



UMC
UNIVERSIDAD
MIGUEL DE CERVANTES

AUTÓNOMA

UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES
Escuela de Ciencia Política y Administración Pública

**La Nueva Facultad Municipal para el Diseño de su Planta de
Personal, como Factor Asociado al Proceso de Descentralización**

Estudio de caso de la Municipalidad de Huechuraba

TESIS para optar al Título de Administrador público con mención en Ciencia Política

Profesora Guía: Coral Pey Grebe
Estudiante: Fabián Caballero Vergara

Santiago, diciembre de 2019.

ÍNDICE

Resumen	5
Introducción	5

Capítulo 1 | Planteamiento del problema

Introducción	8
Planteamiento del problema	8
Formulación del problema	13
Discusión bibliográfica	15
Enunciación del problema	16
Justificación disciplinaria	16
Pregunta de Investigación	18
Hipótesis	18
Objetivo general	18
Objetivos específicos	18
Limitaciones del estudio	19

Capítulo 2 | Fundamentación teórico conceptual

Introducción	21
Marco teórico conceptual	21
Descentralización	21
Descentralización del Estado	23
Descentralización política	24
Descentralización administrativa	24
Desconcentración	25
Municipalización	27
Evolución de la municipalización	28
Nuevo municipalismo	28

Marco de referencia	28
Metodología de investigación	33
Perspectiva metodológica y tipo de diseño	33
Fuentes	34
Unidad de análisis y tipo de muestra	34
Técnicas de recolección de muestra	35
Plan de análisis	36
Operacionalización de variables	36

Capítulo 3 | Análisis de la información y resultados

Introducción y consideraciones previas	37
Transferencia de facultades a los municipios	39
Nuevas facultades a los alcaldes	39
Nuevas facultades al Concejo Municipal	40
Facultades permanentes	40
Autonomía administrativa	40
Comité bipartito para la política de RRHH	40
Comité bipartito que fija la planta de personal	42
Profesionalización y tecnificación municipal	43
Creación de nuevas unidades municipales	44
Modificación de posiciones relativas de plantas	46
Otras consideraciones administrativas	47
Autonomía financiera	47
Aumento del gasto en personal	48
Aumento del gasto en contrata	49
Nuevas asignaciones profesionales	49
Otras asignaciones	50

Capítulo 4 | Conclusiones

Introducción	51
Conclusiones Generales	51
Conclusiones objetivos generales y específicos	52
Conclusiones en relación al testeo de la hipótesis	54
Conclusiones en relación al aporte disciplinario	55

Resumen

El funcionamiento de una democracia moderna supone el reconocimiento, delimitación y articulación de comunidades de distinto tamaño. El problema y el objetivo consiste en lograr gestiones territoriales subnacionales con mayor autonomía y menor dependencia y subordinación al gobierno nacional. Pasar de una institucionalidad centralizada a otra descentralizada no depende sólo de una decisión política, por el contrario, se entiende como un largo proceso en el que se debe identificar una intención de ruptura con la centralización y de apertura hacia la descentralización.

Introducción

Una política descentralizadora es la consecuencia sucesiva de decisiones políticas y administrativas adoptadas a lo largo de un período de tiempo determinado. Dada la heterogeneidad de los organismos a descentralizar, -las municipalidades para el caso de esta investigación-, éstas deben estar disponibles para adecuar sus esquemas de gestión y organización interna a sus propias particularidades socio-económico-territoriales, con la finalidad de hacerse cargo de las nuevas facultades, atribuciones y/o competencias que se están transfiriendo.

El proceso de descentralización en los tiempos actuales considera una comprensión global de toda la diversidad económica, política, social y cultural que cohabita en el plano comunal. Para ello se requiere contar con municipios con más atribuciones políticas, con más facultades administrativas, con mayor disposición de recursos económicos y una política de mejoramiento sustancial de sus recursos humanos que incida en la planificación y gestión de las municipalidades.

Lo fundamental de la descentralización es su carácter político que permite entregar poder, recursos y autonomía al gobierno local con la finalidad de diseñar y concretar políticas construidas desde las necesidades locales y de la mano de los actores sociales y territoriales. La población asentada en un territorio podría por sí sola describir sus problemas y viabilizar junto al municipio sus soluciones de manera colectiva, tendiendo con ello al desarrollo humano de la localidad.

Existen diversos planteamientos teóricos respecto de la descentralización del Estado. En estas propuestas operan distintas visiones, básicamente la descentralización política (devolución y transferencia del poder) y la descentralización administrativa (desconcentración de funciones). Se afirma que, en la práctica ambas formas se combinan y se ajustan, pero en los procesos descentralizadores ha primado la visión administrativa de la desconcentración.

Hay dimensiones del centralismo que inhiben y limitan el desarrollo territorial del país en todas sus expresiones. Chile es el país más centralizado de la OCDE y el que menos ejecución presupuestaria tiene en el nivel local, condiciones que limitan los anhelos de descentralización efectiva. Un país que decida traspasar sus servicios, competencias, atribuciones y funciones desde el nivel central al nivel local, debe contar en su administración local con estructuras de gestión, coordinación, financiamiento y recursos humanos pertinentes, con el objetivo de reconocer e incorporar las características propias del territorio.

La predisposición de la ciudadanía frente al Estado centralizado no es positiva. La indiferencia del Estado, su impersonalidad, su excesiva dilación, interrupción de sus servicios y sus crecientes costos, generan en las personas una imagen lejana y disociada entre Estado y ciudadano. Frente a esta situación el gobierno comunal se constituye en un agente que puede contribuir a reducir la brecha de ésta crítica relación.

El año 1994, después de recuperada la democracia, fue la última vez que una norma nacional autorizó ajustes estructurales en la readecuación de las plantas del personal de todas las municipalidades del país (Ley N° 19.280 /1993). Aquella norma buscaba modificar y actualizar las estructuras internas de las municipalidades frente a las crecientes necesidades de la población comunal, que se expresaban con fuerza al inicio de la recuperación de los gobiernos democráticos. Dicho proceso de ajustes del personal municipal no fue diseñado ni implementado por los municipios, pues la norma no los facultó a participar protagónicamente de él.

Aquel proceso de fijación de las plantas del personal municipal, fue dirigido, monitoreado e implementado exclusivamente por el gobierno nacional a través de

facultades especiales otorgadas al Presidente de la República, quien a su vez delegó esa facultad en el Ministro del Interior. La confección de la nueva planta municipal no consideró la participación vinculante de los municipios, ni la de sus autoridades locales, ni de sus trabajadores, sólo estableció una articulación consultiva con cada municipalidad.

El carácter descentralizador de aquel proceso fue cuestionado por las municipalidades, pues su participación quedó prácticamente anulada. Aquella reestructuración tuvo una concepción altamente centralizada y subordinada a la lógica de ahorro fiscal del Ministerio de Hacienda. Aquel diseño no incorporó la identidad ni las particularidades propias de cada comuna del país. Tampoco consideró las proyecciones del crecimiento exponencial de la población; el aumento y diversificación de las funciones municipales; el empoderamiento ciudadano, ni el impacto en la estructura interna municipal respecto de las numerosas y consecutivas transferencias de programas sociales desde el gobierno nacional.

Veintitrés años después, el 25 de mayo de 2016, se promulgó la Ley N° 20.922, "Que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo", normativa que venía discutiéndose desde el año 2013 entre los diversos actores: gobiernos, alcaldes y funcionarios municipales. La nueva norma facultó por primera vez a los municipios, particularmente a sus alcaldes a través de facultades discrecionales, a readecuar la dotación de su personal municipal. Esta normativa transfirió niveles de autonomía concreta y efectiva a los municipios para su nueva estructuración orgánica, con el objetivo de lograr la sintonía adecuada con las necesidades sociales de los actuales tiempos.

La presente investigación tiene por finalidad describir el grado de contribución al proceso de descentralización del país, que la nueva facultad municipal transferida a los alcaldes de manera discrecional, ofrece en el ámbito del diseño, modificación y fijación de las plantas del personal municipal.

No obstante, la nueva norma garantiza importantes grados de descentralización de facultades presidenciales a los municipios, en la práctica está por verse su contribución a

dicho objetivo, pues los municipios carecen de una serie de requisitos técnicos, elementos organizativos y de experiencia previa en el diseño de sus plantas de personal.

Dado que el objeto de estudio es desconocido y poco estudiado, la investigación tendrá un carácter exploratorio y se desarrollará exclusivamente a partir de la recopilación de información de fuentes documentales, institucionales y bibliográficas, lo que hace prescindir de entrevistas. El resultado de la investigación proporcionará una visión aproximada y descriptiva del objeto, con un nivel superficial de su conocimiento.

CAPITULO 1 | Planteamiento del Problema

Introducción

La descentralización ha sido un debate recurrente en las discusiones de las políticas públicas desde los años sesenta, experimentando diversas adecuaciones y perfeccionamiento hasta la actualidad, particularmente desde el retorno a la democracia (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2000). No obstante las decisiones adoptadas no han ido con la velocidad que el proceso y los actores requieren, como tampoco ha generado transformaciones profundas y estructurales en la distribución del poder político. Existe un sentimiento generalizado acerca de un centralismo exacerbado que limita la capacidad de avance de la descentralización, en consecuencia, estaríamos aún lejos de generar una situación de equilibrio, más bien, aún se expresan los desafíos para seguir discutiendo el modelo de descentralización al cual vamos transitando (Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, 2018).

Los escasos avances descentralizadores en Chile no solo se explican por la impronta institucional histórica, sino también por el reforzamiento durante los últimos treinta años de una visión centralista de la política nacional tanto en la derecha como en la centro-izquierda (Ortiz González & Valenzuela Van treek, 2018). Así entonces, el centralismo sigue determinando el cauce de los debates públicos sobre la descentralización, impidiendo que el proceso se materialice en las comunas del país con sus propias particularidades socio-económico-territoriales, tendiendo siempre a uniformar el debate descentralizador con un criterio centralista y nacional. Los gobiernos de los

últimos treinta años se han resistido sistemáticamente a migrar de un régimen político presidencial-centralista que inhibe la transferencia de poder a organismos subnacionales, restringiendo su acción sólo a agencias estatales y el poder de los parlamentarios quienes son los que gestionan proyectos, influyen en el nombramiento de los secretarios regionales ministeriales, copan clientelarmente el Estado en el ámbito local y orientan en provecho propio la inversión pública, inhibiendo con ello, la tendencia modernizadora hacia la distribución del poder (Ortiz González & Valenzuela Van treek, 2018).

Durante la dictadura militar, la reforma de la gobernanza en los años ochenta transfirió varias tareas del gobierno central a los municipios, educación, salud y recursos asociados, que más que una política de descentralización fue una política de desconcentración de las responsabilidades estatales hacia las entidades locales. Desde el regreso de la democracia, se ha avanzado y se ha sostenido un proceso de descentralización y regionalización, que ha servido además como un medio para democratizar el país y reformar el Estado. Sin embargo el proceso ha sido lento. “El patrimonio centralista sigue siendo fuerte y profundamente arraigado en la cultura político-administrativa y el comportamiento, ralentizando y reduciendo las iniciativas de descentralización”. (OCDE, 2017)

El proceso de descentralización chileno puede ser entendido desde un enfoque político, fiscal y administrativo, pero sin duda, es el enfoque político el que impacta más, pues señala la dirección, la profundidad y el orden de prelación de los objetivos, pero en ningún caso se trata sólo de entregar atribuciones desde el gobierno nacional al gobierno regional y provincial. De lo que se trata, es de generar una propuesta cuya finalidad impacte directamente al municipio y a su estructura interna, dotándolo de mayor autonomía en la toma de decisiones, pues sigue siendo el municipio la unidad política, administrativa, social, económica y territorial, más cercana a las personas.

El proceso de descentralización, aunque ha sido favorable para la mayor parte de los territorios donde se han introducidos políticas públicas de transferencia de poder y de mayor participación ciudadana, refleja todavía inequidades territoriales, lo que hace indispensable políticas nacionales de desarrollo de mayor capacidad y compensación

territorial. Así lo explica por ejemplo Luis Thayer Correa, en su artículo “Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad”, cuando señala:

(...) la ciudadanía reconoce mayoritariamente espacios de participación y de inclusión en la gestión pública. Paralelamente este reconocimiento se muestra relacionado con una mejor valoración del desarrollo alcanzado y de las expectativas de desarrollo futuro de la región. Esto, sin embargo y como vimos antes no repercute en una valoración positiva del progreso en las áreas prioritarias de la población, al contrario la percepción de las personas es enfática al plantear que en esas áreas su región está estancada o ha retrocedido. Pensamos que ello puede encontrar explicación en el hecho de que los espacios de participación existen pero son insuficientes para proyectarse en una estrategia de desarrollo efectiva. Para modificar la percepción del desarrollo en las áreas prioritarias es necesario que efectivamente en esas áreas mejore la gestión pública, para lo cual resulta imprescindible atender a la generalizada demanda de descentralización y de participación ciudadana en la gestión del desarrollo (Correa, 2011).

La situación de los gobiernos o administraciones locales dista de ser pareja. Existen cinco categorías de municipios en Chile definidas por sus ingresos, donde el 87% de las municipalidades no tienen altos ingresos (SINIM, 2018). Junto con lo anterior, las normas no se aplican debidamente, el control administrativo es insuficiente o se elude y la participación de los actores territoriales y la ciudadanía no se practica (Rosales, Situación de la descentralización en América Latina y El Caribe, casos de Chile, El Salvador y República Dominicana, 2016).

La descentralización en los tiempos actuales debe considerar una comprensión global e integral de toda la diversidad económica, política, social y cultural que cohabita en el plano comunal. Para ello se requiere contar con municipios con mayores atribuciones políticas, con más facultades administrativas, con mayor disposición de recursos materiales, económicos y financieros, y con una política de mejoramiento sustancial del recurso humano, que es el componente que sostiene finalmente la plataforma deservicios municipales. Para lograr éstos objetivos descentralizadores se debe contar con una política de recursos humanos eficiente que incida en la planificación, gestión y materialización de las funciones municipales.

Una política descentralizadora no es la síntesis de una decisión única, sino, una consecuencia sucesiva de decisiones políticas y administrativas adoptadas a lo largo de un período de tiempo determinado. Dada la heterogeneidad de los organismos a descentralizar, las municipalidades por ejemplo, -que serán el objeto de análisis de ésta investigación-, deben estar disponibles para adaptar sus esquemas de gestión y organización interna a sus propias particularidades socio-económico-territoriales, para hacerse cargo de las nuevas facultades, atribuciones y/o competencias transferidas.

La base de cada administración municipal es su personal. Es el recurso más importante y sensible con el cual trabaja el municipio, razón por la cual es preciso aprovechar al máximo el potencial del personal municipal. Para eso hay que tener una visión clara y eficaz de los recursos humanos. “Las nuevas tendencias apuntan a hacer de la gerencia de los recursos humanos un aspecto instrumental de la estrategia de la organización” (Friedman R. y Llorens M., 1997).

Hace un cuarto de siglo, el año 1994, fue la última vez, -desde el retorno a la democracia-, que una norma nacional autorizó ajustes importantes en la readecuación de la planta del personal de todas las municipalidades del país (Ley N° 19.280 de 1993), con el propósito de adaptar sus estructuras internas a las crecientes necesidades y demandas de la población comunal en el contexto de la llegada de los gobiernos democráticos. Dicho proceso no fue implementado por los municipios, sino por el gobierno nacional, la norma no facultó a las entidades edilicias a participar protagónicamente de él.

El proceso de fijación de las plantas municipales de aquel entonces fue dirigido, monitoreado e implementado exclusivamente por el gobierno central a través de facultades especiales otorgadas al Presidente de la República, quien a su vez delegó esta facultad en el Ministro del Interior y en el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Desde el gobierno central se diseñó la nueva estructura de dotación de personal municipal para los 345 municipios del país (Ministerio del Interior, 1993). El diseño de la planta municipal de aquel entonces no consideró la participación vinculante de los municipios, ni la de sus autoridades, ni los trabajadores, ni de la comunidad organizada.

El aspecto descentralizador del encasillamiento de la planta municipal del año 1994 quedó cuestionado, pues la participación vinculante de las municipalidades fue prácticamente anulada. La readecuación de la planta municipal de aquel entonces tuvo una concepción altamente centralizada, uniformada y con una lógica de ahorro fiscal determinada por los lineamientos del Ministerio de Hacienda. Aquel diseño no incorporó la identidad y particularidades que cada comuna del país tiene.

Los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales que distinguen a una comuna de otra, no fueron considerados en la formulación de las respectivas plantas, inhibiendo las potencialidades de cada territorio. Tampoco consideró las proyecciones del crecimiento exponencial de la población comunal; el aumento y diversificación de las funciones municipales; el empoderamiento ciudadano ni las numerosas transferencias de programas sociales desde el gobierno central. Los municipios se vieron forzados a subordinar sus anhelos de autonomía municipal a la propuesta centralista diseñada desde el ejecutivo.

Veintitrés años después, el 25 de mayo de 2016, durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se promulgó la Ley N° 20.922 "Que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo", normativa que venía discutiéndose desde el año 2013 entre el gobierno, los alcaldes y los funcionarios municipales. La nueva norma faculta a los municipios por primera vez desde el retorno a la democracia, particularmente a los alcaldes, a quienes les entrega facultades

discrecionales para readecuar la dotación de su personal municipal durante el periodo 2018-2019. La ley transfiere niveles de autonomía concreta y efectiva a los municipios para su estructuración orgánica, con el objetivo de lograr la sintonía adecuada con las necesidades sociales de los actuales tiempos. De éste modo se rompe el sesgo centralista del Ministerio del Interior y el paradigma de restricción financiera del Ministerio de Hacienda (Ministerio del Interior, 2016).

La nueva norma para readecuar la dotación del personal municipal contiene importantes aspectos descentralizadores, pues las facultades presidenciales se transfieren por primera vez a los municipios. Pero en la práctica está por verse su contribución al proceso descentralizador, pues los municipios expresan diversas limitaciones para su implementación, dentro de ellas: la inexperiencia de los municipios para el diseño de sus propias plantas; la norma exige altos niveles de profesionalización funcionaria; se fijan límites del gasto en personal; se debe justificar de manera técnica y financiera la creación de nuevas unidades municipales; los ingresos propios municipales deben ser aportes consolidados; no existe experiencia municipal en la construcción de perfiles ocupacionales y el diseño de la nueva planta de personal debe estar vinculado a los instrumentos de planificación y gestión municipal.

Formulación del Problema

Hasta el año 2016, sólo el Presidente de la República tenía la facultad de readecuar y disponer de normas para el personal municipal en todas las municipalidades del país. A contar del año 2016 ésta facultad se ha transferido por primera vez a los municipios, particularmente a sus acaldes de manera discrecional, no colegiada, y sin la participación del Concejo Municipal en la fase de decisión inicial para implementar la norma. No obstante, se ha transferido y descentralizado una facultad presidencial importante, dicha facultad es de carácter discrecional, no están obligados los alcaldes a llevar a cabo tal proceso. El uso de la facultad se complementa con instancias de participación administrativas donde algunas unidades municipales; las asociaciones de funcionarios y el Concejo Municipal deben emitir su opinión y velar por primera vez, por un proceso autónomo desde el punto de vista financiero y orgánico, sin tener que subordinarse a los criterios centralistas del gobierno nacional.

La nueva propuesta de dotación de plantas cuenta con elementos que garantizan importantes niveles de descentralización de facultades y de autonomía local, y que permite circunscribir el debate de las necesidades territoriales en las autoridades locales y en los funcionarios municipales, y que, a pesar de no incorporar expresamente a la comunidad, tampoco la excluye de su participación en dicho debate.

A diferencia del diseño de plantas municipales del año 1994, la actual ley N° 20.922 del año 2016, faculta a las municipalidades a recrear su dotación de personal acorde a: 1) las necesidades del momento; 2) las proyecciones futuras y 3) las características de la comuna. De ésta manera, no sólo se trata de aumentar las remuneraciones de los funcionarios por la vía del ascenso o de mejorar sus condiciones laborales, sino que, de lo que se trata, es disponer de una planta municipal que impacte positivamente en el servicio municipal, con una dotación de personal altamente calificado y vinculado a los requerimientos de la comunidad (Presidencia de la República, 2015).

Esta iniciativa busca modernizar los municipios a través de un proceso de transferencia de facultades en el ámbito de los recursos humanos, incorporado nuevos protagonistas al debate, lo que obliga a sostener una mixtura en la discusión con componentes de carácter técnico y político, donde la voluntad municipal por construir un área común entre éstos dos aspectos, es una idea base para avanzar en la discusión.

Este inédito proceso deja entrever elementos que si bien, son necesarios a tener presente como idea de fondo, su implementación práctica puede generar niveles de disociación importante entre los distintos componentes que contiene la norma, pudiendo verse alterado incluso el espíritu de la ley, lo que podría problematizar la aspiración de las municipalidades y poner límites a un anhelo de diseño óptimo en la nueva dotación de personal municipal. No obstante la norma garantiza importantes grados de descentralización de facultades presidenciales a los municipios, particularmente facultades exclusivas y discrecionales a los alcaldes, en lo concreto está por verse los niveles de contribución al proceso de descentralización.

Las dos ideas centrales que se deducen de la orientación teórica del presente trabajo y que determinan el orden de prelación de la respectiva observación, “autonomía

municipal” y “transferencia de poder político a los municipios”, serán los ejes rectores para escribir, caracterizar y categorizar cada una de las consideraciones que han sido problematizadas en el presente trabajo.

Discusión Bibliográfica

La investigación se posicionará bajo la orientación y el análisis investigativo de autores especialistas en la materia y estudios y propuestas de diversas entidades públicas y privadas que han incorporado en su agenda una serie de debates relativos a los gobiernos subnacionales, la descentralización municipal y la autonomía local con mayor responsabilidad política, administrativa y financiera.

Así entonces, se revisará entre otros documentos, las propuestas para la modernización del Estado, descentralización y desarrollo territorial, modernización del sistema municipal chileno (2014), el Consorcio público-privado para la reforma del Estado (2009), el Informe anual de avance de la descentralización en Chile de la SUBDERE y diversos trabajos de especialistas cuyas teorías y aportes hayan generado un impacto significativo en la opinión pública vinculada a la materia o con incumbencia en ella.

La investigación proporcionará una visión general de la organización del sistema municipal y del proceso de descentralización reciente, a través de diversas leyes y normas promulgadas en el último tiempo. Obtendremos un diagnóstico sobre la situación municipal identificando las principales brechas y las diversas opciones sobre políticas públicas para lograr avances de descentralización efectiva. El trabajo abordará varias dimensiones del sistema municipal con una mirada particular en la transformación de la estructura interna municipal.

El análisis criticará la conceptualización sobre la denominada uniformidad municipal que tanto ha caracterizado a nuestro país, para aproximarnos en el fomento de técnicas asimétricas para abordar el desarrollo local y comunal tan diversos y únicos a nivel nacional. Los desafíos fiscales, administrativos y financieros en el contexto actual son un factor que determina gran parte el éxito de la gestión municipal, en consecuencia, abordaremos el debate sobre mayor transferencia y reorganización de responsabilidades,

con un enfoque en la gestión y el rendimiento municipal a través de los recursos humanos adecuados y herramientas eficientes para la materialización del servicio a la comunidad.

Consideraremos también, las nuevas tendencias mundiales sobre la gestión pública municipal relativas a gobierno abierto, ciudades inteligentes, gobierno digital, apertura de datos, participación ciudadana, gestión del conocimiento, hiperconectividad y estrategias integrales (CEPAL, 2013).

Enunciación del problema

El estudio pretende describir cuál es la contribución de la nueva facultad municipal del diseño de su nueva planta de personal municipal en el proceso de descentralización nacional, identificando los aspectos que hacen posible la transferencia de poder desde el gobierno nacional a los municipios, para su autonomía política, administrativa y financiera.

Justificación disciplinaria

La relevancia de la investigación está determinada por el largo proceso de descentralización que ha experimentado nuestro país, cuya expresión más característica está dada por las diversas políticas para el fortalecimiento de los municipios. Existe en Chile una evidente desigualdad de carácter territorial que se expresa en innumerables aspectos económicos; políticos y sociales en el desarrollo de los territorios, -cuyas soluciones-, se toman en el nivel central desde la capital. Esto determina inequidad en derechos y oportunidades de las personas respecto de su lugar de origen y/o residencia, por ello es necesario avanzar hacia un efectivo proceso de descentralización desde el gobierno nacional al gobierno local.

El Estado chileno debe comenzar a pensar progresivamente en otro paradigma: poner primero a los municipios frente a los ciudadanos y al resto del Estado detrás, pues los municipios son la unidad político-administrativa que están mirando directamente hacia los ciudadanos. En consecuencia, los municipios ya no son simples proveedores o unidades desconcentradas. Éste enfoque tendría que gobernar el modelo de gestión del Estado en general y una serie de sistemas operativos transversales, sectoriales y

territoriales (Inostroza, Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de la coordinación de competencias, 2009).

Chile es uno de los países más centralizados de la OCDE, junto con Grecia e Irlanda. El gasto de los gobiernos subnacionales en el año 2014 era de 3,0% del PIB y el 13,1% del gasto público, frente al 16,6% y 40,2%, respectivamente en la OCDE. Lo mismo se aplica a la inversión pública, en la que los municipios desempeñan un papel menor, 12,0% de la inversión pública y 0,3% del PIB, siendo Chile el último país de la OCDE. Los municipios chilenos tienen ingresos propios limitados y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central destinadas a sectores o actividades específicas. El diseño y la implementación de las políticas aún están ampliamente definidos desde el centro por los ministerios nacionales y las agencias públicas en un proceso descendente. Localmente, la política es llevada a cabo principalmente por entidades territoriales estatales desconcentradas y parcialmente por los municipios, dichas políticas centrales no cuentan con especificidades ni necesidades locales (OCDE, 2017).

Los municipios son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, y al ser la administración más cercana a los ciudadanos, a sus problemas y necesidades, a sus inquietudes y modos de vida, los municipios pueden y deben establecer los mecanismos para que la gestión sea participativa y democrática. Las ciudades no son nada sin la ciudadanía (Nieto, 2010).

Una municipalidad que tiene un equipo humano bien afiatado, organizado y motivado, logra tener una gestión más eficiente y con mejores resultados en comparación con aquella que no muestra preocupación por su personal y sólo tiene intereses mediáticos. La modernización debe partir por tener empleados públicos motivados y entusiasmados con los objetivos a cumplir, y si bien las remuneraciones no son siempre muy adecuadas, al menos procurar tener ambientes de trabajo agradables para que las personas se sientan acogidas e integradas (Inostroza, Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de la coordinación de competencias, 2009).

La investigación permitirá determinar el creciente aumento de responsabilidades políticas y funciones administrativas que las municipalidades han asumido en los últimos años, donde: 1) el fortaleciendo de su política de recursos humanos (convertida hoy en instrumento de planificación y gestión), 2) la apertura pública de su información y 3) la rendición de sus cuentas, son aspectos que les ha permitido ir transitando desde administraciones municipales a gobiernos locales. En ese contexto, el recurso humano municipal tiene una importancia trascendental para la ciencia política y la administración pública, dada la proximidad protagónica del municipio en la provisión de servicios y prestaciones básicas a todas las comunidades del país.

Pregunta de Investigación

¿Cómo contribuye al proceso de descentralización la nueva facultad municipal para el diseño de su planta de personal?

Hipótesis

La contribución al proceso de descentralización está determinada por mayor transferencia de autonomía administrativa y financiera a los municipios.

Objetivo General

Conocer, -a través del estudio de caso de la Municipalidad de Huechuraba-, el comportamiento, alcances y limitaciones de la nueva facultad municipal para el diseño de su planta de personal en el proceso de descentralización.

Objetivos Específicos

1. Identificar los actores municipales que intervienen en el diseño de la nueva dotación de personal municipal, conocer sus facultades, roles y funciones.
2. Determinar los vínculos de asociatividad técnico-político entre los instrumentos de planificación y gestión municipal y el nuevo diseño de dotación de personal municipal.

Limitaciones del estudio

Los innumerables antecedentes que fundan la presente discusión, el diseño y promoción de políticas públicas, la elaboración de normas y los reglamentos aplicables a las municipalidades son de responsabilidad y resguardo principalmente de los órganos del nivel central del Estado. En ese nivel, particularmente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) -unidad dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública-, dispone de la información adecuada para el desarrollo de la presente investigación, información que es utilizada por esa División para el diseño de propuestas de gran envergadura relativas al proceso de descentralización, la modernización municipal y la transferencia de nuevas facultades.

Junto a lo anterior, existe abundante información municipal de diversa índole, categoría y clasificación en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), sistema de información de cobertura nacional de los 345 municipios del país, que recopila, ordena, procesa y pone a disposición pública toda la información del ámbito municipal en las áreas de Administración y Finanzas, Recursos Humanos, Educación, Salud, Social y Comunitaria, Desarrollo y Gestión Territorial, Social y Comunitaria, Caracterización Comunal, Género y Cementerios Municipales, entre otra información.

Los informes especializados y la extensa bibliografía especializada existente sobre el proceso de descentralización chileno, la transferencia del poder y la desconcentración de facultades administrativas, permiten contar con una base sólida, documentada y referencial para la discusión y elaboración rigurosa del presente trabajo.

Sobre información municipal disponible, en los últimos años los diversos gobiernos nacionales y el sector municipal han avanzado en importantes acuerdos relativos al fortalecimiento del sistema municipal chileno. El 14 de noviembre de 2014, durante el primer Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se formalizó un Protocolo entre el Gobierno, los alcaldes y los funcionarios municipales del país para la Modernización del Sistema Municipal Chileno. El acuerdo identifica cuatro ejes de modernización municipal: 1) Responsabilidad Fiscal, 2) Recursos y Competencias, 3) Fortalecimiento de los Recursos Humanos y 4) Participación Comunal.

El primer resultado de dicho Protocolo lo constituye la Ley N° 20.922 promulgada el año 2016, iniciativa que recoge los acuerdos sobre recursos humanos municipales. Durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se constituyó la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo de las Regiones. Dicha Comisión consideró en su informe final “Readecuar la Situación del Personal de las Municipalidades”.

La viabilidad de la presente investigación está garantizada desde el punto de vista documental y bibliográfico dada la abundante literatura que existe al respecto y la diversa y detallada información actualizada proporcionada entre otros organismos, por las propias municipalidades y el gobierno, quienes a través de diversas plataformas digitales ponen a disposición información pública actualizada.

El presente trabajo tendrá un carácter exploratorio para abordar un problema cuyos efectos se conocen muy poco, en consecuencia, la investigación nos permitirá acercarnos a una idea previa del fenómeno. La investigación no buscará obtener conclusiones exactas o categóricas sobre el objeto del estudio, sino, describir sus propiedades más importantes, como una primera aproximación.

Dada la reciente promulgación de la norma en estudio (mayo de 2016), su discusión previa que data del año 2013, y su implementación aún en curso (2018-2019), no existen antecedentes previos que nos indiquen alguna formulación de lo que se investiga, ni tampoco de sus características, comportamiento o aspectos. El objeto de estudio es novedoso y no ha sido analizado antes. La investigación, por tanto, carecerá de conclusiones definitivas o categóricas, pero su descripción será de mucha utilidad para identificar el entorno del objeto de estudio y la obtención de una hipótesis inicial para ser base de futuras investigaciones.

CAPÍTULO 2 | Marco Teórico

Introducción

Descentralizar no es regionalizar la actividad administrativa del país, sino que, mirado desde una perspectiva geopolítica, de lo que se trata es descentralizar toda la actividad económico-socio-político de un territorio, entregando poder de decisión al municipio y a la comunidad organizada que habita ese espacio. Una correcta concepción de descentralización debe tener su origen desde lo local que es el espacio natural y próximo donde se manifiestan las necesidades y se protocolizan las demandas de los sectores sociales, y desde donde se operacionalizan las políticas públicas que se diseñan en el nivel central.

Marco teórico conceptual

Descentralización

Si bien el tema de la "descentralización" se encuentra instalado en la agenda pública hace varias décadas, sólo se podría hablar del comienzo normativo de éste proceso recién el año 1992, cuando se restablece la elección popular de las autoridades municipales.

En enero de 1992, se aprobaron las modificaciones relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, reformas que constituyeron los principales cambios de tipo constitucional y legal que requería el proceso de reforma municipal. Esta normativa refleja claramente el deseo imperioso del Gobierno de establecer un sistema efectivo de participación democrática y de consolidar, al mismo tiempo, un proceso efectivo de descentralización y perfeccionamiento de las instituciones que conforman la

Administración del Estado chileno (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1993).

De acuerdo con el informe final "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile" (Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Local, 2014), es necesario, institucionalmente hablando, "la construcción de un Estado Descentralizado", que si bien se enmarca dentro de las reglas de un Estado unitario, persigue la transferencia progresiva de competencias desde el Gobierno central a los gobiernos locales. Además se propone el incremento de mecanismos de participación ciudadana en la esfera local, a través por ejemplo, del fortalecimiento de plebiscitos municipales.

La primera década de la democracia chilena en los años noventa estuvo marcada por la democratización y fortalecimiento de la gestión municipal aprovechando la gran autonomía que gozaban las autoridades locales electas y también los mayores recursos financieros, -los cuales suben del 9.1% (1989) al 13.4% del gasto gubernamental total en el año 2000-, varias ciudades llevan a cabo exitosas e innovadoras transformaciones de sus territorios (Rosales, Situación de la descentralización en América Latina y El Caribe, casos de Chile, El Salvador y República Dominicana, 2016)

Comúnmente, representantes de gobiernos nacionales han denominado equívocamente "proceso de descentralización" a diversas iniciativas de desarrollo regional o provincial construidas con escasa participación de representantes de comunidades y autoridades municipales. La transferencia de funciones y tareas del gobierno nacional al gobierno local, sitúa a las entidades edilicias como meras proveedoras de servicios, donde no tienen asignado un rol para fijar los estándares de sus programas, su fiscalización, evaluación o financiamiento de sus proyectos, generando una verdadera confusión entre descentralización y delegación de funciones.

Tras las propuestas de descentralización del Estado operan distintas visiones, básicamente la descentralización política (devolución y transferencia del poder) y descentralización administrativa (desconcentración de funciones). Se afirma que, en la

práctica ambas formas se combinan y se ajustan, pero en los procesos descentralizadores latinoamericanos prima claramente la visión administrativa de la desconcentración (Rosales, Situación de la descentralización en América Latina y El Caribe, casos de Chile, El Salvador y República Dominicana, 2016).

Lo fundamental de la descentralización es su carácter político, que permite entregar poder, recursos y autonomía al gobierno local con la finalidad de diseñar y concretar políticas públicas construidas desde las necesidades locales y de la mano de los actores sociales territoriales. Así, la población asentada en un territorio en particular puede por sí sola describir un problema y viabilizar sus soluciones de manera colectiva tendiendo con ello al desarrollo humano de la localidad.

Existen diversos planteamientos teóricos respecto de la descentralización del Estado. No obstante para los propósitos de la presente investigación, tanto la descentralización y desconcentración la definiremos de la manera precisada por los autores Luis Alfonso Beteta y Rodolfo Rubio Pérez, en su trabajo “Apuntes sobre descentralización”, del año 2006.

Descentralización del Estado

Proceso de transferencia de facultades, capacidades y recursos de un órgano central a uno local, con arreglo a fundamentos jurídico-legales y a criterios territoriales y administrativos. La descentralización implica la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, así como la administración de los recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) a discreción de las autoridades locales, sin depender jerárquicamente de la autoridad nacional centralizada. Existen distintas clases o tipos de descentralización. Las más importantes son: la descentralización política y la descentralización administrativa.

Descentralización política

Proceso de transferencia y delegación de competencias políticas fundamentales de gobierno y su distribución entre los órganos locales, de manera que éstos puedan ejercer las funciones y atribuciones del Estado que se encuentran centralizadas. En efecto, a través de la descentralización política se otorga a las regiones, departamentos y municipios, la facultad de ejercer parte del poder ejecutivo, lo que implica la facultad de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar los recursos de poder: fiscales, presupuestarios, humanos y materiales. En consecuencia, la descentralización política implica el efectivo ejercicio del poder local y la definición de las políticas y estrategias para el desarrollo local.

Descentralización administrativa

La descentralización administrativa se entiende como un proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales, tales como las municipalidades, las universidades, organizaciones no gubernamentales así como otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil local, para que presten a la sociedad determinados bienes y servicios públicos. En este sentido, la descentralización administrativa implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda y servicios conexos, transporte, etc., para la satisfacción de las necesidades básicas y, con ello, contribuir a la productividad así como a la creación y recreación de la fuerza de trabajo y, por añadidura, a la estabilidad y reproducción del sistema.

En el proceso de descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia las instituciones y organizaciones locales para descongestionar, desburocratizar, producir y proveer los servicios públicos de manera eficiente y eficaz a la sociedad civil local. La descentralización administrativa implica también la planificación, ejecución y evaluación financiera presupuestaria.

Desconcentración

La desconcentración se entiende como un proceso de delegación de facultades y funciones de carácter sustantivo y de apoyo administrativo, de organismos y entidades centrales, a dependencias, unidades y programas, que producen servicios públicos, en el interior del país, pero que dependen jerárquicamente de las decisiones y de la autoridad de los funcionarios de conducción superior.

Hay dimensiones del centralismo que inhiben y limitan el desarrollo territorial del país en todas sus expresiones. Chile es el país más centralizado de la OCDE y el que menos ejecución presupuestaria tiene en el nivel local, condiciones que limitan los anhelos de descentralización efectiva, tornándose la tarea mucho más ofensiva y profunda de lo que creemos (OCDE, 2017). Un país que decida traspasar sus servicios, competencias, atribuciones y funciones desde el nivel central al nivel local, debe contar en su administración local con estructuras de gestión, coordinación, financiamiento y recursos humanos pertinentes a la comuna con el objetivo de reconocer e incorporar las características propias del territorio.

La predisposición de la ciudadanía frente al Estado centralizado no es positiva. La indiferencia del Estado, su impersonalidad, su excesiva dilación e interrupción de sus servicios y sus crecientes costos, generan en las personas una imagen lejana y dissociada entre Estado y ciudadano. Frente a esta situación el gobierno comunal se constituye en un agente que puede contribuir a bajar la intensidad a esa crítica relación.

Un elemento esencial para impulsar una descentralización efectiva del Estado es dotar a los gobiernos locales de capacidades de autonomía de gestión que les permita desempeñar sus tareas eficientemente, donde el Estado no impone su visión y programa centralista sino que, colabora con todo su potencial en la gestión municipal. Los elementos básicos para avanzar en un verdadero proceso descentralizador del Estado tienen tres dimensiones: autonomía política, administrativa y financiera.

Municipalización

La realización del desarrollo integral de un territorio requiere de una redefinición del "municipalismo". El pensamiento y el sentimiento municipalistas se han caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera del municipalismo. Es decir, aumentar y mejorar las autonomías de los municipios, sus capacidades de decisión y de acción. La autonomía política para elegir y remover a sus autoridades, la autonomía económica y financiera para crear y disponer de sus recursos y la autonomía administrativa para designar a sus empleados, realizar las obras y prestar los servicios directamente o a través de terceros. (Maldonado, 2016)

Los tiempos actuales exigen abrir mucho más la administración municipal para que logre entrelazarse con la voluntad y expectativas ciudadanas, donde aumenten los niveles de responsabilidad de sus autoridades y sus funcionarios, ampliando los aspectos de transparencia y fiscalización de los municipios y en donde la gestión municipal trascienda y determine el bienestar de los ciudadanos.

El municipio cada vez adquiere más importancia como el lugar que entrega respuesta inmediata a los requerimientos que la ciudadanía necesita y demanda. El municipio es el lugar donde los individuos que habitan un territorio pueden encontrar identidad y referencia en común. Es el espacio donde se relacionan entre sí todos los actores comunitarios y donde los ciudadanos pueden debatir y concebir su propio desarrollo desde su visión local.

La ciudadanía ha comenzado a rebelarse contra las desigualdades e inequidades territoriales. Gran parte de las demandas sociales movilizadas en los últimos años son de carácter local y regional, convirtiéndose en un fenómeno nuevo con altas probabilidades de reaparecer cada vez con mayor fuerza, dado el lento avance de la descentralización del poder político que impide la toma de decisiones de manera espontánea en los gobiernos locales.

Ninguna unidad de gestión o administración territorial debe estar sujeta a la tutela de otra. Si el caso obliga que una competencia deba ser ejercida por más unidad política,

la ley debe considerar la acción conjunta mediante metodologías de acción común. La finalidad de organización territorial armónica debe tener como objetivo el máximo desarrollo de las localidades sin perder su identidad original. La uniformidad homogenizada de la actual institucionalidad y sus políticas públicas debe dar paso a una legítima diferenciación política-administrativa de las realidades locales de distinto tamaño, economía, cultura, etc.

Evolución de la municipalización

Con la lucha de las autonomías municipales, la evolución del municipalismo latinoamericano muestra dos grandes momentos (u olas) y un tercero al que nos estamos introduciendo. Con diferencias según los diversos regímenes de cada país, en general se puede observar que en un primer momento las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos. Por ejemplo el alumbrado, el barrido y la limpieza. Esos servicios se hicieron cada vez más complejos y complicados, incluyendo el transporte urbano de pasajeros, el tratamiento de aguas residuales y la recolección y disposición final de residuos, entre otros (Maldonado, 2016).

En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local. De esa manera, se hicieron cargo de diversas materias concurrentemente con los gobiernos subnacionales o nacionales. Por ejemplo, se hicieron cargo de satisfacer las necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios (Pacharoni, 2004), empleo y crecimiento (Scandizzo, 2004), educación, salud, y complemento de necesidades básicas insatisfechas (Cingolani, 2004), participación, confianza, acción colectiva y cooperación (Cáceres, 2004) de la localidad o de una región (Graglia y Riorda, 2006).

Vale la pena subrayar que el segundo momento no sustituye el primero. Es decir, la promoción del desarrollo local no sustituye la prestación de los servicios urbanos. Aquella se agrega a esta. Los municipios, sus administraciones y gobiernos siguen siendo responsables de prestar eficiente y eficazmente los servicios en la localidad, pero también se hacen responsables de promover un desarrollo de la localidad. Las administraciones y los gobiernos municipales deben prestar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza en

su territorio, pero también promover el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social de su territorio. (Maldonado, 2016).

Nuevo Municipalismo

Más allá de la cooperación intermunicipal que conocemos, a los fines de prestar servicios o promover desarrollos dentro de sus respectivos radios, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales. Esta será la característica principal del "nuevo municipalismo" o de la "tercera ola del municipalismo" (Graglia, 2008).

Debemos entender entonces al municipio, como una forma natural de autogobierno y de autogestión que se dan las comunidades en un espacio territorial en particular. Ese territorio es mucho más que un mero espacio físico, es un medioambiente complejo, donde habita un conjunto humano generador de conocimiento, que articula recursos materiales, capital social humano y técnico que propenda a un desarrollo integral, progreso y bienestar del individuo y del colectivo.

Marco de referencia

El proceso de descentralización impulsado en los últimos años dispone de diversas propuestas para fortalecer los gobiernos locales, entre ellas, la readecuación de sus plantas municipales que no habían sido modificadas desde el año 1994. Esta nueva facultad municipal establecida en la Ley 20.922 del año 2016, es un aspecto descentralizador importante, inclusive determinante, pues, desde las propias realidades municipalidades, dada su diversidad, heterogeneidad, complejidad y necesidades particulares, podrán definir las líneas autónomas sobre su personal. Esta importante innovación política-administrativa dará respuesta al creciente aumento de responsabilidades de las municipalidades, fortaleciendo sus políticas de recursos humanos, y estableciendo además, nuevas obligaciones de información y rendición de cuentas. La modificación de la planta funcionaria municipal resulta ser un proceso clave para el desarrollo comunal, en consecuencia, debe estar alineado a las definiciones estratégicas de cada municipalidad.

Una modernización municipal efectiva requiere balancear dos objetivos a la vez, he ahí la clave para una buena arquitectura. Por una parte, la búsqueda de un mayor *accountability* y, por otra, una mayor flexibilidad en la gestión y en su estructura interna (Inostroza, Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de la coordinación de competencias, 2009).

Las municipalidades tienen una amplia gama de responsabilidades, pero la mayoría son compartidas con el gobierno central, particularmente con respecto a la educación primaria y secundaria y la salud pública básica. Sin embargo, los ministerios sectoriales, por ejemplo, en el sector social, dan regularmente tareas adicionales a los municipios. Esto tiende a aumentar la carga sobre los municipios, ya que a menudo no cuentan con personal, recursos técnicos y / o financieros suficientes para llevar a cabo adecuadamente estas tareas.

Una particularidad del caso de Chile en comparación con otros países de la OCDE es que cada municipio administra tres presupuestos separados para la educación, la salud y el "sector municipal". Estos presupuestos no se consolidan a nivel municipal, lo que hace particularmente difícil la comprensión y evaluación general de las finanzas municipales. Además de estas problemáticas presupuestarias, todo el sistema de gobierno municipal sufre de fragmentación debido a este enfoque sectorial: las prácticas administrativas, la gestión del personal, la evaluación de los servicios municipales, etc. se rigen por normas diferentes. Como resultado, en la práctica, es casi como si Chile tuviera 1000 municipios en lugar de 345. La situación se complica aún más por la existencia de "corporaciones municipales", así como por la dependencia del sector privado para proporcionar infraestructuras municipales y servicios públicos mediante un sistema de concesiones nacionales (OCDE, 2017).

El sector municipal chileno desempeña un papel limitado y carece de recursos y una capacidad real de actuar. Esta situación no ha cambiado en los últimos 25 años a pesar de un ligero aumento del gasto municipal durante el período. Pero, frente a la expansión sostenida del PIB versus las enormes necesidades sociales, el aumento es modesto e inestable.

Los gastos municipales están dominados por el gasto en educación y salud (32% y 17%, del gasto municipal total). Como resultado, los gastos de personal son más significativos, los municipios están a cargo de los salarios de los profesores y del personal médico (los gastos de personal representan más del 75% del gasto en estos dos sectores). Un tercio del gasto del "sector municipal" se realiza con subsidios locales transferidos a los sectores de educación y salud para cubrir déficits estructurales así como transferencias al Fondo Común Municipal (FCM), el mecanismo de equiparación horizontal. La inversión municipal es baja y está disminuyendo, representa el 9,9% del gasto en el sector municipal, el 3,2% en educación y el 1,6% en salud,(OCDE, 2017).

El endeudamiento municipal es un tema desafiante para Chile en el contexto de una mayor descentralización. Actualmente, la regla es prohibir cualquier tipo de endeudamiento para los municipios. Sin embargo, frente a los déficits estructurales, los municipios han desarrollado ciertas prácticas y han utilizado métodos más heterodoxos para obtener financiación (operaciones de arrendamiento financiero, atrasos, pensiones temporales). Los municipios son de facto endeudados, situación que ha provocado muchas alertas, incluso si las cantidades de dinero involucradas no representan una cuestión importante a nivel agregado.

Chile se caracteriza por fuertes disparidades interregionales e intermunicipales. Un proceso de descentralización mal diseñado puede exacerbar esta situación y provocar mayores disparidades entre los municipios. Si bien los montos de los presupuestos municipales oscilan entre 1 y 325 entre los municipios más pequeños y los más grandes, sobre una base per cápita hay una relación inversa entre el tamaño demográfico del municipio y los principales indicadores financieros y esta es una característica prominente y esencial de la municipalidad chilena.

Para reducir las disparidades fiscales intermunicipales mediante el otorgamiento de recursos adicionales para los municipios más vulnerables, en 1979, Chile implementó un nuevo mecanismo de igualación: el Fondo Municipal Común (FCM), que es esencialmente un sistema de "compensación" basado en la redistribución horizontal de los recursos entre municipios. Los recursos del FCM provienen de contribuciones automáticas de los municipios mediante la transferencia de una parte de sus ingresos

tributarios. El FCM se ha convertido en una parte crucial de la financiación municipal, que representa el 29% de los ingresos totales del sector municipal.

Este mecanismo de equiparación horizontal entre municipios es un principio de solidaridad y justicia redistributiva, ya que el sistema beneficia a los municipios más desfavorecidos en términos de ingresos fiscales y/o limitaciones demográficas, geográficas y climáticas. Varios estudios confirman el carácter redistributivo del FCM y su efectividad en el logro del objetivo de reducción de las desigualdades intermunicipales. Sin embargo, el FCM también ha sido continuamente criticado, política y económicamente. Una crítica principal es que son muy pocos contribuyentes mientras que los beneficiarios -la mayoría de los municipios- son altamente dependientes de las contribuciones del FCM. Si bien dicho Fondo tiene resultados significativos en términos de "solidaridad" territorial, no favorece la equidad territorial. Otras limitaciones del FCM se refieren a la lógica general del mecanismo y su modus operandi: la complejidad y la falta de transparencia del algoritmo de asignación; Sus efectos contraproducentes y su falta de impacto en la reducción de las profundas desigualdades interterritoriales (OCDE, 2017).

Debido a las reformas de los últimos años, los municipios tienen los mismos contratos de empleo público que el gobierno central, pero no tienen necesariamente las mismas condiciones de empleo. Los municipios siguen debilitados en su capacidad para desempeñar sus funciones debido a las dificultades para atraer y retener una mano de obra altamente calificada, vale decir, salarios bajos, oportunidades de carrera limitadas, baja calificación, centralización y funciones de gestión de recursos humanos deficientes son sólo algunos de los factores que perjudican la imagen de las administraciones públicas municipales como empleadores. Además, la gestión del empleo municipal es particularmente difícil ya que refleja la misma complejidad que las cuestiones presupuestarias. Existen tres categorías de "empleados municipales" (educación, salud y sector municipal) que están regidos por regulaciones específicas mientras están bajo el control del gobierno municipal.

Hasta hace poco, el marco reglamentario había proporcionado poca flexibilidad en la gestión de la mano de obra municipal. Además de las recientes mejoras en el reconocimiento y fortalecimiento de la función pública del sector municipal. La Ley N°

20.922 de 2016, representó un importante paso a la descentralización de la gestión del personal municipal. Sin embargo, todavía hay retos importantes.

Existe falta de personal debidamente calificado en los municipios para lograr una mayor planificación y gestión de su propia fuerza de trabajo. Si bien Chile tiene una de las más pequeñas fuerzas de trabajo en el sector público entre los países de la OCDE y está altamente centralizada, la proporción de trabajadores municipales en el total de la fuerza laboral pública es significativa, representando más de la mitad. El gasto del personal representa el 52% del gasto municipal, la mayor participación en la OCDE. Sin embargo, la mayor parte de esta fuerza laboral municipal se compone de personal educativo y de salud (respectivamente 43% y 25%), mostrando una vez más el peso de estos dos sectores (OCDE, 2017).

El sector municipal se caracteriza por: 1) la falta de personal, 2) un alto nivel de heterogeneidad entre municipios y 3) una proporción significativa de empleados temporales (56% frente al 2% en el gobierno central). Debido a los estrictos controles sobre el reclutamiento, que ha limitado la capacidad de los municipios para reestructurar y recapacitar a su personal, y ha generado inseguridad en el empleo y altos niveles de rotación, los funcionarios y los trabajadores contractuales representan actualmente 30% y 14% respectivamente. Con la nueva ley de planta, los alcaldes podrán ajustar sus niveles de mano de obra pública a sus necesidades aumentando el número de funcionarios y personal contractual. Se trata de un cambio en la dirección correcta y constituye una buena oportunidad para reforzar la planificación y gestión de la fuerza de trabajo en los municipios (OCDE, 2017).

Las condiciones de empleo en el sector municipal son críticas y la capacidad municipal necesita fortalecerse. Los municipios no logran atraer y retener talento debido a los bajos salarios, especialmente a nivel profesional y de gestión, combinados con cierta relatividad en materia de contratación y promoción, y limitadas oportunidades de movilidad entre los niveles de gobierno, desarrollo de carrera y capacitación. La brecha salarial se ha ampliado debido al desarrollo del "programa superior de la administración pública" en el gobierno central que no cubre a los administradores municipales.

El nivel de profesionalización ha aumentado en los últimos años, pero hay grandes disparidades entre los municipios e importantes brechas en las competencias y capacidades. A pesar de los avances significativos en cuanto a opciones de capacitación para los empleados municipales, incluyendo la Academia Municipal y Regional de Capacitación desarrollada por SUBDERE, la capacitación sigue siendo un gran desafío y no se implementa como debería ser.

La evaluación del desempeño y la gestión en el sector municipal son débiles, a diferencia del gobierno central y de los sectores de educación y salud. El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema de altos directivos, implementado a nivel central, no se ha extendido a los municipios. Hay una falta de habilidades gerenciales en los municipios a pesar de que estos gerentes tienen un papel clave que desempeñar en el proceso de modernización municipal. La función de Gestión de Recursos Humanos casi no existe pero debería verse incrementada y fortalecida mediante una mayor descentralización y profesionalización. Ahora que las municipalidades tendrán más capacidad jurídica para administrar su fuerza de trabajo, deben desarrollar una estrategia de gestión de recursos humanos.

Metodología de la investigación

Perspectiva y tipo de diseño

Dado que el objeto de estudio aún es desconocido o poco estudiado, la investigación tendrá un carácter exploratorio, cualitativo y documental. Se desarrollará exclusivamente con la recopilación de información de diversas fuentes, tales como: institucionales, legales, normativas, documentales y bibliográficas.

El resultado de la investigación proporcionará una visión aproximada y descriptiva del objeto de estudio, obteniendo un nivel superficial de su conocimiento. La investigación permitirá comprender la naturaleza del objeto, facilitando su descripción, la caracterización de sus propiedades y sus singularidades, la ocurrencia y condiciones en que se manifiesta.

Si bien, podría parecer algo difícil investigar algo de lo cual se tiene poca información, existen métodos que pueden ayudar a determinar un mejor proceso: el método de recolección de datos y la elección del objeto de estudio. Se explorará el problema y su entorno, pero no necesariamente se obtendrá una conclusión, como tampoco se pretende entregar un desarrollo completo del fenómeno. La investigación pretende ser base de conocimiento que pueda ser aplicada en futuras evaluaciones.

Fuentes

La investigación se desarrollará a través de la recopilación de información de fuentes directas e indirectas, tales como: institucionales, normativas, legales, informativas, documentales y bibliográficas.

Las fuentes proporcionarán datos únicos y útiles que hace prescindir de entrevistas. Se describe en este tipo de fuentes, entre otras cosas, la naturaleza, la normativa, el funcionamiento y la organización del sistema municipal chileno en general y su relacionamiento con el gobierno nacional, de manera amplia, actualizada y especializada.

Estos documentos, que se ordenarán de forma determinada y legible, y harán referencia a la institución y materia que constituirán el material central mediante los cuales se observará y estudiará el tema, pues, como ya se señaló, el objeto de estudio es poco estudiado, en consecuencia, la investigación se desarrollará a partir de la recopilación de información cuyas fuentes principales -institucional y documental-, entre otras, corresponderá a los actos administrativos mediante los cuales se implementó la nueva facultad municipal, que es el objeto de estudio de la presente investigación.

Unidad de análisis y tipo de muestra

La investigación fijó su unidad de análisis en el estudio de caso de la Municipalidad de Huechuraba, Provincia de Santiago, de la Región Metropolitana, de cuya gestión se obtendrán los registros administrativos, organizacionales y financieros para describir, entender y explicar el problema de investigación.

La selección de la municipalidad responde a la información que se disponía a la fecha de inicio de esta investigación, pues, -de acuerdo a lo señalado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE-, la municipalidad de Huechuraba fue una de las primeras que manifestó temprana y públicamente, -luego de promulgada la Ley 20.922 en mayo de 2016-, que implementaría la nueva facultad discrecional del alcalde para reestructurar la planta del personal a contar del año 2018.

La muestra ha sido definida con criterio de carácter temporal, fijando el periodo de estudio a la gestión política de la Municipalidad de Huechuraba correspondiente a los años 2013-2018, periodo del cual se recopilaran antecedentes institucionales, normativos, financieros, de planificación, de gestión, de organización interna y de fortalecimiento institucional. El periodo corresponde al contexto de inicio de la discusión nacional entre el Gobierno y las municipalidades del país (año 2013) para la promulgación de una norma que transfiriese facultades a los alcaldes para la readecuación de las plantas del personal municipal, y cuya promulgación fue el año 2016, y su implementación el año 2018.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica de investigación que se usará será el “análisis de contenido” que se sitúa en el ámbito de la investigación descriptiva, y que pretende, sobre todo, descubrir los componentes básicos de un fenómeno determinado. “Con este tipo de técnica no es la naturaleza del texto lo que se analiza, sino las ideas expresadas en él, cobrando una vital relevancia, el significado de sus palabras, sus temas o frases” (Noguero, 2002).

La investigación estará sustentada en la exploración, consultas y análisis de antecedentes y documentos para acercarse al fenómeno y extraer la información necesaria. Se seleccionarán datos correspondientes a indicadores, variables y conceptos utilizados en el marco teórico y en la formulación del problema.

Plan de análisis

El plan de análisis comprenderá tres operaciones principales: 1) la descripción y preparación de los datos indispensables para probar las hipótesis, 2) el análisis de relaciones entre variables y 3) la comparación de los resultados observados con los resultados que se esperan de la hipótesis (Quivy, 2005).

Se usará el análisis por categoría donde se comparará la frecuencia de algunas de las características de las dos variables en estudio y su relación con el proceso de descentralización. La agrupación de los datos en categorías proporcionará una visión general de la organización del sistema municipal y del proceso de descentralización más reciente. Se obtendrá un diagnóstico sobre la situación municipal identificando situación actual, brechas y políticas públicas relativas a avances efectivos en el proceso de descentralización. El trabajo abordará varias dimensiones del sistema municipal con un enfoque en la transformación de la estructura interna municipal.

Operacionalización de Variables

1. Variable Dependiente: Autonomía municipal, administrativa y financiera

2. Variable Independiente: Transferencia de facultades al municipio

VARIABLE DEPENDIENTE: Autonomía municipal | administrativa y financiera

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	CÓDIGO	FUENTE
Autonomía Administrativa	Instrumentos de planificación y gestión comunal	Incidencia en la gestión política municipal.	1. Ley Orgánica Municipal 2. Leyes Municipales 3. Ordenanzas comunales 4. Reglamentos internos
Autonomía Financiera	Presupuesto Municipal e Ingresos propios permanentes	Tendencia presupuestaria ¿creciente o decreciente?	1. Ingresos y gastos 2. Fondo Común Municipal 3. Gastos operacionales 4. Gasto en servicios sociales

VARIABLE INDEPENDIENTE: Transferencia de facultades al municipio

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	CÓDIGO	FUENTE
Transferidas de facultades al municipio	Fortalecimiento del sistema municipal	Tipo de facultades transferidas	1. Iniciativas del gobierno central 2. Iniciativas parlamentarias 3. Iniciativas de los alcaldes

Capítulo 3 | Análisis de la información y resultados

Introducción y consideraciones previas

La implementación de Ley N° 19.280 del año 1993, fijó por última vez los ajustes al personal municipal en nuestro país. Fue un proceso dirigido por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, donde excluyeron a los municipios de participar en el diseño de su propia planta de personal. Así entonces, la dotación y readecuación de aquella planta municipal no daba cuenta de las necesidades sociales que la contingencia exigía, ni tampoco de los requerimientos locales de diversa consideración que se proyectaban para las próximas décadas. El criterio de la norma fue esencialmente economicista respecto de los recursos a utilizar y altamente centralizada respecto de las facultades que se transfirieron a los municipios. En consecuencia, en aquel diseño de planta, se impuso la hegemonía del gobierno central por sobre las particularidades locales.

El contexto histórico y político que se vivía al inicio de la reconstrucción democrática de los años noventa, no permitió al gobierno de la época ver la envergadura de la tarea para preparar orgánicamente a los municipios del país, y abordar las necesidades sociales que no habían sido satisfechas durante los años de la dictadura y otras tantas nuevas necesidades que surgían, dado los nuevos tiempos que se vivían.

El gobierno de la época y las representaciones políticas en el Congreso decidieron hacer de aquel proceso una norma paternalista y altamente concentrada desde la

concepción de *Estado Nacional y Unitario*, impidiendo que la naturaleza; la identidad y las características de las comunidades locales se expresaran en la nueva dotación del personal municipal. El Gobierno, a través del Ministerio del Interior, dictó un Decreto con Fuerza de Ley (DFL) para cada municipalidad, facultando al Presidente de la República para: 1) nominar los cargos y conformar escalafones de especialidad; 2) crear y suprimir cargos; 3) modificar el grado de los existentes y 4) establecer requisitos específicos para el desempeño de determinados empleos.

El Presidente de la República de la época ejerció sus facultades a través del Ministerio del Interior, acto administrativo que incorporó la opinión de los alcaldes pero de manera consultiva, sólo para el efecto que se le informara al Ejecutivo acerca de lo conveniente o no, de la propuesta. Los alcaldes formularon propuestas paralelas escuchando a los Concejos Municipales y a las Asociaciones de funcionarios, pero sin ningún impacto concreto en la propuesta que había sido definida por el Ejecutivo.

Fue así, que en general los municipios se vieron forzados a reducir y modificar su visión original de lo que esperaban de su nueva planta municipal. Las municipalidades abandonaron la idea de crear nuevas unidades municipales que respondieran a la demanda social de cada comuna, pues las justificaciones para generarlas no eran coincidentes con los criterios centralizados de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Sin experiencia previa, los municipios se dispusieron entonces a nominar los cargos dispuestos por la SUBDERE como un traje echo a la medida para los funcionarios que ostentaban los empleos en ese momento. Sin prever el desenlace de aquella decisión, los requisitos específicos establecidos para los cargos no fueron concordados respecto del perfil laboral, sino, que en su mayoría se trataba de competencias y habilidades del funcionario que ejercía el cargo en ese momento. Estos prerrequisitos se convirtieron años después en un verdadero muro de contención al ascenso, pues era muy difícil que nuevos funcionarios que estaban en la primera línea de ascenso pudiesen adjudicarse dichos cargos, dada la improbabilidad de tener los mismos requisitos y cualidades personales que tenía el funcionario antecesor. Esto provocó un estancamiento y cercenamiento de la carrera funcionaria.

Transferencia de facultades a los municipios

Nuevas facultades del alcalde

Hasta el año 2016, sólo el Presidente de la República tenía la facultad de disponer de normas para readecuar la dotación del personal municipal en todas las municipalidades del país. A contar de la promulgación de Ley N° 20.922, en mayo de 2016, ésta facultad presidencial ha sido transferida por primera vez a los municipios, particularmente a sus alcaldes a través de facultades discrecionales no colegiadas, es decir, depende de la decisión policia exclusiva del alcalde si implementa o no la facultad.

Dicha atribución ha sido complementada en su etapa de implementación, por instancias de participación donde las unidades municipales de carácter político y técnico; las asociaciones de funcionarios y el Concejo Municipal pueden emitir opinión y velar por un proceso óptimo desde el punto de vista financiero y orgánico, sin tener que enfrentar en esta ocasión, la subordinación a los criterios que el gobierno central siempre ha tenido en estas materias.

El año 2017, las cifras aportadas por el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), señalaban que la dotación de personal del sector municipal nacional alcanzaba a 104.671 funcionarios, equivalente a un tercio de la dotación total del gobierno central, incluyendo en este último el personal a honorarios. Respecto de la calidad jurídica del personal municipal, 27.179 de ellos son funcionarios de planta (26%), 15.994 contrata (15%), 14.552 honorarios subtítulo 21.03 (14%) y 46.946 honorarios subtítulo 21.04.044 (45%).

A diferencia de la Ley N° 19.280 del año 1993, la actual ley permite a las municipalidades repensar toda su dotación de su personal acorde a las: 1) necesidades del momento; 2) las proyecciones futuras y 3) las características de la comuna, no condicionando el debate a un enfoque centralista del gobierno de turno. Se trata entonces, de disponer de una planta municipal que impacte en el servicio municipal, con una dotación de personas altamente calificadas y con plena sintonía con los actuales requerimientos de la comunidad.

Nuevas facultades al Concejo Municipal

Los alcaldes deben presentar la propuesta de planta de personal y del reglamento que la contenga al concejo municipal, la que deberá ser aprobada por los dos tercios de sus integrantes en ejercicio. El concejo municipal no puede aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la proposición y solo podrá reducir o rechazar la proposición de planta. Respecto de la reducción de la planta de personal que se proponga al concejo municipal, dicha disminución no puede tener como consecuencia la afectación de cargos que se encuentren ocupados a la época de la propuesta de la fijación o modificación de la planta respectiva.

Facultades permanentes

A contar de ahora, las municipalidades no necesitarán de nuevas leyes o facultades para corregir todos los aspectos deficitarios que puedan quedar de ésta primera restructuración del personal municipal a través de las nuevas facultades, pues la norma ha transferido atribuciones permanentes a los municipios para que cada ocho años retomen éste proceso con la finalidad de actualizar a los nuevos tiempos y necesidades su dotación funcionaria, exceptuando los años de elección municipal, cuya iniciativa se desplazará al año siguiente.

Autonomía administrativa

Comité bipartito para la política de recursos humanos

La facultad para la fijación o modificación de planta debía ejercerse entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, entrando a regir a contar del mes de enero del año siguiente, en consecuencia, el tiempo ideal que la Municipalidad de Huechuraba disponía para discutir, corregir; adaptar y sancionar la planta, debía iniciarse el mismo año de promulgación de la ley, el año 2016, cuestión que finalmente ocurrió el 22 de mayo de 2017, con la constitución del Comité Bipartito y Paritario para la formulación de la Política de Recursos Humanos, que fuera creado mediante Ordinario N° 2044, del 18 de mayo de

2017, del Administrador Municipal (Municipalidad de Huechuraba, 2017), requisito que la nueva norma exigía.

De ésta manera, las unidades municipales y los funcionarios a cargo de dicha tarea pudieron tomar las medidas preventivas necesarias iniciando un proceso de discusión y análisis que duró 16 meses, desde mayo 2017 a junio de 2018, evitando de ésta manera las improvisaciones que podrían surgir, dado lo inédito del proceso.

Un hecho inédito y muy esperado que considera la nueva normativa, es la instauración con carácter de obligatorio de la política de recursos humanos, otorgándole rango de instrumento de gestión y planificación comunal, que se suma a los cuatro instrumentos ya existentes, a saber: 1) Plan de Desarrollo Comunal; 2) Plan Regulador, 3) Presupuesto Municipal y 4) Plan de Seguridad Pública. Si entendiéramos al municipio en términos técnicos como una plataforma de prestación de servicios, uno de sus soportes y correa trasmisora esencial de todos sus servicios es sin duda su personal, el que debe tener una consideración fundamental desde el punto de vista del ingreso y selección; su formación y capacitación; su desarrollo y finalidad en el servicio.

Si el rol principal del municipio es de disponer de servicios a las personas, es contradictorio entonces que quienes deben materializar ese servicio no cuenten con una política institucional ad hoc para desarrollar esas aptitudes; capacidades, habilidades y cualidades.

Es de tal trascendencia que exista una política de recursos humanos para el personal municipal, que la ley ha dispuesto -al igual que para el diseño de la nueva planta funcionaria-, la instalación de un comité bipartito y paritario para su discusión y diseño, donde están representados el alcalde y la asociación de funcionarios. El resultado de la discusión deberá contener los ejes esenciales sobre políticas de personas que deberá adoptar el municipio para los próximos años.

El diseño de política de personas fue ligado a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), de ésta manera existirá concordancia y

reciprocidad con todos y cada uno de los elementos y componentes de ese plan estratégico y el personal que se requiere para llevarlo a cabo.

La propuesta de política de recursos humanos diseñada desde el Comité Bipartito, fue sancionada por el Concejo Municipal con la finalidad se convierta en una herramienta institucional, la que deberá superar las ya conocidas circulares e instrucciones que intentaban ordenar y orientar la temática de personal en la municipalidad, pero de manera improvisada e insuficiente, en la mayoría de los casos. A contar de la publicación de la Ley N° 20.922-2016, las municipalidades debían dictar un reglamento de concurso público, el que debía ser sancionado por el Concejo Municipal y ser incorporado finalmente al conjunto de normas institucionales, política que establecerá por primera vez normas claras para el ingreso del nuevo personal municipal.

La nueva política de personal de la Municipalidad de Huechuraba contiene a lo menos cinco fases que guían el ingreso y la salida del funcionario del respectivo servicio: 1) Reclutamiento; 2) Selección; 3) Promoción; 4) Capacitación; y, 5) Egreso. La municipalidad adoptó el principio de explorar permanentemente el modelo de personal más adecuado, para lograr el mejor desempeño laboral.

A contar de ahora la Municipalidad de Huechuraba ha incorporado a sus programas de capacitación las siguientes temáticas: 1) Probidad administrativa; 2) Contabilidad; 3) Gestión financiera; 4) Gestión municipal y 5) Derecho administrativo.

La obligatoriedad de la política de recursos humanos es un aspecto inédito y trascendental en la historia municipal del país, pues por primera vez se abordará con real preocupación y profundidad el capital más importante que tiene el municipio para atender las necesidades de los vecinos, su personal.

Comité Bipartito que fija la nueva planta de personal

Para sentar las bases fundacionales del nuevo diseño de la planta de personal, la norma consideró también la constitución de un “Comité Bipartito y Paritario” de carácter consultivo, instancia que la Municipalidad de Huechuraba implementó el 28 de mayo de

2018, sancionado a través del Decreto N° 01/1502/2018 (Municipalidad de Huechuraba, 2018), donde representantes del alcalde y de la Asociación de Funcionarios se constituyeron en un área común de debate, para analizar y aprobar la propuesta institucional emanada desde el alcalde. Muy distinto a lo sucedido el año 1993-1994, donde los funcionarios no contaron con las herramientas y mecanismos de participación efectiva, y en donde sus opiniones no fueron vinculantes ante la propuesta del Ejecutivo.

No obstante, la trascendencia de lo que se discutió y se reformó, -en opinión de los dirigentes de la asociación de funcionarios-, el proceso de formulación de la nueva planta debió considerar negociación colectiva, toda vez que el Estado de Chile con fecha 11 de septiembre de 2000, ratificó el Convenio 151 de la OIT, sobre La Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, donde el Estado de Chile se obliga a incorporar éste derecho en las relaciones laborales de los distintos servicios públicos centralizados y descentralizados. En este caso se rediseñaría toda la estructura del personal municipal, se nominarían cargos; se conformarían escalafones de especialidad; se crearían cargos; se modificaría los grados de los cargos existentes y se establecerían requisitos específicos para el desempeño de determinadas funciones. A pesar de lo anterior, la instalación del Comité Bipartito permitió la democratización del debate y de sus decisiones.

Profesionalización y tecnificación de la función municipal

La nueva dotación del personal de la Municipalidad de Huechuraba se debió someter a múltiples regulaciones, que si bien, eran elementos necesarios a tener presente, su implementación generó una contradicción respecto del espíritu de la ley. En éste caso, la exigencia del 75% de los nuevos cargos municipales que debían contar con el requisito de título profesional de ocho semestres o título técnico de nivel superior. De acuerdo a la realidad actual de los municipios, sólo se constata que un 30,62% de los funcionarios a nivel país tienen algún título profesional o técnico, lo que provocó incertidumbre a la hora de lograr el guarismo exigido.

En relación al nivel de profesionalización del personal municipal, el año 2017 el promedio nacional era de un 30,62%, muy por debajo de las expectativas señaladas en la ley 20.922 cuyo promedio deseado es de un 75%. La evolución del promedio de profesionalización municipal ha aumentado de manera sostenida pasando de un 26,04% el año 2012 a un 30,62% el año 2017. Sin embargo, dicho promedio está por debajo del que registra la administración central donde se estima que los profesionales representan un 44% de la dotación total (AMUCH, 2018).

De acuerdo a los registros que se tienen de las actas del Concejo Municipal de Huechuraba correspondiente a las sesiones donde se discutió el contenido de la propuesta, todos quienes integraron el Comité Bipartito y Paritario, coincidieron que la profesionalización y tecnificación del personal municipal es un objetivo modernizador determinante, pero su implementación debe ser entendida de manera gradual, dado el bajo índice nacional que se tiene de este indicador. Al implementar la indicación de la manera expresada en la norma, generó una sensación de frustración en quienes participaron del diseño de la planta, al no contar el municipio con el porcentaje de profesionales y/o técnicos, lo que redujo considerablemente la posibilidad de crear nuevas unidades y cargos de la manera que la municipalidad lo venía pensando.

Creación de nuevas unidades municipales

La Municipalidad de Huechuraba creó nuevas unidades municipales sin depender en ésta ocasión de alguna resolución de un organismo del gobierno central. Para ello debió contar previamente, con un informe fundado de las unidades de la Secretaría de Planificación Comunal, de la Administración Municipal y de la Dirección de Administración y Finanzas, que justificaran la creación de las nuevas áreas. La propuesta de la nueva dotación de personal sólo requirió de la intervención de un organismo externo, la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, no teniendo que enfrentar la

municipalidad recortes en el diseño de su planta por parte del gobierno central, como como ocurrió en los años 1993-1994.

La nueva planta de personal de la Municipalidad de Huechuraba consideró la creación de 149 nuevos cargos, que se suman a los 200 cargos actuales que habían sido fijados en la planta de personal aprobada el año 1994. Los nuevos cargos creados se desglosan de la siguiente manera: 12 cargos en la planta directivos, 41 cargos en la planta profesionales, 24 cargos en la planta jefatura, 38 cargos en la planta de técnicos, 12 cargos en la planta administrativos y 22 cargos en la planta auxiliares (Municipalidad de Huechuraba, 2018).

La Municipalidad de Huechuraba impulsó en el proceso una decisión organizacional importante al crear 14 nuevas Direcciones: Director de Relaciones Internacionales e Innovación Municipal, Director de Gestión de las Personas, Director de Ejecución Presupuestaria, Director de Informática, Director de Abastecimiento, Director de Rentas y Atención al Contribuyente, Director del Deporte, Director de Vivienda, Director de Medio Ambiente, Director de Tránsito y Transporte Público y Director de Integración Social.

Son cinco las Direcciones Municipales que la ley permitió subdividir en ésta ocasión. Así se podrían intervenir y readecuar: 1) la Dirección de Administración y Finanzas; 2) la Secretaría Comunal de Planificación; 3) la Dirección de Desarrollo Comunitario; 4) la Dirección de Medioambiente, Aseo y Ornato, y 5) las Direcciones de Salud y Educación. No están consideradas dentro de ésta adecuación las Direcciones de Control, Tránsito y Transporte Público, Asesoría Jurídica, Secretaría Municipal, Administración Municipal y Juzgado de Policía Local.

Las nuevas unidades que surgieron de las ya existentes, tienen carácter de Dirección, y no se entenderán subordinadas a su unidad matriz. Es aquí justamente, donde se expresa parte importante de la autonomía que esta ley ha transferido a los municipios, pudiendo crear e institucionalizar todas aquellas las unidades municipales que son consecuencia de la necesidad e identidad comunal.

En el caso de los requisitos para optar a cargos directivos, éstos pudieron considerar los perfiles ocupacionales que han sido definidos por el Programa de la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE. Al respecto, en el caso en estudio, fue la propia municipalidad la que diseñó sus propios perfiles ocupacionales sobre la base de las competencias laborales vinculadas a los ejes programáticos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Modificación de las posiciones relativas de las plantas

A diferencia del proceso de de diseño de plantas de los años 1993-1994, la norma ha permitido esta vez, que cuatro de las siete plantas municipales existentes puedan aumentar sus posiciones relativas en un grado en su tope superior. En el encasillamiento de la Ley N° 19.280, del año 1993, que otorgó un grado a los funcionarios municipales de las distintas plantas, aquellos que estaban en el tope de su estamento no pudieron ser beneficiados, pues la norma no permitió la modificación de su planta para materializar dicho ascenso.

En consecuencia, a contar de ahora, las plantas de 1) Auxiliares; 2) Administrativos; 3) Técnicos y 4) Jefaturas, su gradualidad avanzará en un grado más, extendiéndose y mejorando la denominada carrera funcionaria. De ésta manera se garantizará que los grados que la ley actual otorga a los funcionarios de las plantas auxiliares, administrativos y técnicos (un grado en unos casos y dos grados en otros), puedan materializarse en cada uno de los casos, impidiendo que vuelva a repetirse lo de los años 1993-1994, donde no fue posible adjudicar el beneficio del grado, pues la ley no contempló la modificación de las posiciones relativas de las plantas.

De ésta manera las plantas en comento se extendieron en un grado más, teniendo las siguientes posiciones a contar de ahora: auxiliares grados del 20 al 13; administrativas grados del 18 al 11; técnicas grados del 17 al 9 y las plantas jefaturas de los grados del 12 al 7. Las plantas Directivos y Profesionales mantendrán sus posiciones relativas.

Para los efectos de establecer el nuevo grado asignado al cargo de alcalde dentro de la planta municipal al momento de fijarla o modificarla (que en la actualidad van del

grado 1 al 6), los municipios pueden ajustar los criterios de grado del alcalde a una categoría en particular según el total de sus ingresos anuales percibidos o número de habitantes de la comuna. Un reglamento que fue dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y suscrito por el Ministro de Hacienda, fijó las categorías según los criterios y el rango de grados posibles para cada categoría.

Otras consideraciones administrativas

La norma ha previsto, al igual que en el año 1993, que los funcionarios en calidad a contrata, pudieran ser considerados en la propuesta de planta municipal, para lo cual, al momento de ser encasillados en la nueva planta, no podían ingresar con el grado al que estaban asimilados en ese momento, sino, debían ser encasillados en el grado que hubiesen tenido 36 meses antes de la formulación de la nueva planta.

En general, el mejoramiento de grados para los funcionarios municipales en la nueva planta se generó vía ascenso. De no provocarse la titularidad del cargo por esa vía, se haría en una siguiente etapa a través de concurso que tendrá carácter *público* y no *interno*. Aún con todo, no podrán existir cargos vacantes más allá de un año, asunto que viene a dar solución al inadecuado proceder de los ediles que en la actualidad mantienen más de tres mil cargos de planta no provistos.

Al igual que la Ley N° 19.280, de 1993, la propuesta de la planta podrá redestinar funcionarios de una planta a otra distinta a ella, siempre y cuando se acredite y certifique que el funcionario ha desarrollado la labor respectiva de la nueva planta a lo menos durante tres años.

Autonomía financiera

La nueva normativa incorporó en su contenido un importante grado de responsabilidad fiscal municipal, toda vez que, la propuesta de dotación funcionaria debía contar con un respaldo financiero sustentable en el tiempo, cuya base inicial para el gasto futuro debía considerar el estado financiero del municipio de los tres años precedentes a la implementación de la nueva planta, es decir, los años 2015, 2016 y 2017, cuestión que

fue certificado por la Dirección de Control y la Dirección de Administración y Finanzas del respectivo municipio, a través de certificado de disponibilidad presupuestaria de fecha 12 de noviembre de 2018 (Municipalidad de Huechuraba, 2018). La proyección de los ingresos propios municipales estableció una línea de tiempo de ocho años (2019-2026), confirmando que el gasto total en personal se mantendría dentro del rango del 42% de los ingresos propios permanentes.

Una mala proyección de los ingresos podía provocar negligencia inexcusable y notable abandono de deberes, tanto para el alcalde y los concejales que aprobaron la propuesta, como también para los funcionarios-directivos de las unidades que certificaron la sostenibilidad financiera.

Para establecer la tendencia de la disponibilidad presupuestaria de los años siguientes, debe considerarse como base la información histórica constituida por el total de los ingresos propios percibidos al 31 de diciembre de los tres años precedentes al proceso de fijación o modificación de plantas. Los municipios deberán informar la metodología utilizada para determinar la proyección de tales ingresos, indicando aquellos aspectos adicionales al comportamiento histórico que afectaron la proyección, tales como la estimación de un reajuste anual, u otras variables que se han tenido en consideración (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2016).

Aumento del gasto en personal

A través de diversos diagnósticos que han desarrollado algunas entidades públicas y centros de investigación, es sabida la situación de los municipios de estar limitados al gasto histórico en personal el que no debe superar el 35% de los ingresos propios permanentes del municipio (IPP). Dispone la nueva norma, que a contar de ahora

las municipalidades podrán gastar en personal hasta el 42% de los ingresos propios percibidos el año anterior, iniciativa que es coherente con la facultad de actualizar la dotación del personal municipal, pues la discusión de la nueva planta trajo consigo un aumento porcentual considerable respecto del gasto de la planta anterior.

Para que efectivamente se refleje el mejoramiento de los ingresos propios municipales en perspectiva de aumentar el nuevo porcentaje del gasto en personal (42%), la ley ha dispuesto que se consideran como ingresos propios percibidos, el 100% de los permisos de circulación de vehículos, aunque efectivamente queden en las arcas municipales el 37,5%, como lo dispone la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Aumento del gasto en personal a contrata

Un aspecto que provocó la mayor disonancia entre los distintos actores con interés en el tema durante la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.922 / 2016, fue sin la decisión del Ejecutivo y de las organizaciones de los alcaldes de aumentar el gasto en personal a contrata, pasando de un 20% a un 40%, respecto del gasto total en remuneraciones de la planta municipal.

Ésta indicación, en opinión de la asociación de funcionarios municipales de Huechuraba, obstaculiza la implementación de las nuevas facultades que la ley otorga a los municipios y a los alcaldes para el diseño y actualización de su planta de personal. En efecto, ésta indicación trae como consecuencia: 1) la consolidación de una política institucional de empleo temporal; 2) la imposibilidad que ésta categoría de trabajadores se incorporen a la carrera funcionaria; 3) la existencia de una planta “paralela” vinculada y dirigida directamente desde el alcalde y no necesariamente disponible en función del servicio y 4) el alcalde resolver el déficit de personal por la vía del aumento de la contrata.

Nuevas asignaciones profesionales

Otro efecto inmediato de otorga la Ley N° 20.922 es el reconocimiento de la Asignación Profesional (ocho semestre o 3.220 horas) para los funcionarios de planta y

contrata que cumplan con los requisitos del artículo 3º del D.L. N° 479, de 1974, del Ministerio de Hacienda. En el caso de los funcionarios contrata deberán contar con jornada completa de 44 horas asimilados a grados que se encuentren ubicados en las plantas de Directivo, Profesional y Jefatura.

Esta asignación entró en vigencia desde 01 de enero del 2016 y se pagó el equivalente al 34% del monto de esta asignación para el respectivo grado y, a contar de enero del año 2017, el 100%. También considera un Bono Especial, imponible y tributable a modo de retroactividad por el año 2015, equivalente a 4 meses del 34% mensual previsto para el año 2016. Ésta Asignación no estará afecta a la comparación con el sector público centralizado respecto de las tablas de comparación y homologación para el pago del PMGM, por tanto este derecho se recibirá íntegramente, sin restricciones.

Otras asignaciones

Para todos aquellos funcionarios de las plantas de Directivos, Profesionales y Jefaturas sin título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres y que se exclusivamente se encontraban en funciones en las mencionadas plantas al 1º de enero de 2015, la municipalidad de Huechuraba estableció la asignación sustitutiva denominada Asignación Directivo-Jefatura (Ley N° 20.922 / 2016). Este beneficio rige desde el 1º de enero de 2016 con un 34% del monto de dicha Asignación y a contar de enero del año 2017 se estableció el 100% de la misma. Recibieron además, un bono de retroactividad equivalente a 4 meses del 34% de esta asignación. También se logró la eliminación de la cláusula de comparación con la Escala Única de Sueldos para tener derechos a percibir esta asignación, por tanto quienes tengan derecho a ella la percibirán íntegramente.

CAPITULO 4 | CONCLUSIONES

Introducción

Las nuevas facultades municipales contenidas en la Ley N° 20.922/2016, que modifica las disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega mayores competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), son un avance concreto y significativo en el largo camino a la modernización de los municipios. Dado el tipo de facultades que transfiere, se constituye en un hito importante, dentro de los diversos esfuerzos que el país ha experimentado en los últimos años en el difícil proceso de descentralizar el poder. El mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que promueve la norma, facilita a la gestión municipal a reorientar sus recursos económicos y administrativos, y en donde aporta también, a mejorar las condiciones laborales y capacidades técnicas de los funcionarios, proyectando al municipio a transformarse en un verdadero gobierno local.

Conclusiones Generales

Frente al escenario de cambios que promueve la norma en el ámbito de la reestructuración de los procesos organizacionales de los municipios, se requiere mantener un alto nivel de eficiencia e innovación en materia organizativa. Esto supone un desafío importante desde el punto de vista de responsabilidad municipal en materia política, administrativa, de finanzas y recurso humano. En este contexto serán claves las estrategias institucionales, la definición de políticas de todo tipo de modelo de gestión y administración municipal.

La reestructuración de la organización interna de los municipios promueve la consecución de aspectos claves en materia de planificación, gestión y eficiencia. El año 2009, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo señaló que 158 municipios presentaban una gestión crítica y que eran los responsables de satisfacer el 20,7% de la demanda de la población nacional. Por otra parte, 123 municipios tenían condiciones de gestión intermedia, y sólo 64 municipios reunían condiciones de gestión que les permitían actuar de manera autónoma.

Si bien han existido avances en el fortalecimiento de la gestión municipal, persisten problemas que se explican a partir de que a los municipios asumen permanentemente transferencias de responsabilidades complejas y crecientes, sin contar necesariamente con los recursos, competencias y estructuras organizacionales adaptables, para asumir tales funciones.

La promoción de una mejor plataforma de servicios municipales para la comunidad requiere no sólo de una gestión cada vez más eficiente, sino que necesita también, de funcionarios con mejores competencias. El personal municipal debe cumplir una multiplicidad de funciones acompañado con una importante escasez de recursos para desempeñarlas, sumado a ello la sobrecarga de trabajo, ausencia de incentivos institucionales y deficiencia en los procesos formativos.

La norma en estudio transfiere facultades únicas a los alcaldes, las que junto con reorganizar el funcionamiento interno de la municipalidad, avanza al mismo tiempo en la descentralización efectiva de la toma de decisiones. Los municipios no estaban facultados para fijar sus plantas, ni diseñar nuevos cargos, áreas, unidades o departamentos. Todas estas decisiones descansaban en el gobierno central. Esta nueva facultad contribuye a la promoción de ir transformando a los municipios en gobiernos locales de acuerdo y en función a sus propias características y necesidades, la descentralización tiene una expresión propia y concreta en la nueva norma.

Conclusiones en relación a los objetivos generales y específicos

El proceso de descentralización puede ser entendido desde distintos ámbitos: político, fiscal y administrativo, pero el enfoque político es sin duda el que impacta más, pues establece la dirección, la profundidad y el orden de prelación de los objetivos. La nueva norma de transferencia de facultades municipales contiene un fuerte componente de intencionalidad de descentralización política, pues libera al municipio de amarres financieros y administrativos de los que ha estado sujeto desde siempre al gobierno central.

La nueva norma impacta directamente al municipio y a su estructura interna, dotándolo de mayor autonomía en la toma de decisiones administrativas, financieras y organizacionales. El alcance de la norma se extiende a todo el funcionamiento del orden de planificación, gestión y control de los procesos municipales, pudiendo a contra de ahora articular y actualizar toda su estructura con mayor eficiencia para el mejoramiento de su plataforma de servicios sociales.

Pasar de una institucionalidad centralizada a otra descentralizada se entiende como un largo proceso en el que se debe identificar una intención de ruptura de la centralización y de apertura a la descentralización. Las municipalidades para el caso de esta investigación, cuentan a contar de ahora con la designación clara y determinada de funciones que recaen tanto en el alcalde, el concejo municipal, los mandos directivos y los dirigentes de asociaciones de funcionarios para adecuar de manera permanente sus esquemas de gestión y organización interna, incorporando sus propias particularidades socio-económico-territoriales.

Los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales que distinguen a una comuna de otra, serán considerados en los nuevos modelos de organización municipal a través de los cinco instrumentos de planificación y control municipal existentes, como lo son: El Plan de Desarrollo Comunal, El Presupuesto Municipal, el Plan Regulador Comunal, el Plan de Seguridad Pública y la Política de Recursos Humanos, este último es el nuevo aporte estratégico a la gestión municipal que aporta la norma en estudio. Así entonces, dichos instrumentos podrán detectar a temprano tiempo las necesidades comunales que deben ser consideradas en el modelo y diseño de la organización interna del municipio, como lo son: las proyecciones del crecimiento exponencial de la población comunal; el aumento y diversificación de las funciones municipales; el empoderamiento ciudadano, las numerosas transferencias de programas sociales desde el gobierno central, los polos de desarrollo, incorporación de nuevas tecnología, etc.

Conclusiones en relación al testeo de la hipótesis

La hipótesis de la presente investigación señala que “La contribución al proceso de descentralización está determinada por mayor transferencia de autonomía administrativa y financiera a los municipios”.

La normativa en estudio transfirió niveles de autonomía concreta y efectiva a los municipios para su nueva estructuración orgánica, con el objetivo de lograr la sintonía adecuada con las demandas y necesidades sociales de los actuales tiempos. La gestión municipal a contar de ahora cuenta con menor dependencia y subordinación al gobierno central en materias administrativas y financieras, y son justamente estas dos áreas que otorgan a la municipalidad mayor competencia para planificar y gestionar su programa comunal a partir de la actualización y mejoramiento de su dotación de personal.

Desde hoy el municipio tiene mayores atribuciones políticas, más facultades administrativas y mayor disposición y autonomía para el uso de sus recursos materiales, económicos y financieros, junto a ello, cuenta con política de mejoramiento sustancial del recurso humano que incide en la planificación y gestión del programa municipal y en la transmisión de los servicios sociales a la población.

En el ámbito de las facultades administrativas transferidas, la municipalidad puede fijar y/o modificar a contar de ahora su propia dotación de personal que puede ser corregida y actualizada cada ocho años. Fija además, su propia política de recursos humanos otorgándole rango de instrumento de planificación y gestión comunal. Crea sus propios perfiles de cargo. Establece sus criterios de capacitación asociados a las áreas administrativas y financiera. Puede crear nuevas unidades municipales, cargos y funciones y está facultada para incorporar a los funcionarios a contrata al nuevo diseño de planta. El alcalde, el concejo municipal, los mandos directivos y la asociación de funcionarios son los nuevos responsables de implementar y velar por dicha normas.

Respecto a sus nuevas facultades financieras, el municipio puede hacer sus propias proyecciones de ingresos y gastos como base de sustentación para el financiamiento de un nuevo diseño de planta. Puede acreditar y certificar su propio gasto

en personal como una manera de responsabilizarse frente a futuras adecuaciones de su personal. La municipalidad está facultada para aumentar su gasto en personal del 35% de los ingresos propios permanentes pasando al 42%. Tiene competencia para aumentar el gasto en contrata hasta el 40% respecto del gasto total en personal. Puede pagar nuevas asignaciones para los estamentos directivos y jefaturas y puede gestionar nuevas formas de financiamiento.

El proceso de fijación de la planta municipal en esta oportunidad ha sido dirigido e implementado exclusivamente por la municipalidad, sin la participación del gobierno central. Ha sido el municipio, quien a través de sus nuevas atribuciones, formuló la nueva planta municipal con la participación de sus autoridades, directivos, funcionarios y dirigentes.

La transferencia de dichas facultades son finalmente el aspecto descentralizador de éste proceso, su contribución está determinado por la autonomía que adquiere el municipio en los ámbitos de su administración y gestión financiera. Tal grado de autonomía ha permitido que el proceso de fijación de la nueva planta, considere los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y territoriales de la comuna, que no fueron considerados en procesos anteriores sobre readecuación de personal.

El resultado de la investigación entrega grados de coincidencia y coherencia entre la hipótesis planteada y el análisis de la observación del objeto de estudio

Conclusiones en relación al aporte disciplinario

Analizar el proceso de descentralización desde la ciencia política y la administración pública, permite una observación integral de la relación recíproca que existe entre el diseño de políticas públicas, las relaciones en las esferas del gobierno, las responsabilidades y decisiones administrativas, los ámbitos del poder político, las necesidades de la sociedad y la población, la participación ciudadana y los organismos públicos del estado que intervienen en la compleja línea de abastecimiento de los servicios.

La descentralización como proceso de transferencia organizada y ordenada de facultades desde el gobierno central, -obliga entre otros organismos-, a los gobiernos locales o municipalidades a establecer alianzas y relaciones con otros niveles de servicios del Estado, para satisfacer las demandas sectoriales, localizadas y territoriales. En ese sentido, la ciencia política se ocupa del espacio considerado como "público", para contribuir a disminuir la brecha de inequidad territorial-social que se expresa principalmente desde las gestiones municipales.

El estudio de la dimensión política, pública y administrativa del proceso de descentralización ayuda a mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta conjunta y por separado, del gobierno central y de los gobiernos subnacionales. En la descentralización, lo esencial es la profundidad de su política y la velocidad de sus facultades transferidas, por ello la necesidad de analizar, observar su aplicación, efectos y evaluación.

Referencias bibliográficas:

AMUCH. (2018). *Informe capital humano municipal 2018*. Santiago.

Asociaciones de Funcionarios Municipales. (2015). *Informe sobre la opinión de las Confederaciones Nacionales de Funcionarios Municipales, respecto del proyecto de ley Mensaje Presidencial N° 305363 del 20 de mayo de 2015: explicación que en sesión legislativa, estuvo a cargo de los Presidentes Nacionales*. Santiago.

Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. (2018). *Descentralización ¿hacia donde vamos?* Santiago.

Centro de Políticas Públicas UC. (2015). *innovación Municipal hoy. Casos exitosos en Chile*. Santiago.

CEPAL. (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago.

Cingolani, M. (2004). Capital Humano. En M. Cingolani, *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba: EDUCC.

Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Local. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.

Congreso Nacional. (2015). Historia de la Ley N° 20.022: Primer trámite Constitucional Senado, Segundo trámite Constitucional Cámara de Diputados, Trámite Constitucional Comisión Mixta, Trámite Tribunal Constitucional, Informes, Discusión en Sala, Indicaciones. Valparaíso.

Congreso Nacional. (2015). *Informe sobre la opinión de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), respecto del proyecto de ley Mensaje Presidencial N° 305363 del 20 de mayo de 2015: explicación que en sesión legislativa, estuvo a cargo del Presidente de la época de la ACHM, A.* Valparaíso.

Contraloría General de la república. (7 de marzo de 2019). Dictamen N° 6.554 | del 07 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República: que actualiza instrucciones en relación con el ejercicio de la facultad del alcalde para modificar o fijar las plantas del personal municipal, de la Ley N° 20.922. Santiago.

Contraloría General del República. (13 de Julio de 2018). Dictamen N° 17.773 | del 13 de julio de 2018, de la Contraloría General de la República: que imparte instrucciones en relación con el ejercicio de la facultad alcaldicia para modificar o fijar las plantas del personal municipal, de la Ley N° 20.922. Santiago.

Correa, L. E. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad. *Polis Universidad Bolivariana* , 267-287.

Diario Oficial. (19 de diciembre de 2018). Publicación en el Diario Oficial | del 19 de diciembre de 2018: Reglamento Municipal N° 32 | del 30 de noviembre de 2018: que fija la nueva planta del personal de la Municipalidad de Huechuraba a contar del 01 de enero de 2019.

Federación Latinoamericana de Ciudades, M. y. (2002). *Agenda Municipal Latinoamericana*. Quito: Flacma.

Friedman R. y Llorens M. (1997). *Hacia el municipio del siglo XXI*.

Informes de la Corporación Latinobarómetro. (1995-2015). www.latinobarometro.org. Recuperado el 2018 de 2018, de www.latinobarometro.org

Inostroza, J. (2009). *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de la coordinación de competencias*. Santiago.

Inostroza, J. (2009). *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de la coordinación de competencias*. Santiago.

Luis Alfonso Beteta, R. R. (2006). Apuntes sobre Descentralización. *Formación estratégica para Docentes* .

Maldonado, J. (2016). *Manual de Gestión Municipal*. Santiago: Jorge Maldonado Roldán.
Martínez, D. (2006). Contribuciones a la Gestión Pública. En D. Martínez, *Gestión de Recursos Humanos para Organizaciones Públicas*. Córdoba: EDUCC.

Ministerio del Interior. (2016). Decreto N° 1.675 del año 2016 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: que aprueba reglamento que regula procedimiento para establecer las categorías en que se ubicarán las municipalidades del país, para efectos de determinar los rangos de grados . Santiago.

Ministerio del Interior. (16 de diciembre de 1993). Ley 19.280. *Establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades* . Santiago.

Ministerio del Interior. (25 de mayo de 2016). Ley 20.922. *Disposiciones legales aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a SUBDERE* . Santiago.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (06 de junio de 1994). DFL N° 10-19.280 | del 06 de junio de 1994: que establece encasillamiento y fija la planta de personal de la Municipalidad de Huechuraba del año 1994. Santiago.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2015). *Informe sobre la opinión del gobierno de la época (segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet), respecto del proyecto de ley Mensaje Presidencial N° 305363 del 20 de mayo de 2015: explicación que en sesión legislativa, estuvo a cargo el Subsecretario*. Valparaíso.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (01 de abril de 2014). Ley N° 20.742 | del 01 de abril de 2014: que perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales. Santiago.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (25 de mayo de 2016). Ley N° 20.922, Que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Santiago.

Ministerio del interior y seguridad pública. (20 de mayo de 2015). Mensaje Presidencial N° 305363 “Proyecto de ley que fortalece la gestión y la profesionalización del personal municipal e introduce otras modificaciones legales, aumentando las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo . Santiago.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (25 de mayo de 2016). Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (12 de noviembre de 2018). Certificado de disponibilidad presupuestaria. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (2018). *Certificado de la Unidad de Recursos Humanos de fecha 27 de diciembre de 2018: que acredita que los funcionarios señalados en dicho documento, cumplen con los requisitos propios del cargo del cual se le encasilla, de acuerdo a lo establecido en el artículo.* Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (2018). *Certificado del Secretario Municipal de fecha 27 de diciembre de 2018: que acredita el cumplimiento de los requisitos del cargo del cual se le encasilla, previo informe del Director respectivo, de las letras b) y c) del numeral 6 del Considerando, del Dec.* Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (12 de noviembre de 2018). Certificado sobre disponibilidad presupuestaria: que establece ingresos propios y el gasto en personal de los últimos tres años y la proyección para los próximos ocho años, emitido por el Director de Administración y Finanzas y el Director de Control de I. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (12 de noviembre de 2018). Certificado sobre el límite de gasto en personal vigente: emitido por el Director de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Huechuraba, de fecha 12 de noviembre de 2018. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (28 de mayo de 2018). Decreta comité bipartito y paritario para propuesta de dotación de personal. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (19 de abril de 2018). Decreto alcaldicio N° 01/101272018, del 19 de abril del 2018: que dispuso que en la Municipalidad de Huechuraba, su alcalde usará la facultad para la modificación y fijación de la nueva planta municipal, establecida en la Ley 20.922 del 25 de mayo de 2016. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (19 de abril de 2018). Decreto alcaldicio N° 01/101272018, del 19 de abril del 2018: que fijó el Comité Bipartito integrado por representantes del alcalde y de las asociaciones de funcionarios para la discusión administrativa de la nueva planta municipal. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (30 de diciembre de 2016). Decreto Alcaldicio N° 01/1537/2016 del 25 de octubre de 2016 y Decreto Alcaldicio N° 01/1964/2016, del 30 de diciembre del año 2016: que encasilla en nuevos grados al personal de la Municipalidad de Huechuraba. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (19 de enero de 2015). Decreto Alcaldicio N° 01/2015, del 19 de enero de 2015: que crea el cargo de Director de Control y Director de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Huechuraba. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (28 de Diciembre de 2018). Decreto Alcaldicio N° 01/2608/2018 | del 28 de diciembre de 2018: que establece uso de facultad del alcalde de la

Municipalidad de Huechuraba en proceso de encasillamiento a funcionarios titulares en una planta distinta a los que estos pertenecen, cumple. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (31 de diciembre de 2018). Decreto Alcaldicio N° 01/2609/2018 | del 31 de diciembre de 2018: que establece uso de facultad del alcalde de la Municipalidad de Huechuraba en proceso de encasillamiento del personal de contrata que cumpla requisitos establecidos en la Ley N° 20.922. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (31 de Diciembre de 2018). Decreto Alcaldicio N° 01/2610/2018 | del 31 de diciembre de 2018: que dispone ascensos para el personal de planta municipal, de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 20.922. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (2018 de febrero de 2018). Decreto Exento 01/474/2018 | del 28 de febrero de 2018 | de la municipalidad de Huechuraba: que aprueba bases de concurso interno de capacitación sobre nueva ley de plantas N° 20.922.

Municipalidad de Huechuraba. (2018). Escalafón de mérito: de la Municipalidad de Huechuraba correspondiente al año 2018. Santiago.

Municipalidad de huechuraba. (s.f.). Instrumentos de planificación y gestión de la Municipalidad de Huechuraba: Plan de Desarrollo Comunal de Huechuraba; Plan Regulador Comunal; Presupuesto Municipal; Plan Comunal de Seguridad Pública y Política de Recursos Humanos. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (18 de mayo de 2017). Ordinario N° 2044. *Cita a primera sesión comité bipartito y paritario* . Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (23 de noviembre de 2018). Ordinario N° 3867 del Alcalde de Huechuraba, del 23 de noviembre de 2018: que efectúa la consulta al Comité Bipartito sobre propuesta de nueva planta municipal. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (30 de noviembre de 2018). Reglamento 32 que fija la nueva planta de personal . Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (30 de noviembre de 2018). Reglamento Municipal N° 32 | del 30 de noviembre de 2018: que fija la nueva planta del personal de la Municipalidad de Huechuraba a contar del 01 de enero de 2019. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (26 de noviembre de 2018). Resultado de la consulta al Ordinario N° 3867 del Alcalde de Huechuraba, de fecha 26 de noviembre de 2018. Santiago.

Municipalidad de Huechuraba. (29 de noviembre de 2018). Sesión Extraordinaria N° 14 del Concejo Municipal de Huechuraba de fecha 29 de noviembre de 2018: que otorga acuerdo

unánime respecto de la propuesta de Reglamento del alcalde que fija la nueva planta municipal. Santiago.

Nieto, A. (2010). *Estrategias para la acción: guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía*. Federación andaluza de ciudades y municipios. Andalucía.

Noguero, F. L. (2002). El análisis de contenido como tema de investigación. *Revista de Educación Universidad de Huelva* , 167-179.

OCDE2017 *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal* SANTIAGO

OCDE. (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal*. SANTIAGO.

Ortiz González, E., & Valenzuela Van treek, E. (2018). Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones. Representación minimizada y centralismo transversal. *Estudios Políticos Universidad de Antioquia* .

Presidencia de la República. (11 de mayo de 2015). Mensaje Presidencial 305-363. *Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE* . Santiago.

Quivy, R. y. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales*. DF México: Limusa Noriega Editores.

Rosales, M. (2012). *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*. Santiago: Universidad Bolivariana.

Rosales, M. (2016). *Situación de la descentralización en América Latina y El Caribe, casos de Chile, El Salvador y República Dominicana*. Santiago: Asociación Chilena de Municipalidades.

Rosales, M. (2016). *Situación de la descentralización en América Latina y El Caribe, casos de Chile, El Salvador y República Dominicana*.

SINIM. (2018). *Revista Presupuestaria* . Santiago.

SUBDERE. (14 de mayo de 2018). Resolución N° 5.185 del 14 de mayo de 2018, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: que deja constancia de la categoría en que ha quedado clasificado cada municipio, como resultado de la aplicación del procedimiento previsto en el Dec. Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2000). *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (1993). *El Proceso de Descentralización en Chile año 1990-1003*. Santiago.

Universidad Miguel de Cervantes. (2016). *Comunicación Estratégica en el ámbito Municipal*. Santiago: Jorge Maldonado Roldán.

Universidad Miguel de Cervantes. (2016). *Manual de Gestión Municipal*. Santiago: Jorge Maldonado Roldán.

Vásquez Baquero, A. (2000). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en America Latina*. Santiago: CEPAL.