellos funcionarios que fueron encasillados a la planta cuando la ley lo permitió, por lo que no procedió ningún concurso previo para sus nombramientos.

**Gráfico N° 5**



Fuente: Elaboración propia

El alto porcentaje de personas que dicen haber sido informados por el propio personal municipal nos indica que los “nuevos” ya conocían a los “viejos”, lo que les debe haber facilitado, entre otras cosas, el proceso de inserción al interior de la municipalidad.

E) Acceso al cargo. ¿Igualdad de oportunidades?

Pretendimos indagar sobre el criterio que se utiliza a la hora de seleccionar al personal público. La respuesta dada a través de esta encuesta no nos puede dar el fundamento para acreditar fehacientemente el uso de tal o cual criterio por sí sola. Sin embargo, creemos que puede complementar nuestro análisis, en la medida que pudiese demostrar que los ciudadanos deben disponer de un contacto para tener mayores oportunidades si quieren acceder a un cargo al interior del municipio, o bastarían las competencias técnicas para ello.

Sobre los resultados, es interesante saber que el personal de planta en un 42,1% cree que para ingresar a trabajar en la municipalidad, bajo cualquier modalidad, se debe contar con un contacto al interior de ella, es decir, un porcentaje no despreciable del personal de planta cree que en el municipio en el cual trabaja se requiere tener un “enchufe”<sup>151</sup> para tener mejores opciones de obtener un empleo público. Ello se reafirma en el hecho de que un 43,9 % de ellos se enteró del cargo que se llamaba a concurso por un funcionario de la misma municipalidad, lo que podría significar que atribuyen su nombramiento en el cargo a la información que recibieron desde el interior del municipio (Ver gráfico 6). Sin embargo, solo un 30,7 % de ellos declara haber obtenido el puesto de trabajo gracias a que un contacto al interior del municipio les ayudó. De todas formas, no deja de ser significativo que un alto porcentaje de estos funcionarios señale que para ingresar a un cargo dentro del municipio crean que se debe tener algún contacto al interior de ella, ya que ello debiera extenderse al resto de la ciudadanía. Es decir, la comunidad podría estimar que la única forma para acceder a un puesto municipal sería teniendo algún

---

<sup>151</sup> Uso coloquial para referirse a “Tener influencia ante una autoridad para conseguir de ella algún favor”. <http://www.rae.es> (18 de julio 2011)

conocido al interior de la municipalidad, por lo que de ofertarse una vacante, quienes estén interesados en postular podrían estar dentro de las siguientes dos opciones:

- En caso de tener “conocidos” al interior del municipio, la opción sería buscar las alternativas para que su conocido le pueda ayudar a obtener el puesto vacante.

- En caso de no tener ningún conocido al interior del municipio, confiar en que la “suerte” les acompañe y no en que sus méritos sean los relevantes a la hora de seleccionar quien ocupará el cargo de planta. Para estos ciudadanos no se estaría asegurando igualdad de oportunidades para el acceso a un cargo de planta, en especial de aquellos que no tienen ningún “enchufe” al interior de su municipalidad.

Con respecto a lo anterior se nos señaló lo siguiente:

(...) presenté mis papeles, pero no tengo ningún conocido. Supe que están postulando unos que llevan años, así que no creo que quede, pero por si las moscas (sic) igual me presenté. (Ciudadano postulante a un cargo de planta)

Hay mucho interés sí, pero muchas veces me llaman por teléfono preguntándome o afirmando si el cargo que se está concursando está “cocinado”<sup>152</sup>, porque dicen que es para cumplir con la contraloría no más. Y yo les digo no, ¿por qué me dicen eso?...Porque siempre ha sido así, me responden. Y yo les digo que no es así, que se está llamando a concurso público. (...). Entonces hay una mala imagen y sensación de que todo está cocinado desde antes. Y vuelvo a decir de los partidos políticos sin identificar a alguno, cualquiera sea. Es posible creer de algún alcalde que esté llamando realmente a un concurso público. Si es posible de creer, porque así

---

<sup>152</sup> Arreglado con anterioridad.

nuevamente la gente volverá a creer en las municipalidades. (Alcalde de Bulnes)

En este sentido, las administraciones deben ser extremadamente cuidadosas, especialmente si se quiere avanzar en una línea posburocrática, ya que la transparencia hacia la ciudadanía es muy importante y no debe quedar a la imaginación de éstos la falta a los procedimientos establecidos, y, por sobre todo, no debe quedar la idea de que las municipalidades atentan contra la igualdad de oportunidades a la hora de proveer sus cargos de planta.

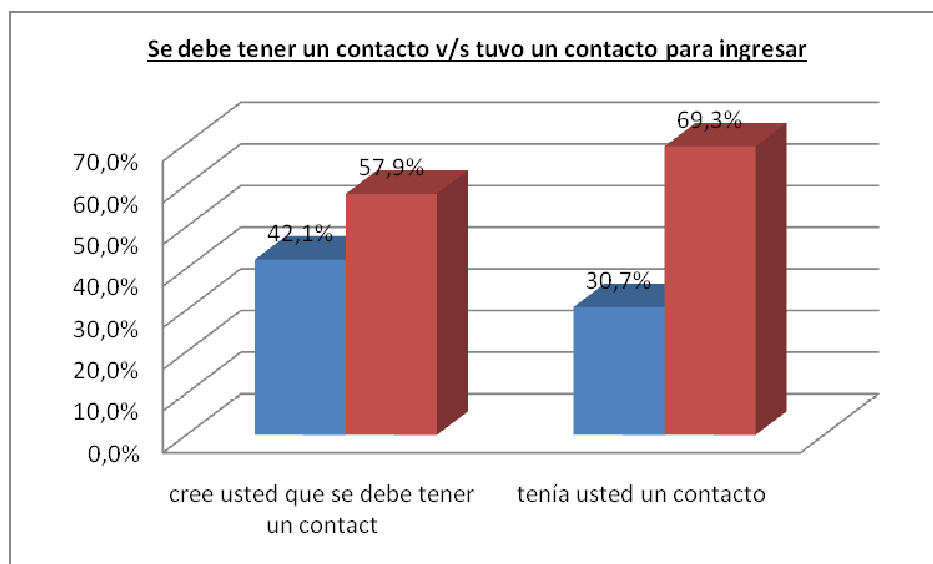
Además, no debemos olvidar que un porcentaje alto de estos funcionarios han transitado al interior del propio municipio, y de seguro mientras estén ejerciendo sus funciones transitorias pueden ser comunicados de la existencia de una vacante que se proveerá por concurso público, estando atentos para postular con el fin de pasar a la planta. Por ejemplo:

Yo he estado por los trabajos del gobierno. Ahora se fue la encargada de Bienestar y me pidieron que la reemplazara, para luego pasar a la planta.  
(Encargada de bienestar de Tomé)

Lo que nos plantea esta funcionaria es que cuando se produzca el llamado a concurso para proveer dicho cargo, quien tendrá la mejores opciones para ser nombrada como encargada de bienestar será precisamente quien está ejerciendo de forma transitoria dicho puesto, y siendo ella ya conocida en el municipio, si llega a integrar la terna seguramente el alcalde no hará sino preferirla. Recordemos que en la terna la máxima autoridad tiene la discrecionalidad de optar por cualquiera de los tres candidatos. Es importante recalcar que la funcionaria está convencida de que su paso a la planta será solo un trámite.

Con ello, la “igualdad de oportunidades” se ve cuestionada en las administraciones locales de la región del Bio - Bio, ya que se pierde desde el momento en que se proveen los cargos transitorios sin mediar un proceso que garantice los criterios meritocráticos en su selección, privilegiando a estas personas que ocupan la transitoriedad, conocedoras de la “cosa municipal” por sobre cualquier otra persona que no se ha desempeñado jamás en el ámbito municipal. Lo lamentable es que los ciudadanos cuestionan estas prácticas desde hace mucho tiempo.

**Gráfico N°6**



Fuente: Elaboración propia

Si bien los porcentajes no son mayoritarios, a nuestro juicio son significativos, ya que no debiera existir duda alguna sobre las reales posibilidades de tener igualdad de oportunidades para todos y todas las ciudadanas al enfrentarse a un concurso público de provisión de un cargo, y por sobre todo, de uno indefinido como lo son los de planta.

#### F) Utilización de exámenes de carácter técnico

A los funcionarios se les consultó sobre la aplicación de exámenes para acceder a su cargo con el que pretendimos constatar si el mérito se consideraba en el proceso de selección aplicándoseles un instrumento técnico que pudiere constatar si quienes fueron candidatos demostraron ser los mejores entre otros.

Un 42,5 % de estos funcionarios declaró haber rendido exámenes de tipo técnico en el proceso de selección en el que resultó elegido para ocupar el cargo de planta, lo que nos permite inferir que aun cuando no existe obligatoriedad legal para realizar concursos de oposición, sí se aplican instrumentos de carácter técnico para seleccionar al personal, más allá de la simple entrega de documentación acreditando requisitos, experiencia y otras actividades que consideren relevante los postulantes, más la requerida entrevista.

**Gráfico N°7**



Fuente: Elaboración propia

La encuesta no dio la opción para saber de qué tipo y profundidad eran estos exámenes.

De todas formas, el restante 57,5 % de los funcionarios que señaló no haber sido sometido a ningún procedimiento objetivo para evaluar sus competencias para el cargo, nos deja en evidencia que en general no se utilizan instrumentos que pudiesen asegurar el mérito de cada postulante en los procesos selectivos.

No, no. Cuando postulé a este cargo, solo importaron los papeles y mi experiencia. ¿Pruebas dice usted? No, no, nada de eso. (funcionaria de planta1)

Además, como la ley deja a discrecionalidad del alcalde la elección final de quién será nombrado en el cargo, la probabilidad de que se prioricen criterios neutrales de entre la terna que le ofrece la comisión de selección se reduce al mínimo, ya que no existe un instrumento aplicado que le avale.

Si bien la tendencia modernizadora apunta a incorporar el uso de técnicas para una correcta evaluación de candidatos y la posibilidad de entregar a consultoras la selección de ellos, la utilización de éstas es más bien de uso reciente y sobre todo de aplicación en la administración pública central chilena, no siendo una práctica habitual de la mayoría de los municipios. Además, debemos recordar que el personal de las plantas municipales de la región del Bio - Bio, tiene más de 12 años en sus puestos, por lo que este grueso de funcionarios fue seleccionado en su oportunidad según tendencias no actuales. Además, hay un porcentaje de personal que suponemos ha sido encasillado según la ley 19.280, sin haber existido un proceso selectivo de por medio en su nombramiento.

### G) Satisfacción en el cargo

Un porcentaje mayoritario, como lo es un 87%, respondió sentirse satisfecho desempeñándose en su cargo, lo que para los estudiosos del recurso humano del ámbito público es altamente gratificante, ya que ante los inconvenientes presentados y constatados por nosotros, existen otros factores que estos funcionarios valoran y que les hacen sentirse satisfechos en el desempeño de su cargo.

**Gráfico N°8**



Fuente: Elaboración propia

El restante 13 % de funcionarios que no se encuentran motivados en el desempeño de sus cargos, debiera ser una señal para que sus administraciones busquen el origen de ello, ya que la desmotivación puede llegar a generar un desempeño deficiente de sus cargos.

#### H) Satisfacción de ser funcionario municipal

Sobre este tema, las cifras nos sorprenden gratamente, ya que los porcentajes son mejores que aquellos referidos a la pregunta anterior, toda vez que un 96,7% indicó su satisfacción de pertenecer a la planta municipal.

**Gráfico N°9**



Fuente: Elaboración propia

El alto porcentaje que indicó sentirse satisfecho no podemos atribuirlo a alguna situación específica, ya que no fue consultado. Sin embargo, puede deberse a muchos factores, siendo uno de ellos aquel que dice relación con la estabilidad reconocida como un derecho, ya que en el instrumento que aplicamos al personal transitorio, mayoritariamente (contrata y a honorarios) lo que más valoraban de pasar a un cargo de planta era precisamente la estabilidad que no tenían y que el estatuto ofrecía mediante un derecho a los cargos de carácter permanente.

## I) Itinerario laboral

Respecto a lo planteado en la letra B), y los resultados expuestos, se ve que habría un itinerario laboral al interior de los municipios, por lo que nos detendremos en ello.

Según la Real Academia Española, un itinerario es una “Ruta que se sigue para llegar a un lugar”, es decir, un camino para llegar a una meta, por lo que el itinerario laboral consistiría en un proceso en el cual una persona transita al interior de una organización bajo distintas categorías contractuales, cuya meta es lograr obtener un ansiado cargo. Para nuestro trabajo, este itinerario se da al interior de las municipalidades y según los resultados de la encuesta y las entrevistas realizadas al personal, el cargo al que aspiran quienes llegan a ocupar un puesto municipal de carácter transitorio es el de planta.

Estos “itinerarios laborales” por los que transitan las personas que trabajan al interior de las administraciones locales, iniciarían el camino en precarias condiciones, como lo son aquellos asociados a cargos a honorarios para finalmente llegar a ocupar en propiedad un cargo de planta que goza de todos los derechos laborales establecidos en el estatuto.

A continuación, una de nuestras entrevistadas nos deja en evidencia la existencia de este “itinerario laboral” antes de llegar a la planta:

En ese tiempo existían los empleos mínimos (...). Por el empleo mínimo<sup>153</sup> (...) hasta junio del 87. Luego de julio del 87 hasta diciembre del 93 a honorarios, del 01 de enero de 94 hasta diciembre del 02 estuve a contrata,

---

<sup>153</sup> En la década de los ochenta, producto de la grave crisis económica que afectó al país y del alto desempleo que generó, el gobierno militar implementó soluciones para absorber mano de obra cesante, denominadas programa de empleo mínimo (PEM) y programa de ocupación de jefes de hogar (POJH).

y desde el 01 de enero del 2003, indefinido a la planta. (funcionaria de planta1)

Considerando la rigidez de las plantas y la posibilidad cierta de ingresar a un cargo de carácter precario en sus inicios, las fases comprendidas en este tránsito corresponderían a:

Primero: La prestación de servicios bajo modalidad a honorarios. Para estas contrataciones la ley no obliga a utilizar ningún mecanismo de selección. Por otro lado, las condiciones que se establecen obedecen principalmente al monto que se pagará por los servicios prestados, careciendo de garantías previsionales y otros derechos estatutarios. En este sentido hay evidencia de que este personal mayoritariamente quiere pasar a ocupar un puesto que les otorgue estabilidad, lo cual veremos en el apartado referido a este personal.

Segundo: estimamos que la segunda modalidad a la cual se recurre para adscribir al personal en el municipio y con ello seguir transitando en el itinerario es la contrata, en la cual se deja atrás la incertidumbre laboral que otorga la prestación de servicios para dar paso a reconocimiento de derechos laborales establecidos en el estatuto, salvo la anhelada estabilidad. Como veremos más adelante, en la práctica a este personal la transitoriedad que la ley les asigna termina siendo bastante permanente.

El tercer estadio de este itinerario laboral sería la adscripción a un cargo de planta a través de un concurso público. La experiencia previa obtenida en las etapas anteriores del itinerario en el mismo municipio deja en mejores opciones a estas personas para cumplir con los requisitos exigidos para ser nombradas en un cargo de planta, como sería la experiencia en el ámbito municipal.

El paso a paso de este itinerario, encuentra su lógica en lo siguiente: creemos que una persona desempleada busca obtener un empleo que le otorgue una remuneración mensual, sin priorizar en ese momento materias como la estabilidad y las prestaciones previsionales, asociadas a la prestación de servicios a honorarios. Ante la posibilidad de ascender, lo lógico es pasar a un cargo que ofrezca mejores condiciones como lo pueden ser los cargos a contrata, ya que aquellos de planta en general están siendo ocupados por sus respectivos titulares, por lo que las vacancias y por ende los concursos para proveerlos son escasos. De esta forma, la opción más real es ocupar en segundo lugar en este itinerario, un cargo a contrata.

Los resultados de la segunda pregunta realizada al personal de planta, nos permiten afirmar que mayoritariamente las personas reconocen haberse desempeñado de forma previa en otros puestos al interior del municipio, y podríamos inferir que el conocimiento de la “cosa municipal” de estas personas en los cargos transitorios fue relevante para ingresar a un cargo de planta, es decir, que se disponía de la experiencia que les permitió estar en mejores condiciones para enfrentar un proceso de selección.

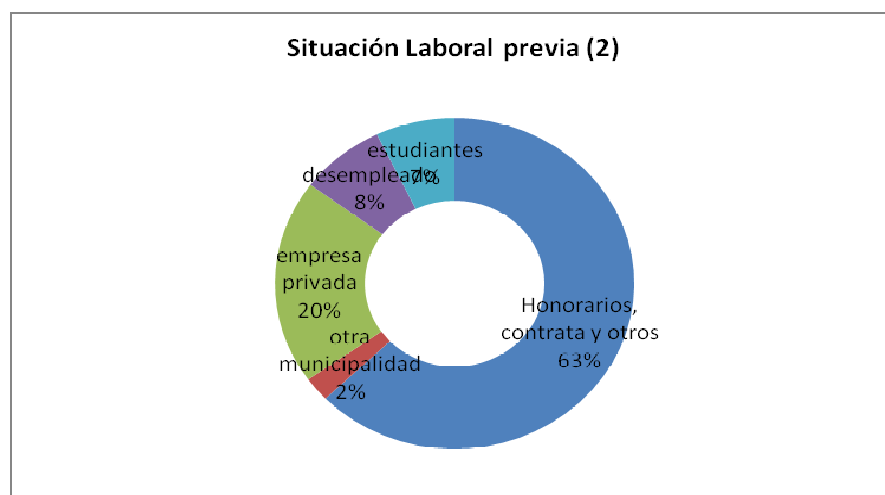
El “itinerario laboral” al interior de las municipalidades atenta contra la igualdad de oportunidades, ya que la experiencia adquirida producto de ocupar cargos transitorios, sin procesos selectivos objetivos de por medio, hace que solo quienes hayan tenido la oportunidad de ingresar a cargos transitorios reúnan los requisitos para acceder en igualdad de condiciones, lo que se establece en el inciso segundo del artículo 15 para acceder a un cargo de planta<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Artículo 15.- El ingreso a los cargos de planta en calidad de titular se hará por concurso público y procederá en el último grado de la planta respectiva, salvo que existan vacantes de grados superiores a éste que no hubieren podido proveerse mediante ascensos.

Esta situación no es exclusiva de las administraciones locales de la región del Bio - Bio, por cuanto el Banco Interamericano del Desarrollo ya nos señalaba que algunos países latinoamericanos utilizaban este mecanismo de regularización, con el fin de otorgarle estabilidad a quienes han estado en la transitoriedad por un largo tiempo, por lo que los llamados a concurso serían solo un trámite legal que cumplen sus administraciones (BID, 2006). Si bien el estudio del organismo internacional no reconoce esta práctica en Chile, el 62,8% de esta planta municipal<sup>155</sup>(gráfico 10) de la región del Bio - Bio representa un porcentaje suficiente para argumentar que en las administraciones locales de dicha región se estarían regularizando los empleos transitorios mediante concurso público cuando se ha producido una vacante, lo que está dentro de lo establecido por la ley, ya que si las personas ya han tenido la experiencia laboral en dicho municipio, claramente han estado en ventaja respecto a otros candidatos.

**Gráfico N° 10**



Fuente: Elaboración propia

Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho a postular en igualdad de condiciones

<sup>155</sup> Seguimos pensando que el 22,8% correspondiente a "otros" también debería sumarse al 40% del personal(a contrata y a honorarios) que se desempeñaba de forma previa en el municipio bajo otra modalidad de contratación.

Además, al revisar los llamados a concurso, la mayoría de ellos valora “la experiencia en el área municipal del postulante”, lo que además se complementa con la experiencia y la entrevista, que, en su conjunto, superan el 50% de la puntuación final (ver anexo 9). Respecto a la entrevista, sin duda que quien ha permanecido por mucho tiempo trabajando en un lugar sabrá sortear de mejor forma las preguntas del entrevistador respecto al trabajo municipal que se quiere proveer.

Una de las funcionarias que ingresó a la planta en el periodo de estudio, no hace sino reafirmar lo antes dicho. Por casi veinte años estuvo bajo distintas modalidades, todas transitorias, en la misma municipalidad y una vez que se produjo una vacante se presentó al concurso que obligatoriamente debía realizarse, llegando a la fase final compartiendo la terna con otras dos personas que estaban en la misma situación de transitoriedad en dicha institución. Como ella misma señala:

Sí, había una terna (...) había una a contrata y la otra estaba a honorarios. (Funcionaria de planta1)

Si bien en este caso había otras dos personas compartiendo la terna (lo que nos indica lo abierto y público del concurso), ciertamente avala el hecho de que el resto de los ciudadanos no estaban en igualdad de condiciones para acceder a un cargo público de carácter permanente, ya que la transitoriedad previa del personal a contrata y a honorarios que estaba en dicha terna no requirió en su momento de ningún proceso de selección, y cumplían con la experiencia que en muchas ocasiones se evalúa positivamente en estos procesos.

Para reafirmar más este tema, una de nuestras entrevistadas de planta y que ejercía labores de secretariado, nos indicó que cuando salía de

vacaciones o con licencia médica siempre la reemplazaba alguien a contrata, quien la suplía adecuadamente:

Quando yo salía y quedaba ella, yo me quedaba tranquila porque sabía que cuando volviera iba a encontrar todo bien(...) pero postuló a un cargo y se fue (funcionaria de planta1)

Es decir, mientras el personal transitorio está en dicha condición se “especializa” en el ámbito municipal, y cuando se produce una vacante en un cargo de planta, es decir, permanente, tiene mejores posibilidades para ser seleccionada para dicho puesto.

## **5.2. PERSONAL A CONTRATA**

Nuestro estudio se centra en este personal por lo que los resultados de esta encuesta son muy valiosos para dar respuesta a nuestras interrogantes planteadas al inicio de este trabajo.

Sabemos que este personal es transitorio y sus nombramientos no pueden superar el día 31 de diciembre de cada año, existiendo la posibilidad de renovárseles su nombramiento.

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 plantas<sup>156</sup> (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 sucede que el personal transitorio es el que mueve, al menos en nuestro municipio, quien mueve la máquina. (Alcalde subrogante de Tirúa)

---

<sup>156</sup> Del año 1994.

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 Bio - Bio.

#### A) Permanencia en la municipalidad

La respuesta es sorprendente, ya que un 92,6% de estos funcionarios llevan más de un año en la municipalidad, lo que no significa que durante todo este tiempo hayan estado a contrata, ya que perfectamente pueden haber estado como personal a honorarios 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.

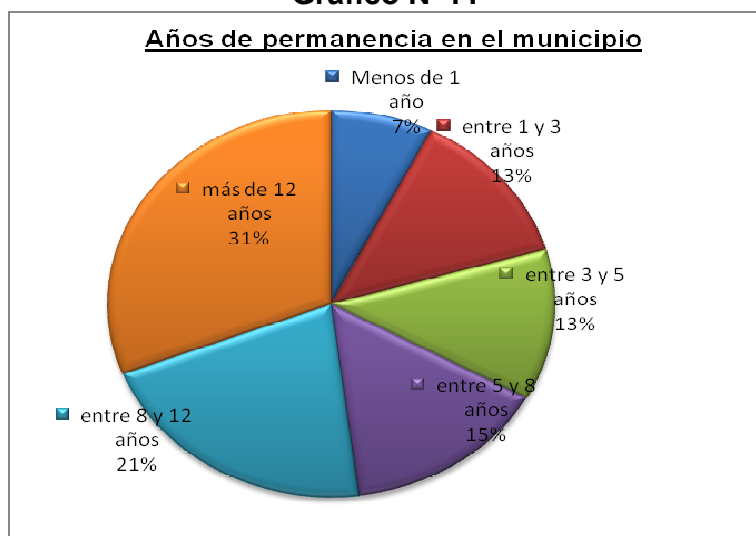
La norma obliga a asimilar el personal a contrata a uno de los estamentos de auxiliar, administrativos, técnico o profesional, mientras cumpla con los requisitos que se solicitan. Como sabemos, cada estamento dispone de un rango de grados que se asimilan a remuneraciones. La autoridad tiene la discrecionalidad 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. 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 8<sup>157</sup>, cuya diferencia remuneracional es bastante conveniente, y así aceptar pasar a la transitoriedad. Así vemos:

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 planta2).

**Gráfico N° 11**



Fuente: Elaboración propia

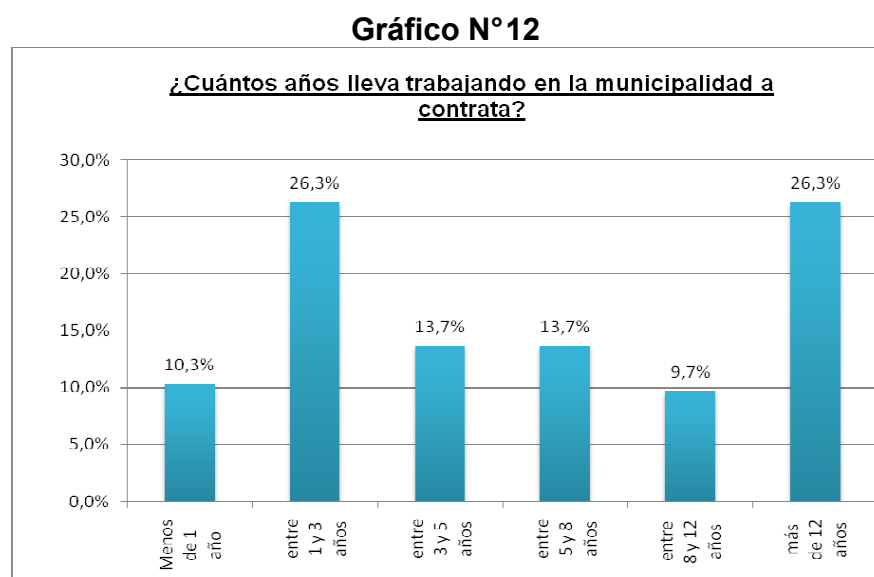
De todas formas, alrededor de un 66.9 % de estos funcionarios han estado en el municipio por más de cinco años, lo que también les ha hecho contar con años de experiencia, con conocimiento de la “cosa” municipal y

<sup>157</sup> Recordemos que el rango del estamento de profesionales va del grado 5 al 12.

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, especialmente cuando se está ad portas de una gran reforma como lo puede ser la aprobación del proyecto de reforma municipal.

### B) Permanencia en el cargo

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.



Fuente: Elaboración propia

Nos llama la atención el porcentaje que lleva menos de un año a contrata, ya que no concuerda con el 7,4% que ha estado en dicha municipalidad por el mismo tiempo. El casi 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 según la tabla N°9:

**Tabla N° 10**

Situación laboral previa del personal con menos de un año

<b>Situación previa</b>	<b>Porcentaje</b>
A honorarios en la misma municipalidad	16.7%
En otra municipalidad (Honorarios o contrata)	0%
En la empresa privada	33.3%
Desempleado	33.3%
Estudiantes	0%
Otro	16.7%

Fuente: Elaboración propia

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 asumí

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 además se reafirman con lo aportado en el capítulo que da cuenta de que este personal, que por ley es 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 contrata1).

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 desfilarse 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 concejal de Concepción, señor Patricio Lynch, hace referencia en su entrevista a este tema y sugiere regularizar estos casos, es decir, que a través de una norma se les dé la estabilidad encasillándolos en una planta:

(...) simplemente la gente que está en servicio, que ha estado 5 años, 10 años estas personas a contrata, pasarlo a la planta (...) (sic).

En esta misma línea, 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.

La nueva gestión pública propone a las administraciones públicas transparentar sus actuaciones y especialmente respetar 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 empleos, 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 contrata2)

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 .

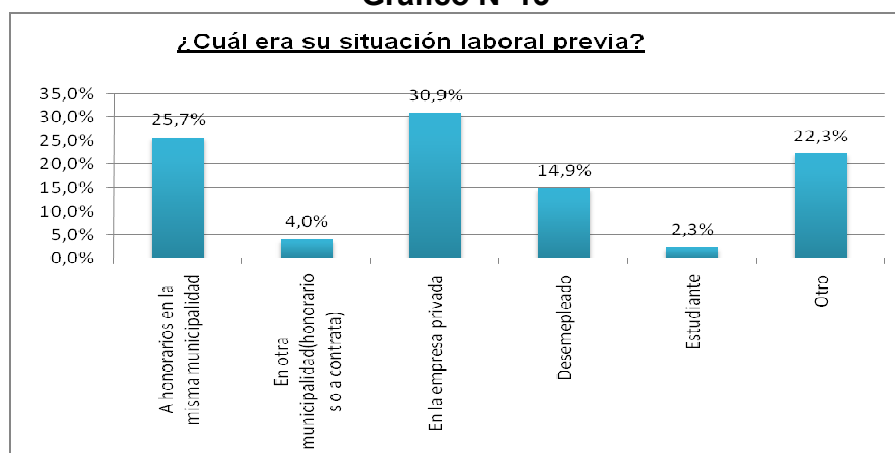
### C) Situación laboral previa

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 éstos 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. Esta misma razón fundamenta el “itinerario laboral” que habíamos comentado anteriormente y que se da al interior de la administración pública.

**Gráfico N° 13**



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.

#### D) Publicidad del cargo transitorio que ocupan.

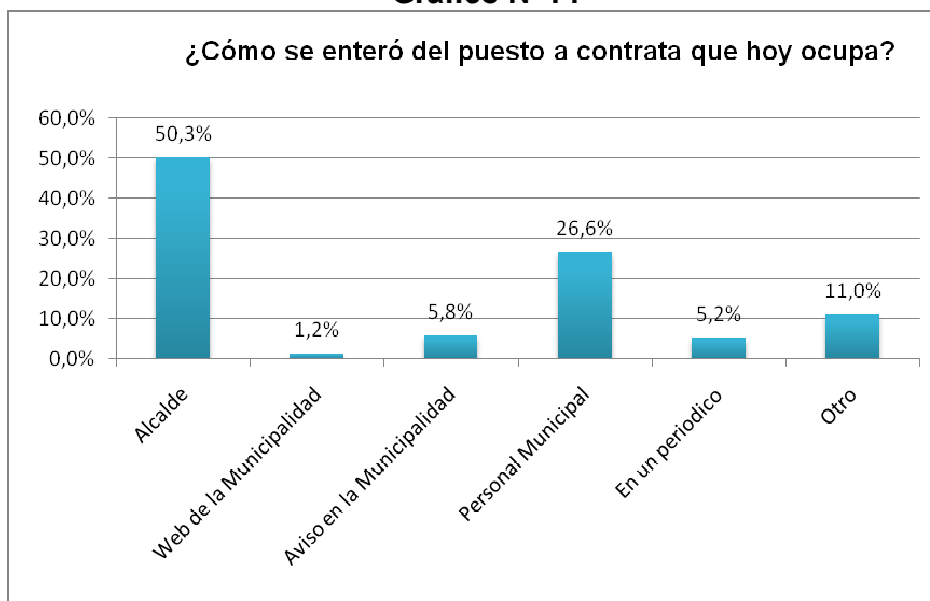
Con el fin de informarnos sobre la forma de difusión más efectiva que tuvo la municipalidad para proveer un cargo a contrata, les consultamos al respecto y mayoritariamente, es decir un 50,3 %, declaró que se enteró del cargo a contrata que se quería proveer a través del mismo alcalde, lo que nos permite 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 contrata1)

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 contrata1)

**Gráfico N° 14**



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)

#### E) 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 Manhs<sup>158</sup> 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 contrata1)

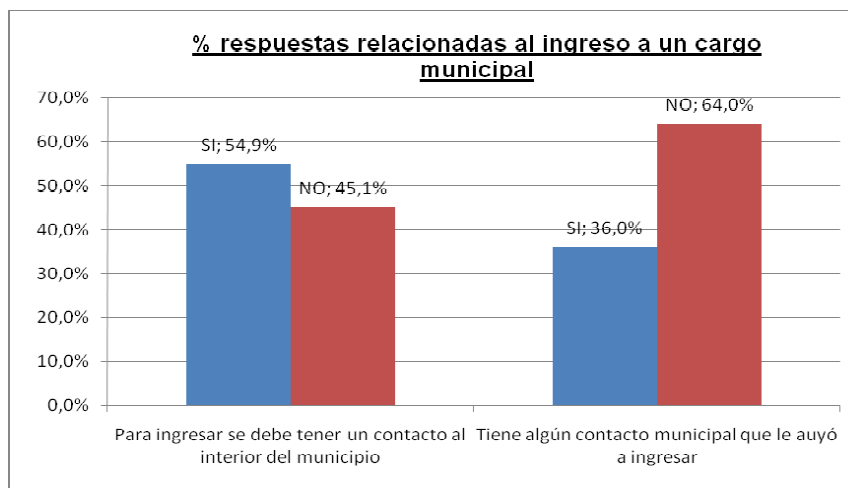
Probablemente, al requerir de personal para la buena marcha de su municipio y en uso de sus atribuciones, el alcalde decide comunicar y darle trabajo a gente conocida por él, no existiendo lazos profundos entre ellos.

El 54,9 % que señala creer que se debe tener un contacto al interior del municipio, no hace sino recordar lo planteado en el análisis del personal de planta, en orden a que una buena parte de los funcionarios lo cree así, aun cuando no lo hayan utilizado para obtener este cargo. 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 “enchufes” 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.

---

<sup>158</sup> Población Carlos Mahns, perteneciente a la comuna de Tomé.

**Gráfico N° 15**



Fuente: Elaboración propia

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 éstos, 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 11). 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.

**Tabla N° 11**

**Tabla de contingencia Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella \* Usted tiene algún contacto al interior de la municipalidad, que le ayudo para obtener el puesto que hoy ocupa**

			Usted tiene algún contacto al interior de la municipalidad, que le ayudo para obtener el puesto que hoy ocupa		Total
			Si	No	
Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	Si	Recuento % de Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	53 55,2%	43 44,8%	96 100,0%
	No	Recuento % de Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	10 12,7%	69 87,3%	79 100,0%
Total		Recuento % de Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella	63 36,0%	112 64,0%	175 100,0%

Fuente: Elaboración propia

F) Satisfacción en el cargo

Quisimos saber si en el desempeño del cargo transitorio estos funcionarios se sentían satisfechos.

**Gráfico N° 16**



Fuente: Elaboración propia

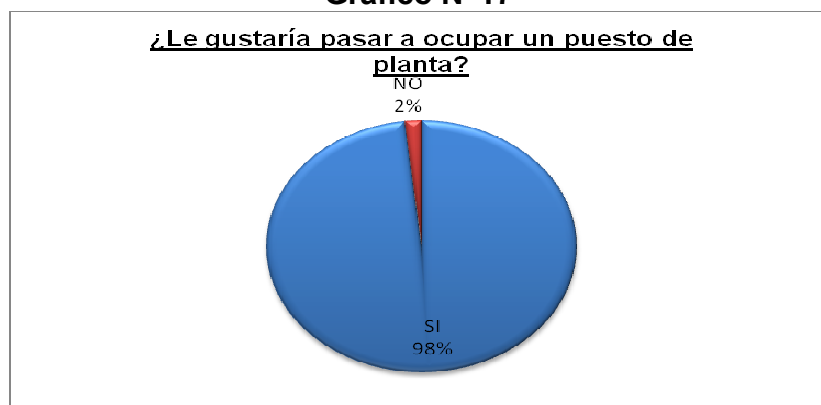
Considerando los inconvenientes de transitoriedad de sus cargos que podrían haber inclinado las respuestas, estos funcionarios mayoritariamente nos respondieron de forma afirmativa ya que el 81,1 % de los funcionarios se sienten satisfechos en el cargo transitorio que desempeñan. Si bien la ley no les garantiza estabilidad en sus empleos, la realidad les ha demostrado que pueden permanecer por mucho tiempo. Además, el mismo estatuto con excepción del derecho a la estabilidad y la carrera les permite gozar de todos los derechos que establece dicha norma, como vacaciones, previsión, pago de horas extraordinarias, entre otras cosas. Ahora bien, es muy probable que las respuestas afirmativas estén dadas además por las características del puesto de trabajo en que se desempeñan, ya que seguramente han sido nombrados por tener habilidad o experiencia en ello. El 18,9 % que declara sentirse insatisfecho puede deberse a la inseguridad que le produce su transitoriedad legal o a las características del puesto que desempeñan. En todo caso, este porcentaje es menor con respecto a aquellos que se sienten bien en el desempeño de sus puestos de trabajo.

### G) Hacia la estabilidad laboral

Ya sabemos que en la práctica los cargos a contrata resultan más permanentes que transitorios, aun cuando la ley diga lo contrario. Sin embargo, esa permanencia tampoco resulta ser un derecho para estos funcionarios, por lo que quisimos saber si a ellos les interesaba pasar a un puesto de planta, cuya gran diferencia entre uno y otro tipo de cargo es precisamente tener derecho a la estabilidad en el empleo.

Con respecto a la intención que pudiera tener este personal transitorio acerca de lograr la estabilidad en su empleo, la mayoría de ellos - un 98,3%- se manifiesta a favor de pasar a ocupar en propiedad un puesto de planta.

**Gráfico N° 17**



Fuente: Elaboración propia

Todos nuestros entrevistados se manifestaron a favor de darle estabilidad a sus empleos, siendo el principal motivo el bienestar personal y el de sus familias:

Quisiera tener una casa propia, postular a una casa propia con subsidio, pero mi señora no trabaja. Y yo, si el alcalde luego no quiere darme más trabajo, ¿cómo la voy a pagar? (Funcionario a contrata1)

(...) cuando no salió, creí que me quedaría sin trabajo. Anduve bajoneado<sup>159</sup> mucho tiempo, incluso al año siguiente. Creí que al año siguiente no seguía (...) (Funcionario a contrata2).

De esta forma hemos visto que no solo los funcionarios a contrata son partidarios de darle estabilidad a su transitoriedad.

Ahora bien, el 1,7%, correspondiente a 3 funcionarios que señalan que no les interesa pasar a la planta, puede deberse a lo que nos plantea el dirigente de PROTEM

Hay muchas personas en esta condición, que quieren pasar a la planta. A algunas no les interesa (pasar a la planta) por la remuneración que tienen.

Como habíamos planteado, al ser personal a contrata muchas veces han sido asimilados a un grado intermedio o superior en la escala, y de pasar a planta necesariamente entrarán al último grado del escalafón respectivo, lo que supone tener una remuneración más baja.

Otra razón puede ser que en el caso de los profesionales, sus expectativas laborales y remuneracionales estén puestas en el sector privado. Como también ya habíamos dicho, las remuneraciones en el sector privado correspondiente a técnicos y profesionales, sin duda son más altas que en el sector público.

### **5.3. PERSONAL A HONORARIOS**

El estatuto establece que para trabajos especiales y ocasionales, y en ningún caso para labores administrativas, se podrán contratar bajo la modalidad de prestación de servicios a personas expertas en determinadas

---

<sup>159</sup> Con pena

materias. Este personal por ley es más transitorio que el personal a contrata, ya que como decíamos deben desempeñarse en “labores accidentales y que no sean habituales de la municipalidad” (art.4 ley 18.883). Sin embargo, producto de la rigidez de las plantas y las limitaciones presupuestarias para disponer de más personal a contrata, los municipios recurren al personal a honorarios para desempeñarse en actividades administrativas propias del municipio. Así nos deja saber la siguiente entrevista:

Tampoco tienen responsabilidad administrativa<sup>160</sup> y no pueden hacer funciones propias de funcionarios de planta o de contrata, pero en la práctica eso es falso. En todo el país los municipios están acudiendo a los funcionarios a contrata y a honorarios, porque se crean más leyes, se entregan más funciones y más tareas y con la misma gente (...) Hoy día en el país, es la única herramienta (personal transitorio) que está permitiendo que se puedan cumplir las funciones de los municipios. Nosotros tenemos convenios con tres instituciones, el INDAP para el apoyo al campesino, el FOSIS con el programa Puente, con un apoyo a las familias de escasos recursos y con el SERNAM para el programa de jefas de hogar, entonces, una parte la pone la institución y la otra parte la pone el municipio, ponemos plata y con eso pagamos los sueldos. Sueldos entre comillas, porque pagamos a honorarios y los otros son honorarios directos que contrata el municipio para funciones que entre comillas no deberían ser, por ejemplo, la secretaria del concejo que sea a honorario, es una figura media rara, cuando ella debería ser funcionario a contrata con responsabilidad administrativa, pero esta figura se repite en la mayoría de los municipios del país, porque no tenemos cómo cumplir con todas las funciones (Alcalde de Santa Juana)

Del personal a honorarios que se desempeña en los distintos municipios, podemos distinguir dos tipos.

---

<sup>160</sup> En referencia al personal a honorarios.

- Aquellos que son contratados directamente por el municipio y que son remunerados con cargo al presupuesto municipal.
- Aquellos que son contratados para cumplir con un programa de gobierno y que son remunerados con cargo al presupuesto de la institución pública responsable del programa.

No se incluyó en la encuesta una pregunta que indagara sobre si había participado de un concurso público para acceder al puesto que desempeñaban, ya que hemos observado que para proveer los cargos a honorarios pertenecientes a programas de gobierno si se realizan llamados a concurso público, cuya difusión realiza el mismo municipio (véase anexo 10), lo que no hemos observado en la provisión de aquellos que financian directamente el municipio. Hubiera sido interesante constatar que para unos se utilizaban los concursos públicos para ser provistos, en cambio a los otros simplemente se omitía este procedimiento.

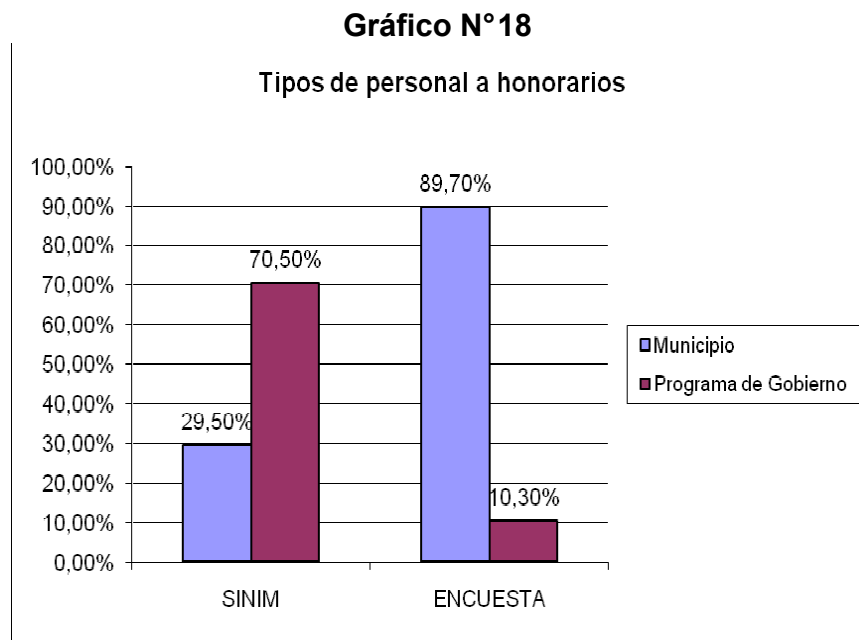
#### A) Tipos de personal a honorarios

En el cuestionario consultamos sobre la condición de su prestación de servicios, diferenciándola entre aquellas que eran para la propia municipalidad de las referidas a programas de gobierno.

Quienes estaban en condición de personal a honorarios en el municipio, mayoritariamente respondieron estar contratados directamente por el municipio (89,7 %). Sin embargo, al constatar los datos que nos proporciona el Sistema Nacional de Información Municipal, respecto a que en la región el personal a honorarios del municipio representa casi un 30% y el restante 70% corresponde a aquellos funcionarios a honorarios que

financian los propios programas de gobierno<sup>161</sup>, creemos que el tenor de la pregunta no fue correctamente planteada a este personal o que ellos tienen una confusión, ya que los pertenecientes a programas de gobierno, en general son provistos por un llamado a concurso que realiza el mismo municipio y no la institución pública, por lo que pueden creer que es el municipio quién financia sus emolumentos. La otra alternativa, que puede ser válida, es que en los días en que se aplicó dicha encuesta, se encontraba mayoritariamente el personal a honorarios que contrata el municipio para sus funciones y en menor medida aquellos pertenecientes a los programas de gobierno. Esto es muy probable, ya que éstos últimos, en general, deben hacer trabajo en terreno y no de oficina.

El gráfico número 18 nos demuestra la incoherencia entre quienes respondieron la encuesta y la realidad que nos señala el SINIM.



<sup>161</sup> Según datos correspondientes al año 2009, el SINIM señala que en la región del Bio - Bio el total de Funcionarios a Honorarios del Municipio es de 514 funcionarios, mientras que el número de Funcionarios a Honorarios destinados a Programas es de 1.227.

Para este estudio nos interesa el personal a honorarios que contratan y pagan con su presupuesto directamente las municipalidades de la región del Bio - Bio, por lo que el análisis que se hace a continuación se enfoca solo en este personal, descartando aquellos que pertenecen a los programas de gobierno.

Se le aplicó la encuesta a 171 personas que estaban bajo prestación de servicios, de los cuales el 89,7% respondió que su contrato lo tenía directamente con la municipalidad, mientras que el 10,3% dijo que su contrato lo tenía con el programa de gobierno.

**Tabla N° 12**  
Resumen pregunta N°1 según Spss

**El contrato de prestación de servicios en esta Municipalidad, usted lo tiene con**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	La misma Municipalidad	148	86,5	89,7	89,7
	Un programa de Gobierno	17	9,9	10,3	100,0
	Total	165	96,5	100,0	
Perdidos	0	6	3,5		
	Total	171	100,0		

Fuente: Elaboración propia

Como ya decíamos, nos centraremos solo en el personal que presta servicios para la buena marcha de la municipalidad, en el entendido que las 148 personas sobre las cuales haremos nuestras reflexiones han sido contratadas para el buen funcionamiento del municipio y no para el trabajo de los programas de gobierno que se realizan en ellos.

**B) Permanencia en el municipio**

En cuanto al personal a honorarios, un 25,9 % de ellos lleva más de cinco años en el municipio, por lo que el restante 74,1 % lleva menos de ese tiempo. Lo anterior nos permite inferir que este personal en general, corresponde a funcionarios de reciente ingreso, por lo que no debiera ser un estanco con actitudes arraigadas que pudieren detener o dificultar procesos de reformas que se quisieran implementar. Probablemente por su condición de precariedad podrían estar mejor dispuestos a cambios, ya que serían pocas las posibilidades de verse perjudicados.

**Gráfico N° 19**



Fuente: Elaboración propia

### C) Permanencia como personal a honorarios

Un 19,7 % señala llevar entre 5 y más años con contrato de prestación de servicios, por lo que podemos inferir que este personal ha permanecido por tantos años debido a la necesidad de contar con su trabajo y su experticia. Probablemente estén desempeñando tareas de tipo habitual en el municipio o más allá de lo que podríamos establecer como ocasionales. De todas formas podemos señalar que es un porcentaje bajo

el que lleva varios años en dicha condición, que de paso es precaria al carecer de beneficios previsionales y demás derechos, los que sí tiene el personal a contrata y de planta. Es decir, este mismo grupo de funcionarios, que es minoritario pero que lleva muchos años trabajando en el municipio, conoce muy bien el trabajo municipal y debiera estar mejor preparado si tuviera que presentarse a un concurso público para proveer un cargo permanente y con características similares a las que actualmente realiza, ya que al estar cinco o más años las funciones desempeñadas en ese periodo seguramente corresponden a aquellas habituales en el municipio.

Hay otro alto porcentaje correspondiente a un 42,2% del personal encuestado, que dice permanecer en la condición de a honorarios entre 1 y 3 años, periodo que también nos hace suponer que sus labores van más allá de un trabajo ocasional como lo señala la propia ley, por lo que reafirmaría lo planteado más arriba por el alcalde de Santa Juana, en orden a que sería personal que se contrata con el fin de asumir la enorme cantidad de funciones que ha debido aceptar el municipio y que por rigidez de las plantas y restricciones legales para el personal a contrata, disponen de poco personal para absorber de buena manera estas nuevas atribuciones.

**Gráfico N° 20**



Fuente: Elaboración propia

De todas formas creemos que el 66% que lleva menos de tres años, es un porcentaje considerable para el municipio, por lo que estimamos que aún cuando se contratan para asumir actividades más habituales que ocasionales, su permanencia se contrapone a la del personal a contrata, es decir, para el personal a honorarios su condición de transitoriedad legal es real, no pudiendo afirmar que su transitoriedad es permanente, como en el caso del personal a contrata. Pueden existir dos razones para que este personal no lleve más tiempo en dicha condición:

- La administración edilicia no quiere mantener a este personal por mucho tiempo, tratando de cumplir con la ley en orden a que se debe establecer que sus contrataciones son para atender actividades ocasionales.

- La condición de transitoriedad y precariedad hace que el propio personal decida buscar otras alternativas laborales.

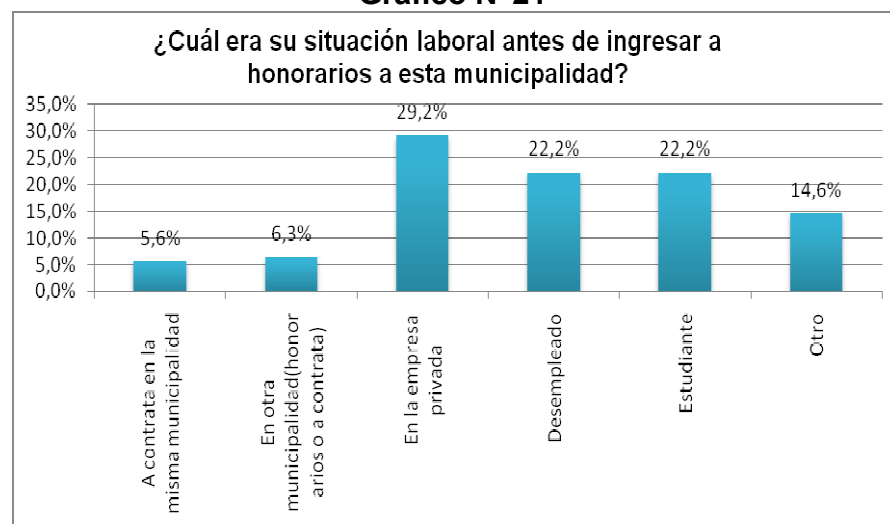
#### D) Situación laboral previa

En este tipo de personal, cuya principal característica es la carencia de derechos laborales salvo su remuneración previamente acordada, nos interesó conocer cuál era su situación laboral previa para saber si la falta de trabajo había influido para optar por un empleo de esta naturaleza. Nos llama la atención que un 29,2 % de este personal haya estado trabajando en la empresa privada previamente, por cuanto allí el código del trabajo restringe el uso de la contratación por honorarios como también el contrato a plazo fijo, donde después de un periodo de tiempo se entregan garantías de prestaciones previsionales y derecho a vacaciones establecidas por ley,

lo que no tienen garantizado como personal a honorarios<sup>162</sup>. Creemos que las remuneraciones pueden haber sido decisivas, ya que en la empresa privada pueden haber percibido sueldos mínimos, y en el caso de honorarios, las dos alternativas para fijar la remuneración dan la posibilidad de disponer de remuneraciones más altas, como es : a suma alzada y asimilado a grado.

El 22,2 % que nos responde haber sido estudiante previo a su contrato de prestación de servicios puede corresponder a un complemento del “itinerario laboral” visto anteriormente, en el cual previo a iniciar el itinerario como prestador de servicios están estudiando una carrera técnica o profesional, y una vez que egresan su primera opción laboral es en esa condición. Recordemos que el estatuto en su artículo 4 establece que pueden contratarse a honorarios a profesionales y técnicos de educación superior, además de expertos en determinadas áreas.

**Gráfico N°21**

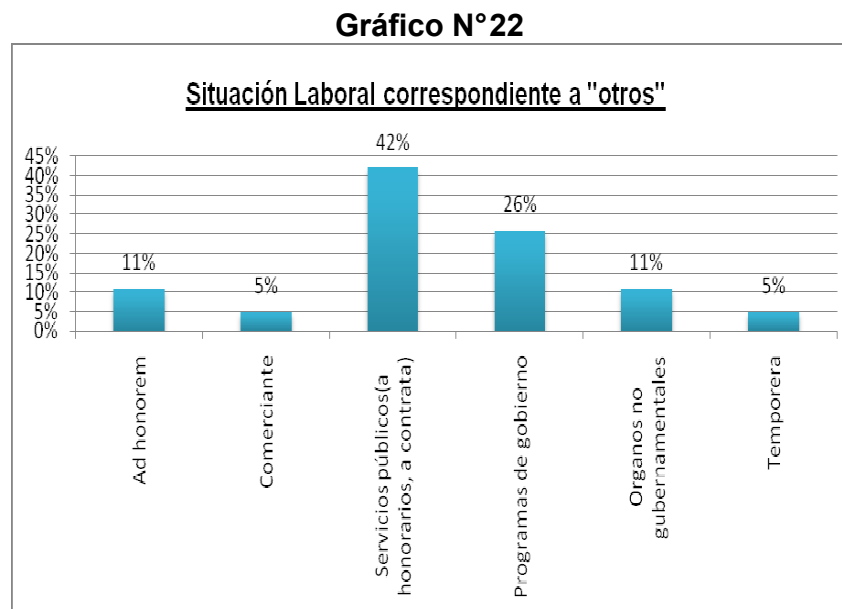


Fuente: Elaboración propia

<sup>162</sup> Una gran crítica que se le hace al Estado de Chile es que, por un lado, restringe a la empresa privada el uso de malas prácticas como podría ser la limitación de prestaciones previsionales a sus trabajadores; sin embargo, su administración pública atenta de manera permanente contra los derechos de sus propios trabajadores.

El 22,2 % correspondiente a la opción “desempleado” tiene lógica y se explica por sí mismo en el haber buscado como alternativa ser prestador de servicios para cambiar su condición de cesante.

Hay un 14,6% que se inclina por la alternativa “otros”. Para este personal incluimos en el cuestionario el detalle respecto a esta condición. El resultado de ella fue haberse desempeñado en otros servicios públicos, ya sea a honorarios o a contrata, y en ningún caso como funcionario de planta, correspondiente al 42%. Luego le sigue la prestación de servicios para programas de gobierno en un 26%.



Fuente: Elaboración propia

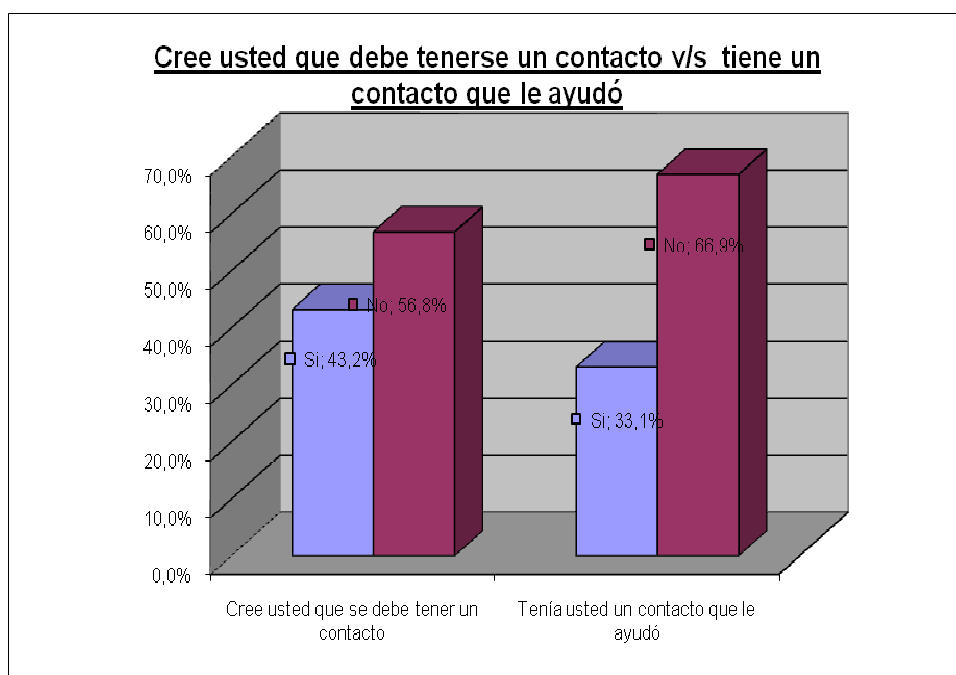
#### E) Contacto municipal para acceder a un cargo

En esta materia, en un 43,2 % este personal cree que para ingresar a trabajar en la municipalidad bajo cualquier modalidad se debe contar con un contacto al interior de ella. Sin embargo, solo un 33.1% de ellos declara haber obtenido el puesto de trabajo gracias a que alguien al interior del

municipio le ayudó a ingresar allí. Esa diferencia de un 10% podría deberse a que:

- Estas personas que creen que se debe tener un contacto para obtener un puesto de trabajo no quieren reconocer que se les ayudó a ingresar al municipio o;
- Ellos ingresaron al municipio y ningún conocido les ayudó, pero creen que ello no es lo habitual, ya que estiman que en general si se requiere de “enchufes” para acceder a un cargo municipal.

**Gráfico N° 23**



Fuente: Elaboración propia

Retomando el 33,1% que reconoce haber sido ayudado para obtener el cargo, esto nos demuestra que existe un grave atentado al principio de igualdad de oportunidades para el acceso a un cargo público. Si bien el porcentaje de funcionarios que cree que se debe tener un “enchufe” en la

institución para acceder a ella es inferior a lo que hemos visto en el caso del personal de planta y a contrata, un 43,2% es igual de significativo, ya que como ya decíamos esto se puede extender al resto de la ciudadanía que desconfía de los procesos para proveer cargos municipales, aún cuando se trate de puestos transitorios.

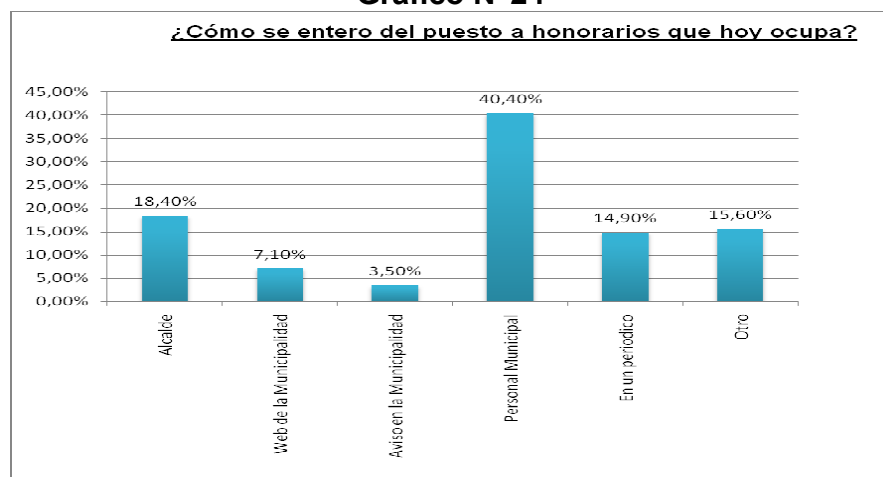
#### F) Difusión del cargo

Consultamos a los funcionarios sobre el cómo se habían enterado del puesto por prestación de servicios, el 18,4% que señala haberse informado a través del alcalde nos sorprende, ya que en uso de sus facultades él decide el proceso para proveer los puestos por prestación de servicios, por lo que además él puede informar a quien desee. Recordemos que en el caso del personal a contrata, un 50,3% reconoció haber sido informado a través del propio alcalde. Estimábamos que el porcentaje iba a ser en ese orden para este personal, ya que esta autoridad edilicia era quien tomaba la decisión sobre quién contratar desde que se iniciaba el proceso para proveer un empleo público. Sin embargo, el escaso 18,4% nos hace estimar que es otro el medio de difusión más efectivo. Los funcionarios municipales fueron reconocidos en un 40,4 %, como fuente de información para este personal a honorarios, es decir, es el mismo recurso humano que trabaja en la propia municipalidad quien difunde la necesidad del municipio para proveer cargos a honorarios. Probablemente, los funcionarios municipales informan solo a quienes conocen de forma previa y saben que cumplen con los requisitos para el puesto a proveer.

El 15,6 % que nos responde “otro” nos describe como la fuente de información que más se repite a los “amigos” y “conocidos”, que inferimos no corresponden a personal municipal ya que no optaron por dicha alternativa, por lo que estos “amigos” y “conocidos” deben a su vez haberse

enterado por algún medio que luego comentaron a los funcionarios encuestados. Otra fuente de difusión que se repite corresponde al “llamado desde el interior del municipio” debido a que se disponía de su curriculum en una base de datos.

**Gráfico N° 24**



Fuente: Elaboración propia

### G) Satisfacción en el cargo

Quisimos saber cómo se siente este personal en el desempeño de su cargo, al respecto, este personal, que en general no lleva más de cinco años en calidad de prestador de servicios sin contar con más derechos que recibir una remuneración por los servicios prestados, nos ha respondido mayoritariamente sentirse satisfechos en el desempeño de sus cargos. Un 88,8 % es un porcentaje bastante bueno, considerando que carecen de muchos derechos que tienen el resto de los funcionarios públicos, municipales y del mundo privado. Probablemente este personal valora la remuneración que recibe mes a mes, especialmente aquellos que llevan el menor tiempo trabajando en estas condiciones. El restante 11,2 %, que no se siente contento puede sentirse así debido al peso que le otorgan a las carencias que tienen, por sobre sus remuneraciones.

**Gráfico N° 25**



Fuente: Elaboración propia

H) Estabilidad en el empleo.

Quisimos saber si este personal quería pertenecer a un cargo de planta. Un 76,2 % lleva más de un año desempeñándose en forma transitoria, a través de la prestación de servicios. Mayoritariamente el personal nos señaló su interés de pasar a ocupar en propiedad un cargo de planta. Los resultados nos permiten inferir que aquellas personas que se sienten satisfechas en el desempeño de sus respectivos puestos de trabajo querrían pasar a la planta, ya que un 86,8%, es decir solo un 2 % menos de aquellos que se sienten satisfechos, están interesados en ocupar un cargo de la planta municipal.

**Gráfico N° 26**

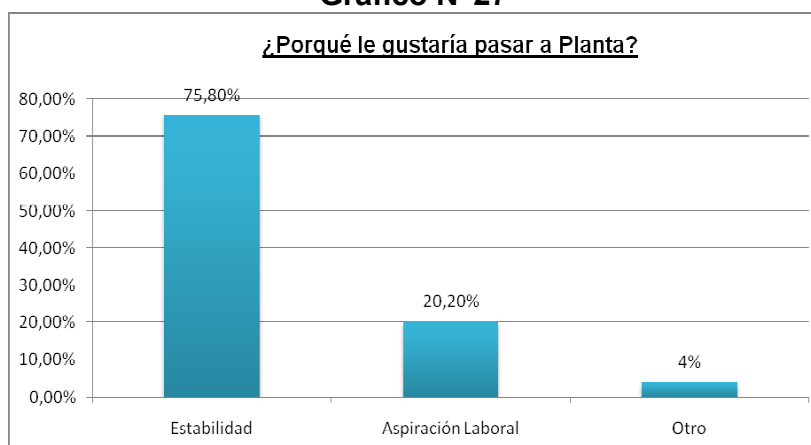


Fuente: Elaboración propia

A quienes nos respondían SI, le dimos tres alternativas, sobre cuáles serían sus motivaciones: Estabilidad, Aspiración laboral y otro, dejándole la opción a detallar este último ítem.

De este alto porcentaje, un 75,8% se inclina por darle “estabilidad” a su trabajo, mientras un 20,2% le gustaría pasar a planta por aspiraciones laborales. El 4 % restante que optó por “otro”, y en el detalle no hacen sino juntar las opciones anteriores (estabilidad y aspiración laboral), agregándole las prestaciones previsionales.

**Gráfico N° 27**

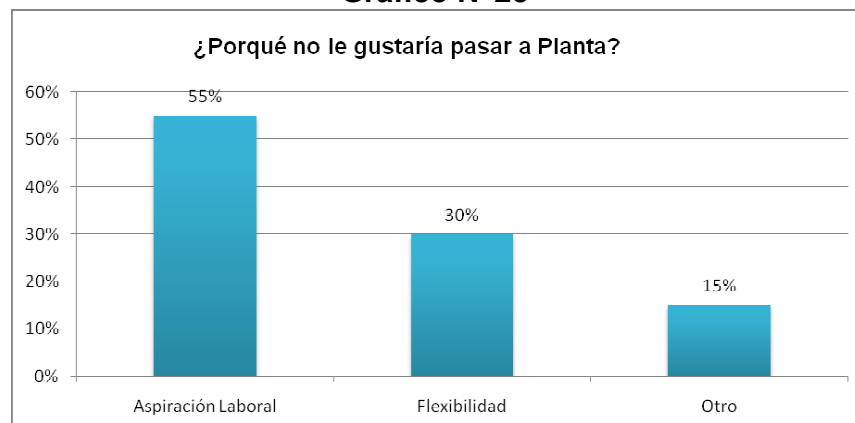


Fuente: Elaboración propia

El 13,2% de este personal que se manifiesta en contra de la posibilidad de ocupar en propiedad un cargo de planta, lo hace mayoritariamente por dos motivos: por aspiración laboral en un 55% y por la flexibilidad horaria que tienen en la actualidad en un 30%. Probablemente a aquellos que optan por aspiraciones laborales no les interesa pasar a la planta porque buscan alternativas mejores fuera de la municipalidad.

El restante 15 % da por motivo los bajos sueldos que establece la planta municipal.

**Gráfico N°28**



Fuente: Elaboración propia

Nos parece interesante constatar que las aspiraciones laborales sean un motivo para querer ocupar un cargo de la planta municipal y también para desechar esa posibilidad.

Si contrastamos el resultado de las encuestas y las entrevistas de los alcaldes y funcionarios respecto a la permanencia del personal transitorio, la generalidad es que los alcaldes usan esta figura para la buena marcha del municipio, aun cuando para su provisión el uso exclusivo del criterio meritocrático no sea válido en estas administraciones.

Podemos asegurar, a la luz de los resultados de las encuestas y entrevistas, que las regularizaciones para el personal transitorio se dan por canales distintos a una ley, ya que se realizan a través de los propios concursos públicos, en los cuales se informa del proceso a los funcionarios transitorios, a contrata u honorarios, y cuyos criterios a evaluar son precisamente la experiencia que ya tienen.

Lo que podemos rescatar de esta investigación es que los funcionarios de cargos transitorios están convencidos que de existir una vacante son ellos, y no alguien externo al municipio, quienes deben ser seleccionados y nombrados en un cargo de planta.

Este trabajo nos confirma que el personal transitorio no se nombra bajo ningún proceso de selección que haya sido amplio en su difusión y que además pueda asegurar la utilización del criterio meritocrático dando con ello una mala señal al ciudadano de estas comunas administradas por una municipalidad. Sin embargo, la mantención del personal usualmente se basa en el desempeño del funcionario y la buena marcha del municipio, no privilegiándose aquí ningún criterio de tipo adscriptivo, salvo excepciones.

Cuando se filtra a quiénes se les informará de la provisión de un cargo a contrata, se atenta al principio de igualdad en el acceso al cargo público. Este principio también se ve vulnerado cuando al transitar por el itinerario laboral la persona que inició el camino saltándose un proceso de selección dispone de la experiencia necesaria para acceder a un puesto permanente, como lo son los de planta.

El nepotismo no fue analizado en este trabajo, ya que como vimos en el capítulo tercero, la legislación chilena impide que las autoridades

contraten bajo su dependencia a personas ligadas por consanguineidad hasta en tercer grado y segundo de afinidad (ley, 18.575).

#### **5.4. Proyecto de reforma municipal. Creación y supresión de empleos**

Hemos indicado que las plantas municipales llevan casi 15 años sin ser actualizadas. El largo proceso que debe recorrerse para poder adecuarlas a la realidad, ha hecho que algunos actores ligados al mundo municipal hayan levantado voces para que se regule el artículo 121 de la Constitución Política, el que le otorgaría las atribuciones al alcalde en esta materia. Para otros actores, este artículo y su eventual regulación, les produce ciertos reparos y se han manifestado en ese sentido.

Aprovechamos este capítulo para exponer la opinión de autoridades y candidatos al proyecto municipal, que podemos decir es el gran tema pendiente en materia de modernización en las administraciones públicas locales de Chile.

El proyecto que viene o venía a regular el artículo 121 de la constitución otorgaría la facultad a los alcaldes para crear y suprimir empleos, en el cual claramente podemos encontrar dos grupos contrarios.

Por un lado tenemos al grupo partidario de entregar esta potestad, integrado por los propios alcaldes, ya que manifiestan que en la actualidad tienen las manos atadas para poder contar con personal según las competencias requeridas para las actuales funciones que deben desempeñarse, ya que muchos de los funcionarios de planta no hacen sino “marcar el paso”, en donde la estabilidad que les otorga el propio estatuto les neutraliza para perfeccionarse y actuar en función de las necesidades de la comunidad. Por otro lado están los mismos funcionarios, en especial los de planta, quienes ven una amenaza en la aprobación de este PRM. Al

respecto, el Senador Nelson Ávila<sup>163</sup> daba cuenta de estas dos posiciones al señalar:

(...) La verdad es que cuesta mucho entender cómo un proyecto que pretende la modernización del sistema municipal encuentra la oposición cerrada de quienes se desempeñan en ese ámbito. Lo único que cabe desprender de lo anterior es que se ha atendido, en forma primordial, al punto de vista de los alcaldes.

Si bien la iniciativa satisface a esta última instancia, queda claro para todos que muchos aspectos son fuertemente cuestionados por los trabajadores. Ello es razonable, porque no se contemplan garantías claras sobre los siguientes pilares de la organización municipal: el derecho a la estabilidad en el empleo; el derecho a la promoción o ascenso grado a grado; la calificación objetiva en el desempeño funcionario, para así hacer factible la promoción; la capacitación y perfeccionamiento, que permiten mejorar el desempeño funcionario y obtener una calificación superior, con la consecuente posibilidad de promoción (...).

En entrevista, el alcalde de Santa Juana plantea lo positivo de esta medida, ya que con ello podrá (ía) disponer del personal necesario para responder ante la gran demanda que hoy por hoy tienen los municipios, y en función de ello nos señala

La necesidad de flexibilizar las plantas de acuerdo a la realidad de cada municipio, de tener los profesionales que el municipio necesita, pero lo que se necesita son más funcionarios o sea que las plantas puedan crecer. Hay que tener profesionales competentes, entonces por ahí va el 121 por readecuar las plantas de acuerdo a las necesidades de cada municipio.

El alcalde de Trehuaco, es más radical respecto a una supuesta reforma en esta materia, ya que señala que lo que debiera hacerse es algo así como:

---

<sup>163</sup> Senador Nelson Ávila, independiente en sesión del Senado el día 12 de agosto de 2008

La empresa privada. En la empresa privada, usted produce, trabaja y gana un buen sueldo. Si usted no produce, es despedido. ¿Por qué no? Por qué en el sistema público, que estamos para servir a los vecinos, tenemos que tolerar a gente que no trabaje, que no funcione (...) ¿por qué? (...) entonces qué hago yo con esas que permanentemente están con licencia, que llegan atrasados, que a veces se van antes de la hora, que hacen normalmente cuando están en la oficina y se lo pasan cateteando (sic) en el computador. ¿Qué hace uno con los que dejan su oficina y no trabajan y se van a conversar? No trabajan ellos y más encima distraen a los que trabajan.

Lo planteado por este alcalde deja entrever un descontento con los funcionarios que en razón de su estabilidad se aprovechan y no trabajan como corresponde, afectando incluso a aquellos funcionarios que tratan de hacerlo, por lo que ve una gran oportunidad la aprobación del proyecto de reforma que regularía el artículo 121, pudiendo con ello disponer de la facultad para crear y suprimir empleos.

El concejal Lynch, cansado de tanta “politiquería” al interior de las administraciones de cualquier tipo, es categórico al señalar,

No podemos tener al país tanto tiempo sin una administración pública profesional, técnica, bien considerada, bien preparada, como la tienen en los circuitos mundiales que tienen algún liderazgo en esta materia. Este programa lo tienen resuelto hace mucho tiempo y esto, lo que tenemos en Chile, se debe solamente a la pequeñez política y tiene que llegarse a un arreglo.

Al candidato a alcalde por Tomé, señor Luciano Silva también le parece una buena oportunidad el que se entregue la facultad de crear y suprimir empleos,

El sistema municipal es un sistema colapsado administrativamente, retrógrado, antiguo, sin verdaderos incentivos para la gente que realmente se

capacite y por lo tanto caen en esa pasividad de mantener a la misma gente de siempre.... y eso es súper peligroso. Mas bien, cuando reconocemos de que se complejiza la trama municipal con todo su quehacer, es peligroso que sigamos en esta línea. Debería haber un programa nacional de cómo reestructurar todo el sistema de los funcionarios municipales.

Sin embargo, es cauto al señalar que esta facultad puede tener su lado negativo ya que

En todo tipo de cambio en el género humano, existe la posibilidad que las cosas se tergiversen o se ocupen a favor del alcalde. Tiene mucho que ver con el tipo de autoridad que comanda.

Sin duda es una realidad que la actual rigidez es un gran impedimento para el buen funcionamiento de las municipalidades, por lo que tanto alcaldes como quienes quieren acceder a este cargo son partidarios de que se les entreguen las facultades legales para disponer del personal en función de la buena marcha del municipio.

En la actualidad existe mucho personal transitorio que tiene tal calidad porque la ley no permite ingresarlo a la planta, pero que son muy necesarios para abarcar con las múltiples funciones que hoy por hoy las municipalidades deben cumplir. El aumento de la población, asociado a mayores demandas, no es el único factor en la explosión casi desmedida de personal transitorio, sino que también el gobierno central le ha ido entregando mayores responsabilidades a los municipios, en conjunto con la implementación de políticas públicas de carácter social que éstos deben supervisar y por ende la necesidad de mayor cantidad de funcionarios municipales. Debemos recordar, aunque resulte majadero, que las actuales plantas fueron aprobadas en su mayoría mediante decreto con fuerza de ley en el año 1994.

En este punto existe un consenso respecto a que esta facultad es un gran avance en la medida en que se haga un buen uso de ella, utilizando criterios de carácter técnico y objetivo, y no otros, en las propuestas de planta que realice el alcalde y que se lleguen a aprobar. Cabe destacar que todos los alcaldes entrevistados dejan en claro que ellos utilizarían muy bien esta facultad, desconfiando del resto de sus colegas. Es decir, ellos ven los beneficios de tener esta facultad pero solo en cuanto sean ellos quienes la dispongan, ya que no se atreven a asegurarlo respecto al resto de sus colegas.

Si en función de las entrevistas pudiéramos resumir una votación sobre qué alcaldes son dignos de confianza para la buena utilización de la facultad de crear y suprimir empleos, cada uno recibiría un voto –el suyo- y el resto sería en contra, lo que nos lleva a concluir que hoy no existe garantía para las mismas autoridades, menos para los propios funcionarios, de que los alcaldes harían buen uso de esta facultad.

En el plano de los que están en contra de que la facultad de crear y suprimir empleos sea traspasada a los alcaldes, tenemos al personal de planta, quienes ven una gran amenaza a su estabilidad, un derecho que a muchos les ha costado obtener. Además, desconfían de las autoridades comunales en el buen uso de esta facultad. El personal de planta que tiene cargos de dirección o jefatura reconoce la necesidad de cambiar el sistema, por cuanto “...ya han pasado muchos años y la planta se hace insuficiente”<sup>164</sup>, sin embargo también desconfía del criterio que utilizarían los alcaldes para poner en práctica esta atribución. Algunos funcionarios exponen, para defender su desconfianza, los exiguos requisitos académicos que por ley deben cumplir quienes aspiran a ocupar el sillón municipal, ya que tener solo enseñanza media (secundaria) no les permite contar con las

---

<sup>164</sup> Directora de Administración y Finanzas de Penco.

herramientas necesarias para encauzar adecuadamente a un municipio que debe atender los intereses de su comunidad. Aquí el candidato Silva avala esta aprehensión al señalar

(...) una reforma de este tipo tiene que condecirse también con las exigencias para la autoridad comunal, en este caso, tú sabes que se puede postular a alcalde teniendo cuarto medio<sup>165</sup>.

En cuanto al personal a contrata vemos un doble discurso. Por un lado creen que la reforma les beneficiará porque culpan de su “transitoriedad permanente” a la autoridad local y no a un problema legal. Por otro lado hacen causa común con el personal de planta al desconfiar de los criterios que utilizarían los alcaldes al disponer ellos de la facultad de crear y suprimir empleos.

---

<sup>165</sup> Tener cuarto medio significa haber aprobado la enseñanza media (secundaria)

## **CAPITULO SEXTO**

### **CRITERIOS PARA LA PERMANENCIA DEL PERSONAL A CONTRATA**

El presente capítulo se centrará en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2004, del cual las municipalidades nos han informado sobre el personal a contrata con el que han contado en este periodo.

Intentaremos relacionar la permanencia del personal a contrata entre los periodos 31 de diciembre de 2000, 01 de enero de 2001, 31 diciembre de 2004 y 01 de enero de 2005 con la autoridad edilicia (y su tendencia política), por ser éstos quienes deciden sobre la provisión de este tipo de personal.

Un punto que debemos recordar es que los días 6 de diciembre de 1999 y de 2004 comenzaron los nuevos periodos alcaldicios, ya sea de alcaldes nuevos o reelectos.

Los antecedentes que nos sirvieron para el análisis fueron los resultados de las elecciones de las autoridades locales en los años 2000 y 2004, siendo importante identificar a los antecesores a los electos en el año 2000 y sucesoras a los electos en el año 2004 (Tabla 13). La idea primera era establecer los porcentajes de continuidad y de renovación de estas autoridades y poder contrastarlos con la permanencia dentro del municipio del grupo sujeto de estudio, el personal a contrata, en los periodos inmediatos de asunción o reasunción de las autoridades electas en dichos periodos.

Para ello, a continuación presentamos una tabla con las autoridades electas en los años 1996, 2000, 2004 y 2008.

**TABLA N° 13**  
**ALCALDES REGIÓN DEL BIO - BIO**  
**Periodos 2008 - 2004 - 2000 - 1996**

N°	Municipalidad	ELECCION 2008		ELECCION 2004		ELECCIÓN 2000		ELECCIÓN 1996	
		Alcalde	Partido	Alcalde	Partido	Alcalde	Partido	Alcalde	Partido
1.	Alto Bio Bio	Félix Vita Manquepi	PPD	Félix Vita Manquepi	Indep. Concertac.	-	-	-	-
2.	Antuco	Claudio Solar Jara	DC	Claudio Solar Jara	DC	Claudio Solar Jara	DC	Claudio Solar Jara	DC
3.	Arauco	Mauricio Alarcón Guzmán	ILE	Jaime Gayoso Monsalve	PRSD	Mauricio Alarcón Guzmán	Indep. Alianza	Jaime Gayoso Monsalve	PRSD
4.	Bulnes	Rodrigo De la Puente	ILE	Jorge Hidalgo Oñate	PS	Jorge Hidalgo Oñate	PS	Jorge Hidalgo Oñate	PS
5.	Cabrero	Hasan Sabag Castillo	DC	Hasan Sabag Castillo	DC	Hasan Sabag Castillo	DC	Hasan Sabag castillo	DC
6.	Cañete	Jorge Radonich Barra	ILE	Jorge Radonich Barra	Indep. Alianza	Luis Viveros Gajardo	PRSD	Luis Viveros Gajardo	PRSD
7.	Chiguayante	Tomás Solís Nova	PS	Tomás Solís Nova	PS	Tomás Solís Nova	PS	Tomás Solís Nova	PS
8.	Chillán	Sergio Zazar Andonie	ILE	Aldo Bernucci Díaz	PRSD	Aldo Bernucci Díaz	PRSD	Aldo Bernucci Díaz	PRSD
9.	Chillán Viejo	Felipe Aylwin Lagos	IND	Julio San Martín Chandía	DC	Julio San Martín Chandía	DC	Julio San Martín Chandía	DC
10.	Cobquecura	Julio Manuel Fuentes Alarcón	PRSD	Julio Fuentes Alarcón	PRSD	Julio Fuentes Alarcón	PRSD	Luis Fuentes Placencia	DC
11.	Coelemu	Laura Aravena Alarcón	ILE	Eugenia Romero Seguel	DC	Juan Riquelme Venegas	DC	Juan Riquelme Venegas	DC
12.	Coihueco	Arnoldo Jiménez Venegas	PPD	Arnoldo Jiménez Venegas	Indep. Concertac.	Fernando May Colvin	DC	Raúl Martínez Gallardo	RN
13.	Concepción	Jacqueline van Rysselberghe Herrera	UDI	Jacqueline van Rysselberghe Herrera	UDI	Jacqueline Van Rysselberghe Herrera	UDI	Ariel Ulloa Azocar	PS
14.	Contulmo	Eduardo Aguayo Thiele	UDI	Eduardo Aguayo Thiele	UDI	Eduardo Aguayo Thiele	UDI	René Muller Sepúlveda	PS
15.	Coronel	Leonidas Romero Sáez	ILE	René Carvajal	PS	René Carvajal	PS	René Carvajal Zúñiga	PS

				Zúñiga		Zúñiga			
16.	Curanilahue	Ahimaléc Benítez Silva	DC	Ahimaléc Benítez Silva	DC	Fermín Fierro Luengo	PPD	Fermín Fierro Luengo	PPD
17.	El Carmen	Juan Díaz González	IND	Alex Feris Ferrada	DC	Juan Díaz González	UDI	Juan Díaz González	UDI
18.	Florida	Juan Vergara Reyes	UDI	Domingo Muñoz Cabezas	PS	Juan Vergara Reyes	UDI	Sergio Bobadilla Muñoz	UDI
19.	Hualpén	Marcelo Rivera Arancibia	PPD	Marcelo Rivera Arancibia	PPD	-	-	-	-
20.	Hualqui	Ricardo Fuentes Palma	IND	Renato Galán Orostica	DC	Renato Galán Orostica	DC	Renato Galán Orostica	DC
21.	Laja	Vladimir Fica Toledo	ILE	José Pinto Albornoz	PS	José Pinto Albornoz	PS	José Pinto Albornoz	PS
22.	Lebu	Carlos González Anjari	PS	Carlos González Anjari	PS	Walter Ramírez Urqueta	PS	Aldo Pinto Candia	PPD
23.	Los Álamos	Lautaro Melita Vinett	PS	Lautaro Melita Vinett	Independ. Concertac.	Lautaro Melita Vinett	Independ. Concertac.	Feizal Azat Gazale	PPD
24.	Los Ángeles	Joel Rosales Guzmán	UDI	Joel Rosales guzmán	Independ. Independ.	Daniel Badilla Alegría	RN	Daniel Badilla Alegría	RN
25.	Lota	Jorge Venegas Troncoso	ILD	Patricio Marchant Ulloa	DC	Patricio Marchant Ulloa	DC	Jorge Venegas Troncoso	PS
26.	Mulchén	Francisco Jara Delgado	UDI	Francisco Jara Delgado	UDI	Francisco Jara Delgado	Independ. Alianza	Francisco Jara Delgado	Independ. Alianza
27.	Nacimiento	Gerardo Montes Cisternas	PS	Gerardo Montes Cisternas	PS	Gerardo Montes Cisternas	PS	Oscar Guerrero Quinsac	DC
28.	Negrete	Edwin Von Jentschik Cruz	PS	Edwin Von Jentschik Cruz	PS	Edwin Von Jentschik Cruz	PS	Oscar Burgos Vidal	Independ. Derecha
29.	Ninhue	Luis Alberto Molina Melo	DC	Carmen Blanco Hadi	Independ. alianza	Ángel Cortes Martínez	DC	Ángel Cortés Martínez	DC
30.	Niquén	Domingo Garrido Torres	PPD	Domingo Garrido Torres	PPD	Domingo Garrido Torres	PPD	José Mercado Fuentes	DC
31.	Pemuco	Julio Muñoz Salazar	DC	Johnnson Guiñez Núñez	Independ. alianza	Johnnson Guiñez Núñez	Independ. alianza	Johnnson Guiñez Núñez	Independ. alianza
32.	Penco	Guillermo Cáceres Collao	Independ. Alianza	Guillermo Cáceres Collao	Independ. Alianza	Ramón Fuentealba Hernández	DC	Ramón Fuentealba Hernández	DC

33.	Pinto	Fernando Chávez Guíñez	UDI	Eduardo Larenas Suazo	Independ. Independ.	Sandra Valentin Merino	Independ. Alianza	Víctor Ortiz Tapia	PS
34.	Portezuelo	Modesto Sepúlveda Andrade	DC	Modesto Sepúlveda Andrade	DC	Modesto Sepúlveda Andrade	DC	Luis Medina Canales	PRSD
35.	Quilaco	Rolando Tirapegui Muñoz	PRSD	Rolando Tirapegui Muñoz	PRSD	Rolando Tirapegui Muñoz	PRSD	Rolando Tirapegui Muñoz	PRSD
36.	Quilleco	Rodrigo Mariano Tapia Avello	ILE	Ramón Rioseco Guajardo	DC	Ramón Rioseco Guajardo	DC	Ramón Rioseco Guajardo	DC
37.	Quillón	Jaime Catalán Saldías	DC	Jaime Catalán Saldías	DC	Jaime Catalán Saldías	DC	Jaime Catalán Saldías	DC
38.	Quirihue	Tomás Iribarra De La Torre	PRSD	Raúl Andrade Vera	Independ. Alianza	Raúl Andrade Vera	Independ. Alianza	Raúl Andrade Vera	Independ. Alianza
39.	Ranquil	Carlos Garrido Cárcamo	UDI	Benito Bravo Delgado	DC	Benito Bravo Delgado	DC	José Bravo Delgado	DC
40.	San Carlos	Hugo Naim Gebrie Asfura	RN	Salvador Rodríguez Rodríguez	DC	Salvador Rodríguez Rodríguez	DC	Claudio Ortiz Elgueta	PPD
41.	San Fabián	Cristián Fernández Gómez	PPD	Cristián Fernández Gómez	Independ. Independ.	Iván Contreras González	DC	Iván Contreras González	DC
42.	San Ignacio	Wilson Olivares Bustamante	PRSD	Nelson Aedo Figueroa	UDI	Nelson Aedo Figueroa	Indep. Alianza	Wilfredo Valdés Guerra	PRSD
43.	San Nicolás	Víctor Toro Leiva	DC	Víctor Toro Leiva	DC	Víctor Toro Leiva	DC	Víctor Toro Leiva	DC
44.	San Pedro de la Paz	Audito Retamal Lazo	IND	Jaime Soto Figueroa	PS	Jaime Soto Figueroa	PS	Jaime Soto Figueroa	PS
45.	San Rosendo	Duvelis Valenzuela Martínez	RN	Ovidio Sepúlveda San Martín	DC	Ovidio Sepúlveda San Martín	DC	Duvelis Valenzuela Martínez	RN
46.	Santa Bárbara	Daniel Iraira Sagredo	ILE	Daniel Iraira Sagredo	Independ. Independ.	René Correa Hermosilla	RN	René Correa Hermosilla	RN
47.	Santa Juana	Ángel Castro Medina	DC	Ángel castro Medina	DC	Ángel Castro Medina	DC	Hernán Mosso Cruz	Indep. Alianza
48.	Talcahuano	Gastón Saavedra Chandía	IND	Leocán Portus Goviden	DC	Leocán Portus Goviden	DC	Leocán Portus Goviden	DC
49.	Tirúa	José Anífir Lepicheo	RN	Adolfo Millabur Nalcuil	Independ. Concertac.	Adolfo Millabur Nalcuil	Independ. Concertac.	Adolfo Millabur Nalcuil	Ind. Concert.

50.	Tomé	Eduardo Aguilera Aguilera	DC	Eduardo Aguilera Aguilera	DC	Eduardo Aguilera Aguilera	DC	Eduardo Aguilera Aguilera	DC
51.	Trehuaco	Luis Cuevas Ibarra	ILC	Luis Cuevas Ibarra	Independ. Independ.	Fernando Chandía Nova	PPD	Benjamín Maureira Alvarez	UDI
52.	Tucapel	Jaime Veloso Jara	RN	Jaime Veloso Jara	RN	Jaime Veloso Jara	RN	Luis Mora	DC
53.	Yumbel	Camilo Cabezas Vega	PH	Raúl Betancur Ayala	DC	Raúl Betancur Ayala	DC	Raúl Betancur Ayala	DC
54.	Yungay	Pedro Inostroza Valenzuela	ILE	Luis Cárdenas Astorga	DC	Luis Cárdenas Astorga	DC	Luis Cárdenas Astorga	DC

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Dirección Nacional del Servicio Electoral. [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

**Nota:** Considerando que los resultados electorales de los años 2000 y 2004 son los que interesan en este estudio, resumiremos la tabla de acuerdo nuestro interés:

Como se puede apreciar en la tabla de arriba:

- En la elección 2000, de los 52 municipios sólo 20 cambiaron de administración.
- 23 alcaldes de la elección del año 2004 se mantuvieron desde 1996. De los 54 municipios, sólo 15 cambiaron de administración en la elección 2004. 37 mantuvieron a la misma autoridad. 2 municipios son de reciente data.
- Si bien excede nuestro tiempo de estudio, no deja de ser interesante saber que 8 alcaldes han sido reelectos en el periodo completo que comprende esta tabla, es decir, han estado y seguirán estando a cargo de sus respectivas municipalidades entre 1996 y 2012 (al ser reelectos en 2008, sus mandatos concluyen en 2012). De éstos, 5 pertenecen a la Democracia Cristiana, 1 al partido Socialista, 1 a la Unión Demócrata Independiente y 1 al Partido Radical Social Demócrata.

Si consideramos la información proporcionada por el Sistema de Información Nacional Municipal (Tabla 5) y aquellas que nos proporcionaron directamente los municipios como respuesta a la carta que enviamos, los datos varían escasamente sobre el número del personal a contrata. Sin embargo, esta última información nos proporciona más elementos para este estudio, ya que por disponer de los nombres del personal podemos analizar más allá de lo cuantitativo, lo que nos permite establecer si hay variación de personas más allá de la cantidad.

Así, la tabla 14 precisa el número del personal a contrata en una fecha específica, 31 de diciembre de 2000 y 2004 o 01 de enero de 2001 y 2005, por lo que la diferencia respecto a la tabla 5 se puede explicar por ser ésta un promedio en el año.

Respecto a los datos que nos proporcionaron las municipalidades, debemos señalar que Quilaco solo entregó la información respecto al último periodo, excusándose del periodo anterior por estar dicha información guardada “en un rincón de una bodega al fondo del patio del recinto municipal” (Jefa de finanzas, Srta. Jessica Alarcón). En el caso de Chillán viejo, se desconoce el motivo para no entregar los datos del primer periodo.

Como decíamos al comienzo de este capítulo, intentaremos hacer un análisis sobre los datos proporcionados por las municipalidades en el periodo que comprende este estudio, considerando para ello:

- Cambio o permanencia del alcalde,
- Línea política de la autoridad,
- Personal a contrata que se hayan mantenido o desvinculado de la municipalidad.

**Tabla N°14**  
**Número de personal a contrata proporcionada por la Municipalidad**

N°	Municipalidad	31.12.00	01.01.01		31.12.04			01.01.05			
		Total	Total	Nuevos	No siguen	Total	Nuevos	No siguen	Total	Nuevos	No siguen
1.	Antuco	6	6	0	0	6	0	0	6	0	0
2.	Chillán	56	56	1	1	70	20	6	71	2	1
3.	Chillán Viejo	-	-	-	-	12	0	0	12	0	0
4.	Cobquecura	4	5	1	0	4	1	1	3	0	1
5.	Concepción	113	108	6	11	76	37	69	68	9	17
6.	Contulmo	10	10	2	2	9	2	3	10	2	1
7.	Coronel	36	36	0	0	45	17	8	45	0	0
8.	El Carmen	14	11	0	3	19	11	3	16	0	3
9.	Hualqui	11	10	1	2	12	3	1	12	0	0
10.	Laja	10	10	0	0	15	5	0	15	0	0
11.	Lebu	19	19	1	1	19	2	2	22	8	5
12.	Los Álamos	21	21	0	0	15	10	16	16	10	9
13.	Los Ángeles	58	55	2	4	61	35	27	61	19	17
14.	Lota	28	28	9	9	32	19	15	29	7	10
15.	Mulchén	16	16	0	0	21	11	6	21	0	0
16.	Nacimiento	16	16	0	0	13	4	7	15	2	0
17.	Ninhue	4	3	0	1	4	1	0	7	4	1
18.	Penco	25	25	0	0	24	4	2	24	5	5
19.	Quilaco					7	s/n	s/n	7	2	2
20.	Quillón	7	11	4	0	16	5	0	14	0	2
21.	Quirihue	6	10	4	0	10	0	0	10	0	0
22.	San Carlos	13	17	4	0	23	7	1	22	1	2
23.	San Nicolás	4	4	0	0	4	2	2	4	0	0
24.	San Pedro De La Paz	25	23	5	7	27	14	10	27	2	2
25.	San Rosendo	4	4	0	0	4	0	0	3	0	1
26.	Tomé	45	39	0	6	32	11	18	33	4	3
27.	Trehuaco	11	10	5	6	14	7	3	9	4	9
28.	Tucapel	8	8	0	0	10	3	1	10	0	0
<b>Totales</b>		<b>570</b>	<b>561</b>	<b>45</b>	<b>53</b>	<b>558</b>	<b>231</b>	<b>201</b>	<b>585</b>	<b>79</b>	<b>89</b>

Para hacer el análisis de los datos proporcionados por las distintas municipalidades respecto al personal a contrata que se encontraba en determinados periodos de tiempo, debemos considerar que:

- Sobre el personal transitorio que había al 31 de diciembre de 2000, fueron decretados por el alcalde cuyo periodo edilicio vencía el 6 de diciembre de ese mismo año.

- En cuanto al personal transitorio que había al 01 de enero de 2001 o 2005, es muy probable que la mayoría de los contratos hayan sido decretados por el alcalde cuyo mandato vencía el día 06 de diciembre del año 2000 y 2004 respectivamente, ya que por ley los contratos que finalizaban el día 31 de diciembre de esos años debían ser notificados de su renovación con 30 días de anticipación, es decir, 30 de noviembre, por lo que los decretos para la renovación del año 2001 y 2005 se deberían haber realizado los primeros días de diciembre de 2000 y 2004 respectivamente. Sin embargo, los alcaldes que iniciaban sus mandatos el día 06 de diciembre de 2000 y 2004 tenían la posibilidad para revertir dichas renovaciones en la medida en que los decretos de nombramiento hayan dejado alguna cláusula al respecto (como ya vimos en el capítulo cuarto). En nuestro análisis tendremos la siguiente consideración:

- Cuando se ha desvinculado un 50% o más de personal contrata optando por un grupo considerable de personal nuevo, nuestro supuesto será que se han declarado “botín de guerra” los empleos públicos de carácter transitorio por parte del nuevo alcalde, lo que lo hace partidario del uso partidista de los cargos a contrata, como lo es el *spoil system*.

## **6.1. ANALISIS POR MUNICIPALIDAD**

El análisis se realizará considerando los grupos de municipalidades expuestos en el capítulo primero. Con el detalle de lo que nos proporciona la tabla 13 sobre los alcaldes de las municipalidades por periodos de tiempo, y la tabla 14, que nos cuantifica el número de personal transitorio vigente, complementado con el número de desvinculaciones y personal nuevo en los periodos estudiados, hacemos el análisis por cada municipalidad de la que disponemos datos a continuación.

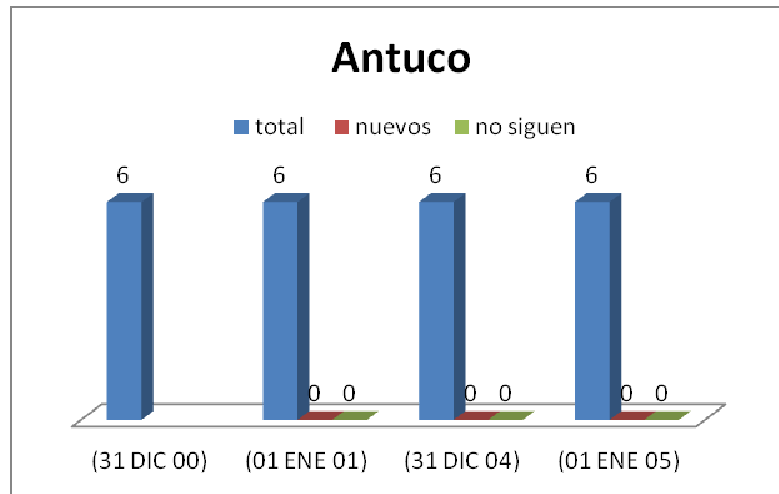
### **6.1.1. GRUPO 1:**

En este grupo tenemos a los municipios con menor población, por lo que además dispone de una planta de personal muy reducida. Asimismo, el número de funcionarios a contrata son muy pocos. Como indica la tabla 1, este grupo corresponde a aquellos municipios con una población inferior a 10.000 habitantes y que son: Antuco, Cobquecura, Contulmo, Ninhue, Quilaco, San Rosendo y Trehuaco.

#### **6.1.1.1. ANTUCO**

El caso de Antuco nos presenta invariabilidad respecto a nuestro sujeto de estudio, ya que al 31 de diciembre de 2000 informó de 6 personas en condición a contrata, manteniendo el mismo número y a las mismas personas en dicha condición el 01 de enero de 2001, 31 de diciembre de 2004 y 01 de enero de 2005.

**Gráfico N° 29**



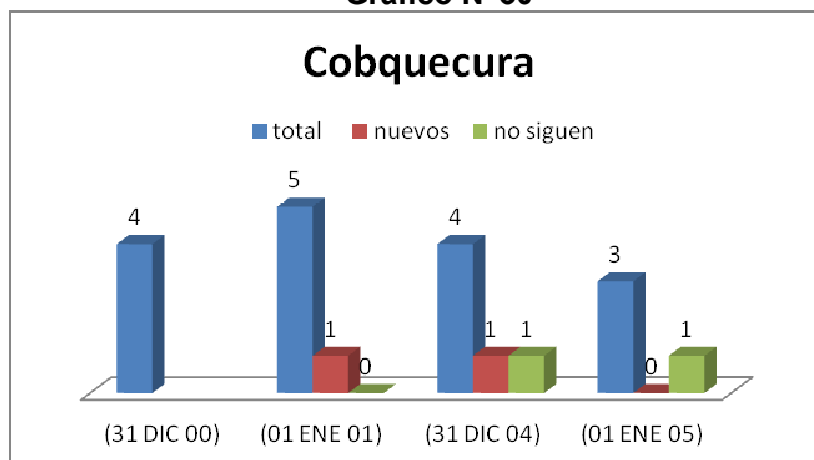
Fuente: Elaboración propia

Además, en este caso el alcalde señor Claudio Solar Jara, militante de la Democracia Cristiana, se mantuvo en el cargo en todo ese periodo, lo que puede haber influido para el nulo cambio en este personal transitorio.

#### **6.1.1.2. COBQUECURA**

En el caso de Cobquecura, respecto a la tabla número 13, no hay mayor variación del personal a contrata. El año 2000 asumió el señor Julio Fuentes Alarcón del partido Radical Socialdemócrata, quien continúa hasta la fecha. El anterior alcalde señor Luis Fuentes Placencia era Demócrata Cristiano, por lo que ambos alcaldes eran de tendencia política casi similar, ya que ambos partidos pertenecen a la Concertación.

Gráfico N° 30

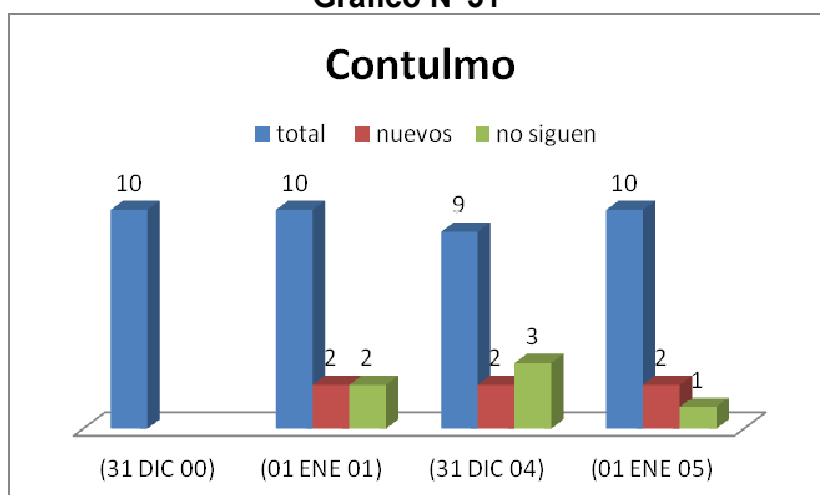


Fuente: Elaboración propia

### 6.1.1.3. CONTULMO

El año 2000 hay un cambio de autoridad, de partido político y de coalición de partidos. El señor René Müller Sepúlveda, militante del Partido Socialista, deja su cargo de alcalde el año 2000, asumiendo a contar de ese momento el señor Eduardo Aguayo Thiele, militante de la Unión Demócrata Independiente, quien se mantiene en dicho cargo hasta el momento (su mandato actual concluye el 2012).

Gráfico N° 31



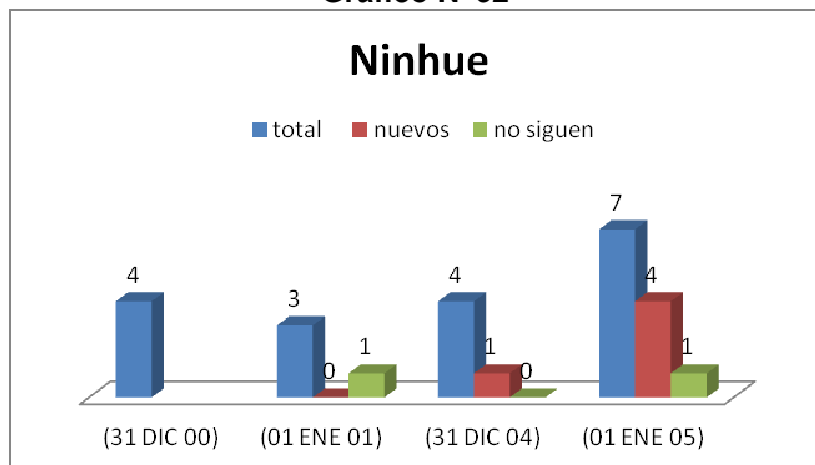
Fuente: Elaboración propia

El porcentaje de variación entre el 31 de diciembre de 2000 y 01 de enero de 2001 es de alrededor de un 20%. Este mismo porcentaje se ha mantenido de manera más menos similar entre un mandato y otro, lo que nos permite establecer que no hay mayor variación de personal transitorio entre un alcalde y otro de tendencias políticas distintas.

#### 6.1.1.4. NINHUE

El caso de Ninhue no nos aporta datos significativos para interpretar. El 2004 hay cambio de alcalde y de tendencia política. En esa elección, el señor Ángel Cortes Martínez<sup>166</sup> (1996 –2004), Demócrata Cristiano, entrega el mando a la independiente pro alianza señora Carmen Blanco Hadi.

Gráfico N° 32



Fuente: Elaboración propia

A 01 de enero de 2001 hay 1 desvinculación respecto a las 4 personas que estaban a contrata al 31 de diciembre de 2000, lo que representa un 25%. En la elección siguiente, en la que asume la alcaldesa Blanco en 2004, al 01 de enero siguiente nuevamente hay una desvinculación, lo que hace repetir el patrón. Ahora bien, esta alcaldesa en

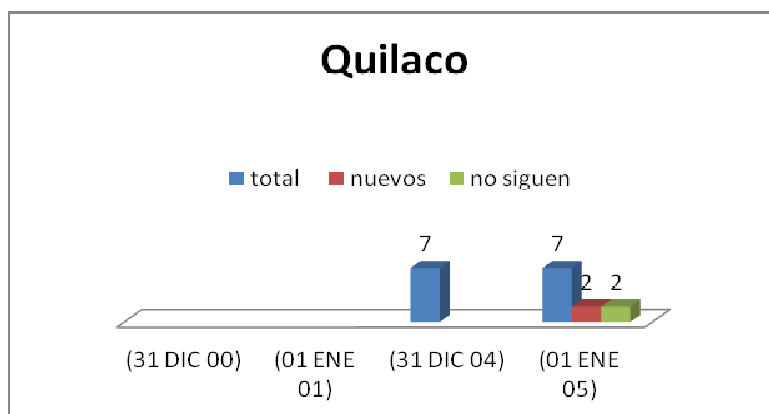
<sup>166</sup> El señor Cortés Martínez no se postula a la elección de alcalde el año 2004, que por primera vez es separada a la de concejales, sin embargo, se postula a concejal en la que resulta electo como tal.

este mismo periodo decidió contratar cuatro nuevas personas, cuyo criterio desconocemos y tampoco hemos querido inferir sobre ello por carecer de otros elementos como la continuación de este personal en los años siguientes.

#### 6.1.1.5. QUILACO

Para Quilaco disponemos de muy poca información para referirnos a esta comuna en relación al personal a contrata. Además, el alcalde señor Rolando Tirapegui, militante del partido Radical Social Demócrata se mantuvo como tal antes, durante y después del periodo de estudio, por lo que cualquier desvinculación fue decisión del mismo alcalde que les nombró el cargo.

Gráfico N° 33

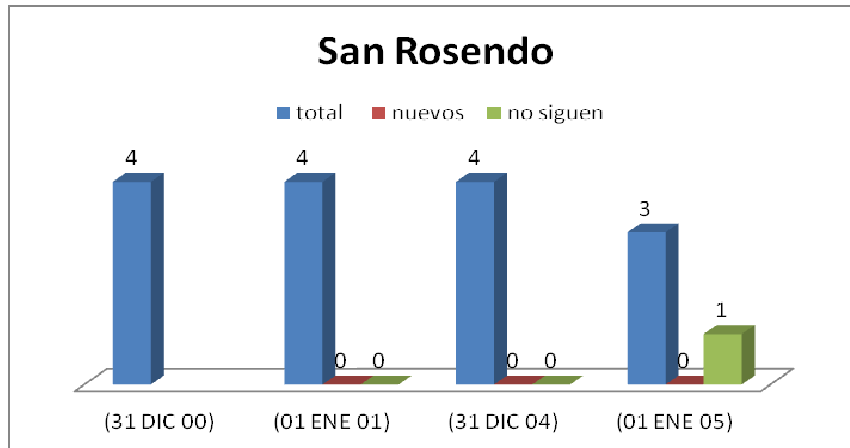


Fuente: Elaboración propia

#### 6.1.1.6. SAN ROSENDO

En esta municipalidad se ha mantenido a su personal transitorio sin mucho vaivén.

**Gráfico N° 34**



Fuente: Elaboración propia

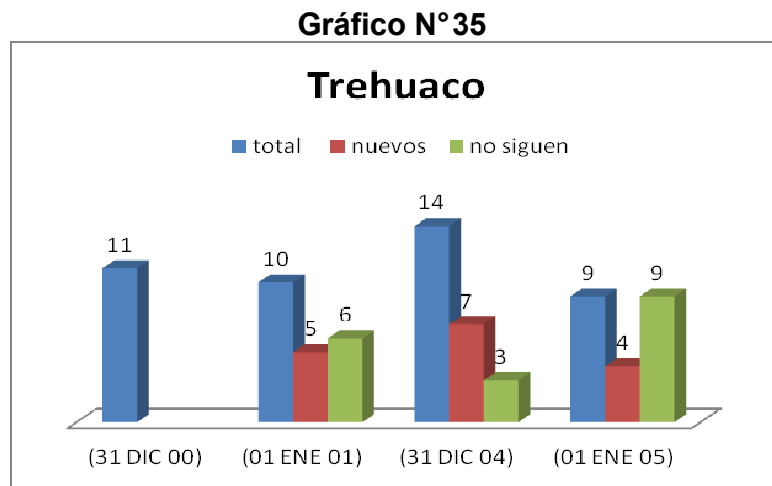
En 2000, el alcalde señor Duverlis Valenzuela Martínez de Renovación Nacional entregó el cargo al señor Ovidio Sepúlveda San Martín de la Democracia Cristiana, quien resultó reelecto el 2004. Solo el 01 de enero de 2005 se desvinculó a 1 persona respecto a las 4 que había el 31 de diciembre de 2004, que corresponde a un 25%(entre 2000 y 2001 no hubo ninguna variación), por lo que podemos establecer que en San Rosendo no ha habido mayor variación de personal a contrata.

#### 6.1.1.7. TREHUACO

Trehuaco, una comuna pequeña y eminentemente rural, nos ofrece significativas desvinculaciones para el periodo de estudio. El 6 de diciembre de 2000 deja el cargo de alcalde el señor Benjamín Maureira, militante de la Unión Demócrata Independiente de derecha, asumiendo a contar de esa fecha el señor Fernando Chandía Nova, del Partido por la Democracia, quien entrega su mando cuatro años después, el 2004, al señor Luis Cuevas Ibarra, independiente pro concertación<sup>167</sup>.

<sup>167</sup> El señor Cuevas Ibarra, era militante Demócrata Cristiano y había sido concejal hasta el 2004. En esa fecha al querer postularse como alcalde no contó con el apoyo de su partido, ya que la concertación apoyaba al hasta ese momento alcalde señor Candía Nova del PPD.

Entre el 31 de diciembre de 2000 y el 01 de enero de 2001, hay 6 personas a contrata que no continúan en sus labores, lo que representa un sorprendente 55% de renovación. Si agregamos el cambio de alcalde y de tendencia política a fines del 2000, atribuimos un criterio eminentemente político en las decisiones en este aspecto. Cuatro años después, entre el 31 de diciembre de 2004 y 01 de enero de 2005, hay 9 personas que no continúan, lo que representa un 64%, lo que supera aún más el porcentaje anterior.



Fuente: Elaboración propia

En este caso nuevamente podemos suponer que se trata de criterios no neutrales en estas desvinculaciones, ya que además lo complementamos con lo señalado por el propio alcalde Cuevas Ibarra, quien nos planteaba su desconfianza del personal contratado por el anterior alcalde<sup>168</sup> y de los funcionarios en general:

(...) yo les he dicho a algunos, por favor, si yo no soy de su agrado entonces no estén trabajando, no trabajen, busquen trabajo en otro lado y

---

Decidió renunciar a su partido e ir como independiente fuera de pacto. A las elecciones de 2008 nuevamente se postula como independiente, pero esa vez dentro del pacto de la concertación.

<sup>168</sup> Mientras entrevistábamos al alcalde, él pidió cortar la grabación ya que confidenció las actuaciones que supuestamente estaba realizando un funcionario contratado por el alcalde anterior en contra de él.

permitan hacer un buen trabajo (...) yo creo que despedí a tres personas y no los reemplacé porque no eran necesarios sus servicios.

El hecho de que se haya repetido esta situación entre distintos alcaldes, parece deberse a la existencia de un cierto grado de institucionalización del sistema de botín en este municipio, respecto al personal transitorio. Las palabras del alcalde de esta comuna reflejan desconfianza con respecto al personal que él consideraba cercano al anterior alcalde, y hubiese removido incluso al personal de planta si hubiera tenido la posibilidad.

#### **6.1.1.8. REFLEXIÓN GRUPO 1**

En general, los municipios más pequeños han mantenido sus plantas transitorias, hayan tenido o no cambios de alcalde y de tendencias políticas. La excepción la vemos en el caso de Trehuaco, que ha utilizado con propósitos políticos los empleos públicos a contrata, independiente del alcalde y de su filiación política, lo que nos permite señalar que está institucionalizado el sistema de botín.

#### **6.1.2. GRUPO 2**

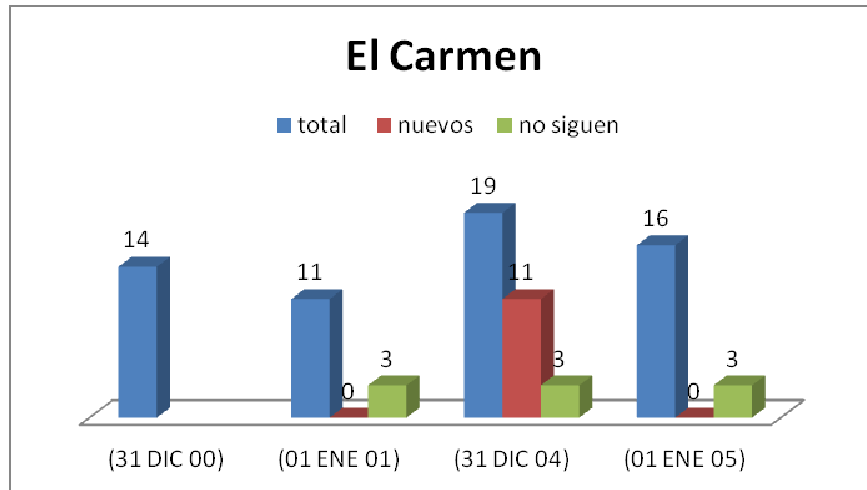
Como indica la tabla 1, el grupo 2, corresponde a aquellos municipios con una población de entre 10.001 y 25.000 habitantes y corresponde a: El Carmen, Hualqui, Laja, Los Álamos, Quillón, San Nicolás y Tucapel.

##### **6.1.2.1. EL CARMEN**

El Carmen presenta poca variación a pesar de que ha habido cambio de alcalde, de partido político y de coalición de gobierno. El 2000, es reelecto el señor Juan Díaz González, militante de la Unión Demócrata

Independiente. El año 2004 asume el señor Alex Feris Ferrada perteneciente a la Democracia Cristiana.

**Gráfico N° 36**



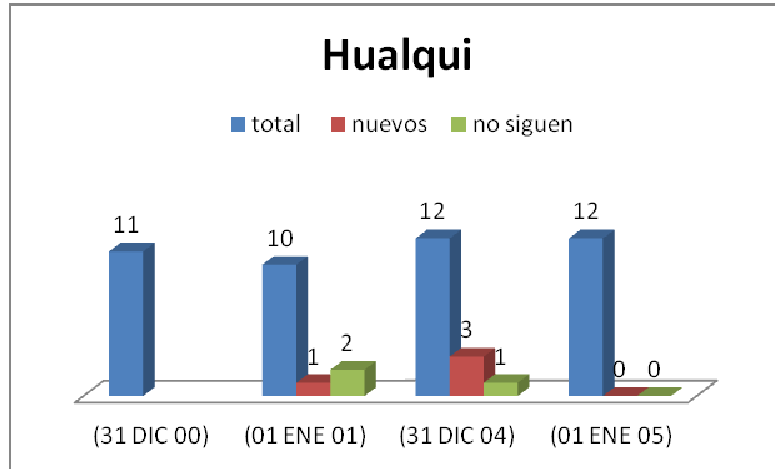
Fuente: Elaboración propia

El 31 diciembre de 2004, año en que hay cambio de alcalde y línea política, hay 3 desvinculaciones respecto a las 11 que había el 01 de enero de 2001 (27%). Sin embargo, consideramos casi irrelevante la cantidad, por cuanto hubo la misma cantidad de desvinculaciones al 01 de enero de 2001 y de 2005 con respecto a los periodos inmediatamente anteriores.

### 6.1.2.2. HUALQUI

Hualqui no presenta mayor variación, lo que puede deberse principalmente a que el alcalde, señor Renato Galán Oróstica de la Democracia Cristiana, se mantuvo entre 1996 y 2008, por lo que las pocas desvinculaciones se asocian exclusivamente a quien les nombró en su inicio y no representan para el municipio ninguna discontinuidad de su labor administrativa.

**Gráfico N° 37**

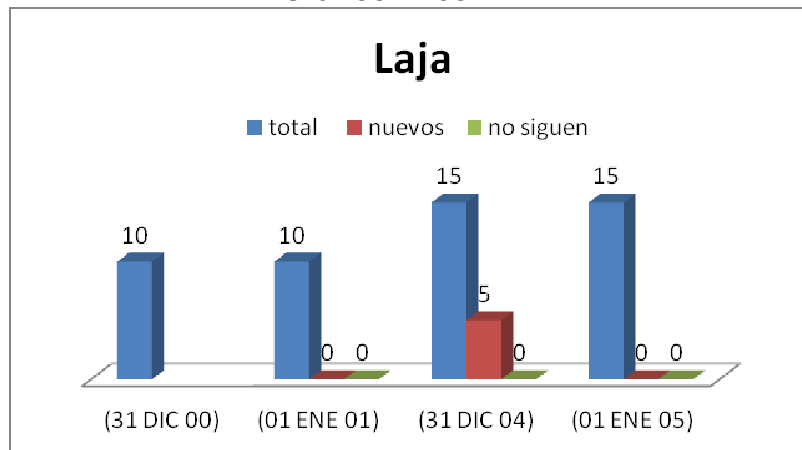


Fuente: Elaboración propia

### 6.1.2.3. LAJA

Laja no presenta ninguna desvinculación en el periodo estudiado y su situación es muy similar al caso anterior.

**Gráfico N° 38**



Fuente: Elaboración propia

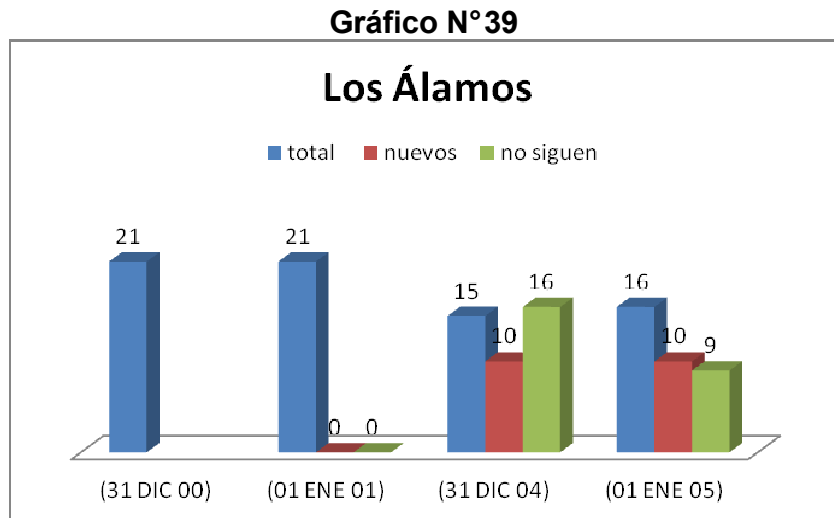
El señor José Pinto Albornoz, militante del Partido Socialista, permaneció como alcalde entre 1996 y 2008, lo que puede haber influido en la nula desvinculación. Para el municipio además representa una

continuidad administrativa, al permanecer las mismas personas al servicio de los ciudadanos receptores de los servicios de esta municipalidad.

#### **6.1.2.4. LOS ALAMOS**

Los Álamos presenta una situación bastante grave. Si bien hubo cambio de alcalde el año 2000, manteniendo la línea política de izquierda, y al 01 de enero de 2001 no hubo ninguna desvinculación, nos encontramos con la sorprendente cifra que de 21 funcionarios a contrata que estaban al 01 de enero de 2001, 16 fueron desvinculados del municipio, ya que no se encontraban al 31 de diciembre de 2004, lo que de seguro tuvo un impacto alto en la labor administrativa de esa pequeña ciudad.

Es una situación bastante llamativa, ya que a pesar de que se produjo un cambio de alcalde, se mantuvo la misma línea política. Si bien ambos alcaldes, saliente y entrante, pertenecen a partidos políticos distintos, ambos corresponden a la izquierda chilena y son muy cercanos entre sí. En una primera instancia lo anterior nos hacía difícil asignar un criterio político en las desvinculaciones, por lo que intentamos inferir de qué se trataba de criterios técnicos, como el mal desempeño o la ya injustificada permanencia del cargo transitorio de la mayoría de estos funcionarios, lo que habrían incidido en la no renovación de sus contratos.



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, quisimos ahondar más en este caso por lo significativo de las cifras, por lo que entrevistamos al concejal demócrata cristiano señor Franklin Liencura, quien nos indicó que el acalde saliente el año 2000, señor Feizal Azat perteneciente al PPD, había sido militar anteriormente y además alcalde designado por el gobierno militar de Augusto Pinochet<sup>169</sup>, siendo electo democráticamente alcalde el año 1992 como independiente apoyado por el pacto de la derecha chilena, lo que nos parece una situación paradójica, al ser luego reelecto el año 1996 como militante del PPD del pacto concertacionista. El mismo año 2000, aun existiendo la anterior forma de elección de alcalde (ya vista en el capítulo cuarto), los concejales electos decidieron elegir a Lautaro Melita del partido socialista como su autoridad, quedando el señor Azat (alcalde saliente) como un concejal más. Ya casi terminado el primer periodo del señor Melita, el año 2004 el señor Azat fue destituido de su cargo de concejal junto a otros tres concejales por faltas a la probidad administrativa, luego de haber sido denunciados por una colega concejal del partido socialista. Lo anterior nos permite asignar a las desvinculaciones un criterio más asociado a motivos políticos, ya que los desencuentros han sido vitales y lo que aparentemente

<sup>169</sup> El gobierno militar de Pinochet está asociado ideológicamente a la derecha

es la mantención de la línea política de izquierda en la alcaldía de Los Álamos, en la realidad es más bien un maquillaje, en el cual la anterior vinculación del hoy PPD señor Azat con el gobierno militar y la derecha ha sido difícil de olvidar por parte de los militantes y simpatizantes que pudiera tener la Concertación en la comuna, lo que podría haber primado para utilizar un criterio político en las desvinculaciones masivas que realizó el señor Melita respecto a los funcionarios que venían desde el mandato del señor Azat. Además, el haber sido destituido un concejal que había sido alcalde en el mandato anterior pudo haber influido en la desconfianza de aquellas personas contratadas por dicho alcalde, con respecto a su probidad. El casi 67% de desvinculaciones nos hace presumir un aprovechamiento político (sui generis<sup>170</sup>) de los cargos transitorios por parte del señor Melita, es decir, este alcalde habría utilizado como botín los cargos transitorios. Sin embargo, no podemos afirmar que la politización se haya institucionalizado en este caso.

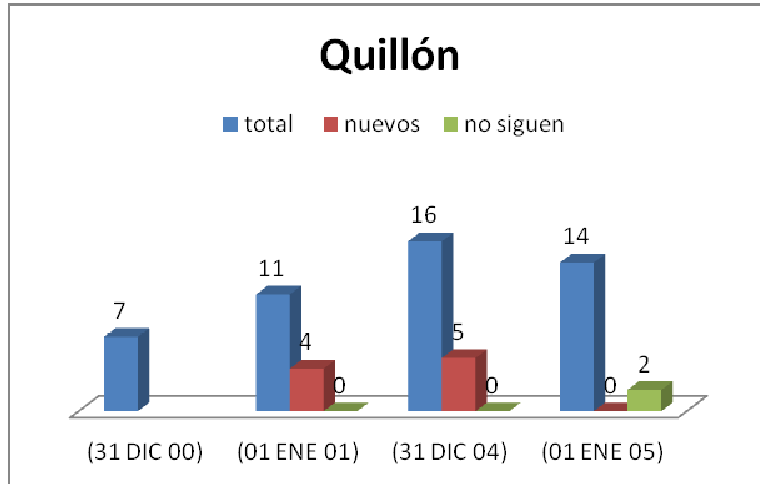
#### **6.1.2.5. QUILLÓN**

Quillón ha aumentado el número de su personal contrata con nuevo personal y prácticamente sin ninguna desvinculación, lo puede tener como explicación que se ha mantenido a su personal transitorio, debido principalmente a que su alcalde, Jaime Catalán Saldías, de la Democracia Cristiana, ha estado en el cargo desde 1996 a la fecha (fue reelecto el 2008 por lo que su mandato termina en 2012).

---

<sup>170</sup> Es difícil usar el término aprovechamiento político puesto que Azat y Melita formalmente pertenecen a partidos políticos muy cercanos, pero el curriculum político del señor Azat nos dificulta asociarlo a una línea política determinada y concreta.

**Gráfico N° 40**

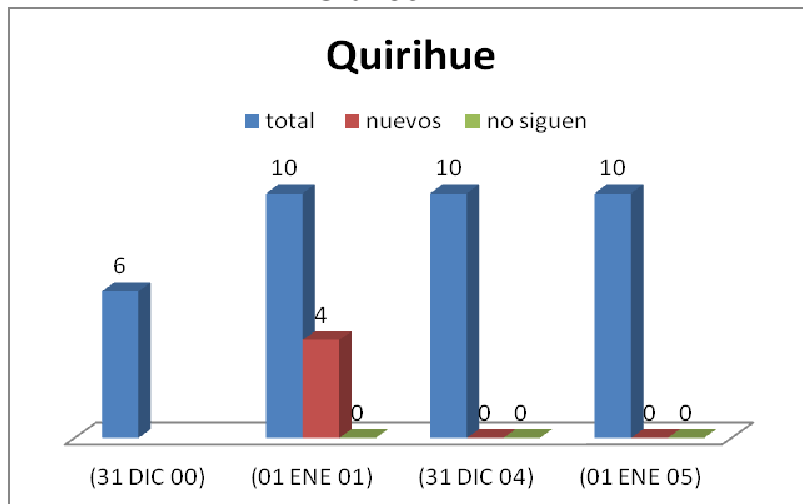


Fuente: Elaboración propia

#### 6.1.2.6. QUIRIHUE

En el caso de Quirihue, en el periodo estudiado no se ha desvinculado a ningún personal transitorio, lo que se puede explicar porque el alcalde independiente pro alianza, señor Raúl Andrade Vera, se mantuvo en el cargo durante el periodo de estudio.

**Gráfico N° 41**

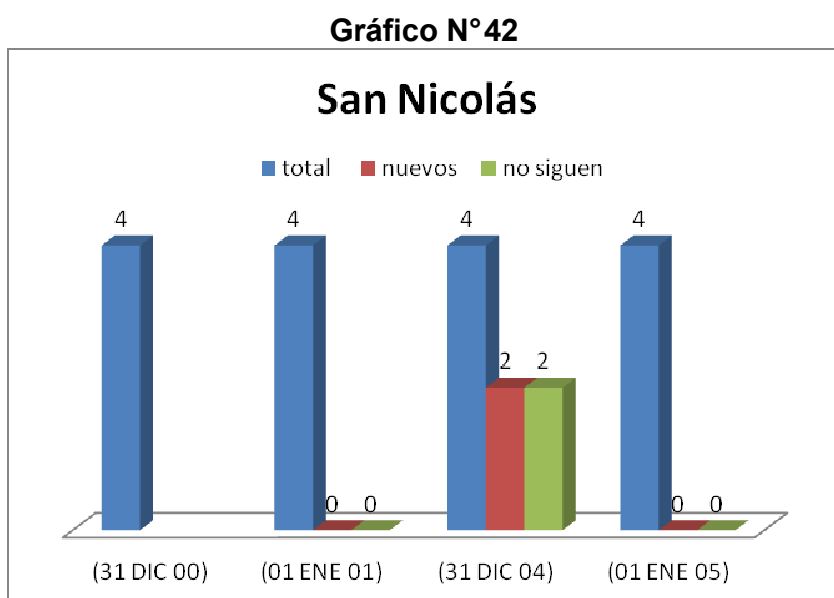


Fuente: Elaboración propia

El actual alcalde, electo el 2008, nos señalaba en una entrevista que tenía confianza en el personal a contrata que venía del periodo anterior, independiente de quien los contrató, de lo que podemos deducir que en este municipio con características de ruralidad se ha privilegiado la buena marcha la institución.

### 6.1.2.7. SAN NICOLÁS

San Nicolás tuvo 2 desvinculaciones al 31 de diciembre de 2004, respecto a los 4 funcionarios a contrata que había el 01 de enero de 2001, lo que representa una 50% de despido.

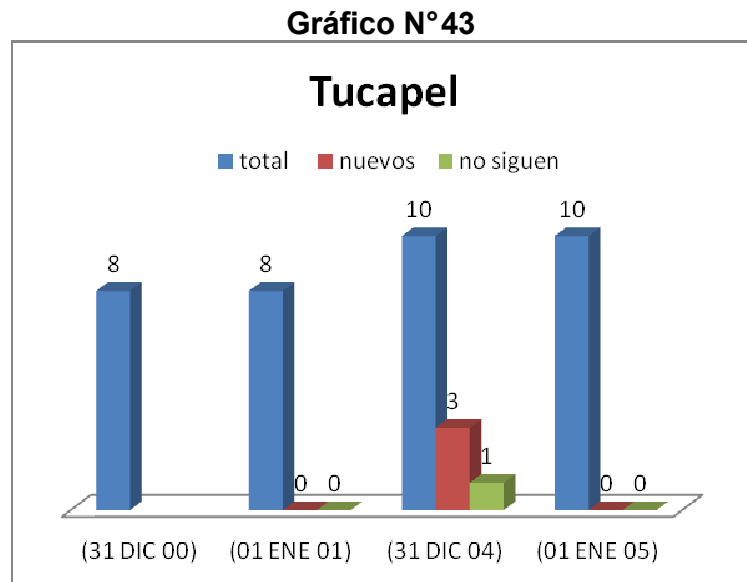


Fuente: Elaboración propia

En todo el periodo de estudio ha habido un solo alcalde, el señor Víctor Toro Leiva, perteneciente al Partido Demócrata Cristiano. Sin embargo, nos preocupa que de 4 funcionarios a contrata se hayan desvinculado a 2, ya que seguramente la buena marcha del municipio debió haberse visto afectada.

### 6.1.2.8. TUCAPEL

En el caso de Tucapel, la situación ha sido más bien de estabilidad del personal transitorio.



Fuente: Elaboración propia

El año 2000 hubo cambio de alcalde. Dejó el cargo el señor Luis Mora, Demócrata Cristiano, asumiendo un militante de Renovación Nacional, señor Jaime Veloso Jara, quien permanece en el cargo hasta ahora (su mandato termina el año 2012). Sólo al 31 de diciembre de 2004, ya reelecto Veloso Jara, se puede percibir una alteración, ya que hay una desvinculación. Si la comparamos con los 4 funcionarios a contrata que había al 01 de enero de 2005, hay una merma de un 25%. Sin embargo, aun cuando hay un porcentaje importante, la cantidad corresponde a una sola persona que no sigue en el cargo, la que se encontraba contratada a inicios del mandato del mismo alcalde Veloso.

### **6.1.2.9. REFLEXIÓN GRUPO 2**

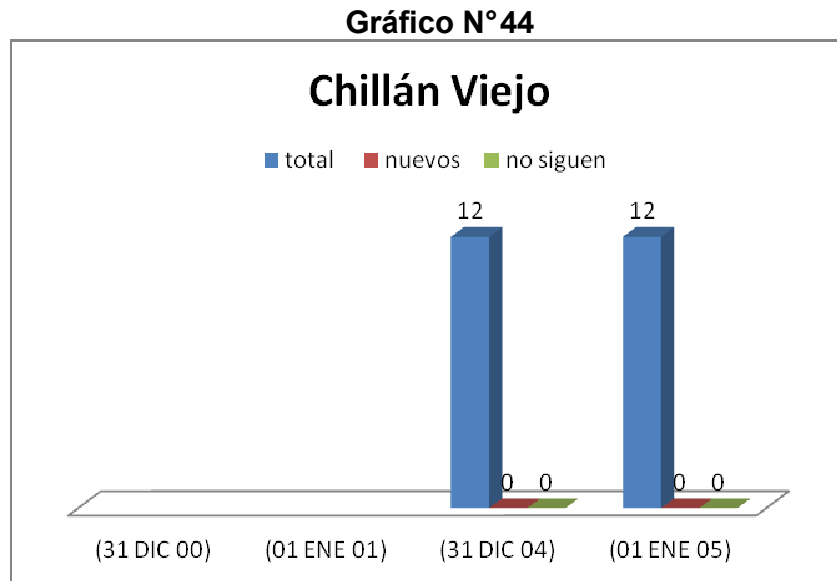
En general, en este grupo también hay estabilidad respecto al personal transitorio de estos municipios, con independencia de que haya habido reelección de alcaldes o renovación de autoridades. Distinto es el caso de los Álamos, en el que hay una disminución drástica de su personal transitorio en el mandato del alcalde Lautaro Melita del partido Socialista, a quien hacemos responsable de utilizar políticamente los cargos transitorios, masificando los despidos de aquellas personas provenientes del mandato del anterior alcalde (del Partido Por la Democracia), como si dichos cargos fueran un botín de guerra. San Nicolás también preocupa que desvincule a 2 personas que representan un 50% de su personal a contrata, sin embargo, por no haber habido cambio de alcalde, lo atribuimos a una decisión personal en virtud de sus atribuciones como autoridad.

### **6.1.3. GRUPO 3**

Como indica la tabla 1, este grupo corresponde a aquellos municipios con una población de entre 25.001 y 50.000 habitantes y que corresponden a: Chillán Viejo, Lebu, Lota, Mulchén y Nacimiento.

#### **6.1.3.1. CHILLAN VIEJO**

En el caso de Chillán Viejo, si bien disponemos solo de una parte de la información, podemos concluir que no hubo alteración del personal a contrata entre el 31 de diciembre de 2004 y 01 de enero de 2005, lo que puede deberse a que a este personal se les renovó contrato con el alcalde saliente señor Julio San Martín, militante de la democracia Cristiana.



Fuente: Elaboración propia

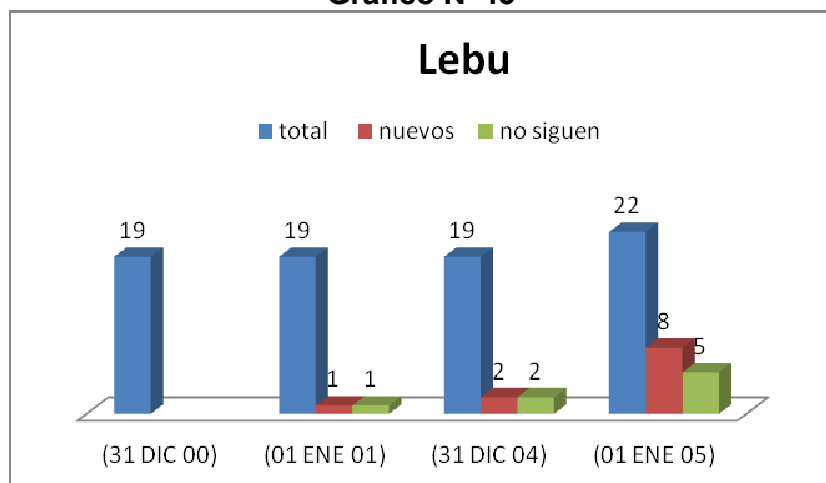
Sin embargo, como el alcalde que asume el 2004, señor Felipe Aylwin, es independiente pro-Concertación cercano a la Democracia Cristiana y el señor San Martín no fue a la reelección, es probable que el propio señor Aylwin haya decidido mantener en el periodo estudiado al personal a contrata. No disponemos de ningún otro elemento para argumentar sobre las opciones de criterio utilizado en este municipio.

### 6.1.3.2. LEBU

En el caso de Lebu podríamos establecer que a inicios de 2005 hubo una mayor variación respecto a las desvinculaciones, 5 de las 19 personas que venían del año anterior. Esta municipalidad tuvo distintos alcaldes, aunque de una misma tendencia política de izquierda. El año 2000 dejó el cargo el señor Aldo Pinto Candia, del Partido Por la Democracia, asumiendo ese mismo año el señor Walter Ramírez Urquieta<sup>171</sup>, del Partido Socialista, quien estuvo un solo periodo, resultando electo el año 2004 el señor Carlos González Anjari, también del partido socialista.

<sup>171</sup> Falleció en julio de 2004, siendo alcalde de la Ilustre Municipalidad de Lebu.

**Gráfico N° 45**



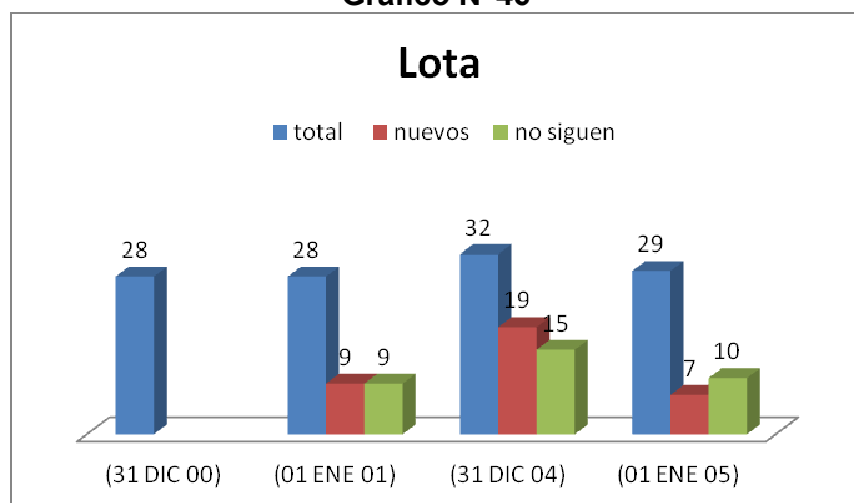
Fuente: Elaboración propia

El número de desvinculaciones asociadas al alcalde señor González al 01 de enero de 2005 representa casi un 25%.

### 6.1.3.3. LOTA

En el año 2000 Lota cambió a su alcalde Jorge Venegas Troncoso, militante del Partido Socialista, por el señor Patricio Marchant de la Democracia Cristiana, quien se mantuvo hasta el año 2008.

**Gráfico N° 46**



Fuente: Elaboración propia

Las mayores desvinculaciones se produjeron al 31 de diciembre de 2004, ya que 15 personas dejaron de trabajar en calidad a contrata respecto a un total de 28 que había a 01 de enero de 2001, es decir, un 54% del personal, es decir bajo el mandato de un mismo alcalde (Marchant 2000 al 2008). Entre 31 diciembre de 2000 y 01 de enero de 2001, donde podría haber alguna relación entre el cambio de alcalde, uno del Partidos Socialista y el otro del Partido Demócrata Cristiano, en que se producen 9 desvinculaciones de 28, no es tan significativa como la que nos ofrece un solo alcalde en su periodo como lo es Patricio Marchant, ya ha tenido un comportamiento atípico respecto al comportamiento de sus pares y al personal a contrata, el 01 de enero de 2005 cesó un 32% de personal transitorio, respecto a los que había el 31 de diciembre de 2004, es decir, cesó en sus cargos un porcentaje significativo de personal nombrado por él mismo. Al parecer su actuar obedece a una característica personal de inestabilidad, ya que en 1992, cuando se presentó a la elección de concejales, militaba en el Partido de Centro Centro<sup>172</sup>. Luego, en 2010, renunció al partido de la Democracia Cristiana, evaluando la posibilidad de postular como candidato a alcalde en las elecciones de 2012 bajo el alero de la derecha<sup>173</sup>. Finalmente, el 28 de octubre de 2012, fue electo alcalde para el periodo 2012 - 2016, como independiente del Pacto Regionalistas e Independientes.

#### **6.1.3.4. MULCHÉN**

En el caso de Mulchén, su alcalde señor Francisco Jara Delgado, Militante hoy de la Unión Demócrata Independiente, ha permanecido en el cargo desde 1996 (fue reelecto el 2008 por lo que su mandato termina en 2012).

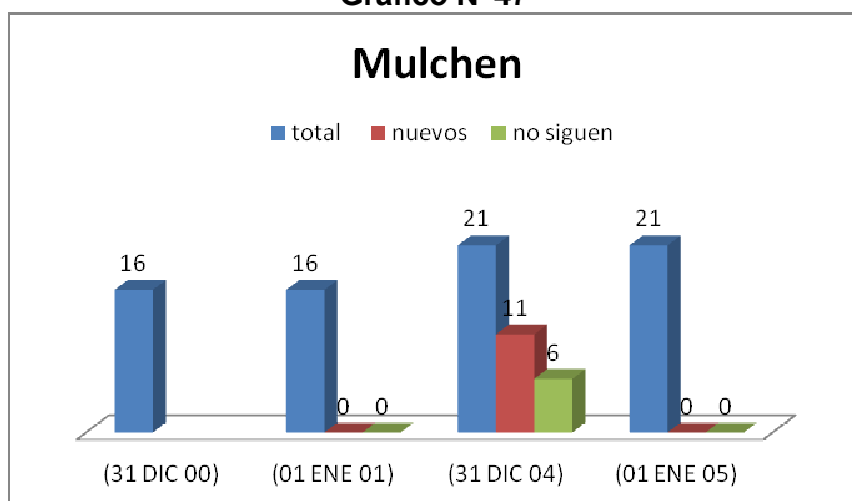
---

<sup>172</sup> [http:// www.servel.cl](http://www.servel.cl). El partido de Centro Centro tuvo una corta duración (1990 a 1994).

<sup>173</sup> <http://www.radiobiobio.cl/2010/11/29/ex-alcalde-de-lota-renuncia-a-la-dc-y-postularia-al-municipio-con-apoyo-de-la-derecha/> . Visitado el día 11 de febrero de 2011.

El 31 de diciembre de 2004 se produjo un único cambio al desvincularse 6 de las 16 personas a contrata que había el 01 de enero de 2001, lo que representa casi un 38%. A su vez se incorporaron 11 nuevos funcionarios. Si bien se mantiene el alcalde en este periodo, nos sorprende el porcentaje de desvinculaciones, ya que para cualquier municipio, desprenderse de un gran número de funcionarios tiene algún grado de impacto en la gestión. Aún cuando se haya provisto nuevo personal, éste no está al tanto de la actividad administrativa municipal, lo que afecta a la continuidad administrativa.

**Gráfico N° 47**



Fuente: Elaboración propia

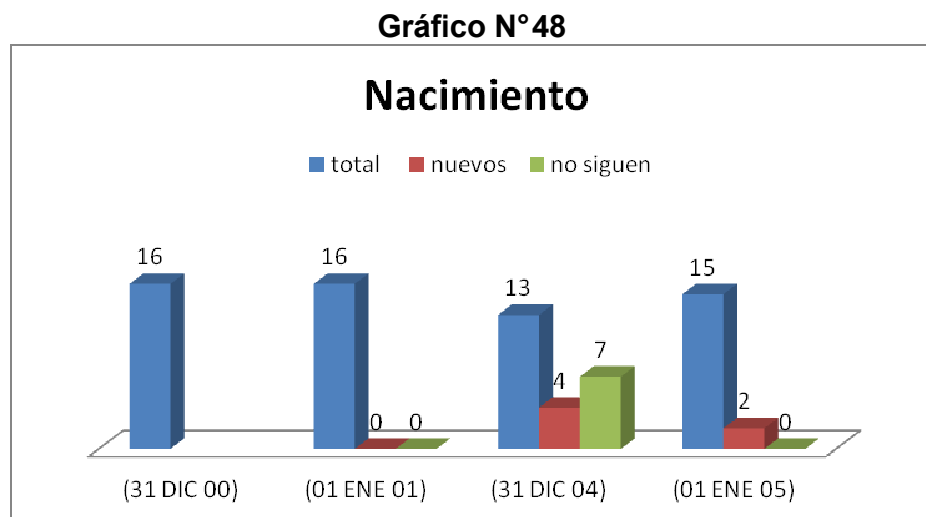
### 6.1.3.5. NACIMIENTO

La Municipalidad de Nacimiento tuvo cambio de alcalde el año 2000. Ese año el señor Oscar Guerrero, de la Democracia Cristiana, no fue reelecto, siendo elegido el señor Gerardo Montes Cisternas del Partido Socialista, quien sigue siendo autoridad al año 2010 (su mandato concluye el 2012)<sup>174</sup>. El partido político cambió, pero no la coalición de gobierno, ya

<sup>174</sup> El año 2000 el señor Guerrero se presentó como candidato a concejal (modalidad que a ese año era necesaria para ser elegido por sus pares como alcalde, de no obtener el mínimo

que la concertación mantuvo su presencia. Sin embargo, como ya habíamos señalado anteriormente, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista no son muy cercanos.

El mayor cambio, lo vemos al 31 de diciembre de 2004 respecto al 01 de enero de 2001, ya que de los 16 funcionarios a contrata no permanecieron 7 de ellos (44%). Si bien se podría parecer el caso a Mulchén, la diferencia radica es que los 7 funcionarios pueden haberse desvinculado en el periodo de 4 años y no en el periodo de 1 día, como lo fue el caso visto anteriormente.



Fuente: Elaboración propia

### 6.1.3.6. REFLEXION GRUPO 3

Este grupo ha demostrado tener mayores desvinculaciones de personal a contrata. Aún cuando ha habido cambio de partido político entre un mandato y otro, nos sorprende que además en el único municipio en que se mantuvo el alcalde, éste haya desvinculado 6 personas de un total de 16 que había, lo que nos parece preocupante. Podríamos señalar que este

---

de 30% establecido). Sin embargo el señor Montes Cisternas obtuvo un 47,11%, votación que le permitió ser electo alcalde de forma directa y no por sus pares.

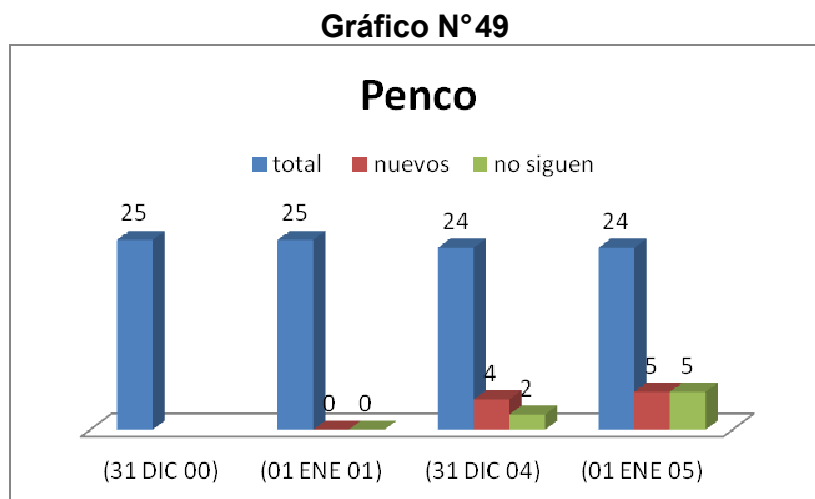
grupo, tiene cada cierto tiempo intermitencias administrativas, producto de la no continuidad de personal transitorio, lo que nos permite afirmar que los cargos transitorios se utilizan como un botín y no como un apoyo a la labor administrativa del municipio.

#### 6.1.4. GRUPO 4

Como indica la tabla 1, este grupo corresponde a aquellos municipios con una población comunal entre 50.001 y 100.000 habitantes. En este grupo se encuentran las municipalidades de Penco, San Carlos, San Pedro y Tomé.

##### 6.1.4.1. PENCO

En Penco hubo cambio de alcalde en la elección del año 2004, donde el señor Guillermo Cáceres Collao, independiente pro alianza, arrebató el cargo que ostentaba un demócrata-cristiano desde inicios de la democracia (1992), el señor Ramón Fuentealba Hernández.



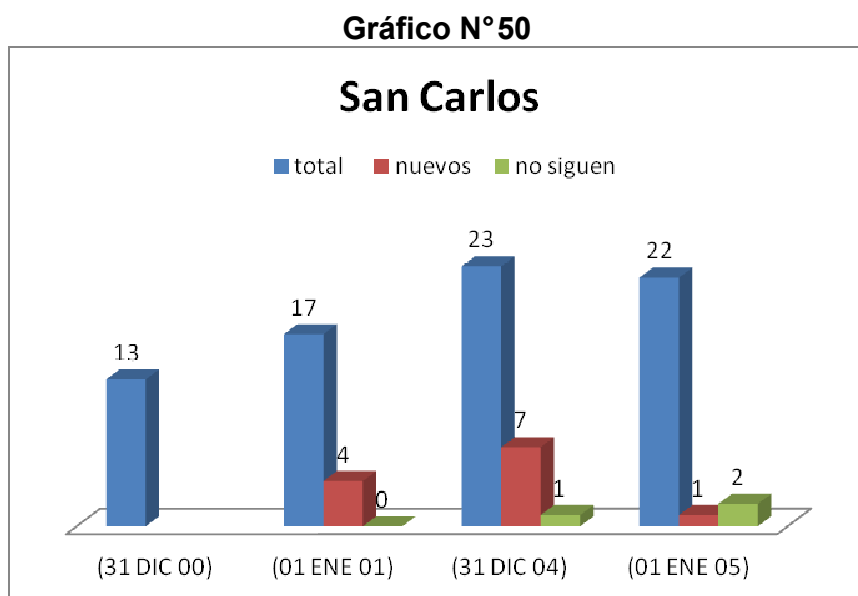
Fuente: Elaboración propia

El mayor cambio se produce al 01 de enero de 2005, en el que hay 5 desvinculaciones respecto a las 24 personas que había al 31 de diciembre

de 2004. Hay cambio de tendencia política entre un alcalde y otro y en dicho cambio se produce un 21 % de no renovación de personal transitorio lo que puede tener vinculación con un tema adscriptivo.

#### 6.1.4.2. SAN CARLOS

San Carlos tuvo cambio de Alcalde en 2000. En esa oportunidad el señor Claudio Ortiz Elgueta del Partido Por la Democracia entregó el mando al señor Salvador Rodríguez Rodríguez, militante de la democracia cristiana, quien luego fue reelecto el 2004.



Fuente: Elaboración propia

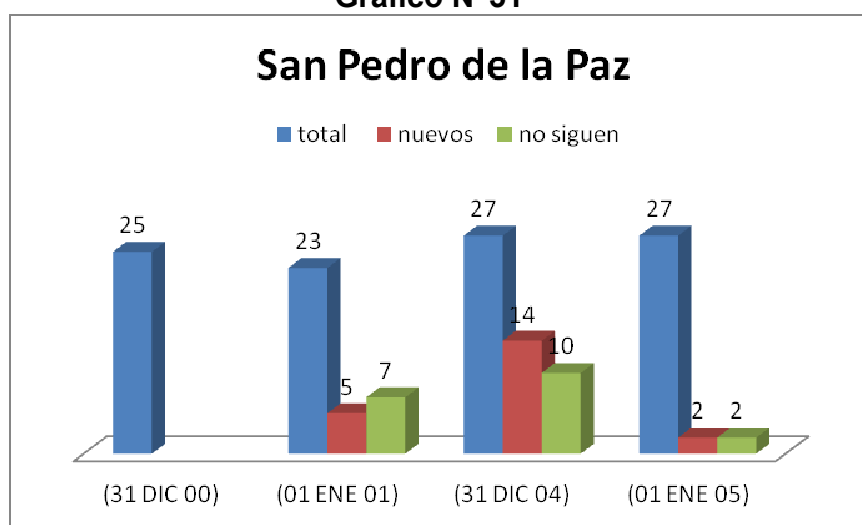
Todo el periodo de estudio ha tenido insignificantes cancelaciones de contrato de su personal transitorio, por lo que nos atrevemos a señalar que el señor Rodríguez ha privilegiado la buena marcha del municipio, manteniendo a la mayoría de su personal transitorio.

#### 6.1.4.3. SAN PEDRO DE LA PAZ

El caso de San Pedro de la Paz tuvo 7 desvinculaciones el 01 de enero de 2001 respecto a los 25 funcionarios a contrata que había al 31 de

diciembre de 2000 (28% de desvinculaciones). Posteriormente, el 31 de diciembre de 2004 se producen 10 desvinculaciones respecto a los 23 funcionarios que había el 01 de enero de 2001 (44%). Estas variaciones son significativas y no podemos asociarlas a una nueva autoridad, ya que el alcalde señor Jaime Soto Figueroa, perteneciente al partido socialista, estaba en el cargo desde el año 1996, año de creación de la comuna, hasta el año 2008.

**Gráfico N° 51**



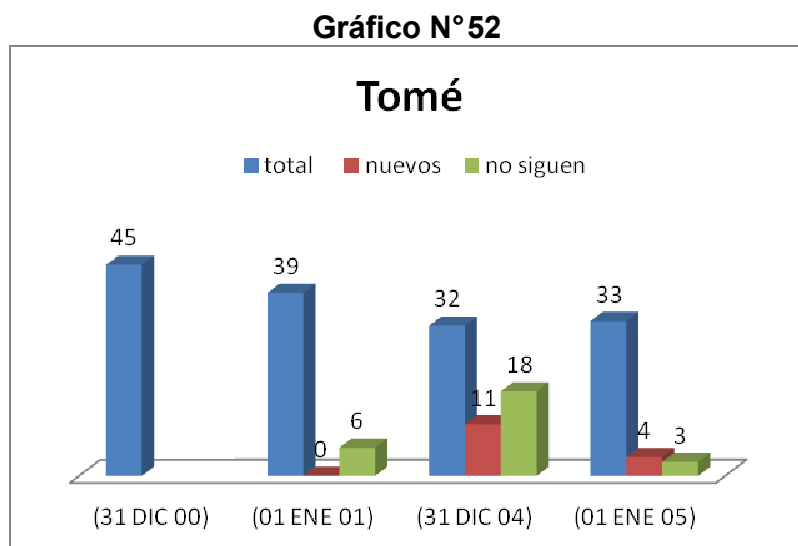
Fuente: Elaboración propia

#### **6.1.4.4. TOMÉ**

Tomé ha tenido un mismo alcalde, el señor Eduardo Aguilera Aguilera perteneciente al partido Demócrata Cristiano, desde 1996.

El mayor cambio experimentado respecto a su personal transitorio lo encontramos el 31 de diciembre de 2004, en el que vemos 18 desvinculaciones respecto a los 39 funcionarios a contrata vigente el 01 de enero de 2001, lo que representa un 46%. Es significativo este porcentaje para cualquier administración. Aún cuando se trate de una misma autoridad edilicia, no se puede ignorar esta situación ya que el primer impacto la tiene

la propia administración que ve disminuida su dotación afectando por cierto la continuidad administrativa de la municipalidad.



Fuente: Elaboración propia

Si bien, en la entrevista con el jefe de personal de dicho municipio, señor Ricardo Ulloa, éste nos señaló que con el fin de cumplir con el artículo que establece un límite del 20% del gasto de personal a contrata respecto al total del gasto en personal, ellos tenían como protocolo decretar los nombramientos del personal a contrata solo hasta los 30 de noviembre, y durante diciembre contratar al mismo personal bajo el código del trabajo<sup>175</sup>, por lo que la nómina que nos enviaron respecto a los 31 de diciembre no era representativa del año completo. Sin embargo, nos llama la atención que al 31 de diciembre de 2004 haya habido 11 nuevas contrataciones de personal a contrata, las que no estaban al 01 de enero de 2001, lo que nos indica que igual se utilizan estos cargos asociados al pago de favores.

Quando quise volver a trabajar en la municipalidad, pero él me dijo que yo no era partidaria de él, así que no me daría trabajo

<sup>175</sup> Tomé tiene categoría de comuna balneario, por lo que puede contratar bajo código del trabajo.

(ciudadana de Tomé que había dejado su trabajado a honorarios para cuidar a sus padres adultos mayores).

#### **6.1.4.5. REFLEXIÓN GRUPO 4**

Este grupo presenta dos casos en que un mismo alcalde ha utilizado los cargos transitorios de manera no continúa, lo que nos hace suponer que hay un mal uso de esta figura legal, en que no importaría la buena marcha del municipio sino que el uso como botines para pagar favores a quienes les sean leales a su línea.

#### **6.1.5. GRUPO 5**

##### **6.1.5.1. CHILLÁN**

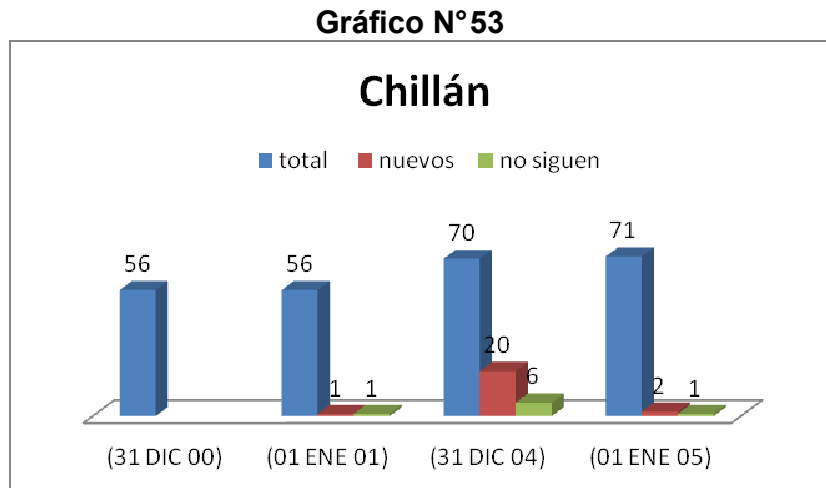
En el caso de Chillán, hay un movimiento significativo de personal a contrata al 31 de diciembre de 2004 respecto al personal que había al 01 de enero de 2001, aumentando de 56 a 70 funcionarios, de los cuales veinte nuevas personas se incorporan a la función municipal y 6 dejan de laborar en esta administración. El año 2000 no hubo cambio de alcalde, ya que salió reelecto el señor Aldo Bernucci, militante del partido Radical Socialdemócrata<sup>176</sup>, pero sí el año 2004, en el cual asume el independiente de derecha señor Sergio Zarzar Andonie, de una línea política distinta de su predecesor.

Lo que nos llama la atención sobre las cifras es lo concerniente al aumento de funcionarios durante el último periodo de Bernucci, ya que justamente el mayor número de personal a contrata lo encontramos al 31 de diciembre de 2004, es decir, con personal contratado justamente por

---

<sup>176</sup> Aldo Bernucci fue alcalde de Chillán entre el año 1994 y 2004. El año 1994 asume luego del fallecimiento del alcalde en ejercicio señor Mario Arzola. El año 1996, es electo alcalde.

Bernucci. Como no hubo desvinculaciones significativas, este mayor volumen al 2004 puede deberse a las necesidades de buen funcionamiento de la municipalidad, producto del aumento de las funciones y de la población.



Fuente: Elaboración propia

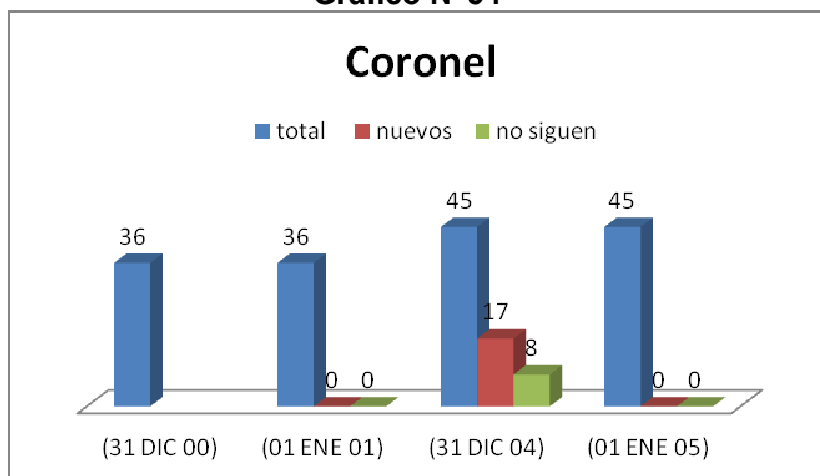
Al haber cambio de autoridad y de línea política el año 2004, no alterándose mayormente las personas que laboraban, podemos inferir que lo que no ha primado son criterios de tipo adscriptivos.

#### 6.1.5.2. CORONEL

El caso de Coronel presenta pocos cambios en el periodo de estudio, lo que puede deberse a la permanencia del mismo alcalde, el señor René Carvajal Zúñiga, del partido Socialista, entre 1996 y 2008.

Llama la atención la desvinculación de 8 funcionarios al 31 de diciembre de 2004, lo que representa un 18% de bajas respecto al personal que había al 01 de enero de 2001. El porcentaje no es tan significativo, además se trata de un periodo en que un mismo alcalde estuvo al mandato de esa municipalidad.

**Gráfico N° 54**

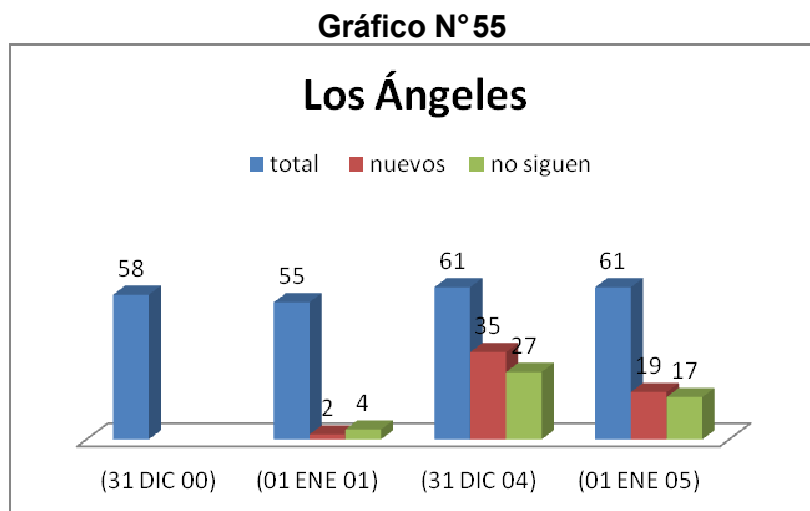


Fuente: Elaboración propia

### 6.1.5.3. LOS ÁNGELES

El caso de Los Ángeles presenta un cambio de alcalde el año 2004, no así su tendencia política, ya que el anterior alcalde, señor Daniel Badilla Alegría, pertenecía al Partido Renovación Nacional y el actual, señor Joel Rosales Guzmán<sup>177</sup>, a la Unión Demócrata Independiente, ambos perteneciente a la Alianza por Chile, coalición de derecha. A finales del año 2004 hay un cambio drástico de personal transitorio, ya que de los 55 funcionarios que se encontraban al 01 de enero de 2001, no se les renovó contrato a 27 de ellos (49%). Sin embargo, estas desvinculaciones solo se pueden asociar al mismo alcalde que los contrató o los mantuvo desde que había iniciado su mandato, ya que al 31 de diciembre de 2004 los contratos obedecían a decisiones del alcalde que había asumido o sido reelecto en 2000. De los 61 funcionarios que se encontraban a fines de de 2004, 17 no continuaron en la nueva administración (28%).

<sup>177</sup> Renunció a su cargo de alcalde el año 2011, para asumir como diputado de la República cargo que había quedado vacante producto del fallecimiento de su titular, señor Juan Lobos Krause militante del partido Unión Demócrata Independiente.



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, ahondando más en la elección 2004, nos encontramos que el señor Badilla Alegría fue a la reelección apoyado por el pacto de la Alianza, de derecha, y el señor Rosales anuló su militancia, quien hasta ese momento era concejal militante de la UDI, presentándose a la elección como independiente, la cual ganó con un 47,67% contra un 27,75% de Badilla. Lo anterior nos hace presumir que la mantención de la línea política fue real, pero que existieron rencillas que primaron en la no renovación de contratos por parte del ahora nuevamente UDI Joel Rosales, respecto al personal transitorio contratado por su antecesor señor Badilla. Aún bajo estas circunstancias este porcentaje no hace sino confirmar que los alcaldes usan su discrecionalidad para proveer o desvincular a personas en cargos municipales, independiente si se mantiene o no una línea política.

#### 6.1.5.4. REFLEXIÓN GRUPO 5

Podemos señalar que solo Los Ángeles nos muestra una situación anómala, ya que si bien la tendencia política prácticamente se ha mantenido, no ha ocurrido lo mismo respecto al personal a contrata, ya que ha habido desvinculaciones significativas, lo que nos hace presumir que hay lamentablemente un mal uso de la figura legal del personal a contrata.

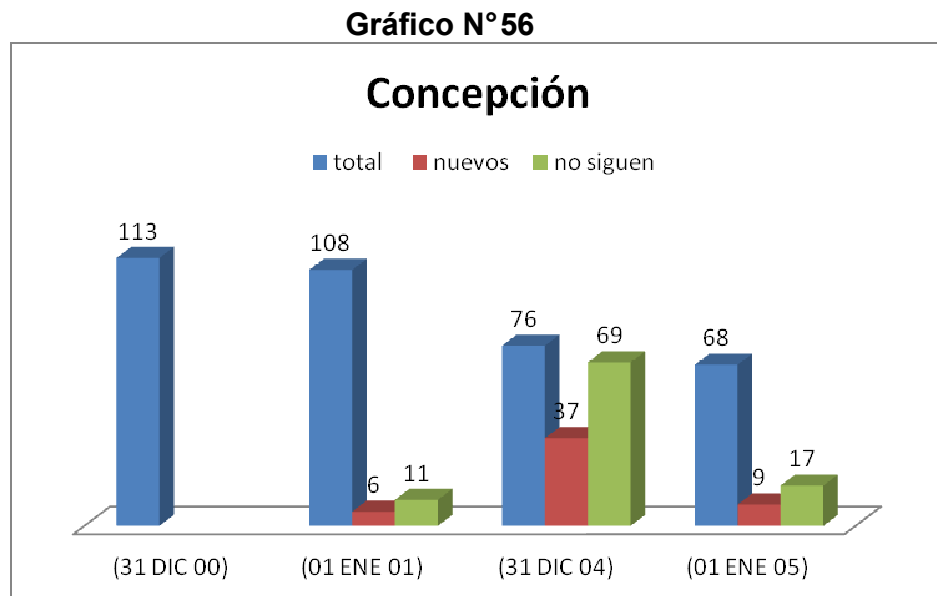
Los otros dos municipios, al parecer solo se ha procedido a la desvinculación en casos mínimos que no deberían haber impactado negativamente en la administración del municipio, por lo que estimamos no hay mal uso del personal a contrata.

### 6.1.6. GRUPO 6

Como indica la tabla 1, este grupo 6 lo integra una sola comuna que tiene una población superior a 200.001 habitantes, como lo es Concepción.

#### 6.1.6.1. CONCEPCIÓN

Concepción, que es la capital provincial y regional, es la única comuna con una población superior a las 200 mil habitantes en la región del Bio - Bio, y es una de aquellas en que se centra la atención nacional cuando se realizan las elecciones municipales, por representar uno de los nichos de poder local importante, en el cual los distintos partidos políticos se preocupan por llevar candidatos de peso político fuerte.



Fuente: Elaboración propia

En esta municipalidad hubo cambio de mandato alcaldicio de persona y de línea política opuesta de forma extrema. El alcalde que concluyó su mandato el año 2000, señor Ariel Ulloa Azócar, era concertacionista militante del Partido Socialista, y quien asume a contar de ese periodo es la señora Jacqueline Van Rysselberghe Herrera, perteneciente a la Alianza por Chile, militante del partido Unión Demócrata Independiente. El mayor cambio de personal se produce en pleno periodo de la Alcaldesa UDI, es decir entre el 01 de enero de 2001 con 108 funcionarios a contrata y el 31 de diciembre de 2004 con 76 funcionarios de la misma condición. Se da cuenta de 69 desvinculaciones (64% de no renovación) y 37 nuevas contrataciones. Este “despido” masivo que la alcaldesa concretó de forma posterior pudo deberse a criterios de tipo adscriptivo, sin que primara ningún otro criterio sobre el personal que había sido contratado por Ulloa y renovado en diciembre de 2000 para el año 2001.

En la única municipalidad de este grupo claramente hay una situación muy notoria respecto a la utilización de cargos públicos como botín de guerra por parte de la alcaldesa Van Rysselberghe. Además, como ya lo decíamos, es un municipio centro de interés nacional y constantemente aparece en los medios de prensa. En esta línea, los medios de comunicación han expuesto a la opinión pública un sinnúmero de noticias respecto a este mismo tema: de la utilización de cargos públicos en su beneficio político. Por lo mismo, creemos importante rescatar estas informaciones para respaldar nuestro juicio.

El día 01 de abril de 2008, salieron a la luz en el periódico de la Región del Bio - Bio, “Diario El Sur”, varias denuncias sobre el uso de empleos municipales por parte de la Alcaldesa de ese entonces, Jacqueline Van Rysselberghe, militante del partido Unión Demócrata Independiente (UDI). La principal acusación se centró en la contratación de dirigentes

vecinales<sup>178</sup> y de concejales militantes de la Unión Demócrata Independiente de las municipalidades de Florida y Santa Juana. En el caso de los dirigentes, además se cuestionaba el hecho de tratarse de contrataciones en año de elecciones, lo que para los ojos de la oposición se podía tratar de intervencionismo. Para la concejal Andrea Aste, Demócrata Cristiana, se trataba de “una situación simplemente impresentable”<sup>179</sup>. Álvaro Ortiz<sup>180</sup>, también concejal del mismo partido de Aste, critica a los dirigentes ya que éstos al aceptar ser personal municipal y tener como jefa a la Alcaldesa, pierden su capacidad para representar a los vecinos. En tanto, la autoridad municipal bajó el perfil a este hecho, rechazando la acusación de “operadores políticos” que se había utilizado con estas personas contratadas.

Tres días después, el 4 de abril, en el mismo periódico se extiende la lista de contrataciones cuestionadas, en donde se mencionan a parientes de diputados de la UDI, una concejal de Trehuaco, los ex alcaldes de El Carmen y de Trehuaco y la esposa de éste. También se incluyen a familiares de concejales UDI de la propia municipalidad y otros familiares de militantes del mismo partido.

Al día siguiente, el 5 de abril, la propia alcaldesa en una entrevista al mismo periódico que da cuenta de las acusaciones de uso político de los empleos municipales, se refiere a este tema de la siguiente manera:

Diario el Sur: “La otra acusación que se le hizo fue contratar dirigentes vecinales”

Alcaldesa: “lo primero es que se trata de personas que fueron elegidas por sus organizaciones, en procesos democráticos en sus sectores.

---

<sup>178</sup> Presidentes de las juntas de vecinos de “Nonguén”, “Villa Huáscar”, “Tucapel Bajo” y una dirigente de la Junta de vecinos del “Cerro la Pólvora”; el hijo de la presidenta de la junta de vecinos de “Salvador Allende”.

<sup>179</sup> Diario el Sur, 01 de abril de 2008

<sup>180</sup> El día 28 de octubre de 2012, resulta electo como alcalde para el periodo 2012 – 2012.

Es gente que ha estado trabajando para su comunidad con una capacidad de sacrificio y servicio gigantesca, por lo tanto saben trabajar por la comunidad. En consecuencia, cuando hay trabajos que requieren esta experiencia técnica y en este caso, además, contaron la validación del gobierno (contratados en programas financiados por el Ministerio de Vivienda), por lo tanto no veo donde está lo malo”.

Diario el Sur: “¿Si esto pasara en municipios de la concertación, usted no lo reprobaría?”.

Alcaldesa: “De hecho pasa. Y creo que en la medida que cumplan el perfil técnico que la función requiera, y que hagan su trabajo, no me parece mal. Yo creo que vetar a una persona porque pertenece a un partido político no corresponde. En esta municipalidad trabaja desde hace 8 años un familiar del concejal Álvaro Ortiz. Yo podría haberlo despedido, pero hace bien su trabajo, que es lo importante. Además a este municipio han entrado, mediante concurso público, militantes del partido socialista, y son personas capacitadas que hacen su pega”.

Diario el Sur: “La otra denuncia es la contratación de concejales en ejercicio de UDI de otras comunas y ex alcaldes, en la municipalidad de Concepción”.

Alcaldesa: “Primero, cuando uno llega a una municipalidad, o cualquier cargo, es cosa de ver a la intendenta<sup>181</sup>, lo que uno hace es llenar los cargos de confianza, y no tengo por qué dar explicaciones sobre esas designaciones. Yo trabajo con gente que lo hace bien, tanto que hemos ganado las dos últimas elecciones con casi el 60% de los votos”.

En el mismo periodo, una de las tres asociaciones de funcionarios de dicha municipalidad denunció que 20 trabajadoras sociales habían sido relegadas a meras labores de secretaría en desmedro del trabajo con la comunidad, a lo cual la Alcaldesa respondió:

---

<sup>181</sup> En referencia a María Angélica Fuentes, nombrada por la entonces presidenta Michelle Bachelet.

(...) Ahora bien, de todas las personas contratadas por el municipio, publicadas por la prensa, solo dos hacen la labor de un asistente social, y si ellos fueron capaces de realizar la labor de 20 profesionales, querría decir que éstos no hacían bien su pega (...)<sup>182</sup>

Lo anterior nos hace inferir que la alcaldesa de esta comuna no tiene mayor reparo respecto a contratar personal de su confianza para realizar funciones administrativas, es decir, disponer de los cargos municipales más allá de lo que podrían corresponder a aquellos que la misma ley establece como de exclusiva confianza.

Retomando la contratación de dirigentes vecinales o parientes de éstos, Patricio Lynch, que recordemos al momento de la entrevista militaba en el mismo partido político de la ex alcaldesa cuestionada, nos señala:

(...) en el fondo es una cooptación de las personas. Los están cooptando para que no tenga ninguna opinión disidente, entonces este sistema que yo le digo, de alguna forma es buscar la simpatía de las personas a través del uso de los recursos municipales (...).

Claramente, aun cuando la ley permita este tipo de actuaciones, es una práctica que tiene muchos reparos, incluso del mismo sector político de quien las realiza. Por el lado contrario, la visión del concejal Álvaro Ortiz no es distinta a la de Lynch, que critica no solo a la alcaldesa de esa época sino además a los mismos dirigentes a quienes cuestiona su verdadero rol de representación de los intereses de sus representados. Si bien esta situación se da a conocer a la luz pública bajo el mandato de la ex alcaldesa Jacqueline Van Rysselberghe, el concejal Ortiz nos informa que al 2010 persisten las contrataciones de los mismos dirigentes, ahora bajo el mandato de Patricio Khun, que es de la misma línea política de su predecesora.

---

<sup>182</sup> Entrevista Diario el Sur, sábado 05 de abril de 2008

Por las constantes críticas que al año 2011 se hacen a Jacqueline Van Rysselberghe<sup>183184</sup>, ahora ya como Intendente de esta misma región, estamos en condiciones de afirmar que la entonces alcaldesa de Concepción hace uso y abuso de los distintos recursos públicos sobre los cuales tiene algún grado de discrecionalidad, para beneficio propio y no asignando responsabilidad en ello al partido al cual pertenece sino a su persona.

#### **6.1.6.2. REFLEXIÓN GRUPO 6**

Los datos con los que se cuenta de esta municipalidad y las críticas a la gestión de la autoridad en el periodo estudiado, sin duda, nos permite afirmar que se ha utilizado para beneficios particulares y no generales, la disponibilidad de cargos públicos que la ley pone a disposición como lo son los cargos transitorios, en este caso, a contrata utilizándolos como botín de guerra.

---

<sup>183</sup> A comienzos de febrero de 2011, se hicieron públicos unos audios en los cuales la intendenta Van Rysselberghe reconocía a los vecinos de la población “Aurora de Chile” que había mentido al gobierno con el fin de que fueran beneficiados con subsidio habitacional para damnificados por el terremoto, cuando la realidad era que estos vecinos no habían sido afectados por dicho evento. Se cree que dicho actuar de la intendenta era con el fin de ganar adeptos ante la casi segura candidatura de ella a un cargo Senatorial.

<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=464249> (13 febrero de 2011).

[http://www.cooperativa.cl/navarro-van-rysselberghe-le-mintio-al-gobierno-para-obtener-beneficios-habitacionales/prontus\\_nots/2011-02-03/135844.html](http://www.cooperativa.cl/navarro-van-rysselberghe-le-mintio-al-gobierno-para-obtener-beneficios-habitacionales/prontus_nots/2011-02-03/135844.html) (13 febrero de 2011).

<http://www.radiobiobio.cl/2011/02/12/navarro-asegura-que-ficha-de-damnificados-de-aurora-de-chile-fue-adulterada-en-el-serviu-bio-bio/> (13 febrero de 2011)

<sup>184</sup> Ante las presiones políticas, la intendenta Van Rysselberghe renunció en abril de 2011

### **6.1.7. REFLEXION FINAL**

Hemos visto que en los distintos municipios, la generalidad es que respecto al personal a contrata, solo en determinadas ocasiones se ha dispuesto su desvinculación. Aún en aquellos casos en que ha habido cambio de autoridad alcaldicia y de tendencia política, la situación no ha sido muy distinta. Se estima que si bien, el alcalde ha utilizado su discrecionalidad en la contratación de este personal, la mantención de éste ha sido sin duda destacable, por cuanto se ha visto beneficiada la gestión de los municipios, no alterando con ello la continuidad administrativa.

Las excepciones vistas, son: Mulchén, San Nicolás, Tomé, Los Ángeles, Lota Trehuaco y en cierta medida, Los Álamos.

Los Álamos, presenta al parecer una situación particular, por cuanto habría una mantención de una línea política formal, pero que en la práctica no lo es. El alcalde saliente, representa vestigios de la época de dictadura y por el otro, también se agrega el hecho de actitudes contrarias a la probidad por parte de esta autoridad, lo que hace que el nuevo alcalde no quiera contar con las personas que han sido cercanas a la anterior administración, por lo que usa la discrecionalidad que la propia ley le otorga para marginar a este personal.

Si bien, San Nicolás desvinculó en algún momento un 50% de su personal a contrata, y Mulchén otro 38%, y como ambos hechos solo ocurrieron en un solo periodo y bajo un mismo alcalde, aún cuando éstos hayan permanecido por más periodos, asumimos que es una situación particular que no podemos generalizar en estos alcaldes un mal uso de esta figura legal, sino más bien fueron situaciones puntuales.

En el caso de Concepción, Tomé y Lota, hay uso como botín por parte de una sola autoridad y en distintos periodos quienes han usado su discrecionalidad para dar o quitar un cargo municipal, seguramente en relación a las lealtades otorgadas.

En el caso de Trehuaco, y en cierta medida Los Ángeles, al parecer hay un uso del spoil system, ya que más allá de una autoridad edilicia, hay desvinculaciones significativas, por lo que estimamos que en este caso hay una institucionalización del clientelismo en dichas municipalidades.

## **CONCLUSIONES**

El objetivo de esta investigación ha sido determinar cuál es realmente el criterio más utilizado en la provisión y mantención del personal a contrata de las municipalidades de la región del Bio – Bio, para lo cual establecimos una metodología de trabajo que incluyó la utilización de distintas herramientas. Como resultado de este estudio, para el que se realizó un diseño bibliográfico y otro de campo, nos permite establecer lo siguiente:

✓ Primero: La administración pública, en cuanto que materialización del Estado, tiene como objetivo el bien común. Para lograr esta meta, ha requerido desde siempre contar con el personal adecuado.

Weber planteó un modelo de gestión de tipo burocrática que hace referencia a las características del personal. Para este autor, el funcionario debía ser leal y tener vocación; debe acceder al cargo público mediante mecanismos establecidos que garanticen el respeto a criterios meritocráticos. Además, destaca que los funcionarios, una vez que ingresan en la administración pública, pasan a ser parte de un servicio civil, y ascienden por criterios de capacidad y mérito, y subraya los beneficios de una administración profesionalizada. Lo anterior, debía permitir que los funcionarios actuaran según criterios de imparcialidad.

Con el paso del tiempo, a este modelo se le detectaron algunas debilidades. Sin embargo, ninguna de ellas se relacionaba con las características del personal y su forma de provisión y ascenso. Una nueva propuesta de gestión surgió sin que ello significara la destrucción del modelo burocrático. Es más, la profesionalización del personal permitiría mucho después aplicar con mayores posibilidades de éxito los principios de la Nueva Gestión Pública, ya que disponer de un servicio civil profesionalizado facilitaría, la consolidación el sistema institucional público. Lo anterior nos permite asegurar que para las administraciones públicas deben primar los principios burocráticos en lo referido al acceso y mantención de los empleados públicos.

- ✓ Segundo: 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.

- ✓ Tercero. Retomando el tema de la Nueva Gestión Pública, ésta surgiría para ofrecer una nueva forma de gestionar las administraciones sin que ello signifique la eliminación de las bases burocráticas. Más bien se trata de una mirada a las herramientas utilizadas en el sector privado. Dentro de éstas, encontramos los propios de la gestión de recursos humanos, que consiste en dirigir a los empleados públicos para lograr los objetivos de la organización a través de distintas acciones asociadas a etapas definidas, es decir, se trata de que los instrumentos de gestión privados aplicados por las organizaciones públicas permitan satisfacer las demandas de los ciudadanos. En cada una de las etapas definidas debe primar uno de los criterios fundamentales para hablar de profesionalización de su personal, el mérito, en desmedro de aquellos criterios de tipo adscriptivo que no tienen relación con las funciones del cargo. La centralidad del principio del mérito individual es sin duda un aporte clave para la profesionalización de las administraciones públicas. Además, el respeto al principio de mérito debe darse desde el mismo ingreso al puesto. En el caso latinoamericano, han surgido propuestas en ese sentido por parte del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) en 1998, lo que da cuenta de que en esa fecha no era un criterio de aplicación generalizada. El Banco Interamericano para el Desarrollo, en su informe del año 2006, mostró una realidad poco afortunada para la región, ya que solo 5 de 18 países latinoamericanos tenían un índice

de mérito sobre 50 en una escala de 1 a 100. De ellos, Brasil y en alguna medida Chile, se presentaban como ejemplos positivos en esta materia. Ello da cuenta de que en la actualidad es necesario profesionalizar las administraciones públicas de la mano de la gestión de los recursos humanos con el fin de ir eliminando fenómenos arraigados y asociados a dictaduras o a la debilidad de sus instituciones, como lo son el clientelismo, el patrimonialismo y otras nefastas disfunciones para cualquier administración.

El desafío de la profesionalización de las administraciones públicas latinoamericanas requiere ir de la mano de una gestión de los recursos humanos, en la que el mérito esté presente en sus distintas fases: En la organización del trabajo, definiendo los perfiles para determinar los requisitos y competencias exigidas para un cargo; en la gestión del empleo, reclutando a los mejores candidatos que reúnan los requisitos asociados al puesto, y seleccionado a los mejores de entre ellos; en la gestión del rendimiento, evaluando el desempeño del funcionario en el rol que le compete en su cargo y, por último, capacitándolo a partir de las funciones del cargo y no de otros criterios. Lo anterior encaja a la perfección con la propuesta burocrática en lo que se refiere al personal. Ello lo podemos ver resumido en la siguiente tabla:

**Tabla N° 15**  
Burocracia / Gestión del Recurso Humano

<b>MERITO</b>	<b>PROVISIÓN</b>	Definiendo bien los perfiles
		Reclutando a quienes reúnen los requisitos
		Seleccionando a los mejores candidatos
	<b>MANTENCIÓN</b>	Evaluando el rendimiento según las funciones del cargo
Capacitando al funcionario para mejorar el desempeño del puesto		

Fuente: Elaboración propia

- ✓ Cuarto: Entre las administraciones públicas territoriales encontramos a las municipalidades, a las que los ciudadanos recurren en primera instancia por estar ubicadas en su lugar de residencia.

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 casi 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 ha 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, que ha ido en aumento, ni resolver sus necesidades.

Respecto a lo anterior, las diversas encuestas, entrevistas y datos estadísticos utilizados en nuestra investigación nos permiten concluir que respecto a la provisión de un cargo, aun cuando la legislación hace

referencia a la obligatoriedad de realizar concursos públicos para proveer los cargos de planta, se establece que ello no ocurre para el caso de la provisión del personal a contrata, lo que tiene una gran significación, ya que esta dotación representa casi un tercio de la planta<sup>185</sup>, 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 porcentaje nos muestra la existencia de una gran zona gris, de la cual nos hablaba Mesa (2000), que 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-.

✓ Quinto: En el capítulo quinto se analizó el proyecto de reforma que aún sigue pendiente y que vendrá en algún momento a regular el artículo 121 de

---

<sup>185</sup> Según el SINIM, los datos del 2011 respecto al personal de las municipalidades de la Región del Bio Bio, muestran casi misma tendencia de datos del año 2009, en el que se basó el universo para aplicar las muestras para las encuestas: Personal de planta: 3066, personal a contrata: 1271 y personal a honorarios: 597.

la constitución que, entre otras tantas cosas, debe conceder nuevas atribuciones al alcalde para crear o suprimir empleos. En este sentido, hubo visiones antagónicas al respecto. Por un lado, los alcaldes veían como algo positivo que les fuera reconocida esta facultad, por cuanto estiman que podrían adecuarse las plantas a las distintas realidades que hoy viven los municipios, lo que no ocurre con las plantas actuales que rigen y que no satisfacen los requerimientos que hoy demandan a los municipios. Por otra parte, los funcionarios de planta, que gozan de estabilidad en el empleo, estiman que esta atribución dada a los alcaldes, atentaría precisamente a su derecho a la titularidad del cargo de manera permanente, derecho obtenido a fines de la década de los ochenta del siglo XX mediante la aprobación del Estatuto a través de la ley 18.883. Mientras no haya una reforma al respecto, las municipalidades seguirán trabajando con la misma planta y personal de apoyo del que se han provisto hasta estos días.

✓ Sexto: Sobre la existencia de un itinerario laboral, el BID (2006) da cuenta de un itinerario previo a la permanencia en las administraciones públicas latinoamericanas. Por otro lado, los resultados de nuestra investigación nos indican que en las municipalidades de la región de Bio - Bio existe dicho itinerario, ya que un 40% del personal de planta había estado previamente en un cargo transitorio. Lo anterior nos permite señalar que existe un itinerario laboral en las municipalidades, recorrido el cual y cumplido el “trámite” que exige la ley, el personal transitorio pasa a la planta a través de concurso público.

Si bien lo anterior pudiera ser positivo para el personal transitorio, puesto que después de un largo tiempo el empleado logra llegar a la permanencia que ofrece un cargo de planta, sin duda, el aspecto negativo tiene que ver con la imagen que se da a la ciudadanía al descartarse de plano la igualdad de oportunidades para ellos, ya que las mejores posibilidades para ingresar mediante un concurso público que tenga como requisito la “experiencia laboral comprobada de preferencia en municipalidades” las tendrán

únicamente quienes estén ya desempeñándose al interior del municipio y que, lógicamente, han ganado la experiencia que se exige.

➤ Séptimo: 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 en el capítulo quinto y que vendrían a respaldar lo indicado en el informe del BID, 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., 2000<sup>186</sup>, cit BID, 2006:150). El capítulo sexto nos da cuenta que, aun cuando ha habido cambio de autoridad edilicia, en la mayoría de los casos el personal a contrata transitorio se ha mantenido. 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 éste hubiese sido el caso, habría sido esperable una circulación mayor de funcionarios a contrata en los supuestos de cambio de autoridad o de tendencia política.

En el caso particular de Trehuaco podría hablarse de un cierto grado de institucionalización del uso partidista del empleo transitorio, pero que tampoco tendría que ver con un partido político determinado sino más bien con una situación que se replica cada vez que hay cambio de autoridad, lo que permite que un nuevo alcalde, retomando el enfoque normativo, se adecue y

---

<sup>186</sup> 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 Nº 310. Noviembre.

siga actuando según lo que tradicionalmente se ha hecho, es decir, desvincular a un grueso del personal transitorio para luego contratar a nuevo personal según su conveniencia. Desde un enfoque de elección racional, tanto a la autoridad como a los nuevos y potenciales funcionarios les resulta beneficioso seguir en este sistema. En todo caso, puede concluirse que la renovación o permanencia en el puesto no parece basarse en la evaluación del mérito individual, sino que depende en última instancia de la aplicación de criterios de confianza por parte de los alcaldes.

Con lo ya visto en este apartado, la hipótesis principal de la investigación puede tratar de verificarse distinguiendo entre las fases de provisión y de mantención:

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 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 la hipótesis, ya que se privilegia lo clientelar en desmedro de 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, los resultados de los capítulos quinto y sexto nos permite rechazar la hipótesis de partida, 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 responder 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADES, Alberto & DI TELLA, Rafael (1997). "The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results". En *Political Studies*, N°45, págs. 496-515.
- AGUILAR, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.
- ALTMAN, David (2004). "Redibujando el Mapa Electoral Chileno: Incidencia de Factores Socioeconómicos y Género en las Urnas". *Revista de Ciencia Política*. N°2. Págs. 49-66.
- ÁLVAREZ, Manuel & GONZALEZ-Haba (1998). *Administración y Función Pública en España*. Dykinson. Madrid.
- ANDRADE, Mariano & PERÓN, Mario (2008). Ponencia "Reforma del Estado e Innovación de la Gestión Pública en Argentina". XIII Congreso Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en Buenos Aires.
- ARELLANO, David (2003a). "Nueva Gestión Pública y Diseño Político-Institucional. Implicaciones para un país como México". En *Revista Iapem*, N°54, págs. 161-212.
- ARELLANO, David (2003). "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrática rígido? En *Retos de la profesionalización de la función pública en México*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.
- ARENILLA, Manuel (1991). *Modernización de la Administración periférica*. MAP: Madrid.
- ARENILLA, Manuel. Dir. (2011). *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. Netbiblio. La Coruña.
- BAENA, Mariano (1984). *Estructura de la función pública y burocracia en España*. Herri-Ardulararitzaren Euskal Erakundea. Bilbao.
- BAENA, Mariano (1988). *Organización administrativa*. Editorial. Tecnos. Madrid.

- BAENA, Mariano (2001). *Curso de ciencia de la administración*. Tecnos. Madrid.
- BAENA, Mariano (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Síntesis. Madrid.
- BARRIENTOS, Juan (1999). *Del Gobierno y de la Alta Gestión Pública*. Rumbos. Santiago de Chile.
- BARZELAY, Michael (1998). *Atravesando la Burocracia: una Perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.
- BARZELAY, Michael (2003). *La Nueva Gestión Pública: un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.
- BAUTISTA, Oscar Diego (2007). Tesis Doctoral "La Ética en la Gestión Pública: Fundamentos, Estado de la Cuestión y Proceso para la Implementación de un Sistema Ético Integral en los Gobiernos. Dirección Rafael Bañón. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- BEETHAM, David (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Sage. London.
- BEKKE, Hans & VAN DER MEER, Frits (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. S.I.
- BERMEJO, Fernando (2007). Tesis Doctoral "La Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública de los Estados Centroamericanos en Vías de Desarrollo. El caso de Nicaragua". Dirección Manuel Villoria Mendieta. Instituto Universitario Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- BOISSEVAIN, Jeremy (1986). "Cuando los Santos Salen de Procesión: Reflexiones sobre la Decadencia del Patronazgo en Malta". En GELLNER, Ernest y otros, *Patronos y clientes*. Júcar Universidad. Barcelona.
- BOWLES, Samuel & GINTIS, Herbert (1976). *La Meritocracia y el Coeficiente de Inteligencia: una Nueva Falacia del Capitalismo. El I.Q. en la Estructura de Clases de los Estados Unidos*. Anagrama. Barcelona.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz (2005). *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Oxford University Press. Oxford

- CACIAGLI, Mario (1996). *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada. Evidencias Empíricas y Propuestas Teóricas a partir de los Casos Italianos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- CEP Centro de Estudios Públicos (2002). *Reforma del Estado*. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. CEP. Santiago de Chile.
- CHAUDRY, Shahid; REID, Gary & MALIK Waleed, Edit (1994). *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington
- CHIAVENATO, Idalberto (2003). *Administración de Recursos Humanos*. Mac Graw Hill. Santafé de Bogota.
- CHIAVENATO, Idalberto (2009). *Gestión del Talento Humano*. McGraw Hill. México Distrito Federal.
- CORZO, Susana (2002a). *El Clientelismo Político como Intercambio*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.
- CORZO, Susana (2002b). *El Clientelismo Político. El Plan de Empleo Rural en Andalucía: un Estudio de Caso*. Universidad de Granada. Granada.
- CROZIER, Michel (1969). *El Fenómeno Burocrático*. Volumen I y II. Amorrortu. Buenos Aires.
- CUNILL, Nuria, DIAZ, Julio & otros (2009). *Diálogos para la Descentralización. Fomentando la Cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*. InWEnt- Flacso. S.L.
- CUNILL, Nuria (2009). "La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización". En *Diálogos para la Descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*, págs. 43-82. InWEnt- Flacso Chile. S.L.
- DALLA y otros (1997). *Manual de Teoría del Estado y Gobierno*. De Belgrano. Buenos Aires.
- DALZIEL, Murray, CUBEIRO, Juan & FERNANDEZ, Guadalupe (coord.) (1996). *Las Competencias: Clave de una Gestión Integrada de los Recursos Humanos*. Deusto. Bilbao.
- DUNSIRE, Andrew & HOOD, Christopher (1989). *Cutback Management in Public Burocracias*. Cambridge University Press. Cambridge.

- ECHEVARRÍA, Koldo (2000). "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". En *V Congreso CLAD* de Santo Domingo.
- ECHEVARRÍA, Koldo (2005). "Analizando la Burocracia: una Mirada desde el BID". En *X Congreso CLAD* de Santiago de Chile.
- ECHEVARRÍA, Koldo (2006). "Caracterización Empírica de las Burocracias Latinoamericanas: Configuraciones y Roles en el Proceso de Elaboración de Políticas Públicas". En *Reforma y Democracia*. N° 34, págs. 125 -146.
- ECHEVERRÍA, Koldo (2008). "El Papel de la Profesionalización del Empleo Público en América Latina". En Longo, Francisco & Ramió, Carles. Editores. *La Profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIBOD. Barcelona.
- FAYA VIESCA, Jacinto (1983). *Administración Pública Federal*. Porrúa, México Distrito Federal.
- FARNHAM, David & Horton, Sylvia (2000). *Human Resources Flexibilities in the Public Service*. Macmillan. Londres.
- GARCÍA, Rodolfo & RIVERA, Gerardo (2002). "La Profesionalización en los Municipios de México. Hacia un Diagnóstico Propositivo". En Santín, Leticia (coord.). *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*. INDESOL. México Distrito Federal.
- GARCIA PELAYO, Manuel (1987). *Burocracia y Tecnocracia*. Alianza. Madrid.
- GEDDES, Bárbara (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press. Los Ángeles
- GELLNER, Ernest y otros. (1986). *Patronos y Clientes*. JUCAR Universidad. Barcelona
- GIDDENS, Anthony (2001). *Sociología*. Alianza. Madrid.
- GILSENAN, Michael (1986). "Contra las Relaciones Patronos-Clientes". En GELLNER, Ernest y otros, *Patronos y clientes*. Jucar Universidad. Barcelona.
- GOIC, Alejandro & ARMAS, Rodolfo (2003). "Descentralización en Salud y Educación: La Experiencia Chilena". En *Revista Médica de Chile*. Vol.131, n.7 pp. 788-798.

- HAURIOU, Andre (1971). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona
- HARMON, Michael & MAYER, Richard (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.
- HARO, Guillermo (1988). *Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- HEGEL, G. F. (1975). *Filosofía del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal.
- HOBBS, Thomas (1989). *Leviatán o Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*. Alianza. Madrid.
- HORN, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press. Cambridge.
- IACOVIELLO, Mercedes & ZUVANIC, Laura (2006). "Diagnostico Caso de Chile". En Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington D.C.
- INGRAHAM, Patricia (1995). *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- JIMENEZ, María (2003). *Favores e Intereses. Política de Clientela y Cultura Electoral en Almería (1903 – 1923)*. Universidad de Jaén. Jaén.
- JIMENEZ, Rafael (1989). *Políticas de Selección en la Función Pública Española (1808-1978)*. INAP. Madrid.
- KINGSLEY, Donald (1944). *Representative Bureaucracy*. Harper Collins. Nueva York.
- LARRAÑAGA, Osvaldo (1995). "Descentralización de la Educación Chilena: Una Evaluación Económica". En *Estudios públicos*, 60. Centro de Estudios Públicos.
- LARROULET, Cristián (1984). "Reflexiones en Torno al Estado Empresario en Chile". En *Estudios Públicos*, 22. Centro de Estudios Públicos, págs. 129-151.

- LONGO, Francisco (1999). "Burocracia y Posburocracia en el Diseño Organizativo". En LOSADA, Carlos (Ed.) (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- LONGO, Francisco (2001) "La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad". En BID, Documento de trabajo: *Red de Gestión Pública y Transparencia*. Washington D.C.
- LONGO, Francisco (2004a). *Mérito y Flexibilidad. La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público*. Paidós Ibérica. Barcelona.
- LONGO, Francisco (2004b). "La Calidad de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: una Metodología de Evaluación". En *Reforma y Democracia*, N°28.
- LONGO, Francisco (2005a). "La Gestión del Empleo en América Latina. Ejes de un Diagnóstico Institucional Comparado". En X Congreso CLAD en Santiago de Chile.
- LONGO, Francisco (2005b). "La Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función pública: Obstáculos y Estrategias de Reforma". En *Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- LONGO, Francisco (2006). Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". En Banco Interamericano de desarrollo, *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington D.C.
- LONGO, Francisco & RAMIÓ, Carles. Editores (2008). *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Fundación CIBOD. Barcelona
- LOSADA, Carlos (Ed.) (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- MACIONIS, John & PLUMMER, Ken (2007). *Sociología*. Pearson Prentice Hall. Madrid.

- MAQUIAVELO, Nicolás (1987). *Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio*. Alianza. Madrid.
- MÁIZ, Ramón (2002). “La Corrupción como Mecanismo de Autorrefuerzo del Clientelismo Político”. En *Cuadernos en la Red de Cuadernos de Trabajo, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid.
- MÁIZ, Ramón (2005). “El Clientelismo de Partido y la Corrupción Política”. En *Instituciones y Procesos Políticos*. N° 35 fuera de colección, págs. 363-390. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MAP, Ministerio de Administraciones Públicas (1997). *Modelos de Función Pública Comparada*. Boletín Oficial del Estado de España.
- MARÍ-KLOSE, Pau (2000). “Elección Racional”. En *Cuadernos Metodológicos del Centro de Investigaciones Sociológicas CIS*, N° 29. Madrid.
- MARCEL, Mario (2002). “Las Opciones para la Reforma del Estado de Chile”. En Centro de Estudios Públicos, *Reforma del Estado*. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. CEP. Santiago de Chile
- MARTÍNEZ, Rafael (2003a). Tesis Doctoral “El Servicio Civil de Carrera como Instrumento para el Fortalecimiento de la Administración Pública en México”. Programa doctorado Gobierno y Administración Pública. Instituto Ortega y Gasset – Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- MARTÍNEZ, Rafael (2003b). *La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- MARTÍNEZ, Rafael (2005). *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Porrúa. México Distrito Federal.
- MARTÍNEZ, Rafael (2008). “Tendencias Actuales en la Profesionalización de la Función Pública en Latinoamérica: Buenas y Malas Noticias”. En *Revista Enfoques*, N° 9, págs. 127-143. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile.
- MCPHEEE, Meter (2003). *La Revolución Francesa 1789 – 1799*. Crítica. Barcelona.
- MENDEZ, José Luis (2008). “La Reforma Administrativa y de Gestión del Personal en América Latina”. *XIII Congreso CLAD*, Buenos Aires.
- MERTON, Robert (2002). *Teoría y Estructuras Sociales*. Fondo Cultura Económica. México Distrito Federal.

- MESA, Adela (2000). "La Politización de las Estructuras Administrativas de las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Ciencia Política*. Volumen 1, N°2, págs. 211-235.
- MONEY, James (1958). *Principios de Organización*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.
- MOORE, Clement Henry (1986). "Ideología Clientelista y Cambio Político: Redes Ficticias en Egipto y en Tunicia". En GELLNER, Ernest y otros, *Patronos y clientes*. Jucar Universidad. Barcelona.
- MORENO, Javier (1995). "El Clientelismo Político en la España de la Restauración". Documentos de trabajo, *Historia Contemporánea 0595*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. 1995. Madrid.
- MUÑOZ, Waleska (2007). "El Servicio Civil. Una Necesidad para una Administración Posburocrática". En *Revista Economía y Administrativa*, N° 69, págs. 39-56. FACEA-Universidad de Concepción. Concepción.
- MUÑOZ, Waleska (2008). "Cuando el Mérito Acentúa la Desigualdad". En *Revista Enfoques*, N° 9, págs. 247-261. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile.
- NIETO, A. (1962). *El Mito de la Administración Prusiana*. Instituto García Oviedo. Sevilla.
- NIETO, A. (1976). *La Burocracia*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.
- OCDE (1995), *Flexibilidad en la Gestión del Personal en la Administración Pública*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca, Coord. (1995). *La Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Ed. Complutense. Madrid.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (1996). "La Gestión de los Servicios Públicos y la Evaluación del Rendimiento". En *Revista Galega de Administración Pública*. Págs. 11-33. Santiago de Compostela.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca, coord. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2006). *Manual de Organización Administrativa del Estado*. Síntesis. Madrid

- ORTEGA Y GASSET, José (2005). *La Rebelión de las Masas*. Espasa Calpe. Madrid.
- OVIEDO, Tarcisio (2003). *El Municipio*. Obra inédita
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1997). *La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector público*. Paidós. Barcelona.
- OSZLAK, Oscar (2001). "El Servicio Civil en América latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro". En *VI Congreso del CLAD*, Buenos Aires.
- PANTOJA, Rolando (1995). *Estatuto Administrativo Interpretado de los Funcionarios Municipales*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile
- PARAMIO, Ludolfo (2004). "Reforma Política y Reforma del Estado". En *Reforma y Democracia*, N°30. Págs. 61-82. Caracas.
- PARDO, María del Carmen (2005a). "El Servicio Profesional de Carrera en México". En *X Congreso CLAD en Santiago de Chile*.
- PARDO, María del Carmen (2005b). "El Servicio Profesional de Carrera en México: De la Tradición al Cambio". En *Foro Internacional*, N°182. Págs. 599-634. Colegio de México.
- PARRADO, Salvador (2000). "The Development and Current Features of the Spanish Civil Service System". En BEKKE, Hans & VAN DER MEER, Frits, *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. S.I.
- PARRADO, Salvador (2008). "Los Intentos de Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y en República Dominicana". En LONGO, Francisco & RAMIÓ, Carles, *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Fundación CIBOD. Barcelona.
- PÉREZ, Víctor (1978). *Estado, Burocracia y Sociedad Civil. Discusión Crítica, Desarrollos y Alternativas a la Teoría Política de Kart Marx*. Alfaguara. Madrid.
- PETERS, Guy B. (1999). *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.
- PETERS, Guy B (2003) *El Nuevo Institucionalismo*. Gedisa. Barcelona.

- PILOWSKY, Jaime (2002). "Modernización del Estado y Directivos Públicos: el Caso Chileno". En *Papeles de trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Pres. Oxford.
- PRATS, Joan (1998). "Servicio y Gobernabilidad Democrática". En *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. N°1, págs. 21-68.
- PRATS, Joan (1999). "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y Regímenes Jurídicos y Gerenciales Requeridos para su Eficiencia". En LOSADA, Carlos (Ed.), *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- PRATS, Joan (2005). *De la Burocracia al Management, del Manegement a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- RAMIÓ, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos. Madrid.
- RAMIÓ, Carles (2001). "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional". En *Reforma y Democracia*, N° 21, págs. 75-115.
- RAMIÓ, Carles & Salvador, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona.
- RAWLS, John (2002). *La Justicia como Equidad*. Paidós. Barcelona.
- RAWLS, John (2002). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- REHREN, Alfredo (2002). "El Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado de Chile". En *Centro de Estudios Públicos, Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. CEP. Santiago de Chile.
- RICHARD, Sue (1995). "Flexibilidad en la Gestión del Personal. Algunas Comparaciones entre el Sector Público y el Sector Privado". En OCDE, *Flexibilidad en la Gestión del Personal en la Administración Pública*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

- RODRIGUEZ, Ana & ITURBURU, Mónica (2005). "Capacidades de la Burocracia y Desarrollo del Servicio Civil: ¿Cuál es el Papel de los Jefes y Supervisores?". En *X Congreso CLAD* de Santiago de Chile.
- ROMÁN, Laura (1997). "Política y Administración. Algunas Notas sobre el Origen y la Evolución del Debate Teórico". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 98 (oct.-nov.). págs. 115-135.
- SALINAS, Dagoberto (2010). *¿A Cuántos y a Quiénes Preguntar?. Una Aproximación al Muestreo Cuantitativo y Cualitativo en Investigación Social y Educativa*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso.
- SALVADOR, Miquel (2001). "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas". En *Reforma y Democracia*, N°20, págs. 73-108.
- SAYARI, Sabri (1986). "El Patronazgo Político en Turquía". En GELLNER, Ernest y otros, *Patronos y Clientes*. Jucar Universidad. Barcelona.
- SUBIRATS, Joan & VILANOVA, Pere, Editores (1981). *La Evolución del Estado en el Pensamiento Político*. Petrel. Barcelona.
- VILLORIA, Manuel (1996). *La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia*. Instituto Nacional de Administración Pública – Boletín Oficial del Estado de España.
- VILLORIA, Manuel (1999). "El Papel de la Burocracia en la Transición y Consolidación de la Democracia Española: Primera Aproximación" En *Revista Española de Ciencia Política*. N° 1. Págs. 97-126.
- VILLORIA, Manuel (2000). *Ética Pública y Corrupción. Curso de Ética Administrativa*. Tecnos – UPF. Madrid.
- VILLORIA, Manuel (2006). *La Corrupción Política*. Síntesis. Madrid.
- VILLORIA, Manuel (2007). *El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnósticos, Causas y Propuestas*. INAP. Madrid.
- VILLORIA, Manuel & DEL PINO, Eloísa (1997). *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos. Madrid.
- WALZER, Michel (1997). *Las Esferas de la Justicia. Una Defensa del Pluralismo y la Igualdad*. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal.

- WEBER, Max (1985). *¿Qué es la Burocracia?*. Leviatán. Buenos Aires.
- WEBER, Max (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Madrid..
- WEBER, Max (2007). *La Política como Profesión*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- WILSON, Woodrow (1887). "The Study of Public Administration". En *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, págs. 197-222.
- YOUNG, Michael (1964). *El Triunfo de la Meritocracia. 1870 – 2033. I.C. + esfuerzo=mérito*. Tecnos. Madrid.
- ZANOBINI, Guido (1958A). *Corso di Diritto Administrativo, Volume primo Principi Generali*. Dott. A. Giuffrè. Milano
- ZANOBINI, Guido (1958B). *Corso di Diritto Administrativo, Volume quinto le principali manifestazione dell'azione amministrativa*. Dott. A. Giuffrè. Milano.
- ZUCKERMAN, Alan (1986). "La Política de Clientela en Italia". En GELLNER, Ernest y otros, *Patronos y Clientes*. Jucar Universidad. Barcelona.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2006). "El Institucionalismo Centrado en los Actores: una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas". En *Revista de Ciencia Política*, volumen 26, número 1. Pág. 67 – 83.
- ZUVANIC, Laura., IACOVIELLO, Mercedes & DALBOSCO, Hugo (2004), "Construcción de Capacidades Estatales y Consolidación del Régimen de Servicio Civil: Algunas Reflexiones sobre la Situación en América Latina". En IX Congreso CLAD de Madrid.
- ZUVANIC, Laura & IACOVIELLO, Mercedes (2005). "Institucionalización y Burocracia en América Latina". En X Congreso CLAD de Santiago de Chile.

#### Documentos Institucionales:

- Asamblea Nacional Constituyente francesa (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2006). *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington D.C.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América latina*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2002). *Declaración de Santo Domingo*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, CIFP
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*.
- Dirección de Presupuesto Chile, DIPRES (2001). *Diagnóstico: Situación de los Funcionarios del Sector Público. Presentación en el Marco del Diálogo Gobierno-Anef*.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (1992 y 2008). *Manual de Gestión Municipal. Serie Descentralización*.

#### Webgrafía:

- PELÁEZ, Johanna; CÓRDOVA, Edgar & CHAGUACEDA, Armando (2009). Participación Ciudadana y Reforma del Estado en Venezuela. [En línea], [Ref. 17 de agosto de 2011]. Disponible en web: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal26/06pela.pdf>>
- Servicio Civil, SC (2011). *Reporte Estadístico Mensual. Septiembre de 2011*. [en línea]. Disponible en web: <[http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20estadistico\\_septiembre2011.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20estadistico_septiembre2011.pdf)>
- Sistema de Información Municipal, SINIM. Datos Estadísticos. Disponible en web: <<http://www.sinim.cl>>


#### Textos legales

- Constitución de la República de Chile, año 1818


- Constitución de la República de Chile, año 1822
- Constitución de la República de Chile, año 1823
- Constitución de la República de Chile, año 1828
- Constitución de la República de Chile, año 1833
- Constitución de la República de Chile, año 1925
- Constitución de la República de Chile, año 1980
- Chile, Decreto con Fuerza de Ley 338 / 1960. Estatuto Administrativo
- Chile, Ley nº 18.575, Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado
- Chile, Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Chile, Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- Chile, Ley 18.834, Estatuto Administrativo.
- Chile, Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales
- Chile, Ley 19.280 modifica ley nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades
- Chile, Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado
- Chile, Decreto Ley 3.551, de diciembre de 1980 que fija normas sobre remuneraciones y sobre personal para el sector público

## **ANEXOS**

## Anexo 1 Planta Ilustre Municipalidad de Concepción



Legislación chilena



Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

---

Tipo Norma	:Decreto con Fuerza de Ley 44; Decreto con Fuerza de Ley 44-19280
Fecha Publicación	:25-07-1994
Fecha Promulgación	:15-06-1994
Organismo	:MINISTERIO DEL INTERIOR
Título	:ADECUA, MODIFICA Y ESTABLECE PLANTA DE PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION
Tipo Version	:Unica De : 25-07-1994
Inicio Vigencia	:25-07-1994
Id Norma	:4259
URL	: <a href="http://www.leychile.cl/N?i=4259&amp;f=1994-07-25&amp;p=">http://www.leychile.cl/N?i=4259&amp;f=1994-07-25&amp;p=</a>

ADECUA, MODIFICA Y ESTABLECE PLANTA DE PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION  
Santiago, 15 de Junio de 1994.- Hoy se decretó lo que sigue:  
D.F.L. Núm. 44-19.280.- Visto: Las facultades otorgadas por el artículo 2° de la Ley N° 19.280, dicto el siguiente:  
Decreto con fuerza de ley:

Artículo 1°.- Adécuanse la planta y escalafones del personal de la Municipalidad de Concepción a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley N° 18.883, en la forma que se señala:

NOTA: VER DIARIO OFICIAL N° 34.923 DE 25 DE JULIO DE 1994, PAGINA 3.

Artículo 2°.- De conformidad a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 19.280 modifícase la planta de personal de la Municipalidad de Concepción en el siguiente sentido:

A.- Créanse los cargos que se señalan:

Planta	Ecalafón Especialidad/Cargo	Grado	N° Cargos
Directivos	Directivos	4°	2
	Directivo	5°	1
	Directivos	6°	2
Profesionales	Profesionales	6°	1
	Profesionales	7°	14
	Profesionales	8°	2
	Profesionales	9°	11
	Profesionales	10°	2
	Profesionales	11°	11
	Arquitectos	Arquitectos	7°
	Arquitectos	8°	4
Jefaturas	Jefaturas	8°	2
	Jefatura	9°	1
	Jefaturas	11°	3
	Jefatura	12°	1
Técnicos	Técnicos	10°	4
	Técnicos	12°	3
	Técnicos	14°	12

[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Administrativos	Administrativos	15°	3
	Administrativos	16°	77
Auxiliares	Choferes	17°	9
	Choferes		
	Auxiliares	17°	6
	Auxiliares		
TOTAL CARGOS			172

B.- Suprímese los cargos que se indican:

Planta	Escala-fón Especialidad/Cargo	Grado	N° Cargos
Profesionales	Profesionales	12°	2
Técnicos	Técnicos	13°	3
	Técnico	15°	1
	Técnicos	16°	2
	Técnico	17°	1
Administrativos	Administrativo	14°	1
	Administrativos	17°	2
Auxiliares	Auxiliares	16°	5
	Auxiliares	18°	15
	Auxiliares	19°	14
TOTAL CARGOS			46

C.- Modifícanse los grados de los cargos que se indican:

Planta	Escala-fón Especialidad/Cargo	Grado Actual	Grado Modificado	N° Cargos
Alcaldes	Alcalde	2°	1°	1
Directivos	Directivo	5°	4°	1
	Asesor Jurídico	5°	4°	1
	Director de Administración y Finanzas	6°	5°	1
	Secretario Comunal	7°	6°	1
	Planificación y Coordinación y Directivos	7°	6°	2
Profesionales	Arquitectos	7°	6°	2
	Arquitectos	8°	7°	1
	Arquitecto	10°	8°	1
	Profesionales Profesional	7°	6°	1
	Profesional	8°	7°	1
	Profesionales	9°	8°	4
	Profesional	10°	8°	1
	Profesionales	10°	9°	5
	Profesionales	11°	9°	2
Jefaturas	Jefaturas	9°	8°	2

	Jefatura	10°	8°	1
	Jefatura	11°	10°	1
	Jefatura	12°	11°	1
Técnicos	Técnicos	11°	10°	3
	Técnicos	12°	11°	2
	Técnicos	13°	12°	2
	Técnicos	14°	13°	3
	Técnicos	15°	14°	4
Administrativos	Administrativos	13°	12°	3
	Administrativos	14°	12°	19
	Administrativos	14°	13°	10
	Administrativos	15°	13°	19
	Administrativos	15°	14°	19
	Administrativos	16°	14°	4
	Administrativo	17°	15°	1
Auxiliares	Auxiliares			
	Auxiliares	15°	14°	9
	Auxiliares	16°	14°	9
	Auxiliares	16°	15°	28
	Auxiliares	17°	15°	6
	Auxiliares	17°	16°	29
	Auxiliares	18°	15°	2
	Auxiliares	18°	16°	4
	Auxiliares	18°	17°	18
	Auxiliar	19°	17°	1
	Auxiliar	19°	18°	1
	Choferes			
	Choferes	15°	14°	10
	Choferes	16°	14°	8
	Choferes	16°	15°	16
	Choferes	17°	15°	5
	Choferes	17°	16°	4
	Choferes	18°	16°	2
	Choferes	18°	17°	3
	Chofer	19°	17°	1

Artículo 3°.- Establécese la planta de personal de la Municipalidad de Concepción:

Planta	Ecalafón Especialidad/Cargos	Grado	N° Cargos
Alcaldes	Alcalde	1°	1
Directivos	Juez 1er. Juzgado de Policía Local	3°	1
	Juez 2do. Juzgado de Policía Local	3°	1
	Juez 3er. Juzgado de Policía Local	3°	1
	Administrador Municipal	3°	1
	Director de Obras Municipales	4°	1
	Asesor Jurídico	4°	1
	Directivos	4°	3
	Director de Tránsito y Transporte Público	5°	1
	Director de Administración y Finanzas	5°	1
	Directivo	5°	1
	Secretario Municipal	6°	1
	Director de Desarrollo comunitario	6°	1
	Secretario Comunal de Planificación y Coordinación	6°	1
	Directivos	6°	5

Profesionales	Arquitectos		
	Arquitectos	6°	3
	Arquitectos	7°	2
	Arquitectos	8°	5
	Profesionales		
	Secretarios Abogados Juzgados de Policía Local	6°	3
	Profesionales	6°	3
	Profesionales	7°	21
	Profesionales	8°	12
	Profesionales	9°	22
	Profesionales	10°	2
Profesionales	11°	11	
Profesionales Ley N° 15.076 44 hrs./s.			
Jefaturas	Jefaturas	8°	5
	Jefaturas	9°	2
	Jefatura	10°	1
	Jefaturas	11°	6
	Jefaturas	12°	2
Técnicos	Técnicos	10°	12
	Técnicos	11°	7
	Técnicos	12°	6
	Técnicos	13°	3
	Técnicos	14°	18
Administrativos	Administrativos	12°	32
	Administrativos	13°	29
	Administrativos	14°	23
	Administrativos	15°	6
	Administrativos	16°	78
Auxiliares	Auxiliares		
	Auxiliares	14°	20
	Auxiliares	15°	36
	Auxiliares	16°	33
	Auxiliares	17°	26
	Auxiliar	18°	1
	Choferes		
	Choferes	14°	18
	Choferes	15°	21
	Choferes	16°	6
Choferes	17°	13	

TOTAL CARGOS 509

Más 44 horas/s.  
Profesionales Ley N° 15.076.

Artículo 4°.- Fíjense los siguientes requisitos específicos para el desempeño de los cargos que se mencionan:

Planta	Ecalafón Especialidad/ Cargo	Grado	Requisitos
Directivos	Directivos	4°	Un cargo requerirá título de Arquitecto y a lo menos dos años de experiencia profesional.
			Un cargo requerirá

			título de Ingeniero Comercial o de Ingeniero Civil o de Contador Auditor.
	Directivo	5°	Título de Ingeniero Civil y a lo menos dos años de experiencia profesional.
	Directivo	6°	Un cargo requerirá título de Sociólogo o de Periodista y a lo menos dos años de experiencia profesional.
Profesionales	Profesionales		Un cargo requerirá título de Ingeniero Civil en Informática.
	Profesionales	6°	Un cargo requerirá título de Abogado. Un cargo requerirá Título de Ingeniero Civil o de Constructor Civil.
	Profesionales	7°	Un cargo requerirá título de Periodista y a lo menos un año de experiencia profesional.
			Dos cargos requerirán título de abogado.
			Un cargo requerirá título de Ingeniero Comercial, a lo menos un año de experiencia profesional y Curso de Formulación y Evaluación de Proyectos.
			Un cargo requerirá título de Ingeniero de Ejecución en Tránsito.
			Un cargo requerirá título de Ingeniero Civil.
			Un cargo requerirá Título de Ingeniero Civil o de Ingeniero Comercial.
			Tres cargos requerirán título de Contador Auditor o de Ingeniero Comercial.
			Un cargo requerirá

			título de Sociólogo y a lo menos un año de experiencia profesional.
			Un cargo requerirá Título de Biólogo Marino y a lo menos un año de experiencia profesional.
Profesionales	8°		Un cargo requerirá título de Ingeniero de Ejecución en Informática y/o en Computación y a lo menos un año de experiencia profesional.
			Un cargo requerirá título de Ingeniero de Ejecución en Computación y/o en Informática.
			Un cargo requerirá título de Constructor Civil y a lo menos un año de experiencia profesional.
Profesionales	9°		Tres cargos requerirán título de Constructor Civil.
			Tres cargos requerirán título de Contador Auditor.
Jefaturas	Jefatura	8°	Un cargo requerirá título de Técnico Universitario en Computación.
Técnicos	Técnicos	10°	Dos cargos requerirán título de Programador en Computación.
			Un cargo requerirá título de Técnico en Turismo.
			Tres cargos requerirán título de Técnico Mecánico.

Anótese, tómese razón, regístrese, comuníquese y publíquese.- GERMAN CORREA DIAZ, Vicepresidente de la República.- Belisario Velasco Baraona, Ministro del Interior (S).- Eduardo Aninat Ureta, Ministro de Hacienda.  
Lo que transcribo a usted para su conocimiento.- Saluda a Ud.- Jorge Rodríguez Grossi, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

**Anexo 2:**  
Carta dirigida a los Alcaldes

Ciudad Universitaria, enero 2008

00/08

Señor

\_\_\_\_\_-  
Alcalde  
Ilustre Municipalidad de \_\_\_\_\_-  
Presente

De mi consideración

Junto con saludarle, la presente tiene por motivo señalar que quien suscribe se encuentra realizando una investigación, al alero del departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, denominada: "Servicio Civil en el ámbito local ", en el cual uno de los sujetos de estudios corresponde al personal a contrata con los cuales han contado los municipios de la Octava Región en determinados espacios de tiempo. Es por ello, que quisiéramos solicitar por medio de usted, se nos facilite la nomina del personal a contrata vigente en las siguientes fechas:

- 31 de diciembre de 2000
- 01 de enero de 2001
- 31 de diciembre de 2004
- 01 de enero de 2005

Agradeciendo desde ya su valiosa ayuda para esta investigación, se despide atentamente

Prof. Waleska Muñoz Aravena  
Departamento Administración Pública y Ciencia Política

Mayo, 05 de 2008  
Nº 01/08

Señor

\_\_\_\_\_  
Alcalde  
Ilustre Municipalidad de \_\_\_\_\_--  
Presente

De mi consideración

En relación a una carta despachada en el mes de enero, solicitando información respecto a la nomina del personal a contrata vigente en las siguientes fechas: 31 de diciembre de 2000 y 2004; y 01 de enero de 2001 y 2005, datos de los cuales no hemos recibido respuesta, quisiera reiterar la solicitud por cuanto dicha información es fundamental para el buen desarrollo del estudio que se está realizando.

Le recuerdo que esta investigación se encuentra al alero del departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, denominada: "Servicio Civil en el ámbito local ", en el cual uno de los sujetos de estudios corresponde al personal a contrata con los cuales han contado los municipios de la Octava Región en determinados espacios de tiempo y además se le señala que la información obtenida no tendrá ningún otro uso, que el destinado a la investigación académica.

Agradeciendo desde ya su valiosa ayuda para este estudio, se despide atentamente

Prof. Waleska Muñoz Aravena  
Departamento Administración Pública y Ciencia Política

**Anexo 3:**

Carta respuesta a negativa Ilustre Municipalidad de Los Ángeles

Ciudad Universitaria, mayo 2008

N ° 02/08

Señor  
Joel Rosales Guzmán  
Alcalde  
Ilustre Municipalidad de Los Ángeles  
Presente

**Ref: Solicita la entrega de información que indica de conformidad a Art. 13 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado**

De mi consideración

Con fecha 1 de abril de 2008, el Sr. Juan Marchant Peñas, Director de Administración y Finanzas de la I. Municipalidad de los Angeles, ha suscrito el ORD N° 496 en el cual responde una petición previa que le hiciera en donde le solicitaba determinadas nóminas del Personal a Contrata de la Municipalidad. Específicamente lo que solicitaba en ella y reitero por la presente es la nomina del personal a contrata vigente en las fechas siguientes: a) 31 de diciembre de 2000; b) 1 de enero de 2001; c) 31 de diciembre de 2004 y; d) 1 de enero de 2005.

En dicha respuesta, indica el funcionario referido, que no accederá a mi solicitud en razón que “los organismos públicos están limitados para el trato y difusión de los datos personales de los funcionarios, según lo establece la Ley N° 19.812 sobre Protección de datos de carácter personal”. Esta respuesta se fundaría en un pronunciamiento emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Municipalidad.

En virtud de esa respuesta es que acudo a Ud., en su calidad de Autoridad máxima de la I. Municipalidad, con el objeto de que modifique el criterio de la referida autoridad y, de conformidad al Art. 13 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, acceda a la petición que he remitido. Todo ello, de conformidad a las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

1. De conformidad al Art. 13 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa. “La función pública – indica esa norma – se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los

procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

De forma categórica establece aquella norma que “son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”. “En caso de que la información referida en los incisos anteriores – prosigue la norma – no se encuentre a disposición del público de modo permanente, el interesado tendrá derecho a requerirla por escrito al jefe del servicio respectivo”. El art. 98 inciso 2º de la Ley de Municipalidades reafirma también esta idea al señalar que “la información y documentos municipales son públicos”.

De forma aún más enfática, establece aquel art. 13 que “*las únicas causales* en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias; el que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; la oposición deducida en tiempo y forma por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos; el que la divulgación o entrega de los documentos o antecedentes requeridos afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas, según calificación fundada efectuada por el jefe superior del órgano requerido, y el que la publicidad afecte la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Como puede apreciarse, ninguna de estas causales, concurre en el presente caso y, por ende, nada justifica la negativa a entregar la información requerida.

2. Por otra parte, cabe indicar que la ley N° 19.812, ley que se utiliza como argumento para negar nuestra petición y que sólo es una ley modificatoria de la Ley N° 19.628, esta última ley sobre protección a la vida privada, es totalmente inaplicable a este caso por dos razones principales. La primera, es que la situación en que nos encontramos se enmarca dentro la regulación del acceso a información pública la cual posee una regulación específica en la antedicha Ley 18.575 que debe ser privilegiada ante cualquier otro tipo de regulación general.

La segunda razón es que la Ley sobre protección a la vida privada sólo pretende regular la actividad de “tratamiento de datos” de carácter personal “en registros o bancos de datos”. Los nombres del personal a contrata de la Municipalidad, en cambio, no se insertan en ninguna política de tratamiento de datos ni están contenidos en ningún “Banco de Datos” toda vez que la Municipalidad no realiza tratamiento alguno con ellos. Lo contrario llevaría a concluir que cualquier conjunto de datos sobre personas estaría sometido a estas reglas de secreto, lo cual es manifiestamente contrario a las reglas mínimas sobre publicidad de actos administrativos y probidad administrativa.

En realidad, esta ley tiene como campo de aplicación el tratamiento de bancos o registros de datos, todos los cuales, en efecto, deben ser inscritos como tales ante el Registro Civil en un Registro público en cumplimiento del

Art. 22 de aquella ley. Es de suponer, sin embargo, que en este caso no existe dicha inscripción precisamente porque no se está en presencia de un “banco de datos personales” con el cual se quieran realizar labores de tratamiento de ellos.

Por otra parte, y siguiendo la nomenclatura de la referida Ley, los datos que he solicitado no son de aquellos definidos como “datos sensibles”. Tampoco son datos relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial. Lo único que se requiere son el número y nombres del personal a contrata de la Municipalidad.

Finalmente, cabe indicar que la protección a las personas que posiblemente puedan verse afectadas por la entrega de la información que he solicitado – afectación que es altamente improbable – poseen un procedimiento específico para hacer valer sus derechos, establecido en el Art. 13, inciso 6º de la Ley 18.575, procedimiento el cual, también por especialidad, rige con preferencia a todo otro tipo de normas de carácter general.

3. Cabe precisar además que la investigación que conduzco tiene como campo de análisis 52 de las 54 Municipalidades de la Provincia del Bio-Bio, a todas las cuales les he remitido la misma petición. Hasta la fecha, gran parte de ellas me han hecho llegar, sin dilación, la nómina completa de los contratados y sólo la Municipalidad que Ud. Dirige se ha negado a ello. Este hecho genera una grave desigualdad en el acceso a documentos públicos tan básicos como el número y nombre de las personas contratadas por ella y transforma esta actitud en un hecho de relevancia comunal para la opinión pública.

4. Finalmente, y a mayor abundamiento, cabe indicar que el proyecto de investigación que conduzco sólo pretende obtener conclusiones generales, desde la perspectiva de la ciencia política, acerca de la movilidad y status de los funcionarios a contrata y en ningún caso pretende contener críticas particularizadas a una específica administración municipal.

De conformidad a todo lo indicado, y siguiendo el procedimiento establecido en el Art. 13 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, es que solicito a Ud., tenga a bien acoger la petición referida accediendo a la entrega de la información pública solicitada.

Le saluda atentamente,

Prof. Waleska Muñoz Aravena  
Departamento Administración Pública y Ciencia Política

**Anexo 4:**

Carta solicitando entrevista alcaldesa Ilustre Municipalidad de Concepción

Agosto 20 de 2009  
Nº 60/09

Señora  
Jacqueline Van Rysselberghe Herrera  
Alcaldesa  
Ilustre Municipalidad de Concepción  
Presente

De mi consideración

En relación a respuesta anteriormente dada a carta de la suscrita fechada el día 08 de mayo de 2008, para la investigación que se encuentra al alero del departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, denominada: "Servicio Civil en el ámbito local", y para darle la continuidad y validez, es que se solicita una entrevista que con usted, cuyo tema central a tratar será sobre el personal municipal. Se reitera que la información obtenida no tendrá ningún otro uso, sino el destinado a la investigación académica.

Agradeciendo desde ya su valiosa colaboración para este estudio, se despide atentamente

Prof. Waleska Muñoz Aravena  
Departamento Administración Pública y Ciencia Política

### Anexo 5

## Copia respuesta de la Municipalidad de San Pedro de la Paz, respecto a la nómina del personal a contrata



### MUNICIPALIDAD SAN PEDRO DE LA PAZ

#### NÓMINA PERSONAL A CONTRATA AL 31.12.2000

Nº	Nombre	Escalafón	Grado
1	Ulises Lari Silva	Profesional	5
2	Hanne Utreras Payrin	Profesional	7
3	Jaime Ortiz Muñoz	Técnico	10
4	Manuel Viguera Seguel	Administrativo	12
5	Ana María Zappettini Cappanera	Administrativo	12
6	Paulina Hinojosa Montecinos	Administrativo	12
7	Miguel A. Sanhueza Puente	Administrativo	12
8	Ricardo Uribe Vergara	Administrativo	12
9	Rodrigo Martínez Montalba	Administrativo	12
10	Claudia Espinoza Alarcón	Administrativo	12
11	Julio Arroyo Aguayo	Administrativo	12
12	Marión Abdala Gutiérrez	Administrativo	12
13	Marty Reyes Muñoz	Administrativo	12
14	Julia Guzmán Sandoval	Administrativo	12
15	Eloy Silva Inostroza	Administrativo	12
16	María Cecilia Jara Aravena	Administrativo	13
17	Rosa Pastenes Valladares	Administrativo	13
18	Nelson Manríquez Vargas	Administrativo	14
19	Gabriela Benavente Jimenez	Administrativo	15
20	Cecilia Salazar Sanhueza	Administrativo	15
21	Yobely Silva Coronado	Administrativo	15
22	Laura Espinoza Arévalo	Administrativo	15
23	Maritza Maldonado Moraga	Administrativo	15
24	Sandra Chamblas Espinoza	Administrativo	15
25	Carlos Reyes Mellado	Administrativo	16



**MUNICIPALIDAD SAN PEDRO DE LA PAZ**

**NÓMINA PERSONAL A CONTRATA AL 01.01.2001**

<b>Nº</b>	<b>Nombre</b>	<b>Escalafón</b>	<b>Grado</b>
1	Ulises Lari Silva	Profesional	5
2	Rodrigo Ulloa Tesser	Profesional	7
3	Paola Peña Guzmán	Profesional	9
4	Sergio Elgueta Silva	Técnico	10
5	Manuel Viguera Seguel	Administrativo	12
6	Ana María Zappettini Cappanera	Administrativo	12
7	Miguel A. Sanhueza Puente	Administrativo	12
8	Ricardo Uribe Vergara	Administrativo	12
9	Claudia Espinoza Alarcón	Administrativo	12
10	Julio Arroyo Aguayo	Administrativo	12
11	Marión Abdala Gutiérrez	Administrativo	12
12	Marty Reyes Muñoz	Administrativo	12
13	Julia Guzmán Sandoval	Administrativo	12
14	Eloy Silva Inostroza	Administrativo	12
15	María Cecilia Jara Aravena	Administrativo	13
16	Verónica Jara González	Administrativo	13
17	Patricio Saldaña Saldaña	Administrativo	13
18	Nelson Manríquez Vargas	Administrativo	14
19	Gabriela Benavente Jiménez	Administrativo	14
20	Sandra Chamblas Espinoza	Administrativo	14
21	Yobely Silva Coronado	Administrativo	15
22	Laura Espinoza Arévalo	Administrativo	15
23	Carlos Reyes Mellado	Administrativo	16



**MUNICIPALIDAD SAN PEDRO DE LA PAZ**

**NÓMINA PERSONAL A CONTRATA AL 12.12.2004**

Nº	Nombre	Escalafón	Grado
1	Ulises Lari Silva	Profesional	5
2	Luz M. Muñoz Zegers	Profesional	8
3	Paola Peña Guzmán	Profesional	9
4	Claudia Bustamante Rivera	Profesional	9
5	Patricio Bernal Aguayo	Profesional	9
6	Marty Reyes Muñoz	Técnico	10
7	Eloy Silva Inostroza	Administrativo	12
8	Marión Abdala Gutiérrez	Administrativo	12
9	Julio Arroyo Aguayo	Administrativo	12
10	Julia Guzmán Sandoval	Administrativo	12
11	Nelson Manríquez Vargas	Administrativo	12
12	Manuel Viguera Seguel	Administrativo	12
13	Miguel A. Sanhueza Puente	Administrativo	12
14	Ana María Zappettini Cappanera	Administrativo	12
15	María Cecilia Jara Aravena	Administrativo	13
16	Angélica Muñoz Mella	Administrativo	13
17	Patricio Saldaña Saldaña	Administrativo	13
18	Gabriela Benavente Jiménez	Administrativo	14
19	Andrés Bustamante Contreras	Administrativo	15
20	Vivian Rabah Heresi	Administrativo	15
21	María L. Sommariva Sagredo	Administrativo	15
22	Silvana Ruiz Moreno	Administrativo	16
23	Rosa Inzunza Araneda	Administrativo	18
24	María T. Bustamante Arriagada	Administrativo	18
25	Francisco Flores Saldaña	Administrativo	18
26	Lehesli Tapia Rozas	Administrativo	18
27	Carlos Sáez Neira	Auxiliar	18



**MUNICIPALIDAD SAN PEDRO DE LA PAZ**

**NÓMINA PERSONAL A CONTRATA AL 01.01.2005**

<b>N°</b>	<b>Nombre</b>	<b>Escalafón</b>	<b>Grado</b>
1	Ulises Lari Silva	Profesional	5
2	María L. Muñoz Boudeguer	Profesional	7
3	Luz M. Muñoz Zegers	Profesional	8
4	Claudia Bustamante Rivera	Profesional	9
5	Patricio Bernal Aguayo	Profesional	9
6	Marty Reyes Muñoz	Técnico	10
7	Vivian Rabah Heresi	Técnico	11
8	Eloy Silva Inostroza	Administrativo	12
9	Marión Abdala Gutiérrez	Administrativo	12
10	Julio Arroyo Aguayo	Administrativo	12
11	Julia Guzmán Sandoval	Administrativo	12
12	Nelson Manríquez Vargas	Administrativo	12
13	Manuel Viguera Seguel	Administrativo	12
14	Miguel A. Sanhueza Puente	Administrativo	12
15	Ana María Zappettini Cappanera	Administrativo	12
16	Rosa Pastenes Valladares	Administrativo	12
17	María Cecilia Jara Aravena	Administrativo	13
18	Angélica Muñoz Mella	Administrativo	13
19	Patricio Saldaña Saldaña	Administrativo	13
20	Gabriela Benavente Jiménez	Administrativo	14
21	Silvana Ruiz Moreno	Administrativo	14
22	Andrés Bustamante Contreras	Administrativo	15
23	Lehesli Tapia Rozas	Administrativo	15
24	María T. Bustamante Arriagada	Administrativo	17
25	Francisco Flores Saldaña	Administrativo	17
26	Rosa Inzunza Araneda	Administrativo	18
27	Carlos Sáez Neira	Auxiliar	15

## **Anexo 6**

### Pauta entrevista

#### A Alcaldes

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿De qué Municipalidad es usted Alcalde?
- ¿Cuántos periodos lleva como Alcalde.
- En términos generales, ¿usted conoce la normativa que regula al personal que trabaja en las municipalidades?
- ¿Qué tipo de personal trabaja en su municipalidad?
- ¿Aproximadamente cuantas personas que trabajan en su municipio son de confianza de usted, aparte de los cargos que la ley establece como tales? (de ser afirmativa la respuesta). De estas personas, antes de salir por primera vez elegido, ¿le ayudaron en su campaña?
- Al asumir el día 6 de diciembre de 2008, ¿se encontró con personal transitorio que usted consideraba innecesario tener? (en caso, que el alcalde sea de reciente ingreso).
- Desde que asumió la alcaldía, ¿ha debido marginar a personal a contrata y a honorarios? (De ser positiva la respuesta) En general, la causa ha sido ¿por qué este personal no cumplía con sus funciones de contratación o por qué era personal de confianza del anterior alcalde?.
- ¿Qué le parece la actual rigidez de las plantas municipales. cree necesario cambiarla? ¿Alguna ventaja tendrá dicha rigidez?
- ¿Cree usted que la ley al establecer la posibilidad de contar con personal transitorio, favorece a los municipios? ¿En qué sentido?.
- ¿Qué le parece el proyecto de reforma municipal, sobre flexibilizar en materia de personal y particularmente en materia de creación y supresión de empleos?

**Gracias por participar de esta entrevista**

A Personal de confianza (que por ley es de confianza)

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿En qué municipalidad trabaja?
- ¿Qué cargo ocupa?
- ¿Cuánto tiempo lleva en dicho cargo?
- ¿En qué se desempeñaba antes de ser nombrado en este cargo?
- ¿Cómo se enteró de este cargo de confianza? (por el partido político, llamado a concurso, etc.)
- ¿Qué criterio cree que prevaleció para ser nombrado en el cargo. Algún otro criterio secundario.
- ¿Que estudios tiene?
- ¿Le gustaría ser nombrado en un cargo de planta permanente en esta municipalidad?. ¿Por qué si o por qué no? ¿Cuál es su máximo aspiración laboral?
- ¿Se siente contento (a) en su actual cargo?
- ¿Se siente contento (a) con ser funcionario municipal?
- ¿Cree usted que el personal a contrata que hoy hay en la Municipalidad, es de confianza del alcalde?
- ¿Qué piensa del proyecto de reforma municipal sobre la atribución de crear y suprimir empleos?

**Gracias por participar de esta entrevista**

### A personal a contrata

- ¿A qué estamento pertenece hoy?
- ¿En qué Municipalidad trabaja?
- ¿En qué año se vinculó por primera vez a la Municipalidad?
- ¿Quién era el alcalde de esa época?
- ¿Bajo qué tipo de vínculo. A contrata también o a honorarios?
- ¿Cómo llegó a ese primer trabajo. Conocía a alguien, supo por casualidad, buscaba trabajo?
- ¿Ese primer trabajo fue para realizar una actividad ocasional o fue permanente en el tiempo?
- ¿Conocía al alcalde o alguien de sus asesores en esa época?
- ¿En esa época tenía militancia política, o simpatía por algún partido político? Hoy en día tiene militancia política o simpatía por algún partido político?
- ¿Qué estudios tiene?
- ¿El trabajo que hoy realiza se parece al que hizo la primera vez en que ingresó a la municipalidad?
- ¿Está en el mismo departamento en el que ingresó la primera vez?
- ¿En el puesto que hoy está, que cosas realiza de forma general?
- ¿Está contenta con las cosas que realiza?
- ¿Está contenta de trabajar en la municipalidad?
- ¿Le gustaría pasara a ser funcionario de planta?

**Gracias por participar de esta entrevista**

## A personal a honorarios

- ¿En qué Municipalidad trabaja?
- ¿A qué departamento está asignado?
- ¿En qué año se vinculó por primera vez a la Municipalidad?
- ¿Quién era el alcalde de esa época? (SI CORRESPONDE)
- ¿Bajo qué tipo de vínculo?. ¿A honorarios también o a contrata?.
- En este trabajo ¿Usted realiza una actividad ocasional o permanente en el tiempo?
- ¿Tiene una jornada horaria que cumplir?
- ¿Cómo supo de este trabajo?
- ¿Hubo algún concurso para realizar el servicio que usted cumple?
- ¿Conoce al alcalde o alguien de sus asesores?
- ¿Tiene militancia política, o simpatía por algún partido político?
- ¿Qué estudios tiene?
- ¿El trabajo que hoy realiza se parece al que hizo la primera vez en que ingresó a la municipalidad? (SI CORRESPONDE)
- ¿Está en el mismo departamento en el que ingresó la primera vez? (SI CORRESPONDE).
- En el puesto que hoy está, ¿qué cosas realiza de forma general?
- ¿Está contenta con las cosas que realiza?
- ¿Está contento de trabajar en la municipalidad?
- ¿Le gustaría pasar a ser funcionario de planta?

**Gracias por participar de esta entrevista**

### A personal de planta

- ¿A que planta pertenece hoy?
- ¿En qué año se vinculó por primera vez a la Municipalidad?.
- ¿Quién era el alcalde de esa época?
- ¿Bajo qué tipo de vínculo? a contrata, a honorarios.
- Ese primer trabajo fue para realizar una actividad ocasional o fue permanente en el tiempo.
- ¿Cómo llegó a ese primer trabajo. Conocía a alguien, supo por casualidad, buscaba trabajo?
- ¿Conocía al alcalde o alguien de sus asesores en esa época?.
- ¿En esa época tenía militancia política, o simpatía por algún partido político? ¿Hoy en día tiene militancia política o simpatía por algún partido político?
- ¿En qué año pasó a la planta. Hubo un llamado a concurso?? Supo si hubo más postulantes al cargo de planta?.
- ¿Qué estudios tiene?
- ¿El trabajo que hoy realiza se parece al que hizo la primera vez en que ingresó a la municipalidad?
- ¿Está en el mismo departamento en el que ingresó la primera vez?
- En el puesto que hoy está, ¿qué cosas realiza de forma general?
- ¿Está contenta con las cosas que realiza?
- ¿Está contenta de trabajar en la municipalidad?

**Muchas gracias por sus respuestas**

A dirigente de PROTEM.

- Tu nombre y cargo.
- ¿En que municipalidad trabajas y cuantos años llevas ligado a ella?.
- ¿Qué tipo de trabajo realizas.?
- ¿Cuántos años llevas en la directiva de la asociación sindical?
- ¿Cuántos años tiene esta asociación?
- ¿Esta asociación agrupa a qué tipo de personal: de planta, a contrata, honorarios? ¿A qué estamentos?
- Respecto al personal a contrata y en cuanto a una generalidad, ¿crees que se justifica la existencia de ellos?
- También respecto a una generalidad. ¿Crees que tienen las capacidades para ocupar sus cargos?
- Al proveer un cargo a contrata, ¿crees que alguien se preocupa de utilizar un instrumento para evaluar sus competencias?
- En la misma línea. Al proveer un cargo de planta ¿crees que alguien se preocupa de utilizar un instrumento para evaluar sus competencias?
- ¿Crees si esta figura legal es utilizada por los alcaldes para pagar favores políticos.?

**Muchas gracias por sus respuestas**

### A candidato a alcalde

- ¿Cuál es su nombre?
- ¿Representa a un partido político?. ¿Cuál?
- ¿Se había presentado con anterioridad a una elección popular?
- ¿En que trabaja actualmente?
- ¿Tiene conocimiento sobre la administración municipal?
- ¿Tiene un grupo de personas fijas que le ayudan en su campaña. Estas personas tiene un empleo remunerado en otro lugar?? Cuantas o qué porcentaje de ellas? En caso que resulte elegido el 26 de octubre, ¿todas o algunas de estas personas tiene posibilidad de entrar a la municipalidad a trabajar en ella?
- Respecto al personal de la municipalidad a la que usted postula, sabe ¿Cual es su estructura? ¿Cuál es el número de la planta, los funcionarios a contrata, a honorarios y otros que son cargo a programas públicos?
- Respecto al personal transitorio (a contrata y honorarios de pago municipal), ¿dispone de la información necesaria para estimar que sucederá con ellos, en el caso que usted resulte elegido?
- ¿Qué piensa usted de la actual rigidez de las plantas de personal?
- En general, ¿qué piensa de la figura legal del “personal a contrata”?
- ¿Cree usted que en general en este municipio su personal transitorio es un botín del actual alcalde?

**Muchas gracias por sus respuestas**

**Anexo 7**  
Formato encuesta aplicadas al personal municipal

**ENCUESTA PERSONAL DE PLANTA**  
**(es anónima)**

Usted trabaja en la I. Municipalidad de \_\_\_\_\_

**1. Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad**

- |              |                          |
|--------------|--------------------------|
| Menos de 1   | <input type="checkbox"/> |
| Entre 1 y 3  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 3 y 5  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 5 y 8  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 8 y 12 | <input type="checkbox"/> |
| Mas de 12    | <input type="checkbox"/> |

**2. Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad como personal de planta**

- |              |                          |
|--------------|--------------------------|
| Menos de 1   | <input type="checkbox"/> |
| Entre 1 y 3  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 3 y 5  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 5 y 8  | <input type="checkbox"/> |
| Entre 8 y 12 | <input type="checkbox"/> |
| Mas de 12    | <input type="checkbox"/> |

**3. Antes de ingresar a un cargo de planta, cual era su situación laboral**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| A honorarios en la misma municipalidad          | <input type="checkbox"/> |
| A Contrata en la misma municipalidad            | <input type="checkbox"/> |
| En otra Municipalidad (honorarios o a contrata) | <input type="checkbox"/> |
| En la empresa privada                           | <input type="checkbox"/> |
| Desempleado                                     | <input type="checkbox"/> |
| Estudiante                                      | <input type="checkbox"/> |
| Otro  | <input type="checkbox"/> |

**4. Para ingresar al cargo de planta, usted participó de un concurso público**

- SI  NO

**5. Como se enteró del concurso público**

- |                                     |                          |
|-------------------------------------|--------------------------|
| Fichero de la Municipalidad         | <input type="checkbox"/> |
| Pagina web de la Municipalidad      | <input type="checkbox"/> |
| En el fichero de otra municipalidad | <input type="checkbox"/> |
| Personal Municipal                  | <input type="checkbox"/> |
| En un periódico                     | <input type="checkbox"/> |
| Otro. Señale.....                   | <input type="checkbox"/> |

No corresponde

**6.** Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella.

SI  NO

**7.** Usted tenía algún contacto al interior de la municipalidad cuando participó del concurso público, que le haya ayudado a ingresar.

SI  NO

**8.** En el concurso público en el cual participó usted, debió rendir algún examen de tipo técnico, es decir, relacionado con el desempeño del cargo para el que postuló.

SI  NO

**9.** Se siente satisfecha (o) en su cargo

SI  NO

**10.** Le gusta ser funcionaria (o) Municipal

SI  NO

Desde ya, se le agradece su colaboración

**ENCUESTA PERSONAL A CONTRATA  
(es anónima)**

Usted trabaja en la I. Municipalidad de \_\_\_\_\_

1. Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad

Menos de 1	<input type="text"/>
Entre 1 y 3	<input type="text"/>
Entre 3 y 5	<input type="text"/>
Entre 5 y 8	<input type="text"/>
Entre 8 y 12	<input type="text"/>
Mas de 12	<input type="text"/>

2. Cuantos años lleva trabajando en la municipalidad "a contrata"

Menos de 1	<input type="text"/>
Entre 1 y 3	<input type="text"/>
Entre 3 y 5	<input type="text"/>
Entre 5 y 8	<input type="text"/>
Entre 8 y 12	<input type="text"/>
Mas de 12	<input type="text"/>

3. Antes de ingresar "a contrata", cual era su situación laboral

A honorarios en la misma municipalidad	<input type="text"/>
En otra Municipalidad (honorarios o a contrata)	<input type="text"/>
En la empresa privada	<input type="text"/>
Desempleado	<input type="text"/>
Estudiante	<input type="text"/>
Otro	<input type="text"/>

4. Cree usted que para ingresar a la municipalidad se debe tener un contacto al interior de ella.

SI  NO

5. Usted tiene algún contacto al interior de la municipalidad, que le ayudo para obtener el puesto que hoy ocupa

SI  NO

6. Como se enteró del puesto a contrata que hoy ocupa

Alcalde
Web de la Municipalidad
Aviso en la Municipalidad
Personal municipal
En un periódico
Otro. Señale cual.....

7. Se siente satisfecha (o) en su cargo

SI  NO

8. Le gustaría pasar a ocupar un puesto de planta

SI  NO

Desde ya, se le agradece su colaboración

**ENCUESTA PERSONAL A HONORARIOS  
(Es anónima)**

Usted se desempeña en la I. Municipalidad de \_\_\_\_\_

1. El contrato de prestación de servicios en esta Municipalidad, usted lo tiene con:

La misma Municipalidad	<input type="checkbox"/>
Un programa de Gobierno	<input type="checkbox"/>

2. Cuantos años lleva trabajando en esta municipalidad

Menos de 1	<input type="checkbox"/>
Entre 1 y 3	<input type="checkbox"/>
Entre 3 y 5	<input type="checkbox"/>
Entre 5 y 8	<input type="checkbox"/>
Entre 8 y 12	<input type="checkbox"/>
Mas de 12	<input type="checkbox"/>

3. Cuantos años lleva trabajando "a honorarios" en esta municipalidad

Menos de 1	<input type="checkbox"/>
Entre 1 y 3	<input type="checkbox"/>
Entre 3 y 5	<input type="checkbox"/>
Entre 5 y 8	<input type="checkbox"/>
Entre 8 y 12	<input type="checkbox"/>
Mas de 12	<input type="checkbox"/>

4. Cual era su situación laboral ANTES de ingresar a "honorarios", a esta Municipalidad

A contrata en la misma municipalidad	<input type="checkbox"/>
En otra Municipalidad (honorarios o a contrata)	<input type="checkbox"/>
En la empresa privada	<input type="checkbox"/>
Desempleado	<input type="checkbox"/>
Estudiante	<input type="checkbox"/>
Otro...señale	<input type="checkbox"/>

5. Cree usted que, para ingresar a la municipalidad donde ud. trabaja se debe tener un contacto al interior de ella?

SI  NO

6. Usted tiene o tuvo algún contacto al interior de la municipalidad o de quienes dirigen el programa de gobierno que se ejecutan dentro del municipio(según corresponda) que le ayudo a obtener su actual trabajo a honorarios.

SI  NO  N/C

7. Como se enteró del trabajo con contrato a honorarios que ofrecía su municipio y al cual ud. postuló y quedó seleccionado/a

Alcalde
Web de la Municipalidad
Fichero en la Municipalidad
Personal municipal
En un periódico

Otro. Señale cual.....

8. Se siente satisfecha (o) por su trabajo en la municipalidad

SI  NO

9. Le gustaría pasar a ocupar un puesto de planta

SI  (Responda la 9.1) NO  Responda la 9.2

9.1 El motivo para querer formar parte de la planta es:

Estabilidad   
Aspiración laboral   
Otro. Señale cual

9.2. El motivo para no querer formar parte de la planta es

Aspiración laboral   
Flexibilidad actual   
Otro. Señale cual

Desde ya, se le agradece su colaboración

## **Anexo 8**

Carta solicitud autorización aplicación encuesta

Junio, 02 de 2009

Nº 02/09

Señor

\_\_\_\_\_  
Alcalde  
Ilustre Municipalidad de \_\_\_\_\_ -  
Presente

De mi consideración

En relación a una carta nuestra anteriormente enviada N° 01/08 y respuesta recibida el mes de mayo del año 2008 pasado año bajo Ord. 397, y con el fin de cumplir otra etapa de la investigación sobre “Servicio Civil en el ámbito local” que se encuentra al alero del departamento de Administración Pública y Ciencia Política, quisiera solicitar a usted, su beneplácito para poder aplicar una encuesta a los funcionarios municipales (de planta y a contrata) y además del personal a honorarios que se desempeña en su Municipalidad.

Dichas encuestas es fundamental para el buen desarrollo del estudio que se está realizando. Para conocimiento del tenor de las encuestas, se adjuntan copias de ellas.

Agradeciendo desde ya su valiosa ayuda para este estudio, se despide atentamente

Prof. Waleska Muñoz Aravena  
Departamento Administración Pública y Ciencia Política

## **Anexo 9**

### **Copia llamado a concurso cargo de planta**

**I. MUNICIPALIDAD DE TOME**  
**ALCALDIA**  
**DI RECCION DE ADM. Y FINANZAS**

**BASES PARA CONCURSO PUBLICO DE ANTECEDENTES**  
**CARGO: 01 INGENIERO CIVIL O INGENIERO COMERCIAL,**  
**PLANTA PROFESIONAL GRADO 9º E. M.**

#### **1. IDENTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD**

I. MUNICIPALIDAD DE TOME, Provincia de Concepción, Octava Región del Bio Bio.  
R.U.T.: 69.150.100-0  
FONO : 2406552  
IGNACIO SERRANO 1185, TOME.

#### **2. CARACTERÍSTICAS DEL CARGO:**

a).-	Planta	:	Profesional
	Grado	:	9º E.M.
	Calidad Jurídica	:	Titular
	Cargo	:	Ingeniero Civil o Ingeniero Comercial
	Dependencia	:	Secpla
	Nº de cargos	:	01 (Uno)

#### **3. REQUISITOS PARA SU DESEMPEÑO**

##### **GENERALES**

Los establecidos en el Art. 10 y 11 de la Ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y el Art. 12 de la Ley 19.280.-

- a) Cédula de Identidad Nacional (fotocopia simple por ambos lados)
- b) Inscripción Electoral (fotocopia simple)
- c) Certificado de Situación Militar al día.
- d) Certificados de Estudios (fotocopia)
- e) Declaración Jurada Simple para acreditar que cumple con los siguientes requisitos:**

- 1) Tener Salud compatible con el desempeño del cargo.
- 2) No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones.
- 3) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni haber sido condenado o procesado por crimen o simple delito.
- 4) No estar afecto a la inhabilidad dispuesta en el artículo 56 letra b) de la Ley Nº 18.575, modificación introducida en el artículo 2 de la Ley 19.653.

Los postulantes que actualmente sean Funcionarios Públicos o Municipales, no necesitan acreditar los antecedentes indicados desde la letra **a)** a la **c)** de los requisitos generales, con excepción de los Certificados de Estudios y Declaración Jurada Simple. Además deben presentar Fotocopia del Decreto o Resolución de Nombramiento y lo señalado en los Requisitos Adicionales.

#### **ADICIONALES**

- a) Carta solicitud dirigida al Sr. Alcalde.
- b) Currículum Vitae, que especifique, entre otros aspectos, los estudios, los cursos de capacitación y experiencia laboral del postulante, acompañando toda la documentación soportante.

#### **ESPECIALES DE ACUERDO AL CARGO:**

- a) Experiencia Laboral comprobada de preferencia en Municipalidades.
- b) De preferencia con capacitación y experiencia en preparación y evaluación de proyectos.

#### **4. PRESENTACION DE ANTECEDENTES**

Las postulaciones, acompañadas de sus respectivos antecedentes, deberán presentarse en la Oficina de Partes de la I. Municipalidad de Tomé, ubicada en calle Ignacio Serrano N° 1185, Tomé, hasta las 13:00 horas del día 09 de mayo de 2008.

#### **5. FACTORES QUE SE CONSIDERAN EN EL CONCURSO :**

##### **FACTOR I. ESTUDIOS Y CURSOS DE FORMACION EDUCACIONAL Y DE CAPACITACION: Ponderación 35%**

##### **5.1. SUBFACTOR ESTUDIOS FORMALES: Ponderación 25%**

- 1) Título Profesional Universitario : 80 puntos máximo
- 2) Título Profesional Universitario con diplomado, postítulo etc. : 100 puntos máximo

##### **5.2. SUBFACTOR CURSOS DE CAPACITACION: Ponderación 10%**

- 1) Preparación y evaluación de proyectos : 60 puntos máximo
- 2) Otros cursos afines : 40 puntos máximo

##### **FACTOR II. EXPERIENCIA LABORAL : Ponderación 25% .**

##### **SUBFACTORES:**

- 1) Experiencia laboral en sector privado : 30 puntos máximo
- 2) Experiencia laboral en sector público y/o Municipalidades : 70 puntos máximo

##### **FACTOR III. APTITUDES ESPECIFICAS PARA EL DESEMPEÑO DE LA FUNCION: Ponderación 40%**

- 1) Medición con pauta de preguntas diseñadas por el Comité de Selección (Entrevista Personal)
- 2) Evaluación psicológica.

##### **Nota:**

1. En el FACTOR I, SUBFACTOR 2) y FACTOR II, se considerará como horizonte de evaluación, los últimos 5 años.

2. Aquellos postulantes que obtengan como resultado, en la suma de los puntajes ponderados de los FACTORES I y II igual o superior a 25 puntos, deberán participar de la entrevista personal aplicada por el Comité de Selección de Concurso.

3.- El Comité de Selección considerará dentro de los cinco primeros puntajes a los postulantes que participarán de una evaluación psicológica, por un profesional del área, para determinar su aptitud para el cargo.

4. Aquellos postulantes que obtengan como resultado en la suma del puntaje del FACTOR III igual o superior a 60 puntos podrán ser considerados en la terna propuesta por el Comité de Selección al Alcalde.

**6. RESOLUCION DEL CONCURSO**

El concurso se resolverá el día 28 de mayo de 2008, en el Gabinete del Sr. Alcalde.

**7. DECLARACION**

El Concurso podrá ser declarado total o parcialmente desierto, por falta de postulantes idóneos, entendiéndose que existe tal circunstancia, cuando ninguno de los postulantes alcance el puntaje mínimo establecido en el punto 5 o cuando se produzca alguna de las incompatibilidades señaladas en la Ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

**8. SELECCION Y NOTIFICACION**

El Alcalde seleccionará a una de las personas propuestas por la Comisión de Selección y notificará personalmente o por carta certificada al interesado seleccionado, quien deberá manifestar su aceptación por escrito al cargo y acompañar en original los documentos establecidos en el Art. 11 de la Ley Nº 18.883. Si así no lo hiciera, el Alcalde deberá nombrar a alguno de los otros postulantes propuestos.

**9. ACEPTACION DEL CARGO**

Una vez que el Postulante Seleccionado haya aceptado, será designado Titular en el cargo por el cual Concursó.

**10. CONSULTAS**

Se recibirán en el Departamento de Personal de la Dirección de Administración y Finanzas ubicada en calle Ignacio Serrano Nº 1055, o a los fonos 2406552 – 2406553, Tomé.

**11. PUBLICACION**

Designase a la Dirección de Administración y Finanzas como la Unidad responsable de efectuar los trámites de publicación correspondiente, que se efectuará en un diario de circulación regional el día 27 de abril de 2008, en la página web de la Municipalidad de Tomé, [www.tome.cl](http://www.tome.cl) y a través de oficios a todas las Municipalidades de la VIII Región, conforme a lo establecido en el Artículo 18 de la Ley Nº 18.883.

**GERTH E PLACENCIA ALARCON**  
SECPLA  
Grado 6º

**EDUARDO HENRI QUEZ SALINAS**  
SECRETARIO MUNICIPAL  
Grado 6º

**LUIS PEREZ VASQUEZ**  
DIRECTOR DE OBRAS MUNICIPALES  
Grado 7º

**JORGE RODRIGUEZ ROSSEL**  
DIRECTOR DE ADM. Y FINANZAS  
Secretario Comité de Selección

## Anexo 10

### Copia llamado a concurso por prestación de servicios programa de gobierno



MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

#### **BASES GENERALES CONCURSO PUBLICO PROVISIÓN CARGO ENCARGADO DE LA OFICINA PRODESAL DE LA I. MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO**

##### **I. GENERALIDADES**

La Ilustre Municipalidad de San Antonio llama a Concurso Público de Antecedentes para proveer el cargo de Encargado de Oficina Prodesal, calidad de Honorarios. El cual deberá atender y administrar la gestión del servicio que esta orientado a la asistencia técnica de 120 usuarios pequeños agricultores de diversos rubros que tienen sus explotaciones en la Comuna de San Antonio.

<b>N° CARGOS</b>	<b>CARGO</b>	<b>TIPO CONTRATO</b>	<b>REMUNERACIÓN</b>
01	Encargado Oficina Procesal	Honorarios	\$770.000.-

##### **II. OBJETIVOS GENERALES:**

El Profesional deberá tener los siguientes conocimientos técnicos generales:

Conocimientos técnicos, teóricos y prácticos de rubros como horticultura, cultivos protegidos, frutales menores, frutales mayores, apicultura, floricultura y ganadería.

Capacidad de gestión, proactivo, motivador, capacidad de dirección para trabajo en equipo, empático y carismático que le permita una buena relación con los usuarios.

Experiencia y gusto por el trabajo de desarrollo rural con pequeños agricultores, y una mirada personal del desarrollo de la agricultura.

Conocimiento teórico y práctico en temas de planificación, gestión predial, desarrollo de emprendimientos productivos, desarrollo organizacional y formulación de proyectos productivos.

Conocimiento de la zona u otra similar, de preferencia residencia cercana al lugar de trabajo.

Conocimiento para realizar diagnósticos y análisis.

Análisis de Información relevante de los agentes ligados al sector agrícola.

Elaboración y análisis de encuestas de residentes y turistas de la comuna.

##### **III. REQUISITOS ESPECÍFICOS**

- 1) Título de **INGENIERO (A) AGRÓNOMO (A)**.
- 2) Experiencia laboral de trabajo en terreno con pequeños productores agrícolas.
- 3) Conocimiento de los diferentes instrumentos de fomento para el sector agrícola como: INDAP, CORFO, PRO-CHILE, SERCOTEC Y OTROS.
- 4) Experiencia en trabajos de terreno (levantamiento de datos, sistematización).
- 5) Experiencia en sistematización de la información y aplicación de diseños de Bases de datos (ambiente Windows)
- 6) Licencia de Conducir clase B

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

**IV. EVALUACION DEL CONCURSO:**

- 1) La comisión en pleno o al menos con la participación de un representante del municipio y un representante de INDAP, realizará el proceso de pre-selección curricular de los candidatos, fase que no deberá aplazarse más de 3 días hábiles contados desde el cierre del concurso. Se analizarán los antecedentes curriculares, antecedentes que deberán estar acreditados con sus respectivos respaldos exigidos en el punto antecedentes personales los que serán evaluados según lo establecido en la pauta de evaluación. Será parte de las responsabilidades de esta comisión, verificación de los antecedentes y recomendaciones presentados por los postulantes, previo al llamado a entrevista personal. Al término de la fase de pre-selección, se emitirá un Acta de Preselección Curricular, dejando claramente establecida la nómina de postulantes, el puntaje total obtenido por cada uno y las observaciones correspondientes. En la misma Acta se dejara constancia de la fecha acordada, para la realización de la entrevista personal de los candidatos que obtuvieron al menos 60 puntos. El secretario deberá encargarse de la citación de los candidatos correspondientes y deberá citar a los miembros de la comisión para realizar el proceso de entrevista personal.
- 2) La fase de entrevista personal, será realizada por la Comisión Bipartita. Si alguno de los miembros no puede estar presente podrá ser reemplazado por otro, que reúna las mismas competencias técnicas.
  - Previo a comenzar las entrevistas, se debe reunir la Comisión para informarse respecto del resultado de las consultas realizadas, en relación al desempeño laboral anterior de los candidatos y también para indicar el listado de preguntas, preparado para los candidatos, de manera que todos sean evaluados por igual.
  1. La entrevista personal deberá obedecer a la Pauta que se adjunta, los puntajes serán aplicados para cada uno de los miembros de la comisión y posteriormente deberá establecerse para cada pregunta un puntaje promedio, puntaje que será considerado en la evaluación final de cada candidato.
  2. Una vez terminadas las entrevistas personales, la comisión deberá reunirse para analizar los puntajes obtenidos en cada pregunta, consensuar en base a parámetros objetivos los criterios que presenten mayor dificultad y listar los candidatos en orden de prelación según su puntaje final.
  3. En caso de empate, se deberá decidir en función de la experiencia práctica en el trabajo con pequeños productores y capacidad de gestión.
  4. Al final del proceso la comisión nominara al profesional que resulte con mayor puntaje, decisión que quedará refrendada en el Acta de selección a la cual se deberá adjuntar los antecedentes de los entrevistados y los puntajes obtenidos en cada pregunta. La decisión final será comunicada a la Dirección Regional de INDAP y al Señor Alcalde de la Comuna.
  5. El Municipio comunicara la decisión final a los Postulantes.
  6. Esta Comisión establecerá en la misma acta, en orden de prelación de acuerdo al puntaje obtenido, las nominas de los postulantes que eventualmente podrían ocupar el cargo si, por diversas razones, la persona seleccionada

desistiera. En tal caso se deberá llamar al siguiente en el mismo orden de prelación establecido. Las renunciaciones al cargo deberán ser realizadas por escrito, vía carta, fax y correo electrónico al municipio, el cual deberá mantener informado de esta situación al Jefe de Área de INDAP.

- 3) Si luego de realizado el proceso de selección, resultare que ninguno de los candidatos evaluados cuente con el perfil buscado para el cargo, deberá declararse desierto el concurso y proceder a un nuevo llamado, para lo cual deberán realizarse acciones conjuntas INDAP-IMSA, para difundir el llamado entre los potenciales candidatos. El concurso podrá declararse desierto tanto en el proceso de pre-selección curricular, como una vez terminado el proceso de entrevista personal, situación de la cual se dejara constancia en el acta respectiva.
- 4) Si al cierre del llamado a concurso existieren a juicio del Área y/o Municipio, pocos currículos recibidos, podrán tomar en consenso, la decisión de ampliar el plazo de recepción de antecedentes, lo que deberá ser comunicado a INDAP Regional y publicado en algún lugar visible, tanto del Municipio como de la Agencia de Área de INDAP.
- 5) Si por motivos de fuerza mayor, dentro de un plazo de 6 meses corridos, contados a partir de la contratación del profesional seleccionado, se produjera una renuncia en el cargo o se decidiera, por motivos justificados, discontinuar el contrato, se podrá llamar a los postulantes definidos en la lista de espera en Acta de Selección, siempre y cuando reúnan el perfil requerido, de lo contrario se deberá proceder a un nuevo llamado público, situación que deberá estar consensuada con la Agencia del Área de INDAP e informada al Departamento de Fomento Regional.

**PAUTA DE EVALUACIÓN CURRICULAR Y ENTREVISTA PERSONAL**  
**CARGO: JEFE TÉCNICO**

**A) EVALUACIÓN CURRICULAR CARGO JEFE TÉCNICO**

	ASPECTOS A CONSIDERAR	PUNTAJE MÁXIMO
a)	Ingeniero Agrónomo u otro perfil autorizado previamente por INDAP Regional (obligatorio)	10
b)	Experiencia laboral de trabajo en terreno con pequeños productores agrícolas.	20
c)	Experiencia laboral y/o conocimiento técnico acreditado en los rubros principales desarrollados por la Unidad Operativa	10
d)	Conocimiento teórico y práctico en los temas de planificación, gestión predial, desarrollo de emprendimiento productivos y desarrollo organizacional.	10
e)	Conocimiento teórico y/o práctico en formulación de proyectos productivos	20
f)	Inscripción en el Registro de Operadores de INDAP en los ámbitos de formulación de proyectos y/o suelo	10
g)	Conocimiento computacional nivel usuario	10
<b>Sub Total Puntaje Curriculum</b>		<b>100</b>
<b>Ponderación Final</b>		<b>50%</b>

- a) Título (obligatorio): si se encuentra autorizado un perfil profesional distinto al indicado se debe adaptar la siguiente ponderación, dado mayor puntaje al perfil autorizado y segundo puntaje a un título de características cercanas.

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

	TÍTULO	PUNTAJE
a)	Ingeniero Agrónomo	10
c)	Certificado de título de otro perfil profesional	eliminado

b) Experiencia laboral de trabajo en terreno con pequeños productores.

	Experiencia trabajo en terreno con pequeños productores.	PUNTAJE MÁXIMO
a)	Más de 3 años de experiencia laboral en terreno con pequeños productores agrícolas	20
b)	Entre 2 y 3 años de experiencia laboral en terreno con pequeños productores agrícolas	15
c)	1 año de experiencia laboral en terreno con pequeños productores agrícolas	10
d)	Menor a 1 año de experiencia laboral en terreno con pequeños productores agrícolas	5

c) Experiencia laboral y/o conocimientos técnico acreditado en los rubros principales desarrollados por la Unidad Operativa.

	Experiencia laboral y/o conocimientos técnico acreditado en los rubros principales desarrollados por la Unidad Operativa.	PUNTAJE
a)	Experiencia laboral acreditada en al menos tres de los principales rubros productivos desarrollados por la unidad operativa.	20
b)	Experiencia laboral acreditada en dos de los principales rubros productivos desarrollados por la unidad operativa.	15
c)	Experiencia laboral acreditada en uno de los principales rubros productivos desarrollados por la unidad operativa.	10
d)	Solo demuestra conocimiento teórico de los principales rubros productivos desarrollados por la unidad operativa	5
e)	No demuestra conocimiento practico ni teórico en ninguno de los rubros productivos desarrollados por la unidad operativa	0

d) Experiencia laboral y/o teórica en los temas de planificación, gestión predial, desarrollo de emprendimiento productivos y desarrollo organizacional.

	Experiencia laboral y/o teórica en los temas de planificación, gestión predial, desarrollo de emprendimiento productivos y desarrollo organizacional.	PUNTAJE
a)	Demuestra conocimiento y teórico y practico en los temas de planificación, gestión predial, desarrollado de emprendimiento productivo y desarrollo organizacional.	10
b)	Demuestra conocimiento teórico o practico en los temas de planificación, gestión predial, desarrollado de emprendimiento productivo y desarrollo organizacional.	5
c)	No demuestra en los temas de planificación, gestión predial, desarrollado de emprendimiento productivo y desarrollo organizacional.	0

e) Conocimiento teórico y práctico en formulación de proyectos productivos.

	<b>Conocimiento teórico y práctico en formulación de proyectos productivos</b>	<b>PUNTAJE</b>
a)	Ha formulado proyectos productivos en los últimos 3 años	20
b)	Ha formulado proyectos solo de tipo social en los últimos 3 años	10
c)	No ha formulado proyectos pero cuenta con cursos que acrediten conocimiento en el tema..	5
d)	No demuestra tener conocimiento teórico ni práctico en formulación de proyectos.	0

f) Inscripción en el registro de Operadores de INDAP en los ámbitos de formulación de proyectos y/o SIRSD

	<b>Registro de Operadores</b>	<b>PUNTAJE</b>
a)	Acreditado en los ámbitos de Formulación de Proyectos y SIRSD	10
b)	Acreditado sólo el ámbito de Formulación de Proyectos	8
c)	Acreditado sólo el ámbito SIRSD	5
d)	No acredita inscripción en ninguno de los ámbitos	0

g) Conocimiento computacional a nivel de usuario

	<b>Conocimiento computacional</b>	<b>PUNTAJE</b>
a)	Indica tener conocimiento de Word y Excel a nivel usuario	10
b)	No indica tener conocimiento de computación.	8

**B) ENTREVISTA PERSONAL**

Puntaje máximo de 100 puntos con una ponderación final de 50%

	<b>ASPECTOS A CONSIDERAR</b>	<b>PUNTAJE MÁXIMO</b>	<b>BUENO</b>	<b>REGULAR</b>	<b>MALO</b>
a)	Conocimiento de los programas, funciones de INDAP y de PRODESAL	10	Entre 7 y 10	Entre 4 y 6	Menos de 4
b)	Conocimiento técnico en los rubros desarrollados en a Unidad Operativa, preguntas que deberá preparar INDAP)	30	Entre 30 y 20	Entre 19 y 10	Menos de 10
c)	Conocimiento Técnico en formulación de proyectos productivos, preguntas que deberá preparar preferentemente un profesional de INDAP)	20	Entre 20 y 15	Entre 14 y 10	Menos a 10
d)	Conocimiento de la Comuna, preguntas que deberá preparar preferentemente un funcionario Municipalidad	5	Entre 5 y 4	Entre 2 y 3	Menos de 2
e)	Manejo Computacional (pequeña prueba, la que será tomada previa a ala entrevista.	10	Entre 7 y 10	Entre 4 y 6	Menos de 4
f)	Evaluación de aspectos como: personalidad, facilidad de palabras, capacidad de síntesis.	10	Entre 7 y 10	Entre 4 y 6	Menos de 4
g)	Metodologías de planificación, gestión predial y desarrollo organizacional.	10	Entre 7 y 10	Entre 4 y 6	Menos de 4
h)	Otros que defina la comisión(Vocación de Trabajo con la AFC, disposición para residir en la comuna, etc)	5	Entre 5 y 4	Entre 2 y 3	Menos de 2

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

	<b>Sub Total</b>	<b>100</b>			
	<b>Puntaje Entrevista</b>				
	<b>Ponderación</b>	<b>50%</b>			

#### V. COMISION DE EVALUACION

Se conformará una Comisión de Evaluación para la revisión, análisis y asignación de puntajes a las ofertas, la que estará integrada por el Jefe de Área INDAP, quién preside la Comisión, Encargada de Planificación Social, Director de Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación

- 1) La comisión en pleno o al menos con la participación de un representante del municipio y un representante de INDAP, realizará el proceso de pre-selección curricular de los candidatos, fase que no deberá aplazarse más de 3 días hábiles contados desde el cierre del concurso. Se analizarán los antecedentes curriculares, antecedentes que deberán estar acreditados con sus respectivos respaldos exigidos en el punto antecedentes personales los que serán evaluados según lo establecido en la pauta de evaluación. Será parte de las responsabilidades de esta comisión, verificación de los antecedentes y recomendaciones presentados por los postulantes, previo al llamado a entrevista personal. Al término de la fase de pre-selección, se emitirá un Acta de Preselección Curricular, dejando claramente establecida la nómina de postulantes, el puntaje total obtenido por cada uno y las observaciones correspondientes. En la misma Acta se dejara constancia de la fecha acordada, para la realización de la entrevista personal de los candidatos que obtuvieron al menos 60 puntos. El secretario deberá encargarse de la citación de los candidatos correspondientes y deberá citar a los miembros de la comisión para realizar el proceso de entrevista personal.
- 2) La fase de entrevista personal, será realizada por la Comisión Bipartita. Si alguno de los miembros no puede estar presente podrá ser reemplazado por otro, que reúna las mismas competencias técnicas.
  - Previo a comenzar las entrevistas, se debe reunir la Comisión para informarse respecto del resultado de las consultas realizadas, en relación al desempeño laboral anterior de los candidatos y también par indicar el listado de preguntas, preparado para los candidatos, de manera que todos sean evaluados por igual.
  - La entrevista personal deberá obedecer a la Pauta que se adjunta, los puntajes serán aplicados para cada uno de los miembros de la comisión y posteriormente deberá establecerse para cada pregunta un puntaje promedio, puntaje que será considerado en la evaluación final de cada candidato.
  - Unas vez terminadas las entrevistas personales, la comisión deberá reunirse para analizar los puntajes obtenidos en cada pregunta, consensuar en base a parámetros objetivos los criterios que presenten mayor dificultad y listar los candidatos en orden de prelación según su puntaje final.
  - En caso de empate, se deberá decidir en función de la experiencia práctica en el trabajo con pequeños productores y capacidad de gestión.
  - Al final del proceso la comisión nominara al profesional que resulte con mayor

puntaje, decisión que quedará refrendada en el Acta de selección a la cual se deberá adjuntar los antecedentes de los entrevistados y los puntajes obtenidos en cada pregunta. La decisión final será comunicada a la Dirección Regional de INDAP y al Señor Alcalde de la Comuna.

- El Municipio comunicara la decisión final a los Postulantes.
  - Esta Comisión establecerá en la misma acta, en orden de prelación de acuerdo al puntaje obtenido, las nominas de los postulantes que eventualmente podrían ocupar el cargo si, por diversas razones, la persona seleccionada desistiera. En tal caso se deberá llamar al siguiente en el mismo orden de prelación establecido. Las renunciaciones al cargo deberán ser realizadas por escrito, vía carta, fax y correo electrónico al municipio, el cual deberá mantener informado de esta situación al Jefe de Área de INDAP.
- 3) Si luego de realizado el proceso de selección, resultare que ninguno de los candidatos evaluados cuenta con el perfil buscado para el cargo, deberá declararse desierto el concurso y proceder a un nuevo llamado, para lo cual deberán realizarse acciones conjuntas INDAP-IMSA, para difundir el llamado entre los potenciales candidatos. El concurso podrá declararse desierto tanto en el proceso de pre-selección curricular, como una vez terminado el proceso de entrevista personal, situación de la cual se dejara constancia en el acta respectiva.
  - 4) Si al cierre del llamado a concurso existieren a juicio del Área y/o Municipio, pocos currículum recibidos, podrán tomar en consenso, la decisión de ampliar el plazo de recepción de antecedentes, lo que deberá ser comunicado a INDAP Regional y publicado en algún lugar visible, tanto del Municipio como de la Agencia de Área de INDAP.
  - 5) Si por motivos de fuerza mayor, dentro de un plazo de 6 meses corridos, contados a partir de la contratación del profesional seleccionado, se produjera una renuncia en el cargo o se decidiera, por motivos justificados, discontinuar el contrato, se podrá llamar a los postulantes definidos en la lista de espera en Acta de Selección, siempre y cuando reúnan el perfil requerido, de lo contrario se deberá proceder a un nuevo llamado público, situación que deberá estar consensuada con la Agencia de Área de INDAP e informada al Departamento de Fomento Regional.

## VI. ENTREGA DE BASES

El llamado a concurso será publicado en la página web, diario de circulación local y diario de circulación regional.

Estarán a disposición de los (as) interesados(as) en el portal web del municipio [www.sanantonio.cl](http://www.sanantonio.cl), a contar del 26 de Diciembre de 2008.

Igualmente podrán retirarse desde el 26 de Diciembre 2008 al 01 de Enero de 2009, en Informaciones de la Ventanilla única municipal de la I.M.S.A., ubicada en Avda. Barros Luco N°1181, Edificio Consistorial, Barrancas, San Antonio.

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

#### **VII. PRESENTACIÓN Y RECEPCIÓN DE ANTECEDENTES**

Los (as) interesados (as) deberán presentar sus antecedentes en forma personal o enviar por correo en sobre cerrado, dirigido a "Concurso Público Provisión Cargo "Encargado de Oficina del Podesal la IMSA", Oficina de Partes Municipalidad de San Antonio, ubicada en Avda. Barros Luco N° 1881, Barrancas, San Antonio, los que serán recepcionados hasta las 14,00 horas del día 06 de Enero de 2009.

El sobre deberá contener los documentos ordenados de acuerdo al siguiente listado, con un sistema de fijación (corchete, anillado, acco clip, etc.)

1. Declaración Jurada Simple, contenida en el Anexo N° 2. de estas Bases.
2. Fotocopia de Cédula de Identidad.
3. Certificado de Título Profesional, legalizado ante Notario
4. Currículum Vitae con énfasis en el Cargo.
5. Certificados de Cursos, Seminarios entre otros
6. Experiencia certificada según criterios a evaluar.

#### **VIII. CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO:**

- Para la ejecución del Servicio, materia de las presentes Bases, se contratarán a través del sistema de suma alzada, definido en el código Civil, sin reajustes ni intereses y su cancelación se hará en la forma indicada en las Bases Administrativas Especiales de propuesta.
- Para los efectos anteriores se entiende por suma alzada la oferta a precio fijo única y total, sin que proceda en consecuencia, cancelar mayores trabajos ejecutados, ampliar plazos, ni otorgar indemnización por concepto o motivo alguno.
- Asimismo, se deberá tener presente que los honorarios no incluirá ningún tipo de aporte reembolsable que deba efectuarse y, en consecuencia, dichos aportes serán de cargo del prestador de servicios.
- El contrato será honorarios a suma alzada una vez decretada la adjudicación la Dirección Jurídica redactará el contrato, el que estará de acuerdo a lo establecido en las presentes Bases Administrativas Especiales y en general en toda la documentación, formatos y aclaraciones que formaron parte de la licitación y en la legislación y normas chilenas vigentes al respecto:
- Si el adjudicatario desiste y se niega suscribir el contrato, la Secretaría Municipal comunicará por escrito a la Unidad Técnica, y de resultar conveniente a los intereses municipales, y sin llamar a nueva licitación, propondrá adjudicar al concursante según lo establecido en las presentes base.

#### **IX. CAUSALES DE TERMINO DE CONTRATO:**

La Unidad técnica, podrá poner término inmediato al Contrato, en forma unilateral y anticipada, sin necesidad de juicio previo y sin derecho a indemnización alguna para

el prestador de servicio, por cualquier incumplimiento grave de las obligaciones que del Contrato emanen para el Profesional y, especialmente, por las siguientes causales:

- Si el prestador de servicio no diere cumplimiento a: Convenio, Resoluciones u otros actos administrativos emanados de INDAP o del MUNICIPIO con motivo de dar continuidad al Programa en atención con el apoyo a agricultores/as campesinos y sus familias, en condiciones de pobreza, para que desarrollen sus capacidades, y ventajas competidas necesarias para incorporarse y aprovechar la oportunidades comerciales.
- Si el prestador de servicio incurriere en paralizaciones en la ejecución de sus servicios o de una etapa de éste, que le fueren imputables y carezcan de causa justificada a juicio de la Contraparte Técnica, y que excedieren, en forma continua o discontinua, el normal desarrollo del Contrato y lo indicado en las presentes Bases.
- Si el prestador de servicio incurriere en atrasos en el inicio o en la ejecución del servicio o en disminución del ritmo de trabajo que le sea imputable y que, a juicio de la Contraparte Técnica carezca de causa justificada.
- Si el prestador de servicio, en forma reiterada, no acatare las órdenes e instrucciones u observaciones que, de acuerdo con el Contrato y por escrito, le impartiere la Contraparte Técnica o Unidad técnica.
- Si el Adjudicatario fuese sometido a proceso o condenado por delito que merezca pena aflictiva;
- Si por cualquier incumplimiento grave de las condiciones estipuladas en las presentes Bases, en los términos de referencia y en el Contrato suscrito entre las partes y el servicio.
- Si durante la vigencia del contrato, por decisión del adjudicado o sus, o por motivos de fuerza mayor ajenas a la Municipalidad se restringiera del servicio adjudicado, y si por esa causa no le fuera posible al adjudicatario continuar entregando el servicio correspondiente, en la oportunidad y modalidad adjudicada, la Municipalidad se reserva el derecho de poner término al contrato.

#### **X. MONTO Y FORMA DE PAGO.**

La suma a percibir por el profesional será de: 770.000(setecientos setenta mil pesos ), impuesto incluido, suma única y total, la cual se hará efectiva en mensualidades iguales y sucesivas.

#### **XI. UNIDAD TÉCNICA**

La Unidad Técnica será la Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación, quién supervisará y visará en señal de conformidad cada uno de los procesos de

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

compra del servicio, de acuerdo a las presentes Bases, quién en dicha calidad, otorgará visto bueno, para proceder a cualquier pago.

#### **XII. DEFINICIÓN DEL CONCURSO**

El Concurso será resuelto a más tardar el día 09 de Enero de 2009 y deberán asumir el cargo a contar del 12 de Enero de 2009.

#### **XIII. CRONOGRAMA**

- Publicación: : 26-27-28 Diciembre 2008
- Entrega de Bases : 26 Diciembre 2008 al 01 Enero 2009
- Recepción de Antecedentes : Hasta 06 Enero 2009 a las 14:00 horas.
- Resolución del Concurso : 09 Enero 2009.

OMAR VERA CASTRO  
ALCALDE

OVC.MTVP.mtv.

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

**ENCARGADO OFICINA PRODESAL ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO**

**CONCURSO PÚBLICO**

**ANEXO Nº 1**

**IDENTIFICACIÓN DEL OFERENTE**

**NOMBRE Y APELLIDOS** \_\_\_\_\_

**RUT** \_\_\_\_\_

**PROFESIÓN:** \_\_\_\_\_

**UNIVERSIDAD** \_\_\_\_\_

—

**DIRECCIÓN:** \_\_\_\_\_

—

**TELEFONO:** \_\_\_\_\_

—

**CORREO ELECTRÓNICO** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**FIRMA DEL OFERENTE**

**San Antonio, Diciembre de 2008**

MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
DPTO. RECURSOS HUMANOS

**CONCURSO PÚBLICO**

**ENCARGADO OFICINA PRODESAL ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO**

**ANEXO Nº 2**

**DECLARACIÓN JURADA SIMPLE**

NOMBRE PERSONA NATURAL O  
EMPRESA \_\_\_\_\_

RUT PERSONA NATURAL O EMPRESA \_\_\_\_\_

NOMBRE REPRESENTANTE LEGAL \_\_\_\_\_

RUT REPRESENTANTE LEGAL \_\_\_\_\_

**DECLARO:**

- Que acepto las bases, que las conozco y no tengo dudas alguna.
- Que mantendré vigente mí oferta hasta la fecha de recepción.
- Que acataré todo la resolución que adopte la I. Municipalidad de San Antonio al adjudicar la propuesta, reconociendo la facultad privativa de ella para decidir lo que más le convenga a sus intereses.
- Conocer y aceptar las condiciones y procedimientos de las presentes Bases y de la decisión del Municipio en la adjudicación, siendo ésta inapelable y definitiva.
- No haber sido sancionado ni la persona jurídica ni sus socios por incumplimiento de contratos con entidades públicas dentro de los últimos 2 años.
- No mantener deudas morosas ni la persona jurídica ni sus socios con entidades públicas, especialmente, en materias laborales, previsionales y/o tributarias.
- Declaro, asimismo, la veracidad y exactitud de los antecedentes presentados.

-----  
**FIRMA DEL OFERENTE O REPRESENTANTE LEGAL**

San Antonio, diciembre de 2008.

## Summary

In the last few decades, Latin American countries have addressed some of their weaknesses, including deficient democratic practices, patrimonialism, clientelism, and unrestricted state use of coercion (CLAD, 2010), often in response to citizen and international demands. Within this context, several international organisms have “offered” solutions to improve public administration, including its professionalization.

Even when professionalization of public administration should exist, the situation is recognized as quite fragile in Latin American countries. Indeed, diverse international organisms, such as the Inter-American Development Bank (IADB, 2006) and the Latin American Center for Development Management (CLAD 1998, 2010), have shown that Latin American administrations do not follow the basic principles associated with professionalization, including those with respect to merit and equal opportunities for access to public positions.

These principles are not new, and indeed the Declaration of the Rights of Man and Citizen at the end of the 18<sup>th</sup> Century formally recognized the importance of respecting these principles since they are compatible with the principles of the French Revolution, which should apply to all citizens and not only to a part of the population. Inspired by these principles, the present study analyzes the process of professionalization in the Latin American country, Chile, and specifically in local administrations in the Bio-Bio Region.

Professionalization of Chilean public administration is advanced for Latin America since its legislation contemplates permanent personnel (*funcionario de planta*), who are selected through public selection process open to all candidates who fulfill legal requirements. In the case of high-level public managers, in place for almost two decades, the law requires the use of

competitive opposition selection, where the candidates must pass competency exams directly related to those required for the position<sup>187</sup>.

Still, and despite these advances, the process is incomplete. Presently, the legal obligation to use objective, technical instruments exists only for elite personnel (high-level bureaucracy), who are not career functionaries. In contrast, the selection process for career functionaries (*funcionarios de planta*) is less demanding because it does not require an exhaustive selection process, although more objective instruments are slowly being introduced.

A third type of public functionary is the short-term functionary (*funcionario a contrata*), which presently outnumbers career functionaries in the Central Administration. Since these are short-term contracts, the authority is not legally required to follow any established procedure, not even consideration of their professional experience. Consequently, there is no assurance that the selection of these functionaries, even when they are transitory, is based on their merits with respect to other candidates. Additionally, in practice, these “short-term” hires generally remain for longer periods of time and often become career functionaries over time, thus weakening the principle of equal opportunity to access a public position.

Considering this reality, the present study responds to the following research questions in local administrations in the Bio - Bio Region (Chile):

***What criteria prevail in the hiring and permanence of short-term functionaries?***

***Are short-term functionaries transitory in the municipal governments?***

---

<sup>187</sup> Law 19.820, known as the New Deal, became law on June 23, 2003, transforming the elite bureaucratic into a meritocratic hiring system. It was the first law of its type in Chilean history.

***What is the career path of short-term functionaries? How common is the practice that short-term become career functionaries?***

To respond to these questions, the study had the following objectives.

General Objective

Determine the criterion most commonly used in the hiring and permanence of short-term functionaries in local administrations in the Region of Bio - Bio (Chile)

Specific objectives

- Establish the criteria used in the hiring of short-term functionaries and determine the most commonly used criterion.
- Determine the average number of years that short-term hires remain in local administrations
- Relate changes in mayor and political tendencies with changes in short-term personnel

With the information provided in the Inter-American Development Bank Report (IADB, 2006), which indicates that Chile does not require objective, technical exams and indeed is not considered to be eminently meritocratic in its civil service, our hypothesis is:

- **The most commonly used criterion in the hiring and permanence of short-term functionary is adscriptive, clientelistic rather than meritocratic.**

In order to determine if the findings of the InterAmerican Development Bank Report (IADB, 2006), which indicates that Chile has made important

advances in the implementation of civil service that tends to professionalize its administration even when the process is incomplete, also hold at the local level, the present empirical study analyzes personnel who work in local administrations in Chile, and specifically in the municipal governments in the Region of Bio – Bio. By studying the local level, the present research seeks corroborate the mentioned study, especially with respect to the principles of equality and merit in access of public positions at the local level.

## **METHODOLOGY**

This study analyzed the municipalities of the Region de Bio - Bio (Chile), excluding only four municipalities: Talcahuano, Santa Bárbara, Hualpén and Alto Bio Bio. These four municipalities were excluded because both the territories and administrative staff in first two municipalities were divided and reduced respectively in order to create the last two municipalities in 2000. Consequently, the universe was 50 counties with the same number of municipal administrations; the principal subjects of study were their short-term functionaries.

The field research was concentrated in two areas: 1) identify the criteria used to hire both career and short-term functionaries and 2) determine the permanence of short-term functionaries and the possible association with the authority who initially hired them.

This research is transversal and descriptive since it seeks to reflect the reality of short-term functionaries in municipalities of the Region of Bio - Bio. The principal time period analyzed is 2000-2004 in order to reflect the reality of short-term functionaries and the relation between their permanence and the mayor of this period.

Both qualitative and quantitative data collection techniques were used:

- In-depth interviews were held with key informants: mayors and close colleagues, council members, politically designated functionaries, career functionaries, short-term functionaries, citizens and municipal employee union leader.
- Closed-question surveys applied to a sample of municipal employees.

As secondary data, lists of the short-term functionaries were obtained for all the studied municipalities for the following dates: December 31, 2000; January 1, 2001; December 31, 2004; and January 1, 2005, which correspond to the end or beginning of a mayor's term.

## **PROFESIONALIZING PUBLIC ADMINISTRATIONS**

Throughout modern history, diverse governments have considered merit to be fundamental in personnel selection. In 18<sup>th</sup> Century non-democratic Absolutist Prussia, competent and professional personnel working in the State's service was considered to be important and personnel were selected based on merit. During the French Revolution, the Declaration of the Rights of Man and Citizen<sup>188</sup> established that all citizens should have an equal opportunity to access public positions according to their merit.<sup>189</sup> More recently, the Iberia-American Charter of Public Service (Carta Iberoamericana de la Función Pública) recognized the importance of merit for public functionaries, defining the professionalization of public administrations as the "guarantee that public servers possess a series of attributes such as merit, capacity, public service

---

<sup>188</sup> Adopted by the French Constitutional Assembly held from August 20 to 26, 1789. It was accepted the King of France on October 5, 1789.

<sup>189</sup> Art. 6: "(...) All citizens, because they are equal, are equally admissible for all public dignities, positions, and employment according to their capacity and considering no other distinction but their virtues and talents".

vocation, functional efficacy, responsibility, honesty, and are respectful of democratic principles and values” (CLAD, 2003:03).

In short, professional administration means that merit has been the prevalent factor in public hiring. Additionally, the same criterion should be used in functionary careers, where their continuing education enables them to better perform their assigned functions as “professionals”.

In countries where clientelism principally defines public hiring, a professional public administration presents a difficult challenge because functionaries need to “payback” favors to the persons who helped them obtain these positions, which is a common practice in many Latin American countries. Even when CLAD has demonstrated the existence of these negative aspects (CLAD, 1998: 10-11), the orienting principles in Iberia-American Charter of Public Service (CLAD, 2003) only declares that state efforts should guarantee merit while at the same time it implicitly accepts that this guarantee does not exist.

Since the persons responsible for the professionalization of public administration do not always understand its importance, they consequently do not make the necessary effort to assure it. Indeed, when conceptualizing the professionalization of public administration, the respect for principles of merit should be not be limited to the selection process but should also include the functionary career path.

First, it is important to recognize that in any organization the persons (employees) are the most important and that organizational results depend exclusively on the employees. Consequently, thinking strategically means considering investment in human resources, which will result in value creation. In the case of public administration, value creation involves citizen satisfaction with public action.

Selecting the best candidates does not guarantee that they will have the competences required to satisfactorily fulfill their functions during their entire public career. Indeed, increases in population and their needs have forced public administrations to permanently update their knowledge with respect to their functions.

The IADB (IADB; 2006), in their diagnostic study of civil services in Latin America, associate human resource management to public administration and argue for the importance of privileging meritocratic criteria for access to public positions and careers. Ideally, personnel are fired principally due to evident poor functionary performance and all types of adscriptive reasons are excluded. As the public administrations internalize strategic management, they should also contemplate human resource management in each phase in order to professionalize its personnel.

## **PUBLIC HIRING**

A non-personalistic State requires public functionaries with the qualities required to respond to citizen interests although this does not always occur. Ideally, public administrations should consider the impact that public functionary performance can have on society. Consequently, the administration should guarantee and utilize the adequate means in selection. Ideally, in addition to technical competences, those who “accede to public positions should have public service vocation and work ethics” (Villoría y Del Pino, 1997:228). The need to have the best public employees has been present throughout history: “These positions are too important to be considered as victory booty” (Walzer, 1997: 141).

Thus, the challenge for Latin American countries is to adequately consider the importance of public personnel. Human resource management,

understood as those actions to orient personnel action to the achievement of organization goals, is undoubtedly an instrument that is complemented by public administration professionalization.

## **CRITERIA FOR PERSONNEL SELECTION**

Clientelistic phenomena have stubbornly remained in many public administrations because socially important positions are often considered spoils for newly elected public authorities. The IABD Report (2006) clearly shows the reality present in Latin American public personnel management.

The literature distinguishes between adscriptive and neutral criteria for personnel selection.

- **Adscriptive Personnel Selection System**

This system considers non-performance related characteristics over criteria related to the personal capacities required for the position. For example, nepotism exists when the candidate is a family member of the person in charge of hiring. In the case of clientelism, the candidate usually belongs to the same political party or at least expresses affinity.

- **Nepotism**

The root of this word is in Latin *nepote*, *nepos*, *nepotim*, which originally meant grandchild and over time became nephew. Although originally a descriptive term, nepotism is now considered to be negative in the sense that one should not be proud of obtaining a job based on family connections. History has shown that the actual use of negative connotations came from their use in the Catholic Church, where popes and bishops awarded

ecclesiastical positions to their nephews.<sup>190</sup> In many cases of public employment, nepotism seemed natural in that an authority would name a relative to public positions because they were family.

Even when the fact that someone is a family member does not exclude the possibility that the person has sufficient capacities for the position, it is impossible to guarantee the use of an objective selection mechanism or instrument. Gellner (1986) indicates that “family relations are politically important” when authorities trust these blood ties. Thus, family relations in nepotism are different from the patron-client relation because they are not necessarily asymmetrical. In short, blood relations do not present the imbalance or greater power between the authority and candidate but rather is based on a closer, trusting relationship.

In most Western countries, nepotism is strongly prohibited because it is considered to be a negative practice. Indeed, legal standards limit nepotism, and can even exclude qualified candidates from many positions due to their family relationship with authority positions.

➤ Clientelism

Briefly, clientelism is a relation established between a patron and client, where the patron possesses certain resources that can be distributed to the client in exchange for favors and/or loyal support. Caciagli (1996) indicates that it is a “dyadic relation since the person with a more elevated status, patron, uses his/her influence and resources to facilitate protection and benefits for the person of lower status, the client, who provides service and/or support. Thus, it is “a personalized relation that implies a mutually beneficial and reciprocal social exchange” (CACIAGLI, 1996:18). In short, clientelism is

---

<sup>190</sup> In reality, popes and bishops provided positions to their illegitimate sons, which were formally “nephews” due to priest celibacy. Over time, this practice was considered a sin (Nieto, 1976).

an exchange of favors between people, where one provides something to the other and vice versa. This is not an equal relationship because the patron has the power to provide the position, and the client is willing to provide services in exchange.

To the extent that the authority has greater discretion in resource distribution, clientelistic relations are more likely (CACIAGLI, 1996). In the case of local governments, Moreno indicates that “throughout the world, local administrations have been the privileged ambit for clientelistic policies. Their resources allow them to provide favors that immediately affect the daily lives of their clients, considering that the government has delegated a large part of their functions to the local level” (MORENO, 1995:25).

In many countries, clientelism was installed and remains because it is part of the culture or because individual or particular interests are more important than general interests. Additionally, individualistic logic makes people act according to their personal needs and benefits. Consequently, in addition to their rights as citizens, some voters receive a series of privileges to which they would not have access without the patron’s support. On the other hand, some candidates can win the election with support based on a promised compensation. As a result, the patrons seek to maximize the resources that they can offer to their clients, and consequently there are important incentives to perform corrupt actions in order to maintain or widen their support network. When a clientelistic system dominates a society, citizens are “conscious of the need/obligation to integrate the networks in order to benefit from the system”. As a result, clientelistic practices are more common in the Absolutist period when the interests of a few were more important than society’s interests. Indeed, clientelism can even reach the extreme to deny rights in order to favor the members of its network. “The patron’s interest is prior to the clients, and the clients’ interests are prior to the interests of the citizenry in general. It is very infrequent that the patron’s or clients’ interests are denied in the name of the common good” (VILLORIA, 2006: 195).

There are different types of clientelism in politics. In electoral clientelism, the clients are the voters who give their vote to the candidate or political party that offers more personal or group benefits if they are (re) elected. In short, the voter expects to receive a benefit in exchange for his/her “conditional vote”, where one possible benefit is a government job. The candidate (patron) promises a particular favor in exchange for a vote, and the voter (client) offers his/her vote and/or support in exchange for an individual benefit, such as a government job.<sup>191</sup> The incentives present in this type of clientelism are clearly described in the quote of Moreno, who indicates “If vulnerability encourages a client to find a patron, then elections encourage the patron to find clients” (MORENO, 1995:30)

Indeed, clientelism is a mechanism that can be used by the public authority to hire personnel, where “the organization effort is centered in the establishment of a network of interrelations and exchanges as well as in the individualist distribution of de public policy orientations, which proceed using concrete and no mediated material exchanges” (Máiz, 2002). In other words, votes or political support are exchanged to obtain different types of favors, where one type is the obtainment of a government position in exchange for votes or political support. In this case, when public functionaries are selected according to political trust and loyalty, we assume that the hiring process is politicized. One of the principal characteristics of this system is that the public functionaries have short-term contracts.

This type of patron-client relation possesses several characteristics.

f. The political patron (candidate) is principally interested in convincing his/her clients of the benefits they can obtain, and the political platform is less important.

---

<sup>191</sup> This, however, does not include situations when a candidate asks for electoral support in exchange for implementing a previously defined program and that contributes to the general good. In these cases, this would be a programmatic rather than a clientilistic relation (Villoria, 2006: 190).

- g. The exchange is direct: vote and/or support in exchange for a government job.
- h. The exchange is individual and personal. The patron (candidate) receives a vote and/or support and the client (voter) receives personally a government job.
- i. The client can easily determine if s/he has received the benefit of a government job.
- j. The reciprocal relation, even when it is important for both the patron and the client, this relationship is unequal because the client is subordinate to the patron because s/he has the resources required by the client. This subordination becomes even stronger when the client becomes a public functionary under the orders of the patron who has given him/her the job.
- k. The patron needs to be careful and maintain the client dependent in his/her position in order to assure the vote in a possible reelection.

In the literature, the spoils system (political party use of public employment) consists in the massive hiring and firing of administrative personnel according to party criteria, i.e., once a candidate is elected, s/he hires personnel who have the same political tendency or affinity. Consequently, with each (re)election, most public functionaries will (re)hired based on their support in the election. In the case when the original authority loses the election, functionaries from the previous authority will be fired and new functionaries associated with the winning candidate will be hired, negatively affecting functioning due to administrative discontinuity.

Since the use of adscriptive selection criteria is also temporary, these functionaries face job uncertainty, especially in the election period. Additionally, since the principal firing criterion is political, a change in the

governing party can result in the firing of talented functionaries because they do not express the appropriate political preference.

Even when this mechanism appears dysfunctional, it is commonly found in countries with a weak political and administrative structure. Since this mechanism allows authorities to hire personnel from their personal network, it is a practice that is difficult to eradicate.

- **Neutral Personnel System**

In contrast, the neutral personnel system uses merit as the selection criterion, privileging the candidate's personal capacities. The meritocratic criterion also favors the principle of equal access opportunities. This selection system favors competences, seeking to hire the candidate who will be able to perform most efficiently the tasks required.

### Merit / Meritocracy

The word merit is derived from the Latin *mereus*, *meritum*, and means correctly, justly, with dignity,<sup>192</sup> *deserving*<sup>193</sup> or *worthy of praise* (Macionis & Plummer, 2007). In short, the selection mechanism is based on personal merit and its principal objective is to favor the individual worthy of the position due to his/her superior capacities with respect to other candidates.

The merit criteria has been used for centuries in both the Western and non-Western world. However, the Declaration of the Rights of Man and Citizen<sup>194</sup> is the principal document that recognized and valued this principle at the end of the 18<sup>th</sup> Century in France. In Article 6, it establishes that “. . . all are equally eligible for the honors, assignment and employment according to their

---

<sup>192</sup> Diccionario Latín – Español (1964). Editorial Ramón Sopena S.A. Barcelona,

<sup>193</sup> Diccionario Latín Español. Access in March 2008:

[http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/5\\_aps/esplap03.htm](http://recursos.cnice.mec.es/latingriego/Palladium/5_aps/esplap03.htm).

<sup>194</sup> In 1855, the United Kingdom also established a meritocratic process with the Order in Council, which established a committee to evaluate whether candidates were ideal for a job.

distinct capacities considering only the distinction based on virtues and knowledge<sup>195</sup>. Indeed, Walzer (1997) indicated that one of the principal contributions to contemporary development is that any position should offer the same possibilities of access and that positions should only be distributed according to meritocratic criteria.

The selection criterion is based on the personal characteristics required for the position. In a competitive selection process, the different candidates are evaluated according to their preparation to perform the public administration position and the best prepared candidate is chosen.

In the selection process, Bowles and Gintis (1976) identify the following characteristics:

1. Academic performance.

From the technocratic perspective, selection considers academic performance and education level<sup>196</sup> as well as concrete technical abilities, such as computer knowledge and other technological tools.

2. Personal characteristics

Considered as complementary information, the personal characteristics evaluated include those required to assure efficacious performance, such as motivation, perseverance, flexibility, docility, tact, innovative, entrepreneur, creative, etc.

When the public positions are distributed according to talent and merit of the candidates, then the social structure is said to be based in meritocracy<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Indeed, one of the slogans of the French Revolution was careers open to talents. In short, citizen access to these positions was intimately related to the demonstration of their talents and effort, excluding criteria such as sex, race, age, etc.

<sup>196</sup> An academic degree qualifies people to become candidates for a position but does not give them the right to this position.

(WALZER, 1997:150). Meritocracy necessarily includes the use of exams since these are an important (but not the only) method to objectively and simply measure candidate ability with respect to a position.

## RESULTS

In the municipalities of Chile, Law 18.883 is the statute that differentiates between career (*planta*) and short-term (*a contratada*) public employees. Short-term public employee contracts must be for less than a year and end before December 31 of each year, although they can be renewed during the month of December. Additionally, Law 18.883 considers the temporary hiring of experts who are paid an honorary fee. This Law also established rights and obligations for all functionaries as well as the forms of hiring and functionary careers. Since the personnel structure of Municipal governments must be established by a Presidential decree (*Decreto con Fuerza de Ley - DFL*) after being authorized by a law approved by the National Congress, these structures are quite rigid. Indeed, the last time the municipal personnel structure was changed was in 1993 with Law 19.280, and thus present-day personnel structures were defined by Presidential decree (*DFL*) in 1993 and 1994.

Within this framework, the field work performed consisted in the application of a survey on the hiring process to all municipal functionaries: career, short-term, and consultants, where short-term hires were of special interest.

In general, short-term hires did not participate in public selection processes but rather were directly invited to participate by the mayor or municipal functionaries. In other words, there was limited public diffusion on job

---

<sup>197</sup> Many authors indicate that Michael Young first used the concept of meritocracy as a social structure in his book *The rise of meritocracy* written in 1958.

openings. Similarly, the mayor tended to discretionally fill the short-term positions and did not use a merit-based selection process.

For the studied period (2000-2004), short-term functionaries remained in their positions independently of changes in the mayor and political positions.

## **CONCLUSIONS**

Our objective was to determine the criterion most used in the provision and maintenance of short-time hires in the municipalities of the Region of Bio – Bio, using a methodology that involved both bibliographic and empirical research.

Our results are the following:

✓ There is a debate over the relationship between administration and politics, and thus the possible use of political criteria in the management of people in public administrations. Political influence in the ways power is distributed, and its intensity, will determine how administrations provide public services. Undoubtedly, this theme is particularly relevant because the relationship between politics and public management can produce negative consequences for citizens if particular rather than general interests are privileged.

✓ Human resource management, which consists in managing public employees to achieve organization goals, is structured by different stages. In each stage, professionalization and merit criteria should prevail over adscriptive criteria that are not related to position functions. The centrality of individual merit is undoubtedly a key contribution for the professionalization of public administration. Additionally, the merit principle should be respected at entry and throughout the functionary's career. In Latin America, CLAD (1998) showed that this is not a generalized application criterion. The IABD (2006)

also demonstrated an insufficient reality since only 5 of 18 Latin American countries obtained a merit indicator above 50 (scale 1-100), where Brazil and to a certain extent Chile are presented as positive examples. These results clearly show the need to professionalize public administrations and human resource management in order to eliminate long-term phenomena associated to dictatorship and weak institutions due to clientelism, patrimonialism and other inauspicious dysfunctions.

The professionalization of public administration in Latin America is closely related with human resources management, and merit is present in the different stages: definition of job requirements and competences in position profiles; effective strategies to recruit candidates with the required skills; objective selection processes, job performance management indicators, and periodic performance evaluation according to job functions. Indeed, there is a perfect relationship between the bureaucratic approach and human resource management in professional public administration as summarized in Table 1.

**Table 1**

Bureaucratic Approach and Human Resource Management

<b>MERIT</b>	<b>HIRING</b>	Well-defined job profiles
		Qualified Candidate Recruitment
	<b>MANAGEMENT</b>	Competitive selection process
		Performance evaluation according to job functions
		Continuous job training to improve job performance

Source: Author elaboration

✓ Due to their local presence, citizens commonly turn first to municipal governments. Still, the Municipal personnel structure, due to neglect by the Executive and Legislative powers, has not been modified in the last 20 years

even when the population and their needs continue to grow. In order to address this problem, municipal authorities have legally created short-term positions for administrative work and also hire temporary experts for honorary fees. However, our empirical research shows that almost a third of municipal staff<sup>198</sup> corresponds to short-term hires. This result indicates that an important number of short-term discretionally hired functionaries become career functionaries through competitive public processes required by legislation, suggesting a circumvention of the principle of equal access opportunities. Thus, we can affirm that rigid, unmodified legislation (Law 19.280) has contributed to a politicized municipal administration.

Indeed, in the Chilean municipal governments, the hiring process mixes the first and third groups indicated by Mesa (2000), and allows each mayor to discretionally name short-term functionaries. Our study in the Biobio Region found that 50.3% and 26.6% of short-term personnel were personally invited to apply for the job by the mayor and municipal functionaries, respectively. Following Mesa (2000), these hires do possess indirect legitimacy since they have been named by a democratically elected authority even when the hiring processes were not meritocratic. However, equal access opportunities did not exist because there was only a limited diffusion process and the functionary who was eventually hired was personally invited by the mayor in the majority of the cases. Considering the common practice of discretionary hiring, we can conclude that mayors act as patrons who use their power to hire clients as short-term employees during this stage.

✓ In their analysis, IADB (2006) described the career paths of functionaries in Latin American public administrations, where short-term hires then become career functionaries. Our results for the municipalities of the Biobio Region have followed the same path since 40% of career functionaries

---

<sup>198</sup> Publicly available data on municipal governments shows that municipal personnel remained virtually unchanged between 2009 and 2011 in the Bio Bio Region. Thus, the universe used to define the sample was: career functionaries - 3066, short-term functionaries - 1271, and expert staff with honorary fees - 597.

had previously occupied a short-term position, which indicates that once legal obligations are fulfilled, short-term functionaries become career functionaries in a public and formally competitive process.

Even when this process could be positive for the short-term functionaries because they have achieved permanence in the institution, this type of hiring results in a loss of legitimacy in the eyes of citizens because it only formally respects the principle of equal opportunity in the access to public positions since prior job experience favors these short-term functionaries in competitive hiring processes.

➤ In addition to the presence of discretionary decision-making in the hiring of short-term functionaries, these functionaries remain in their position for a significant period of time, suggesting that they are essentially long-term functionaries. Our survey results indicate that most functionaries hired in short-term contracts are maintained even when the elected mayor changes: almost 50% indicated that they were in their positions for more than five years. Since this period is longer than a mayor's term, criteria other than political ones are used because otherwise a change in the authority would result in personnel changes, which only occurred in 50% of the cases. These results confirm those found at other government levels in Latin America: "even when the contract of this category of functionary by definition is only for one year, their contracts can be renewed and this category presents stability similar to that of career functionaries" (Rajevic et al., 2000<sup>199</sup>, cited in IABD, 2006:150).

In the case of the Municipality of Trehuaco, a certain degree of institutionalization of party use of employment was observed: each new mayor did not renew the contracts of short-term functionaries from the previous

---

<sup>199</sup> The text cited in 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 (November).

period but rather proceeded to discretionally hire new short-term personnel. From a rational choice perspective, this system is beneficial for the public authority and also for new and potential functionaries. In either case, hiring is not based on individual merit but rather on the mayor's trust.

As can be seen, to verify our principal hypothesis, we need to differentiate between the hiring stage and management of human resources.

Since there is no legal obligation to use merit-based processes when hiring short-term functionaries, there is no guarantee that these employees have been selected for their merits. Additionally, since the recruitment process is restricted to candidates known to the mayor or municipal functionaries, we can conclude that adscriptive clientelistic is more important than meritocratic criteria, thus confirming the hypothesis for the hiring of short-term municipal functionaries.

Since the majority of the short-term functionaries have remained longer than the mayor's term, we cannot attribute clientelistic practices in human resource management. A likely explication of their permanence is as a response to the antiquated municipal personnel structure put into place by Law 19.280 and that has not been modified in 20 years. Thus, the creation of this parallel structure of short-term municipal employees is probably due to organizational needs. Indeed multiple mayors, when interviewed, indicated that these short-term functionaries have been fundamental in assuring continuity in administrative work and adequate provision of public services. At the same time, it is important to note that their permanence is not based on objective, merit-based criteria but continues to be based on the mayor's personal trust.