



UNIVERSIDAD  
— DE —  
VALPARAISO  
C H I L E

"GESTIÓN DEL FACTOR HUMANO COMO RECURSO  
ESTRATÉGICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN  
PUBLICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL"

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO

PROFESOR GUÍA: SR. JAIME RUBINA BUSTAMANTE

SILVANA XIMENA BARRAZA MUÑOZ



UNACC 57103

2.5985

**“GESTION DEL FACTOR HUMANO COMO RECURSO  
ESTRATEGICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN  
PUBLICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL”**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO**

**PROFESOR GUÍA: SR. JAIME RUBINA BUSTAMANTE**

**SILVANA XIMENA BARRAZA MUÑOZ**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A Dios, por todo lo que me ha dado*

*A mis niños, Valeria, Gabriel y Andrés, porque son mi fortaleza*

*A mis padres, por el apoyo incondicional*

*A mis amigos, Paulina, Hernán y Wilson, por estar cada vez que los he necesitado*

*A mis Profesores, por su dedicación y entrega*

**SEMINARIO DE TITULO**  
**PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO**

**ALUMNA : SILVANA XIMENA BARRAZA MUÑOZ**  
**C.I. : 12.770.708-1**  
**UNIVERSIDAD : DE VALPARAISO**  
**CARRERA : ADMINISTRACION PUBLICA**  
**MODALIDAD : SEMI PRESENCIAL**

## INDICE

I.	TITULO.....	3
II.	RESUMEN.....	3
III.	MARCO TEÓRICO.....	4
IV.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	6
V.	HIPOTESIS DE TRABAJO.....	7
VI.	OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
VII.	METODOLOGIA.....	8
VIII.	DISCUSION Y ANALISIS DE LA INFORMACION RECOGIDA.....	8
IX.	PROPUESTAS PERSONALES.....	23
X.	RESULTADOS ESPERADOS.....	29
XI.	CONCLUSIONES O PONENCIAS.....	30
XII.	BIBLIOGRAFÍA.....	34

## **I. TITULO**

# **“GESTION DEL FACTOR HUMANO COMO RECURSO ESTRATEGICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PUBLICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL”**

## **II. RESUMEN**

El desempeño de una organización es, en términos sencillos, una representación del cumplimiento del propósito de la organización. Las organizaciones se desempeñan bien cuando cumplen exitosamente sus metas y objetivos, esto significa que han sido eficaces según el propósito para el que fueron creadas.

En este camino las organizaciones requieren de múltiples factores o recursos que le permitan poner en marcha sus funciones para la consecución de sus metas y objetivos, uno de ellos y el que sin duda tiene una mayor relevancia por el impacto que genera su gestión a nivel organizacional, es el recurso humano.

El recurso humano es, en toda organización, una de las variables fundamentales que inciden de manera directa en su desempeño, y por ende, en su productividad, como bien lo ilustra la frase de una conocida compañía multinacional “los recursos materiales hacen las cosas posibles, pero las personas las convierten en realidades”. El recurso humano determina el grado de éxito de una organización, permitiendo llevar a la práctica la concreción de metas y objetivos institucionales. La gestión de este recurso, por tanto, debe consistir en mejorar las contribuciones productivas del personal a la organización, de manera que sean responsables desde un punto de vista estratégico, ético y social.

Esta premisa básica, reconocida ampliamente en la empresa privada, no debe ser ajena a las empresas y servicios públicos, y más aún en el ámbito municipal, ya que es a nivel comunal donde deben atenderse las necesidades más inmediatas de la comunidad local, siendo el municipio la institución más cercana a la gente.

Para asegurar una mejor prestación de servicios a la comunidad e imprimir mayor eficiencia a la gestión local, se requiere en forma imprescindible contar con personal motivado y calificado que lleven adelante estas tareas. En este contexto, la modernización de la función municipal emerge como una necesidad para el mejoramiento de la gestión a nivel comunal, que permitiría incorporar y motivar a su mayor y más importante "activo" para el logro de los objetivos y las demandas crecientes de la comunidad.

### **III. MARCO TEORICO**

Históricamente, los primeros atisbos de lo que hoy son los municipios, se remontaría a los antiguos Cabildos, institución colonial que representaba a los ciudadanos y ejercía funciones públicas con jurisdicción sobre el territorio de las comunas. Las funciones de los Cabildos eran múltiples, prestaban los servicios más elementales como aseo y ornato, agua potable e higiene, policía local, imponían gravámenes, controlaban los precios de los alimentos, etc., contando para ello con recursos propios originados por un patrimonio exclusivo (tierras) y el cobro de impuestos y gravámenes.

Con la Constitución de 1823 aparecen los conceptos de la descentralización y la autonomía municipal. La Constitución de 1833 diseñó el perfil estructural de las municipalidades, con la clara intención de despojar a los viejos cabildos de su ancestral soberanía, quedando los municipios subordinados al poder ejecutivo.

En 1854 fue promulgada una Ley Orgánica de Municipalidades bajo el gobierno de don Manuel Montt. Esta ley conservó el espíritu de la Constitución del 33, sin otorgar una mayor autonomía a los municipios, sin embargo, las atribuciones y deberes que se le asignaron fueron considerables, pero sin otorgarle los recursos suficientes para administrar. Lo interesante de esta Ley fue que garantizó la generación cívica del cuerpo edilicio, lo que inspiró un sentimiento de dignidad cívica y democrática, aunque sin libertad para concebir ni dineros para ejecutar.

Posteriormente, en 1891, se promulga la Ley de Comuna Autónoma, que mantuvo las múltiples funciones del municipio pero definiendo con claridad las fuentes de recursos. Por otra parte, aseguró la autonomía mediante la eliminación del rol municipal de intendentes, gobernadores y subdelegados, y en particular, mediante el establecimiento de las Asambleas de Electores. Estas buenas intenciones, sin

embargo, en la práctica degeneraron en un mal uso del poder político, por lo que desde 1900, la crisis ética, electoral, financiera y política de los municipios se agudizó. En el gobierno del General Ibáñez se derogó la Ley vigente y se disolvieron los municipios, dejando atrás la frustrada comuna autónoma.

En 1934 se aprobó la Ley 5357 de Municipalidades, que restableció el origen electoral del estamento edilicio, pero manteniéndose la designación de los alcaldes para las ciudades de más de 100.000 habitantes.

Con el gobierno militar se instaura un nuevo sistema de gobierno local y descentralización neoliberal. Durante este período rige el DL 1289 de 1975, que reconoce a los municipios como instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas. Los Alcaldes pasan a ser designados por el Presidente de la República y estaban subordinados al Gobernador Provincial, salvo en materias estrictamente municipales. En la actualidad, los municipios son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, según se consagra en la Constitución Política de 1980.

Conforme la CPR, Chile es un "Estado unitario" y por ello debe atenderse a esa forma jurídica del Estado para considerar que los centros de impulsión política son únicos, dados por los organismos del gobierno central en sentido general (ejecutivo, legislativo y judicial). Ahora bien, la misma CPR dispone que la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, y que "el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado".

Este modelo de Administración es tributario en esencia del Gobierno Militar (1973-1990), lo que quedó plasmado en la CPR y en especial en la LOCBGAE.

A continuación, los gobiernos siguientes intentan modernizar la administración pública chilena reconociéndole su complejidad:

a) Para el período 1990-1994 se elaboró en 1989 el "Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia", teniendo como objetivo fundamental la democratización del aparato estatal y la descentralización de la Administración del Estado. El año 1994 se crea el "Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública", para dar impulso a un ámbito hasta entonces olvidado: la "GESTION".

b) Con el segundo Gobierno de la Concertación se dictan nuevas bases programáticas llamadas “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos” (1995-1999) a través de las cuales se hace énfasis en la necesidad de modernizar el aparato público.

c) El tercer gobierno, del Presidente Ricardo Lagos Escobar (1999-2005), reemplazó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública por el “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado” bajo la tutela de la División de Modernización del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

d) Enfrentando el bicentenario de nuestra República, el gobierno actual de Michelle Bachelet (2006-2010), en su Programa de Gobierno – sección “Nuevo Trato Ciudadano”-, se ha propuesto crear un gobierno que centre su atención en el ciudadano, cuya manifestación más efectiva la encuentra en la vinculación de la acción gubernativa a nivel central, regional, provincial y local, a las iniciativas ciudadanas. En dicho Programa se sostiene que existen diferencias excesivas de capacidades y recursos entre las municipalidades de comunas ricas y las de comunas pobres o rurales, lo que limita a los municipios en su capacidad de gestión.

#### **IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Los municipios funcionan actualmente con una planta estable de funcionarios, fijada por ley, que se ve incrementada considerablemente por funcionarios en calidad de “a contrata” que se asimilan a los cargos de planta pero sin estabilidad laboral, y otra cantidad de personas que trabajan “a honorarios”, por prestación de servicios, y que por ende no tienen la calidad de funcionarios públicos con los derechos y responsabilidades que ello implica.

Este modelo presenta notorias deficiencias que atentan de manera directa a la eficiencia de los municipios, por lo que es frecuente ver Municipalidades con un gran número de funcionarios de los cuales sólo algunos son un verdadero aporte a la gestión municipal. Para algunos, la estabilidad en los cargos es sinónimo de relajación, para otros, los bajos sueldos, la falta de incentivos o la imposibilidad de hacer carrera, termina desmotivándolos y generando sentimientos de frustración que a la larga perjudican no solo a la persona, sino también a la institución. Por otra parte, cada vez que asume un nuevo alcalde, éstos llegan con un equipo de trabajo en muchos casos sin la competencia adecuada, pero que han trabajado en las campañas

políticas, o bien, el nuevo alcalde ve frustrado su proyecto de trabajo por cuanto la estructura existente en el municipio no se ajusta a las necesidades de su programa.

En fin, una serie de dificultades que podrían mejorar si los municipios contaran con una Política de Recursos Humanos, o dicho de otra forma, con una Gestión de Desarrollo de Personas, que les permitiera contar con funcionarios con las competencias adecuadas, capacitados y motivados al logro de los objetivos institucionales.

## **V. HIPÓTESIS DE TRABAJO**

Sí se promueve la Modernización de la Función Pública a nivel Municipal, flexibilizándola y otorgando a los municipios mejores herramientas que le aseguren la autonomía en la gestión del personal, se imprimiría una mayor eficiencia a la gestión local, y por ende, se aseguraría una mejor prestación de servicios a la comunidad.

## **VI. OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Socializar la necesidad de hacer gestión desde la perspectiva de las personas que laboran al interior de los municipios, con el propósito de proveerse de funcionarios con competencias, habilidades y actitudes congruentes con el logro de los objetivos institucionales.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Análisis del marco legal y regulatorio que rige actualmente para los municipios, en materia de recursos humanos, a fin de diagnosticar la realidad existente.
- Analizar la propuesta legislativa que se encuentra en discusión en el parlamento sobre el particular.
- Realizar propuestas con mecanismos que permitan modernizar el actual sistema de Gestión y administración de recursos humanos con que cuentan los municipios.

## **VII. METODOLOGIA**

El diseño optado para la elaboración de esta tesis de grado es del tipo descriptivo y exploratorio, recolectándose información basada en fuentes primarias, como entrevistas a don Victor Carvajal Villarroel, Secretario Municipal y dirigente gremial Municipalidad de Río Hurtado, y don Carlos Pizarro, Jefe Unidad de Control Municipalidad de Ovalle. Como también de información secundaria basada en apuntes, estudios legales y páginas de internet.

## **VIII. DISCUSION Y ANALISIS DE LA INFORMACION RECOGIDA**

### **ASPECTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL.**

Para que un proceso de modernización del Estado resulte en forma adecuada, debe velarse porque los actos administrativos que emanen de sus órganos o de sus agentes públicos sean eficientes, eficaces, planificados, coordinados, y con un sistema de control que asegure su observancia y cumplimiento a la ley, debiendo agregarse además, que el órgano o funcionario que ejecute un acto administrativo actúe en forma proba, honesta, con preeminencia del interés público por sobre el privado. Es en este sentido que se debe reconocer a los funcionarios de los órganos o servicios públicos como protagonistas principales del proceso de modernización.

Sólo de esta manera, se logrará cumplir con un buen servicio, de calidad y otorgado con la debida calidez, de manera de hacer sentir a quien solicita el servicio que al Estado le importa la persona como tal, y que efectivamente éste se encuentra al servicio de la persona humana, tal como se encuentra establecido en la Constitución Política entre las Bases de la Institucionalidad.

Los funcionarios, por su parte, deben mirar su función como un todo dentro del fin del Estado que es el Bien Común, de ahí que deba pensarse siempre en el interés público y no perder de vista tan elemental finalidad. Asimismo, todo proceso de modernización debe considerar como un elemento esencial del mismo a los funcionarios, puesto que los recursos humanos son la base del sistema.

Por lo anterior, debe procurarse el diseño de las políticas de recursos humanos con un carácter humanista que tenga al funcionario como el eje de la misma en todos sus niveles, en tanto ciudadano y sujeto de derechos y como ejecutor de una función pública, de satisfacer necesidades de la comunidad.

#### **El Interés General.**

El artículo 55° de la Ley de Bases Generales señala cómo se expresa el interés general que debe prevalecer en toda la gestión estatal:

- a) En el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas. Que sea recto significa que debemos ejercerlo para un objetivo determinado superior, que es el bien público, con exactitud y justificación enmarcados dentro de la legalidad, de una manera ecuánime y ponderada.
- b) En lo razonable e imparcial e imparcial de sus decisiones. Que un acto sea razonable, significa que es justo de acuerdo a la razón, es decir que tiene un motivo o causa; significa también algo racional o dotado de sentido, siendo lo contrario de un acto arbitrario.
- c) En la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones.
- d) En la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan. La integridad mira a la honradez, rectitud, desinterés y probidad.
- e) En la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales. La expedición es la función de expedir, despachar o extender documentos, la prontitud en hacer o decir algo, esto tiene que ver, pues, con la oportunidad en el cumplimiento de nuestras funciones.
- f) ...y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

Precisado lo anterior, tenemos que el municipio es una entidad pública que cumple funciones específicas y determinadas expresamente en una ley orgánica constitucional, y por ende, está obligada a cumplirlas a cabalidad, puesto que si no lo hace puede incurrir en una responsabilidad por omisión o por falta de servicio, contraviniendo pues, el mandato constitucional.

Asimismo, debe tenerse en consideración que esta entidad es parte de la Administración del Estado y que debe ceñirse estrictamente a las normas de Derecho Público que se aplican, y respetar el principio de legalidad y de la competencia, para otorgar certeza y seguridad jurídica a los habitantes de la comuna.

## **MARCO REGULATORIO DEL ACTUAL SISTEMA.**

### **1) Constitución Política de la República.**

La CPR en su Capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, establece las disposiciones referentes a la Administración Comunal, definiendo a las Municipalidades como *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*; otorgando de esta forma la estructura básica sobre la cual deberán funcionar los municipios y asegurando la existencia de una ley orgánica constitucional para determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades.

#### **Artículo 110° CPR**

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

En Chile existen 341 municipios de una enorme heterogeneidad, dentro de las cuales la que más destaca es la marcada diferencia de recursos entre los distintos municipios, permitiendo con ello que los municipios más adinerados lleguen a tener 61 veces más recursos disponibles por persona que los municipios más pobres, siendo Chile uno de los países del continente que tiene la peor distribución de la riqueza en el continente después de Brasil, esto con el agravamiento de la distribución geográfica de la población.

En este contexto, el gobierno se esfuerza por introducir reformas en la administración municipal y es en este afán modernizador que en el año 1997, entró en promulgación la reforma constitucional de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 18.695, que incorporó la regulación del bullado y discutido Artículo 110, y que en términos generales otorga plena autonomía a los municipios para el cumplimiento de sus funciones. Las atribuciones otorgadas a las municipalidades en el artículo 110, relativas a la modernización de la estructura orgánica de personal y de remuneraciones serán aplicables cuando se regulen en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias.

Cabe mencionar que la última norma que permitió establecer las actuales plantas municipales fue la ley 19.280 del año 1993. Ésta autorizó al Presidente de la República a que mediante Decreto con Fuerza de Ley, estableciera las plantas de personal de cada municipio. Sin duda que con el paso del tiempo la norma ha sido superada por la realidad y el hecho de que exista una estructura de plantas municipales fijada hace más de diez años limita el accionar de los municipios que no cuentan con la posibilidad ni la facultad de organizar sus recursos humanos con el fin de adaptarse a las necesidades cambiantes de su comuna.

El actual Artículo 110 pretende entregar mayores facultades a los municipios para la administración del recurso humano, facultándolos para crear y suprimir empleos y fijar las remuneraciones del personal municipal. Este objetivo va de la mano con la mayor flexibilidad orgánica y funcional con que se dota a las municipalidades, permitiéndoles crear los órganos y unidades que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto, el enfoque del Artículo 110 es entregar mejores herramientas para imprimir mayor eficiencia a la gestión local y por ende, asegurar una mejor prestación de servicios a la comunidad, para lo cual es imprescindible contar con personal motivado y calificado para llevar adelante estas tareas. El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), pasa con esto a ser el instrumento de planificación rector de toda transformación en la organización interna de los municipios. Este PLADECO, aprobado por el Concejo Municipal, deberá fijar los lineamientos estratégicos a seguir para el Rediseño de las Plantas Municipales, de manera que se pueda generar al interior de los municipios una Política de Recursos Humanos orientada a la eficiencia en la gestión institucional y a resguardar la eficaz administración y desarrollo del personal municipal.

## **2) Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.**

La Ley N° 18.695, en su Título I Párrafo 4° establece la orgánica interna con que deben contar los municipios, detallando cuales deben ser a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas que menciona. En este sentido, señala además, las funciones específicas que debe desempeñar cada una de estas unidades. De esta manera, se obliga a los municipios a adecuarse a una estructura rígida, con funciones predeterminadas por ley, sin la debida adecuación a las realidades locales.

En su Título I Párrafo 6º, trata sobre el "Personal". En este párrafo se establecen las disposiciones generales (bases) de las materias que debe tratar el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales.

En este sentido, la Ley N° 18695 establece los siguientes puntos a tratar en el Estatuto Administrativo:

- La carrera funcionaria, considerando el ingreso, los derechos y deberes, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en conformidad con las bases establecidas en ese párrafo.
- El ingreso en calidad de titular, que se hará por concurso público y la selección se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos.
- Sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Aquí queda establecido además que al personal le serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas en la ley N° 18.575, para el personal de la Administración Pública.
- Carrera funcionaria fundada en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios de planta, para lo cual existirán procesos de calificación objetivos e imparciales.
  - Estabilidad en el empleo y causales para la cesación en el cargo.
  - Posibilidad de convenir, entre dos o más municipalidades, que un funcionario ejerza simultáneamente labores análogas.
  - Calificación basada en un procedimiento de carácter general que asegure su objetividad e imparcialidad.
  - Capacitación y perfeccionamiento mediante un sistema que propenda a estos fines a través de programas.
  - Funcionarios que tendrán la calidad de exclusiva confianza.
  - Aplicación del principio de igualdad en la retribución para los funcionarios que ejerzan funciones análogas desempeñadas en condiciones similares.
  - Obligación de las municipalidades de velar permanentemente por el cumplimiento de las normas y principios de carácter técnico y profesional establecidos en este párrafo.

### **3) Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.**

El Estatuto Administrativo establece las disposiciones que regulan, en forma detallada, la relación laboral entre los Municipios y los funcionarios.

En este sentido se establecen en el Título I, disposiciones generales que incluyen diversas definiciones y se mencionan además los requisitos de ingreso a la municipalidad.

En el Título II se regula la Carrera Funcionaria, dentro de la cual se considera el Ingreso al servicio, la Capacitación, las Calificaciones y las Promociones.

#### **Del Ingreso al Servicio.**

Como se mencionara anteriormente, dentro de las disposiciones generales se señalan los requisitos generales para el ingreso a la municipalidad:

- a) Ser ciudadano (chilenos, 18 años cumplidos, no haber sido condenado a pena aflictiva);
- b) Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente;
- c) Tener salud compatible con el desempeño del cargo;
- d) Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley;
- e) 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, y
- f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por crimen o simple delito.

En las normas del Título II, relativas al ingreso a los cargos de planta en calidad de titular, establece que se hará por concurso público, en el último grado de la planta respectiva, salvo que existan vacantes en grados superiores que no hubieren podido proveerse por ascensos.

La norma otorga al Concurso el carácter de procedimiento técnico que debe considerar a lo menos los factores estudios y cursos de formación educacional y de capacitación; la experiencia laboral, y las aptitudes específicas para el desempeño de la función; siendo la municipalidad la que deberá establecer en que forma se ponderarán los factores antes mencionados.

Se privilegia el ascenso para el caso de producirse una vacante, en caso de que no pueda llenarse de esta forma se establece el requisito de publicidad para el concurso público.

Se determina la forma en que deberán ser acreditados los requisitos establecidos en el artículo 10, básicos para el ingreso a la municipalidad.

Se establece quienes serán los encargados de preparar y realizar el concurso, responsabilidad que recae en un comité de selección, o bien en el Secretario Municipal, en los municipios con una planta inferior a veinte cargos. Con los resultados del concurso se propondrá al alcalde una terna, como máximo, compuesta por quienes hubieren obtenido los mejores puntajes para proveer el cargo, dentro de los cuales el alcalde seleccionará una de las personas propuestas. Solo podrá declararse desierto el concurso por falta de postulantes idóneos, entendiéndose que existe tal circunstancia cuando ninguno alcance el puntaje mínimo definido para el respectivo concurso.

#### **De la Capacitación.**

Se entenderá por Capacitación el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias. Se señalan tres tipos de capacitación según el siguiente orden de preferencia: Capacitación para el ascenso, capacitación para el perfeccionamiento, y capacitación voluntaria.

#### **De las Calificaciones.**

Se establece la estructura básica del sistema de Calificación que tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y que servirá de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.

Dentro de este sistema se consideran 4 listas dentro de las cuales deben ser calificados anualmente los funcionarios, estas son:

1. Lista N° 1, de Distinción
2. Lista N° 2, Buena
3. Lista N° 3, Condicional
4. Lista N° 4, de Eliminación

La evaluación comprende 12 meses de desempeño y se hará por una Junta Calificadora compuesta por los tres funcionarios de más alta jerarquía, con excepción

del Alcalde y el Juez de Policía Local, y un representante del personal elegido por éste, o bien el funcionario de mayor antigüedad en el municipio, si el personal no hubiese elegido un representante.

Constituirán elementos básicos del sistema de calificaciones la hoja de vida y la hoja de calificación.

La Junta Calificadora tomará sus resoluciones considerando la precalificación del funcionario hecha por su Jefe Directo, quien considerará para este efecto la hoja de vida del funcionario y las anotaciones de mérito o demérito que se hayan efectuado dentro del periodo anual de calificaciones.

Cada Municipio dictará un reglamento en que se establecerán los factores de evaluación y su ponderación, y regulará los demás aspectos de las calificaciones sobre la base de las normas contenidas en el párrafo 3º, título II del Estatuto Administrativo.

Se establece la sanción para los funcionarios calificados en lista 4, o por dos años consecutivos en lista 3, que deberán retirarse de la Municipalidad dejando vacante el empleo.

Con el resultado de las calificaciones ejecutoriadas las Municipalidades confeccionarán un escalafón disponiendo a los funcionarios de cada grado de la respectiva planta en orden decreciente conforme al puntaje obtenido, pudiendo los funcionarios reclamar de su ubicación conforme a lo establecido en el artículo 156 del Estatuto. Este escalafón durará 12 meses y rige a contar del 1º de enero de cada año.

#### **De las Promociones.**

Se define el Ascenso como el derecho de un funcionario de acceder a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la respectiva planta, sujetándose estrictamente al escalafón, salvo excepción en que podrá ascender de un escalafón a otro.

Se establecen inhabilidades que impiden el ascenso a los funcionarios que:

- a) No hubieren sido calificados en lista de distinción o buena en el período inmediatamente anterior;
- b) No hubieren sido calificados durante dos períodos consecutivos;
- c) Hubieren sido objeto de la medida disciplinaria de censura, más de una vez, en los doce meses anteriores de producida la vacante, y

- d) Hubieren sido sancionados con la medida disciplinaria de multa en los doce meses anteriores de producida la vacante.

Un funcionario tendrá el derecho a ascender a un cargo de otra planta, gozando de preferencia respecto de los funcionarios de ésta, cuando se encuentre en el tope de su planta, reúna los requisitos para ocupar el cargo y tenga un mayor puntaje en el escalafón que los funcionarios de la planta a la cual accede.

Los ascensos rigen a partir de la fecha en que se produce la vacante

En el Título III se señalan las obligaciones funcionarias, como la jornada de trabajo, las destinaciones, comisiones de servicio y cometidos funcionarios, la subrogación, las prohibiciones y las incompatibilidades.

El Título IV establece los Derechos Funcionarios: remuneraciones y asignaciones, feriados, permisos, licencias médicas y prestaciones sociales. En esta materia me parece relevante destacar la composición de las remuneraciones y asignaciones en el actual sistema.

#### **De las Remuneraciones y Asignaciones.**

Los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa. Se establece además desde cuando se comienzan a percibir las remuneraciones y el porcentaje hasta el cual pueden embargarse y descontarse.

Los funcionarios tendrán derecho a percibir las siguientes asignaciones:

- a) Pérdida de caja,
- b) Movilización,
- c) Horas extraordinarias,
- d) Cambio de residencia,
- e) Viático, pasajes u otros análogos,
- f) Otras asignaciones contempladas en leyes especiales, y
- g) Asignación de antigüedad.

El derecho al cobro de cualquiera de estas asignaciones prescribe en el plazo de seis meses contados desde la fecha en que se hicieron exigibles.

Finalmente, el funcionario que usare indebidamente los derechos establecidos en el párrafo en comento, está obligado a reintegrar los valores percibidos sin perjuicio de su responsabilidad disciplinaria.

## **PROPUESTA LEGISLATIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS.**

En este sentido existe una propuesta legislativa para regular las atribuciones que el artículo 110 de la CPR otorga a las Municipalidades.

### **Políticas y Reglamentos sobre Recursos Humanos.**

La propuesta legislativa propone como Artículo 16 de la LOCM lo siguiente: *“Las Municipalidades, al establecer su organización interna, deberán considerar como criterios orientadores las características, necesidades e intereses comunales; los requerimientos para el eficiente cumplimiento de sus funciones y atribuciones; la dotación de personal; el presupuesto municipal, y la necesaria coordinación entre las distintas unidades que se determinen.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la organización interna deberá guardar la debida correspondencia con el plan comunal de desarrollo y con la política de recursos humanos de cada municipalidad”.*

Se vinculan tres aspectos orgánicos que en la actualidad no guardan relación entre sí, sin embargo lo propuesto pretende generar una co-existencia en la cual se asentará la base de una mayor eficiencia, eficacia y pertinencia en congruencia con las demandas de modernización que se exige al municipio.

Esto manifiesta que el elemento determinante y conducente del proceso, será sin lugar a dudas el Plan de Desarrollo Comunal, que no sufre modificación alguna en su conceptualización; *“El Pladeco es el instrumento rector del Desarrollo de la Comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.*

*En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”.*

Conforme a lo anterior se puede desprender que la proposición de una nueva organización interna, después de derogar las unidades orgánicas municipales existentes hasta ahora, responderá a las acciones y programas orientados a satisfacer

las necesidades de la comunidad local y serán estas las que determinarán la nueva organización municipal. El Pladeco pasa entonces a ser el instrumento de planificación rector de toda transformación en la orgánica interna del municipio, es decir si no existe Pladeco vigente no es posible crear o suprimir empleos dentro del municipio y/o adecuar la organización interna para mejorar la gestión. Se puede concluir entonces que este es el primer gran cambio que introduce la mencionada disposición constitucional, es decir el REDISEÑO DE LAS PLANTAS MUNICIPALES deberá ser conforme a las líneas estratégicas aprobadas en el PLADECO.

El Proyecto de Ley fija las consideraciones generales para crear o suprimir empleos, siendo las más relevantes las siguientes:

- Se debe elaborar un plan para tal efecto.
- Se podrá ejercer esta atribución sólo una vez durante el respectivo período alcaldicio, con excepción del año en que corresponda efectuar elecciones municipales.
- Se debe consultar a las asociaciones de funcionarios existentes en el municipio, o si no hubiese asociaciones, a una comisión de tres integrantes elegidos por los funcionarios.
- Se debe contar con *perfiles de competencia* para el desempeño de los cargos.
- El ejercicio de esta atribución no puede exceder el nivel de gasto en personal que establece la ley (35% de los ingresos propios)
- La aprobación del plan requiere del acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio.
- El plan aprobado se debe formalizar mediante decreto alcaldicio y su aplicación estará supeditada a la toma de razón de la CGR.

Las plantas municipales sólo podrán contemplar los estamentos directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares.

Todos los directivos serán de exclusiva confianza del alcalde a excepción de los Directores de Control y de Obras. Se incorpora aquí una premisa de sana administración que señala que, todo el equipo que acompaña a quien dirige los destinos de una organización debe ser de su confianza para compartir los distintos ritmos que se quiera imprimir a la gestión.

La Política de Recursos Humanos en cada municipalidad, deberá estar orientada a la eficiencia en la gestión institucional y a resguardar la eficaz administración y desarrollo del personal municipal.

La propuesta legislativa norma la carrera funcionaria, es decir el ingreso, ascenso y promoción, capacitación y perfeccionamiento en el ejercicio de la función municipal, y la cesación de funciones.

La política de Recursos Humanos debe asegurar la igualdad de oportunidades en todos los aspectos, basando la carrera funcionaria en el mérito, la idoneidad y la experiencia de los funcionarios para lo que deben existir procesos de concursos y calificación; este es otro aspecto relevante que introduce la propuesta legislativa ya que, la promoción en los estamentos administrativos y auxiliares se hace por ascenso y excepcionalmente por concurso, en cambio en los demás cargos la promoción se hará por concurso interno y, excepcionalmente por concurso público. Lo que significa que la promoción deja de ser, en general, por antigüedad y se fundamentará en méritos, experiencia e idoneidad.

En la propuesta legislativa se establece que los municipios podrán establecer requisitos adicionales y específicos para los cargos, en consideración a los requerimientos y competencias propias de los respectivos cargos.

Dentro de las modificaciones que introduce al Estatuto Administrativo, Art. 14 del proyecto, incorpora el encasillamiento y norma los concursos incluyendo los factores a evaluar, los que son: capacitación pertinente, evaluación del desempeño, experiencia calificada y aptitud para el cargo, asignándoles además una ponderación del 25% a cada uno.

Se señala además, que se debe contar con un **Reglamento Municipal para los Concursos**, el que debe asegurar la objetividad, transparencia, no discriminación y calidad técnica. Este reglamento debe formalizarse mediante un decreto alcaldicio y someterse al trámite de registro en la CGR.

Así mismo, debe existir un **Programa Anual de Capacitación**, debidamente financiado, que contribuya efectivamente al mejoramiento de la gestión municipal. Se puede constituir un comité bipartito de capacitación, con el fin de proponerle al alcalde políticas de capacitación.

Cada municipio deberá dictar un **Reglamento de Calificaciones**, el que establecerá los factores de evaluación y su ponderación y regulará todos los aspectos de las calificaciones; este reglamento también debe formalizarse mediante decreto alcaldicio y someterse al trámite de registro de la CPR.

En resumen, la LOCM modificada entrega a cada municipio la autonomía de definir su propia orgánica, El Estatuto Administrativo a su vez le da la libertad de hacer gestión

mediante una política de RRHH que debe incorporar todos los reglamentos que aseguren mejorar la gestión, a través del desarrollo de sus funciones.

En todo el proyecto se hace mención a las competencias necesarias para desempeñar un cargo, esto que actualmente está vigente en la Administración Central del Estado se introduce a los municipios; para ello cada municipio, de acuerdo a sus propias necesidades de funcionamiento, debe contar con un **Reglamento de Funciones**, en donde se especifique, claramente las tareas a desarrollar, las metas y objetivos que se deben cumplir, las atribuciones específicas y por cierto las competencias laborales necesarias para desempeñar el cargo.

Una buena definición de competencias laborales, necesarias para desempeñar cada cargo, permitirá elaborar un Programa Anual de Capacitación acorde al mejoramiento de la gestión; así mismo colaborará con el desarrollo de las capacidades personales de los funcionarios, permitirá contar con personas más motivadas y por tanto más eficientes. Esta buena definición también permite que el Reglamento de Concursos tenga claras definiciones de los parámetros a evaluar, como así también que las calificaciones estén orientadas a calificar realmente el desempeño individual de acuerdo a las herramientas entregadas y a las metas y objetivos de cada cargo.

Este Reglamento de Funciones debe ser presentado por el alcalde al concejo municipal para su aprobación, la que debe contar con los 2/3 de los concejales en ejercicio.

### **Remuneraciones**

Cada Municipio podrá fijar sus remuneraciones mediante un procedimiento reglado, con consulta a los funcionarios (no vinculante), estas remuneraciones no pueden exceder el 70% de la remuneración del alcalde y no pueden ser inferiores a lo que actualmente percibe cada funcionario por su trabajo, y por supuesto el gasto total en remuneraciones del personal no puede superar el 35%. La diferencia con la actual escala de remuneraciones se genera en que hoy sólo existe igualdad de remuneraciones para las personas que ocupan el mismo grado en la planta, independientemente de la tarea o responsabilidad que tengan, el nuevo enfoque permite que la remuneración por funcionario pueda tener tres componentes: -permanente (igual para todos), -transitoria (se asigna por tarea o función y puede ser permanente o temporal) y -remuneraciones variables las que están asociadas al cumplimiento de metas de gestión institucionales o por unidades de gestión.

Por lo anterior, puede suceder que un funcionario que detente el mismo grado que otro, solo por su desempeño y/o calificación y competencia para el desempeño de una tarea específica perciba una remuneración muy superior.

Esto, que aparentemente podría generar odiosas diferencias, fue pensado como una manera de incentivo a todos los funcionarios para mejorar su desempeño mediante capacitación y desarrollo de competencias.

El Alcalde debe presentar un proyecto de remuneraciones el que contendrá a lo menos las siguientes menciones:

- El período de aplicación, el que no podrá ser inferior a un año.
- El costo municipal que implica por el período de vigencia.
- La estructura de remuneraciones.
- El número de funcionarios y estamentos a quienes se aplica.
- Además debe incluir las remuneraciones de los directivos de confianza, los jueces de policía local y de los funcionarios que asesoraron directamente al alcalde en la elaboración del proyecto de remuneraciones, los que se individualizarán mediante resolución municipal.

- El mecanismo y los procedimientos para determinar la reajustabilidad de los diversos componentes de la remuneración.

Este proyecto de Remuneraciones debe ser discutido previamente con los funcionarios, a través de una Consulta Reglada Local y una vez terminado el procedimiento se presentará al Concejo, con todos los antecedentes del proceso. Se requiere la aprobación de los 2/3 de los concejales en ejercicio para su aprobación, y para este pronunciamiento el concejo dispone de quince días hábiles.

En resumen, la nueva estructura de remuneraciones es la siguiente:

1. Remuneración Permanente, de carácter fijo y períodos mensuales: Sueldo Base más Asignación Municipal.
2. Remuneraciones Transitorias: asociadas al desempeño de determinadas funciones o tareas, pueden ser de carácter permanente o temporal, según determine cada municipalidad en consideración a la importancia o jerarquía, competencias o condiciones especiales para el desempeño de tales funciones o tareas.
3. Remuneraciones Variables: asociadas al cumplimiento de metas institucionales y metas por unidades de gestión; si no fuese procedente o

conveniente establecer metas por unidades de gestión estas podrán sustituirse por otras asociadas al desempeño individual.

Las remuneraciones variables se pagarán durante el ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se cumplieron las metas.

Para la obtención de las remuneraciones variables el alcalde deberá presentar al concejo el programa anual de mejoramiento de la gestión, incluyendo allí las metas Institucionales y, cuando procediere las metas por unidades de gestión.

Además de lo anterior se mantienen las asignaciones de horas extraordinarias diurnas y nocturnas, viáticos, pasajes u otros análogos y movilización, cuando sea procedente. Cada municipio fijará las diferencias de remuneraciones entre un grado y otro, manteniendo los límites (presupuestarios y legales), es decir puede existir un municipio en el cual la diferencia entre el grado más alto y el más bajo sea 10 veces y otro 20 veces, este cálculo se hará de acuerdo a la orgánica definida y al número de funcionarios incorporados (se deben considerar los que tienen calidad de planta y los contrata), contando con los recursos para ello.

Las diferencias entre los montos de remuneraciones de distintos municipios generará un desarrollo de carrera funcionaria municipal más allá del propio municipio, y por tanto será un incentivo más para los funcionarios de incrementar sus competencias laborales personales.

La tabla que fija la propuesta legislativa para la remuneración de los alcaldes es la siguiente:

Grados	Sueldo Base (\$)	Asignación Superior (\$)
A	410.389	3.052.588
B	387.341	2.931.999
C	384.271	2.514.719
D	364.285	2.444.927
E	344.303	2.167.009
F	293.572	1.884.035

Esta tabla indica que el “techo” para la remuneración más alta del municipio (Directivo grado 3) es el 70% de la remuneración del alcalde, y desde ahí se inicia el monto de las remuneraciones de los funcionarios.

## **IX. PROPUESTAS PERSONALES**

### **Propuestas relacionadas con la Gestión del Recurso Humano.**

#### **1) GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO EN LOS MUNICIPIOS.**

Actualmente las plantas del personal municipal en Chile, se rigen por normas poco flexibles, las cuales al establecerse en el año 1994 fueron asociadas al número de habitantes e ingresos municipales, la capacitación, los asensos y su eliminación, se encuentran relacionados a métodos más bien de carácter tecnócratas. En este sentido propongo realizar un gran cambio y giro en la gestión de recursos humanos, donde las plantas municipales, las remuneraciones, la capacitación, los asensos y la eliminación del servicio, respondan a aspectos propios de cada comuna, es así, como el plan de desarrollo comunal debe ser el eje central de los recursos humanos, a partir del cual se deben elaborar las políticas de personal, los programas, metas y objetivos, a mediano y largo plazo, donde en definitiva, las plantas de cada municipio estén hechas a partir de la realidad propia comunal.

#### **2) IMPLEMENTACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA EN EL AMBITO MUNICIPAL.**

Actualmente la mayoría de los funcionarios directivos municipales, realizan sus funciones con un estilo que se quedó en el pasado, poco reflexivo, piramidal y donde la legalidad prima por sobre los resultados. La gerencia pública tiene que ver con la conducción de capacidades humanas, de hombres concretos, que tienen una vocación que debería superar el interés individual respecto de la remuneración que reciben, son hombres que deberían tener muy claro lo que se denomina vocación de servicio público. En este sentido, propongo la institucionalización del Gerente Público al interior de los Municipios, que al igual que en el sector privado, serían aquellos que tienen la capacidad de usar lo más productivamente sus recursos, motivar a su personal en función de la misión, los objetivos y el rendimiento prescritos; capaces de desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la

creación de su institución; y de crear un ambiente que premie la excelencia, la probidad y el constante desarrollo de las capacidades de sus funcionarios.

El Gerente Público tiene que ser capaz de hacer que su personal se sienta orgulloso de la función que desempeña, valorando la reputación y el reconocimiento e impacto social.

### **3) PROCESO DE REINGENIERÍA EN CUANTO A LA TRAMA NORMATIVA.**

Propongo generar un proceso de reingeniería que apunte a la trama normativa interna. Se trata de repensar a los Municipios en términos de su estructura operativa. Esto debido a que la legislación existente en materia municipal limita la organización interna en los municipios y no contribuye a una verdadera gestión del recurso humano.

### **4) MAYOR FLEXIBILIDAD PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS PLANTAS DEL PERSONAL MUNICIPAL.**

Las actuales plantas municipales provienen del año 1993, cuando la ley 19.280 autoriza al Presidente de la República a que mediante decreto con fuerza de ley estableciera las plantas de personal de cada municipio. Se requiere con urgencia que los Municipios cuenten con la facultad de determinar sus propias plantas de personal, de acuerdo a los lineamientos estratégicos establecidos en el plan de desarrollo comunal.

### **5) CAMBIO CULTURAL A NIVEL DE LOS FUNCIONARIOS.**

Históricamente, muchos de los funcionarios que trabajan en la administración pública fueron educados en la cultura de una trama normativa estricta, inflexible, donde la doctrina de la administración pública tuvo un criterio que estuvo basado en la desconfianza y en los castigos, lo que no permitía el liderazgo que hoy en día todos reconocemos y admiramos. Lo dramático de esta cultura dada a los funcionarios desde el pasado respondía a un hermetismo absoluto y a una voluntad de no innovar su quehacer, lo que conlleva una natural resistencia a los cambios. En este sentido se hacen necesarios los liderazgos positivos que permitan generar los cambios de mentalidad necesaria al interior de los municipios.

## **6) PROMOVER LA GESTION DEL CONOCIMIENTO.**

Tal como entiende Peter Drucker en relación al gerente público -para poder ser eficiente en la administración, la función específica del gerente y del "management"- debe "convertir la información en conocimiento y el conocimiento en acción eficaz". La gestión del conocimiento se entiende como la adecuada comprensión de la relación existente entre la misión de la institución y los problemas que debe afrontar, y la sistematización de las mejores prácticas que surgen de la propia experiencia y de otras que pueden ser asimilables o adaptables, lo cual supone incorporar el "aprendizaje" como base del "management público" (o gestión pública).

## **7) MAYORES INCENTIVOS ECONOMICOS.**

Una frase recurrente en los actores del sector público es "la administración pública está mal pagada", lo que también ocurre en el ámbito municipal. Con pocas excepciones, eso es bastante cierto. La pregunta que surge ante esta afirmación es: si es cierto que los funcionarios municipales, en este caso, están mal pagados ¿cómo se supone que funcionen adecuadamente?. Para modernizar la administración con una verdadera política de recursos humanos, se debe contemplar como condición básica la remuneración del personal. El establecer metas claras y fundamentalmente objetivas, en una ligazón con incentivos económicos, es la primera parte de un real modernismo. Teniendo mayores incentivos económicos y otros beneficios, asimilándose a los estándares del sector privado, se haría de la función municipal un mercado laboral más atractivo generándose un sistema de carrera más allá de un municipio. En este sentido es también importante hacer de la función municipal un empleo con estabilidad pero asociada a resultados, con objetivos y metas pre definidos claramente, sin que existan amarres de otro tipo para mantenerse en un cargo.

## **8) FOMENTAR LA DELEGACION DE AUTORIDAD MEDIANTE CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.**

Una forma de facilitar la gestión pública es a través de la delegación de autoridad para la adopción de decisiones de tipo operativo. Para que esto sea posible se requiere que los funcionarios de los niveles inferiores estén capacitados para la toma de decisiones.

## **9) CAPACITACIÓN FUNCIONARIA**

Asociada a la propuesta anterior, propongo elaborar Programas anuales de capacitación al interior de los municipios, orientados a las funciones que se desempeñan en cada unidad, esto haría posible que los funcionarios tuvieran las competencias adecuadas para el desempeño de sus funciones pudiendo incluso ser capaces de abordar otros desafíos. En este sentido es interesante también lo que las Universidades pueden hacer para capacitar al sector público en la toma de decisiones, participando activamente del proceso de modernización, formando profesionales para la administración pública y, por que no, con especialidad en municipalidades.

## **10) FOMENTO DE LOS VALORES CORPORATIVOS.**

Los valores corporativos son parte de la cultura organizacional. Es necesario que los funcionarios se sientan identificados con la institución, y la adopción de una determinada doctrina o pensamiento al interior de la administración en relación con los resultados y metas y su obtención con eficiencia, es una clave de éxito al interior de la organización. Esto se logra contando con liderazgos positivos que promuevan el conocimiento de la misión y la visión institucional en los funcionarios, comprendiendo la importancia de las mismas e identificándose con ellas.

## **11) ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES DE EFICIENCIA.**

Propongo fijar medidas específicas en relación con los resultados que se espera obtener; deben definirse estándares que reflejen en mejor forma la gestión y sus resultados. En este sentido son los propios actores, funcionarios, los llamados a encontrarlos, nadie mejor que ellos conocen estos estándares y obtener su colaboración en este sentido es fundamental.

## **12) GESTION POR OBJETIVOS Y RESULTADOS.**

Propongo la gestión por objetivos, que permita estimular a los funcionarios al análisis y evaluación de principios tradicionales y procedimientos rutinarios, aceptados sin mayor discusión, para dejar de lado el típico imperativo "siempre lo hemos hecho así", fomentando la capacidad innovadora en los equipos de trabajo. Es un estilo de gestión esencialmente motivacional, participativo y sobre todo democrático.

### **13) CONTAR CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS INTEGRALES, COMO PROFESIONALES Y COMO PERSONAS.**

En la administración Pública, los funcionarios de una organización están allí no solamente para tener un empleo y poder subsistir, sino para cumplir una misión que tiene que ver con el destino de la Nación. Deben comprenderla y asumirla como propia, en tanto ciudadanos y personas; y como funcionarios, deberían sentirse orgullosos de la misión que se les ha encomendado. Esta es una premisa básica para poder generar cambios modernizadores al interior de una organización y derribar los paradigmas hasta hoy existentes en torno a la función pública. Lo importante de esto es cómo se concreta. En este sentido considero importante la formación de profesionales para la función pública -lo que no significa que todos los funcionarios públicos deben ser profesionales- sino que contar con políticas del Estado que incentiven el perfeccionamiento, privilegiando el ingreso a la administración pública por concurso público, con un régimen de estabilidad laboral sujeta a resultados y con funciones remuneradas acorde al mercado laboral, de manera de fomentar una mentalidad de los funcionarios enfocada a la prestación de servicios de calidad.

### **Propuestas relacionadas con el financiamiento de los municipios.**

#### **14) LEGISLAR CON FINANCIAMIENTO**

Cualquier nueva competencia o función que se asigne a los municipios debe contar con el correspondiente financiamiento, considerando los recursos humanos, materiales y tecnológicos para su implementación. Se propone que las nuevas iniciativas legales tengan como fundamento esencial el financiamiento que le respalde para no seguir aumentando los déficit municipales.

#### **15) MUNICIPIOS CON CAPACIDAD DE GESTION EMPRESARIAL**

Planteo la posibilidad de que los municipios puedan asociarse con empresas con el objetivo de generar proyectos con alto interés social, pero que a la vez sean rentables económicamente.

#### **16) RECUPERACIÓN DE IVA POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS**

Los municipios cancelan anualmente altas sumas de dinero por concepto de impuesto al valor agregado (IVA), por ser consumidores finales de bienes y servicios, así

entonces, resulta insuficiente que el Estado realice aportes exigüos a los municipios. En este sentido, propongo que las Municipalidades estén exentas del pago del impuesto al valor agregado, lo que permitiría disponer de mayores recursos.

#### **17) PERMITIR EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL**

Establecer la posibilidad de que los municipios por la vía de emisión de bonos, contratación de empréstitos, o alguna otra forma de endeudamiento, puedan financiar proyectos de inversión claramente rentables económica y socialmente.

#### **18) RECUPERACIÓN DE ÁREAS TERRITORIALES**

Existen una serie de áreas geográficas que siendo bienes nacionales de uso público, por la vía de reglamentos, leyes u otras normas los municipios dejan de percibir una serie de ingresos por dichos territorios, un ejemplo de dicha situación son las zonas denominadas como territorio marítimo. En éstas sus ingresos por concesiones, permisos y otros, son de beneficio de la autoridad marítima, dejando a los municipios solo los costos asociados a estas zonas. En este sentido propongo, una administración conjunta de los recursos involucrados, entre las municipalidades y las instituciones que estén actualmente a cargo de la administración de estas zonas.

#### **19) PERMITIR EL COBRO POR EXTERNALIDADES ANEXAS QUE PROVOQUEN INTERVENCIONES URBANAS.**

Cuando se realizan proyectos inmobiliarios, instalación de industrias, supermercados, colegios, centros comerciales, etc., se generan una serie de externalidades anexas, las cuales pueden ser positivas o negativas, que afecten directamente la comuna.

#### **20) POTENCIAR EL USO DEL ASOCIATIVISMO**

Como herramienta estratégica o instrumento de gestión para el desarrollo de la institucionalidad municipal y promover la formación de asociaciones municipales a partir de objetivos comunes y mecanismos de integración, dotándolas de la respectiva personalidad jurídica, tendiente a hacer más eficiente la utilización de los recursos, especialmente el de profesionales especializados, escasos y caros en el mercado laboral.

## **21) FORMALIZAR UNA TIPOLOGÍA MUNICIPAL ÚNICA.**

Formalizar una Tipología de carácter flexible que permita agrupar a los municipios según características comunes que den cuenta de su heterogeneidad y diversidad de modo de construir un sistema de competencias y de financiamiento diferenciado acorde a la realidad específica de cada comuna.

## **X. RESULTADOS ESPERADOS**

La modernización del Estado se presenta actualmente como una necesidad en todos los ámbitos de la administración pública. Hoy en día resulta ser un imperativo contar con estructuras modernas, transparentes, eficientes, basadas en la prestación de servicios de calidad y con un alto grado de compromiso social. Para lograr esto no basta con contar con los recursos materiales y tecnológicos suficientes, sino que se hace imprescindible contar con el más importante activo del que disponen las organizaciones, el recurso humano. En este sentido, los municipios cuentan con muy pocas o ninguna herramienta que permita hacer gestión en referencia a este recurso.

Las propuestas formuladas en este trabajo de tesis apuntan precisamente a resolver esta situación, de manera que a futuro cada comuna tenga la posibilidad de establecer sus propias políticas y contar con instrumentos de Gestión en el área de Recursos Humanos que permitan cumplir con los lineamientos estratégicos propios de una Municipalidad, contenidos en el PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal), con el propósito de cumplir con sus objetivos de manera eficiente. Medidas como la implementación de la gerencia pública a nivel municipal, modernización de la trama normativa, flexibilización de las plantas municipales, fomento de valores corporativos, etc., asociado a mayores incentivos económicos y de otra índole, darían la posibilidad a la autoridad de contar con los elementos necesarios para desarrollar su programa de trabajo y a la vez entregar garantías suficientes a los funcionarios que les permitan desempeñarse de acuerdo a sus competencias, con los incentivos adecuados, manteniendo la motivación orientada al logro de los objetivos institucionales.

Esto a su vez redundaría en un servicio de mejor calidad hacia los usuarios, quienes podrían percibir en su municipio una verdadera instancia de solución a sus problemas, con la cercanía, la calidez y la resolutivez necesaria, que permita mejorar las muchas veces malograda imagen de la administración pública.

## XI. CONCLUSIONES O PONENCIAS

Históricamente, desde los tiempos de la Colonia, los Cabildos tenían múltiples funciones, desde las labores más elementales como el aseo y ornato, hasta la imposición de gravámenes, las que se fueron heredando a través del tiempo a los municipios, con diferentes matices. Es así como en el gobierno de don Ramón Freire (Constitución de 1823) aparecen los conceptos de descentralización y autonomía municipal, sin embargo, con la Constitución del 1833 las Municipalidades quedan subordinadas al poder ejecutivo restringiéndoles considerablemente sus atribuciones. Posteriormente se dicta una Ley Orgánica de Municipalidades (1854) que si bien aumenta ampliamente las funciones de los municipios, se basa en los principios de la Constitución del 33, sin reconocer la debida autonomía a los mismos ni asignarle los recursos suficientes para administrar. De esta manera se pasa también por la Ley de Comuna Autónoma de 1891, cuyas disposiciones no pasaron de ser un gesto romántico para luego dar paso a un período de eliminación de los municipios en el gobierno del General Ibáñez (1924). Pese a que posteriormente, en 1934, se aprueba la Ley 5357 de Municipalidades restableciendo en parte el origen electoral de los alcaldes, la falta de autonomía y el represivo centralismo, hunde en la inactividad al movimiento edilicio. Durante el gobierno militar, se da paso a un proceso de descentralización neoliberal que privatiza casi todas las atribuciones del Estado, en esta fragmentación la parte rentable fue privatizada y absorbida por la empresa privada, pero la parte no rentable –los servicios públicos para la baja sociedad civil- sólo podía ser traspasada a los municipios. Así el modelo neoliberal convirtió a los municipios en micro-ministerios sociales, a cargo de la salud, la educación y el progreso urbanístico de los pobres. Finalmente, en 1988 se dicta la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18695, que ha sufrido sólo dos modificaciones en materia de personal, con la creación del cargo de administrador municipal y el incremento de remuneración de los alcaldes por una Asignación de Dirección Superior inherente al cargo.

La falta de autonomía que caracterizó a los municipios a lo largo de la historia se refleja una vez más en la legislación actual, una legislación que limita la organización interna de los municipios, disponiendo a priori, por la vía legal, cuáles

deben ser las unidades con que deben contar las municipalidades y las funciones de las mismas, sin considerar las realidades locales y la heterogeneidad propia de cada comuna, ni los lineamientos estratégicos establecidos en el Pladeco, que debe ser el instrumento rector de planificación comunal; plantas municipales inflexibles, establecidas en el año 1994, que en su momento fueron establecidas según criterios como el número de habitantes y los ingresos por comuna, los que sin duda han variado con el paso de los años y sin embargo las plantas no pueden adecuarse a las actuales necesidades; remuneraciones fijas; sistema de calificaciones poco adecuado a las realidades actuales de los municipios, en fin, todo un sistema que limita la autonomía en la gestión desde la perspectiva de las personas que laboran al interior de los municipios.

De ahí la importancia de incorporar a los municipios a la modernización. En este sentido cabe destacar la relevancia del proyecto de ley que se encuentra actualmente en proceso de discusión en el Congreso, relativo a la regulación del artículo 110 de la Constitución Política, y que incluye importantes instrumentos de gestión del recurso humano, como son la creación y supresión de empleos municipales y la fijación de remuneraciones, teniendo como base los lineamientos estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo Comunal. Estas modificaciones a la actual legislación se presentan como una oportunidad para construir un sistema municipal más moderno, equitativo y autosuficiente, admitiendo las diferencias entre los municipios como un efecto necesario de una nueva realidad social y jurídica.

En este proceso modernizador de los municipios, en el sentido de socializar la necesidad de hacer gestión desde la perspectiva de las personas que laboran al interior de los mismos, con el propósito de proveerse de funcionarios con competencias, habilidades y actitudes congruentes con el logro de los objetivos institucionales, que es el tema de esta tesis, quiero referirme al rol que le cabe al Administrador Público.

El Administrador Público en este proceso debe asumir un rol de gestor, entendido como un líder positivo capaz de generar en sus dirigidos el compromiso necesario para enfrentar el desafío de la modernización y la innovación, el cambio de mentalidad que lleve a crear conciencia de que en la administración pública debe primar el interés general por sobre los intereses personales, y quienes desempeñan la función pública deben valorar la reputación y el reconocimiento

social sintiéndose orgullosos de la función que desempeñan y del impacto que generan en la sociedad.

En este sentido, el profesional Administrador Público debe tener claridad en que, de los recursos con que cuenta, el fundamental es el recurso humano. Nada se puede hacer si no se tiene el único de los elementos que posee inteligencia, ya que el proceso modernizador no sería válido si no se pasa por la cultura o mentalidad propia de quienes actualmente desempeñan la función pública o de quienes se incorporen, una vez que empieza a regir la nueva legislación. Esta cultura modernizadora pasa por un fuerte liderazgo, de personas y de tareas, y una motivación permanente de los dirigidos.

Dentro de este contexto, se presentan importantes desafíos que el Administrador Público deberá enfrentar, comenzando por la modernización de la trama normativa. La reestructuración pasa necesariamente por el cambio de funciones y la modificación de procedimientos que deben estar ad-hoc al proceso modernizador, en torno a las nuevas políticas. Una burocracia moderna es factor de eficiencia y de éxito, para llegar a ello deberá tener la capacidad de identificar problemas característicos de la administración pública y liderar procesos con criterio creativo para avanzar en la modernización con un adecuado manejo de los conflictos y de resistencia a los cambios. Es innegable, por ejemplo, el hecho de que el nuevo sistema de gestión del recurso humano que propone el proyecto de ley, va a generar legítimas expectativas funcionarias de mejoras en la remuneración, las que deberán armonizarse con las también legítimas expectativas de los ediles en cuanto a su proyecto de trabajo, y de la ciudadanía local en lo referente al mejoramiento del servicio, mayor desarrollo y mejor gestión municipal.

Como fondo de este proceso y dentro del Control de la Gestión, es preciso considerar la Accountability o rendición de cuentas, como algo propio de la gestión en los municipios, al igual que en todas las entidades públicas, y para ello se hace también imprescindible una gestión pública por objetivos y resultados. Aquí también debiera agregarse el concepto del "Value for money", como expresión máxima de la eficiencia, que corresponde a la medición del valor que se agrega a la gestión en la medida que lo pagado sea menor que los resultados que se obtengan. Si el control de la actividad pública se basara en este concepto y en

la medida que los funcionarios lo hicieran suyo, podría asegurarse que el país está en la ruta del desarrollo.

Quedan varias interrogantes por dilucidar sobre la implementación de una verdadera gestión del recurso humano al interior de los municipios, que podrían ser materia de otros estudios. Por ejemplo, ¿Cual es la percepción de los funcionarios sobre este proceso modernizador, y cuál es el interés que tienen en el mismo? ¿Estarían dispuestos a la innovación o sentirían que se está amenazando sus fuentes laborales?; ¿Los alcaldes cuentan con la preparación necesaria como para entender las reformas como verdaderos instrumentos de gestión del recurso humano y no solamente como posibilidad de manejo político del mismo?, ¿cuál sería la percepción ciudadana ante la nueva organización de los municipios, y cuáles serían sus expectativas?. Como limitante a la implementación de los nuevos instrumentos de gestión, me parece relevante mencionar el problema del financiamiento, si bien es cierto, para que pueda existir una modernización con una verdadera política de recursos humanos, se debe contemplar como premisa básica la remuneración del personal, no es novedad que la mayoría de los municipios presentan altas tasas de endeudamiento, de ahí la necesidad de que se generen a nivel de gobierno nuevas políticas de financiamiento a los municipios.

Finalmente, debo recalcar que el Administrador Público en este proceso debe asumir un rol de gestión, con énfasis en sus capacidades de liderazgo, creando un clima favorable a la innovación, estimulando la capacitación y el aprendizaje continuos, asumiendo su responsabilidad en el éxito institucional y conciente además de la responsabilidad social que le compete.

***“No innovar es la razón de la decadencia de las organizaciones existentes. No saber dirigir es la razón principal del fracaso”, Peter Drucker.***

## XII. BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de la República.
2. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
3. Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
4. Documento "Perspectiva y Prospectiva de la Municipalidad. Hacia una Nueva Reforma Municipal". Autor: Christian Rojas Calderón.
5. Documento "Gestión y Política de Recursos Humanos. Nuevo enfoque Artículo 121". Autora: Laura Ubillús Reyes.
6. Presentación "Aspectos que aborda el proyecto de Ley que regula el Artículo 121". Claudio Radonich Jiménez, Asociación Chilena de Municipalidades.
7. Proyecto de Ley sobre Modernización Municipal.
8. Comparado Reglamento Artículo 110, Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile.
9. Documento, Opinión preliminar de la Asemuch sobre el proyecto de ley regulatorio del Art. 110 de la Constitución Política del Estado.
10. Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos, Fernando Sánchez Albavera.