
MIRADAS EN TORNO A LA NUEVA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES

Mayo, 2016



índice

Introducción	3
¿Para qué reestructurar los municipios?	8
Síntesis del proyecto de ley	12
Aspectos básicos para el diseño e implementación de una política de recursos humanos municipal	20
Adecuación de plantas y gestión municipal.....	26
Conclusiones	29
Referencias bibliográficas	31



INTRODUCCIÓN

El 19 de mayo de 2015 el Gobierno de Chile ingresó al Senado un proyecto de ley para modificar disposiciones que se aplican a los funcionarios municipales y que entrega además nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)¹. En términos generales, el proyecto aspira a mejorar el nivel de gestión y de profesionalización del personal municipal, todo para que los municipios puedan dar respuesta al creciente aumento de responsabilidades mediante el fortalecimiento del ámbito de sus recursos humanos, estableciéndoles incluso obligaciones de información y rendición de cuentas en estas materias.

El proyecto de ley menciona que en 1994 fue la última vez que se legisló en torno a la situación de las plantas municipales y que, por lo tanto, en la actualidad, es decir más de dos décadas después, se hace evidente la necesidad de actualizar y adecuar las funciones municipales para dar respuestas a demandas ciudadanas que se tornan cada vez más complejas. Para dar cuenta de esta necesidad, el mismo proyecto de ley señala, por ejemplo, que en el país la relación existente entre el número de funcionarios y la cantidad de población a atender presenta una de las menores tasas en comparación con los países de la OCDE e incluso con los de América Latina. A esto se suma además el hecho de que el nivel de profesionalización promedio de las municipalidades del país es bajo,

¹ Véase el Boletín N° 10.057-06 disponible en la página web de la Cámara de Diputados: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10479&prmBoletin=10057-06

considerando que tan sólo 1 de 4 funcionarios municipales posee formación profesional².

De acuerdo al proyecto de ley, los alcaldes y concejales tendrán la facultad de definir cada 8 años sus plantas y la organización de sus recursos humanos, decisión que hoy está en manos de la presidencia. De esta manera, los alcaldes podrán hacer modificaciones en sus plantas, e incluso crear nuevas, y para ello sólo necesitarán del acuerdo de dos tercios del concejo municipal y de una consulta previa a un comité bipartito que integrarán representantes de los funcionarios municipales. Sobre este aspecto será deber de las municipalidades diseñar una política de recursos humanos, crear un reglamento de organización interna y remitir anualmente a la SUBDERE un listado de antecedentes sobre la situación de sus plantas.

Con la aprobación de este proyecto de ley se espera beneficiar a aproximadamente más de 35 mil funcionarios municipales. Dentro de estos beneficios está considerada, por ejemplo, la posibilidad de que puedan homologarse respecto a sus pares del sector público, la entrega de distintos tipos de bonos y también la posibilidad de aumentar de grado, lo que se traduce en un aumento de sus remuneraciones; beneficio que, dicho sea de paso, comenzó a implementarse, aunque de manera gradual, desde enero de 2016. Junto con esto, se consideró además una asignación profesional que irá en beneficio de alrededor de 8.700 funcionarios y otra asignación especial para el personal de planta y contrata de jefaturas, profesional y directivos.

² Para más información sobre el nivel de profesionalización del personal municipal véase el "Informe Nacional de Capital Humano Municipal" (2015) elaborado por la Escuela de Gobierno Local. Disponible en: <http://www.escueladegobiernolocal.cl/investigacion-y-estudios/informe-nacional-de-capital-humano-municipal>

Evidentemente, este proyecto de ley ha generado muchas expectativas en el mundo municipal, y es que para nadie ha sido indiferente la serie de mejoras que se prevén. No obstante, todo proceso de cambios profundos genera también altos niveles de incertidumbre, especialmente al momento de considerar si se podrán obtener los resultados previstos. En este sentido, ¿están preparadas las municipalidades para semejantes exigencias?, ¿Cuán informados están en la actualidad los funcionarios y funcionarias municipales sobre los detalles de este proyecto de ley?, ¿Están abiertos a los cambios que se avecinan o existen resistencias?, ¿Las municipalidades tendrán la capacidad de adecuar de manera correcta sus plantas?, ¿Están en condiciones de elaborar una política de recursos humanos acorde a sus necesidades? ¿Dispondrán de los recursos técnicos y económicos necesarios para ejecutar con éxito los cambios?

Frente a este escenario, la Escuela de Gobierno Local, en conjunto con la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), ha planificado una serie de acciones con el fin de apoyar esta etapa de modernización del municipalismo chileno. Para ello se ha desplegado un plan que contempla cuatro aspectos que son considerados claves para asegurar el éxito del presente proyecto de ley:

- El primero de estos aspectos dice relación con la ejecución de actividades para informar y difundir los aspectos más relevantes de la

³ Para hacer un seguimiento de los principales hitos de la tramitación del presente proyecto de ley véase la página web de la Cámara de Diputados:
https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10479&prmBoletin=10057-06

nueva ley, lo que se traducirá, ya desde 2016, en la organización de seminarios certificados en todas las regiones del país.

- El segundo aspecto consiste en el desarrollo de programas de formación y capacitación municipal, principalmente a través de la realización de un diplomado centrado en el estudio de la gestión de procesos, de recursos humanos y en la estructura municipal.
- El tercer aspecto refiere a la elaboración de diagnósticos sobre la situación actual de las plantas municipales en materia de procesos para posteriormente modelar nuevos y mejores procesos acordes a las exigencias de la ley.
- Finalmente, el cuarto aspecto consiste en el diseño de políticas de recursos humanos para los municipios mediante asesorías directas en la elaboración de propuestas de mejora.

En relación a este plan de acciones, ya el pasado 14 de abril de 2016 se llevó a cabo un seminario titulado: *Profesionalización del personal municipal y actualización de plantas: ¿Qué debemos saber las municipalidades?*⁴ La actividad tuvo lugar en el Club de la Unión en Santiago y contó con la asistencia de más de un centenar de personas de Santiago y también de regiones, todas vinculadas al quehacer municipal: alcaldes, concejales, jefes de departamentos, directivos, funcionarios en general, e incluso académicos especialistas en la materia. El seminario inició con la exposición introductoria de Mario Olavarría Rodríguez, alcalde de la Ilustre Municipalidad de Colina y Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). En seguida expuso el actual embajador de Finlandia en Chile, Markus Leinonen, quien analizó en perspectiva comparada los sistemas municipales de Finlandia y Chile con el objeto de identificar

⁴ Para más detalles sobre el seminario véase la cobertura que realizó el diario *La Segunda* en su edición del día viernes 15 de abril de 2016 (Disponible en: <http://impresa.lasegunda.com/2016/04/15/A/fullpage#slider-35>).

aquellos aspectos que pueden servir de inspiración para la implementación de mejoras en el país. En seguida, tuvo lugar la exposición de Óscar Yáñez, presidente del directorio de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH); exposición en la que refirió a los principales aspectos del proyecto de ley y a los cambios que se avecinan luego de su publicación oficial. Después de esto se llevó a cabo la exposición de Juan Ignacio Jaramillo, director de operaciones de la Ilustre Municipalidad de Las Condes, quien dio cuenta de la importancia de que los municipios implementen mejoras que les permitan ejecutar una gestión de calidad y también aumentar sus ingresos, cuestión que, a su juicio, es fundamental para asegurar el éxito en la modernización de sus plantas. El seminario concluyó con la exposición de Jeannette León, encargada del departamento de capacitación y desarrollo organizacional de la Ilustre Municipalidad de Vitacura, quien se encargó de explicar los lineamientos fundamentales para implementar una política de recursos humanos en los municipios.

En vista de aportar al éxito de este proyecto de ley y de informar debidamente al mundo municipal sobre cuáles son sus aspectos más relevantes, la Escuela de Gobierno Local ha decidido elaborar el presente documento titulado *Miradas en torno al proyecto de Ley de Plantas Municipales*. En él se pretende sintetizar los contenidos fundamentales de las exposiciones que se desarrollaron en el seminario anteriormente citado y se señalarán además lo que, de acuerdo a los expositores, son aquellos aspectos críticos que merecen una consideración especial.

¿PARA QUÉ REESTRUCTURAR LOS MUNICIPIOS?

De acuerdo a lo que plantease Oscar Yáñez⁵ en su exposición, son varios los motivos que exigen una reestructuración de los municipios. El primer y principal motivo es que una reestructuración permitirá que los municipios puedan entregar mejores servicios a la comunidad; servicios que, de acuerdo a la ley N° 18.695 orgánica constitucional de municipalidades, se relacionan a una amplia gama de materias como, por ejemplo, educación y cultura, salud pública y protección del medioambiente, asistencia social y jurídica, capacitación y promoción del empleo y del fomento productivo, turismo, deporte, recreación en general, urbanización y viabilidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y mucho más. La importancia de los servicios que brindan los municipios es tal que “casi dos tercios de la opinión pública percibe que el municipio es la institución que tiene mayor capacidad para resolver los problemas locales, por sobre las juntas de vecinos, el Gobierno nacional, la Iglesia, los parlamentarios del distrito y otras instituciones”⁶.

El segundo motivo es que una reestructuración de los municipios permitirá atender aspectos claves en materia de gestión y eficiencia⁷. En 2009, por

⁵ **Oscar Yáñez** es Técnico en Administración de Empresas. Presidente Nacional de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH. Ha dirigido y liderado los procesos de dignificación y trato igualitario de los funcionarios públicos municipales en la última década consiguiendo grandes avances.

⁶ Irrázaval, Ignacio, “Percepciones acerca del Municipio: Continuidad y Cambios”. En *Revista de Estudios Públicos*, N° 63, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1996, p. 281. Para indagar en los factores que han incido en la transformación de los municipios en materia de entrega de servicios a la comunidad véase Chacón, Andrés, “Gobiernos Latinoamericanos en la era de la Globalización”. En Cravacuore, Daniel y Andrés Chacón (editores), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*, Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) – Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 2016, pp. 8-12.

⁷ Para información sobre indicadores de evaluación de la gestión municipal véase: Caro, C., *Evaluación del Desempeño Municipal: Cómo ordenar a los municipios según sus resultados*, Santiago: SUBDERE, 2005; Araya, P., *Actualización del estudio del costo de la*

ejemplo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) daba cuenta de que en ese entonces un total de 158 municipios presentaban gestión crítica y que este número de municipios era responsable de satisfacer demandas y necesidades del 20,7% de la población nacional. Por su parte, los municipios que tenían condiciones de gestión a un nivel intermedio alcanzaban a sumar 123, mientras que los municipios que reunían condiciones de gestión que les permitían actuar de manera autónoma sumaban solamente 64.⁸ También en una encuesta de opinión pública de 2012 se pudo evidenciar que un 43% de las personas se sentían insatisfechas y muy insatisfechas con la gestión de sus autoridades municipales, cifra que, dicho sea de paso, aumentó en dos puntos en comparación con 2008.⁹ Al respecto, puede afirmarse que, si bien ha habido algunos avances en el fortalecimiento de la gestión municipal¹⁰, de igual manera persisten problemas que se explican a partir de que a los municipios “en los últimos años, se los ha visto asumiendo transferencias de responsabilidades cada vez más complejas y crecientes, sin su contrapartida en términos de recursos, competencias y cambios

burocracia en el desarrollo de la edificación en el Gran Santiago, Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2002; Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), *Indicador de Gestión del Fondo Común Municipal*, disponible en: http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/selfcm.htm y; Horst, B., *¿Son nuestros municipios eficientes? Una aplicación del Modelo de Análisis Envolvente*, Santiago: Libertad y Desarrollo, 2007.

⁸ SUBDERE, “Tipología Municipal: reconociendo la heterogeneidad del país”. Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Evaluación, 2009. Citado en: Haefner, Carlos, “Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile”. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año I, N°1, Primer Semestre, Marzo de 2010 (pp. 151-167).

⁹ Centro de Estudios Públicos, *Estudio Nacional de Opinión Pública N°67*, Julio-Agosto 2012. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_5110/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_julio-agosto_2012.html#.VyyXZrYY_c

¹⁰ Como ejemplo véase SUBDERE, “Programa de Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal: Gestión de Calidad de los Servicios Municipales”, División de Municipalidades, 1° edición, abril de 2012.

importantes en sus estructuras organizacionales para asumir sus tareas permanentes y emergentes”¹¹.

Un tercer motivo para reestructurar los municipios está directamente relacionado con los dos anteriores. Promover una mejor entrega de servicios a la comunidad requerirá no sólo de una gestión más eficiente, sino que también de funcionarios con más y mejores competencias. En 2015 la Escuela de Gobierno Local publicó un Informe Nacional de Capital Humano Municipal ¹² en el que se pudo advertir que sólo hay un 29,1% de profesionalización en el sector municipal y que, además, los gastos y la inversión en capacitación en promedio equivalen a un 0,23% del total de ingresos municipales, es decir, de cada 100 pesos que tiene el municipio, lo que se destina a capacitación de los funcionarios no alcanza a sumar 1 peso. A esto hay que agregar que “el personal municipal debe cumplir una multiplicidad de funciones, junto a la escasez de recursos para desempeñarse, con sobrecarga de trabajo, con falta de incentivos y carencias de instancias de desarrollo y promoción efectivas tendientes al mejoramiento en la calidad de sus competencias”¹³.

Finalmente, un cuarto motivo para reestructurar los municipios es que permitirá avanzar en la descentralización de la toma de decisiones. Actualmente los municipios no están facultados para fijar sus plantas, tampoco para crear cargos, unidades o sub-unidades de trabajo. En efecto, todas estas decisiones reposan en el gobierno central. Un proyecto como el de plantas municipales contribuirá entonces a la promoción de las municipalidades del país como verdaderos gobiernos locales, entendiendo

¹¹ Haefner, Carlos, “Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile”, Op. Cit., p. 158-159.

¹² Véase Escuela de Gobierno Local, “Informe Nacional de Capital Humano Municipal” (2015). Disponible en: <http://www.escueladegobiernolocal.cl/investigacion-y-estudios/informe-nacional-de-capital-humano-municipal>

¹³ Haefner, Carlos, “Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile”, Op. Cit., p. 161.

que contarán con las facultades para organizarse de acuerdo a las propias realidades de sus comunas las que, por cierto, contrastan en lo absoluto. Por ejemplo, “en 51 comunas la población supera los 100.000 habitantes, mientras que otras 47 no alcanza los 5.000. Más del 90% de la población es urbana en 87 comunas, cuando en 27 casi la totalidad es rural. 20 comunas tienen niveles de pobreza sobre el 30%, mientras que en 16 este índice no supera el 5%. En 39 comunas sus municipalidades gastan más de 800 dólares o más por habitante, cuando en otras gastan menos de 150 dólares per cápita (SINIM, 2015)”¹⁴.

¹⁴ Vial, Camilo, “El Asociativismo Intermunicipal en Chile”. En Cravacuore, Daniel y Andrés Chacón (editores), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*, Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) – Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 2016, p. 108.

SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley sobre Plantas Municipales está compuesto por 7 artículos, a los que se suman otros 14 más que conforman disposiciones transitorias. A continuación se podrá revisar una selección de sus principales aspectos¹⁵:

En el **artículo 1** del proyecto de ley se señala que a contar del 1 de enero de 2016 se le concederá mensualmente “una asignación profesional a los funcionarios municipales regidos por el Título II del decreto ley N° 3.551, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1980 y publicado el año 1981, y por la ley N° 18.883, de las plantas de directivos, profesionales y jefaturas, así como a los funcionarios a contrata asimilados a grados de las señaladas plantas, siempre que cumplan con los demás requisitos del artículo 3° del decreto ley N° 479, del Ministerio de Hacienda, promulgado y publicado el año 1974”. Esta asignación “tendrá carácter imponible y tributable y no se considerará base de cálculo para determinar ninguna otra remuneración o beneficio económico” y “su monto será el mismo que establece el artículo 19 de la ley N° 19.185 para los grados que resulten procedentes”. Cabe señalar, sin embargo, que esta asignación no se aplicará a los alcaldes, ni a los jefes de policía local.

El **artículo 2** refiere a la entrega de un bono post-laboral. Tendrán derecho a él, siempre que cumplan con los requisitos, “los ex funcionarios regidos por la ley N° 18.883 que percibieron las bonificaciones por retiro voluntario en virtud del artículo 14 de la ley N° 20.649, que habiendo presentado la solicitud para acceder al bono establecido en la ley N° 20.305, al momento de solicitar

¹⁵ Para consultar el detalle de cada uno de los artículos y de los artículos transitorios véase: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10479&prmBoletin=10057-06

dichas bonificaciones no se les hubiere dado curso al pago del bono por haberse considerado inaplicables estas normas por no cumplir con los plazos de doce meses contemplados en el número 5) del artículo 2º y en el artículo 3º de la citada ley N° 20.305". Este bono "se devengará a contar del día primero del mes siguiente a aquel en que hayan cesado en sus funciones"

En el **artículo 3** se declara la obligación de que las municipalidades remitan a la SUBDERE información sobre las siguientes materias:

- Modificaciones efectuadas a la planta de personal.
- Dotación incluyendo personal de planta y a contrata, honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica.
- Identificación de las fuentes de financiamiento de programas que posibilitan la contratación de personas sobre la base de honorarios.
- Escalafón de mérito vigente.
- Antigüedad del personal, tanto en la respectiva municipalidad como en otros órganos de la Administración del Estado.
- Conceptos remuneratorios variables según particularidad de cada funcionario.
- Política de recursos humanos y el gasto total en las diversas formas de contratación.

Esta información deberá ser remitida por lo menos una vez al año y a más tardar entre los meses de enero, febrero o marzo. Con dicha información la SUBDERE podrá "proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes al ámbito municipal, así como estudiar y proponer las normas aplicables a dicho sector". En seguida, se aclara que será obligación que esta información, a excepción de la que refiera al escalafón de mérito vigente, se mantenga a disposición permanente del público tal como está previsto en el artículo 7º de la ley N° 20.285 y que, además, el cumplimiento de esta

obligación estará sometida al control de transparencia activa del Consejo para la Transparencia.

En el **artículo 4** se definieron una serie de modificaciones en varios artículos de la ley N° 18.695 orgánica constitucional de Municipalidades:

- En el artículo 6 se resolvió que la gestión municipal se desarrollaría no sólo con el plan comunal de desarrollo (y sus programas), el plan regulador comunal y el presupuesto anual municipal, también se debía incorporar una política de recursos humanos.
- En el artículo 14 se estableció que el Fondo Común Municipal aumentaría desde las 218.000 UTM hasta 1.052.000 UTM.
- En el artículo 27 se ha determinado que la unidades municipales encargadas de la administración y finanzas, además de asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipal tal como está establecido en la letra a), además deberán "informar trimestralmente al concejo municipal sobre las contrataciones de personal realizadas en el trimestre anterior, individualizando al personal, su calidad jurídica, estamento, grado de remuneración y, respecto del personal a honorarios contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, el detalle de los servicios prestados. También, en la primera sesión de cada año del concejo, deberá informar a éste sobre el escalafón de mérito del personal municipal y un reporte sobre el registro del personal enviado y tramitado en la Contraloría General de la República en el año inmediatamente anterior."
- Al artículo 31, que refiere a la regulación de los aspectos sobre la organización interna de la municipalidad y sobre las funciones específicas que se le pueden asignar a cada una de las unidades, se le incorporaron tres incisos. En ellos se establece que, en primer lugar, las municipalidades podrán crear las unidades que estimen necesarias para su funcionamiento; en segundo lugar, que las unidades de Administración Municipal, la Dirección de Administración y Finanzas y la Secretaría Comunal de Planificación tendrán el deber de elaborar un informe que justifique la necesidad de crear las nuevas unidades y que también se acredite el

debido financiamiento y; en tercer lugar, que las nuevas unidades necesitarán de la aprobación de 2/3 de los concejales en ejercicio.

- En el artículo 49 sobre la responsabilidad de la municipalidad de velar permanentemente por la carrera funcionaria, por la igualdad de oportunidades de ingreso y por la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes, se determinó que los alcaldes cada 8 años puedan además fijar o modificar las plantas del personal estableciendo el número de cargos y los grados. Dichos cambios estarán sometidos al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicará en el Diario Oficial. Para fijar o modificar las plantas de personal se deberán considerar algunos límites o requisitos, entre los que cuentan por ejemplo, que se elabore necesariamente el cálculo de disponibilidad presupuestaria y su proyección a tres años, que si se incrementa el número total de cargos en la planta del personal el 75% de los cargos nuevos deberá requerir de título profesional o técnico, que se consulte las modificaciones de planta a un comité bipartito integrado por representantes de la alcaldía y de las asociaciones de funcionarios y que además dos tercios del concejo municipal apruebe las modificaciones. En el caso de los procesos de encasillamiento de personal, es una obligación que éstos no generen una pérdida del empleo y una disminución de sus remuneraciones (salvo algunas excepciones) y también que se conserve la asignación de antigüedad, entre otras obligaciones más.
- En el artículo 56, en el que se señala que el alcalde deberá presentar oportuna y fundadamente para la aprobación del concejo el plan de desarrollo comunal, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de los servicios de salud y educación y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos, se agregó también la presentación de una política de recursos humanos, la cual deberá contemplar, a lo menos, los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso.

- En el artículo 67 sobre los detalles de la cuenta pública que deben realizar los alcaldes, se introdujo la obligación de considerar indicadores sobre el estado de aplicación de la política de recursos humanos.

En el **artículo 5** se establecieron una serie de modificaciones a la Ley N° 18.883 que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. De entre las más importantes están las siguientes cuatro:

- La primera modificación consiste en que el conjunto de los cargos a contrata no podrán representar un gasto superior al 40% del gasto de remuneraciones de la planta municipal, y en el caso de las municipalidades con plantas de menos de veinte cargos, ahora podrán contratarse hasta ocho personas. Anteriormente el gasto de remuneraciones no podía superar el 20% y en los municipios con menos de veinte cargos podían contratarse sólo hasta cuatro personas.
- Una segunda modificación dice relación con que el gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, el 42% de los ingresos municipales propios percibidos el año anterior. El gasto anual en este caso comprende el que cubre la remuneración del personal de planta y a contrata, también los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica.
- Una tercera modificación importante fue la incorporación de dos incisos al artículo 7 de la ley; incisos en los que, entre otras cosas, se detallan la asignación de grados para alcaldes (del 1 al 6), directivos (del 3 al 10), profesionales (del 5 al 12), jefaturas (del 7 al 12), técnicos (del 9 al 17), administrativos (del 11 al 18) y de auxiliares (del 13 al 20).
- Una cuarta modificación se aplicó al artículo 8 de la ley. En este caso, se agregaron incisos en los que se especifican requisitos para el ingreso y promoción en los cargos de las plantas de personal de las municipalidades (plantas de directivos, plantas de profesionales, plantas de jefaturas, plantas de técnicos, plantas de administrativos y plantas de auxiliares).

En **artículo 6** del proyecto de ley se determinó la derogación del artículo 1 de la ley N° 18.294 que establece normas y otorga facultades para instalación de nuevas municipalidades creadas en la Región Metropolitana de Santiago y modifica el decreto ley N° 3.063, de 1979.

Finalmente, en el **artículo 7** también se determinó la derogación de los artículos 11 y 12 de la ley N° 19.280, que modifica la ley N° 18.69 orgánica constitucional de municipalidades y establece normas sobre plantas de personal de las Municipalidades.

En relación a las **disposiciones transitorias** contenidas en el presente proyecto de ley se determinó, entre otras cosas, que:

- A partir del 1 de enero de 2016, el personal titular de planta¹⁶ (entre los grados 10° al 20°) será encasillado en el grado inmediatamente superior siempre que se haya desempeñado, a lo menos, durante cinco años, continuos o discontinuos, contados con anterioridad al 1 de enero de 2015 en la misma municipalidad. Para dicho efecto se considerará el tiempo servido en la respectiva planta, sea en calidad de titular o a contrata asimilada a ella.
- A partir del 1 de enero de 2017, lo mismo ocurrirá para el personal de planta en general (entre los grados 15° al 20°)¹⁷.
- Sin perjuicio de las normas que regulan el empleo a contrata, los alcaldes podrán, de acuerdo a la respectiva disponibilidad presupuestaria, modificar los decretos que determinan al personal a contrata para efectos de aplicar

¹⁶ Personal regido por la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que se encuentre nombrado al 1 de enero de 2015 como titular en un cargo de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares entre los grados 10° al 20°, ambos inclusive.

¹⁷ Para acceder a lo establecido en el inciso anterior, los funcionarios titulares de planta deberán haberse desempeñado, a lo menos, durante cinco años, continuos o discontinuos, contados con anterioridad al 1 de enero de 2015 en la misma municipalidad. Para dicho efecto se considerará el tiempo servido en la respectiva planta, sea en calidad de titular o a contrata asimilada a ella.

en los mismos términos a este personal lo dispuesto en los artículos primero y segundo transitorios anteriores.

- Para efectos de la aplicación de los artículos primero y segundo transitorios de la presente ley, se utilizarán los cargos vacantes de las respectivas plantas de personal. Si aplicado el mecanismo anterior faltasen cargos, los alcaldes estarán facultados para modificar las plantas del personal de las municipalidades, sólo con el objeto de crear los cargos necesarios para ello. Con todo, el número total de cargos de cada una de las plantas antes señaladas deberá ser, a lo menos, el mismo que existía con anterioridad al encasillamiento.
- El Fisco efectuará un aporte extraordinario a las municipalidades durante el año 2016 de \$32.000.000 de pesos y en el año 2017 será de \$36.000.000. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante resolución, que será visada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, anualmente determinará los montos que a cada municipalidad le corresponda. Para determinar los montos correspondientes a cada municipalidad se ordenarán éstas de acuerdo al mayor gasto en personal que origine el pago de las aludidas asignaciones, distribuyendo los recursos disponibles desde menor a mayor gasto hasta su total distribución. Para dichos efectos los alcaldes a través de un oficio solicitarán anualmente (a más tardar el 28 de abril) a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo los fondos respectivos.
- Se concederá por una sola vez un bono especial, imponible y tributable. Dichos bonos se pagarán en una cuota sólo a quienes se encuentren en funciones en el momento del pago.
- Se concederá, a contar del 1 de enero del año 2016, al personal de planta y contrata, regido por la ley N° 18.883, de las plantas Jefaturas, Profesionales y Directivos, una asignación especial de Directivo-Jefatura, siempre que no tengan derecho a la asignación del artículo 1° de esta ley. Esta asignación se pagará mensualmente, tendrá carácter imponible y tributable y no se considerará base de cálculo para determinar ninguna otra remuneración o beneficio económico.

Óscar Yañez en su exposición señaló que los principales cambios que traerá la actual reforma al sistema municipal se sintetizan entonces en los siguientes puntos:

- Incremento de grados y también asignación profesional para personal directivo y con cargos de jefaturas.
- Encasillamiento obligatorio.
- Modificación y readecuación de las plantas.
- Reencasillamiento.
- Fortalecimiento de la gestión municipal y de su nivel de profesionalización.
- Aumento de las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).
- Fortalecimiento y una nueva gestión de recursos humanos.
- Readecuación de la situación del personal municipal y;
- Mayor estabilidad en el empleo.



ASPECTOS BÁSICOS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS MUNICIPAL

¿Por qué es importante que los municipios cuenten con una política de recursos humanos? ¿Qué aspectos debiesen considerarse al momento de su diseño e implementación? Según lo que planteara Jeanette León¹⁸ en su exposición, una política de recursos humanos puede contribuir al establecimiento de reglas claras, a la generación de mayores niveles de transparencia y coherencia en la toma de decisiones, también puede fomentar la profesionalización de la gestión de los recursos humanos, aumentar los niveles de participación y, en definitiva, aportar a una mejora de los servicios municipales en general. No obstante, recalcó que el proyecto de ley no expresa detalles sobre las condiciones que debiese reunir una política de recursos humanos municipales. Lo único que se declara en el proyecto es que los municipios deberán contemplar, a lo menos, “los mecanismos de reclutamiento y selección, promoción y capacitación, y egreso”. A juicio de la expositora, estos cinco aspectos, si bien son fundamentales en el diseño de una política de recursos humanos, no son los únicos. Por lo mismo, se hace necesario que los municipios contemplen más aspectos de modo de poder diseñar e implementar una política de recursos humanos verdaderamente completa y eficaz.

¹⁸ **Jeanette León** es Psicóloga Laboral de la Universidad Diego Portales (UDP) y Coach Certificada en Programación Neurolingüística. Es además miembro del Comité Nacional de Condiciones Laborales Saludables de la Sociedad Chilena de Psicología del Trabajo y Organizaciones. Cuenta con 18 años de carrera profesional en Recursos Humanos en grandes empresas de diversos rubros. Actualmente, y desde hace 4 años, es Encargada de Capacitación y Desarrollo Organizacional de la Municipalidad de Vitacura, lugar en donde ha trabajado principalmente en el fortalecimiento de las políticas de RR.HH en pos de la mejora en el clima laboral, alineamiento del personal con la estrategia Municipal, capacitación y gestión por competencias.

Un antecedente que debieran tener en consideración las municipalidades al momento de elaborar sus políticas de recursos humanos es el “Instructivo Presidencial N°001 sobre Buenas Prácticas Laboral en Desarrollo de Personas en el Estado” firmado por la presidenta Michelle Bachelet el 26 de enero de 2015¹⁹. En el instructivo “se compromete a los servicios públicos a avanzar decididamente en la generación de mejores políticas y prácticas de gestión de personas, con el propósito de generar un mejor empleo público, y de este modo fortalecer el aporte que los funcionarios y funcionarias realizan para el cumplimiento de la función pública y a la satisfacción de la ciudadanía”²⁰. Los ejes principales de este instructivo son los siguientes: 1. Derechos laborales, 2. Condiciones laborales y 3. Ambiente laboral.

En el eje de derechos laborales se advierte que las instituciones públicas deberán “garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de derechos laborales individuales y colectivos existentes”. Para ello será necesario resguardar, entre otras cosas, “el adecuado funcionamiento y desarrollo de los sistemas de recursos humanos tales como: ingreso, desarrollo, carrera funcionaria, capacitación, evaluación de desempeño, entre otros”, “que las condiciones de acceso al empleo público, incluidos los criterios de selección, así como las condiciones relacionadas al desarrollo laboral, no conlleven discriminaciones de ningún tipo” y que se garantice “el cumplimiento de las normas de protección de funcionarios y funcionarias con responsabilidades familiares”.

Por otra parte, en el eje de condiciones laborales se afirma que “las instituciones públicas deberán generar condiciones necesarias para

¹⁹ El Instructivo Presidencial está dirigido fundamentalmente a los Ministerios, Subsecretarías y servicios relacionados y dependientes, estableciendo hitos y plazos para la implementación. Asimismo, se considera su difusión como ejemplo de buena práctica a otros organismos públicos.

²⁰ Más detalles sobre este instructivo presidenciales pueden encontrarse en:
http://www.serviciocivil.gob.cl/ip_bpl

promover servicios de calidad, de modo que los funcionarios y funcionarias se desempeñen en condiciones de dignidad, eficiencia, mérito e innovación". Esto significará, por ejemplo, que se adopten "medidas destinadas a mantener un ambiente de trabajo de mutuo respeto entre hombres y mujeres, promoviendo sanos ambientes laborales", también que se generen "condiciones de amplia difusión de la oferta del empleo público (...) preservando la mayor accesibilidad y universalidad posible" y que se desarrollen "acciones para mejorar los procesos de ingreso, inducción, gestión del desempeño, retroalimentación, desarrollo, egreso, capacitación y movilidad de funcionarios y funcionarias, de modo que existan prácticas en el ámbito de desarrollo de personas adecuadas a los desafíos de un empleo público decente y de calidad". A esto se suma además el deber de que la contratación de personal a honorarios tenga un carácter ocasional y no habitual, que se potencie el rol de los servicios de bienestar del personal y/u otras instancias para así lograr mejores condiciones de vida tanto de los funcionarios y funcionarias como de sus cargas familiares.

Finalmente, en el eje de ambiente laboral, "las instituciones públicas deberán desarrollar acciones para generar ambientes laborales que, basados en el respeto y buen trato, favorezcan el compromiso, motivación, desarrollo y mejora del desempeño de las personas que en ellos trabajan". Para cumplir con este cometido se deberán desarrollar acciones como "desarrollar periódicamente estudios de clima organizacional o evaluaciones de riesgos psicosociales", también "desarrollar acciones de conciliación de las responsabilidades laborales con obligaciones familiares", para la "prevención y sanción del acoso laboral y del acoso sexual en el trabajo" y para "velar por el cumplimiento de la normativa existente en materias referidas a higiene y seguridad".

De acuerdo a lo que se señala en el instructivo presidencial, los organismos públicos deberán materializar los tres ejes anteriores a través del diseño de una "Política de Desarrollo de las Personas". Al respecto, la Dirección Nacional del Servicio Civil emitió un oficio el 27 de marzo de 2015 que contiene las instrucciones para la implementación de este instructivo presidencial y que, además, detalla los lineamientos que debiese tener dicha "Política de Desarrollo de las Personas"²¹:

Reclutamiento y Selección	Inducción	Gestión del Desempeño Individual
Gestión de Capacitación y Formación	Movilidad interna: Procesos de Selección Interna y Promoción	Rol de jefaturas y personas con personal a cargo
Clima Organizacional y Ambientes Laborales	Relaciones Laborales	Calidad de Vida Laboral
Garantías sobre: Respeto a la dignidad; Adecuado funcionamiento Sistemas de Recursos Humanos; Acceso a empleo no discriminatorio; Cumplimiento de derechos y normativa sobre responsabilidades familiares y parentales y; Ambientes de mutuo respeto entre hombres y mujeres.	Fortalecimiento del Rol del Funcionario Público	Sistemas de información para la toma de decisiones

²¹ Más detalles sobre este oficio pueden encontrarse en:
http://www.serviciocivil.gob.cl/ip_bpl

De acuerdo a Jeanette León, todos estos lineamientos, de alguna u otra manera, pueden servir de base para iniciar el diseño de la política de recursos humanos por parte de los municipios. Junto a esto, la expositora señaló además cuáles serían los pasos fundamentales que se deberían seguir en esta fase de diseño de la política:

- En primer lugar, es necesario que las municipalidades revisen en profundidad sus procesos de trabajo con el objeto de definir finalmente qué es lo que se incluirá en la política de recursos humanos.
- En segundo lugar, el personal encargado del diseño de la política deberá elaborar las primeras maquetas y borradores.
- En tercer lugar, será necesario conformar un comité bipartito que analizará éstas primeras maquetas y borradores.
- En cuarto lugar, se deberán realizar reuniones periódicas en las que se analizará los puntos de las primeras maquetas y borradores.
- En quinto lugar, el comité deberá realizar observaciones y sugerencias a dichas maquetas y borradores.
- En sexto lugar, es importante considerar si en las maquetas y borradores han sido incluidos instrumentos concretos que faciliten su aplicación.
- En séptimo lugar y luego de que se haya determinado una versión pre-oficial de la política, será necesario que la Administración y la Alcaldía la revisen.
- En octavo lugar, la política deberá ser aprobada por el Concejo.
- En noveno lugar y una vez que haya sido aprobada la política, ésta deberá ser difundida a los funcionarios y funcionarias, principalmente a las jefaturas.
- En décimo lugar, es importante considerar que la promoción de la política de recursos humanos dentro del municipio debe ser realizada a través de mensajes claros y coherentes, para que así disminuyan las posibles resistencias que puedan surgir a partir de este proceso de cambios.

- En undécimo lugar, es fundamental revisar anualmente si acaso es necesario o no realizar cambios en el diseño de la política. En efecto, lo que se debe promover es una mejora continua.

Tomándose de este último punto, Jeanette León advirtió que los municipios deben evitar que el diseño de la política de recursos humanos se realice sin una visión de futuro, es decir, que ésta se desarrolle simplemente para cumplir con la obligación legal de contar con una. De esta forma, lo apropiado para la expositora es que los municipios se comprometan y aprovechen esta oportunidad para propiciar mejores condiciones laborales a corto, mediano y largo plazo.



ADECUACIÓN DE PLANTAS Y GESTIÓN MUNICIPAL

Tal como se señala en el proyecto de ley de plantas municipales, la adecuación y profesionalización de plantas persigue un mejoramiento en los niveles de gestión de los municipios. Este aspecto, de acuerdo a lo que señalase Juan Ignacio Jaramillo ²² en su exposición, puede ser particularmente problemático y lo es por el siguiente motivo: las importantes diferencias entre las municipalidades del país, sobre todo en lo que respecta a sus financiamientos, no asegura que en todas ellas se reacomode e incorpore más personal capacitado para desarrollar sus funciones, situación que deja dudas respecto de si el mejoramiento de la gestión podrá ser efectivamente cumplido. Si bien es cierto que el proyecto de ley considera una inyección de recursos para revertir esta problemática (bonos, asignaciones, etc.), también es cierto que una parte importante de esta inyección se realizará sólo durante dos años (2016 y 2017), por lo que después de esos dos años, a juicio del expositor, las municipalidades se verán enfrentadas a la necesidad de mantener sus nuevas plantas en gran parte a través sus ingresos propios. Entonces ¿cómo hacer para que los municipios incrementen sus ingresos propios a fin de que puedan solventar su readecuación de plantas?

Para Juan Ignacio Jaramillo es menester que las municipalidades inicien un proceso de evaluación de sus potencialidades de acuerdo a objetivos claros, que también desarrollen una estrategia de innovación que

²² **Juan Ignacio Jaramillo** es Constructor Civil de la Universidad Católica de Chile. Se desempeñó como Constructor Civil en el ámbito privado hasta su ingreso a la administración pública hace 20 años. Los últimos 16 años se ha hecho cargo de la operación comunal de la Municipalidad de Las Condes, coordinando las unidades que prestan servicios a los vecinos de la comuna. Ha implementado nuevos servicios con innovación y optimización del uso de los recursos públicos.

contemple un plan de acción, de comunicaciones e intervenciones y que, además, promuevan las condiciones necesarias para la creación, desarrollo e implementación de nuevas ideas y proyectos que permitan en un corto plazo la generación de ingresos adicionales.

Una adecuada evaluación de las potencialidades de la organización municipal, de acuerdo al expositor, debiese considerar las siguientes preguntas:

- ¿Con qué recursos cuento? (Planta, Contrata, Honorarios)
- ¿Qué funciones realizan?
- ¿Tienen las competencias necesarias?
- ¿Cuáles son las debilidades de la organización? (Administración, Dirección y Personal)
- ¿De qué herramientas carecen?

En cambio, para desarrollar una estrategia de innovación será necesario atender a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué objetivos debiese perseguir el municipio para promover un aumento en sus ingresos?
- ¿Cuáles son las acciones necesarias para lograr los objetivos?
- ¿Cómo, qué y cuándo y a quiénes comunicamos lo que se deseamos realizar?
- ¿Qué intervenciones son necesarias para lograr los objetivos?
- ¿Cuáles serán las herramientas necesarias?

Finalmente, para gestionar nuevas ideas y proyectos será necesario preguntarse:

- ¿Cómo gestionamos las ideas?
- ¿Cómo se seleccionan los proyectos a realizar?
- ¿Quiénes serán parte de los equipos?
- ¿Cómo se implementará el proyecto?

■ ¿Cómo se mide el resultado de las iniciativas?

Para llevar a cabo esto será necesario que los municipios promuevan la conformación de equipos de trabajo, los que idealmente debiesen reunir las siguientes características: deben estar integrados por miembros positivos, enérgicamente expansivos, prudentes y focalizados, deseosos de ganar y de apoyar a los miembros del equipo y también que no rehúyan de la posibilidad de asumir responsabilidades. En el caso de quienes lideren estos equipos, se necesitará que tengan una visión global e ingeniosa respecto de los objetivos, que reúnan capacidades para administrar eficientemente, que estén empoderados, que actúen diplomáticamente, que estén abiertos a nuevas propuestas y que, por sobre todas las cosas, tengan una mirada emprendedora, es decir, que sean creativos y persistentes al momento de necesitar recaudar aquellos recursos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos.

Para terminar, junto con la conformación de equipos, será necesario además que se instituya un canal de comunicación con la comunidad para retroalimentar el trabajo realizado por el municipio. Dicho canal de comunicación, según Juan Ignacio Jaramillo, debe ser validado por la comunidad, lo que significa que sea conocido, fácil de usar, directo y biunívoco, es decir, que permita un intercambio mutuo entre la ciudadanía y el municipio.

CONCLUSIONES

El proyecto de ley de Plantas Municipales es, sin lugar a dudas, un avance fundamental en el camino hacia la modernización de los municipios. Además constituye un hito dentro de los múltiples, aunque no siempre efectivos, esfuerzos realizados en pos de aportar a la descentralización del país. Este mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que promueve el proyecto de ley brindará más facilidades para reorientar recursos económicos y administrativos, aportará también mejores condiciones laborales y mayores capacidades técnicas para afrontar las demandas ciudadanas.

En definitiva, el proyecto de ley permitirá que los municipios se acerquen más al objetivo de transformarse en verdaderos gobiernos locales. Frente a este escenario de cambios se requerirá de municipios debidamente informados sobre los alcances del proyecto y, más importante aún, de alcaldes, concejales, directivos y funcionarios que estén verdaderamente comprometidos con el éxito de los resultados positivos que se prevé obtener. El compromiso en cuestión deberá materializarse en una adecuada reestructuración de sus procesos organizacionales.

En palabras de Andrés Chacón, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH):

“Los municipios tienen que ser capaces de lograr una gestión social adecuada con miras a solucionar y hacer sustentables sus nuevas propuestas. Para esto no basta con profesionalizar los servicios, también deben dedicarse a entender que ciertos beneficios y procesos se logran en función de articulaciones poco tradicionales (...) Una de las mejores iniciativas que puede impulsar un municipio es, sin duda, la generación de espacios de participación

ciudadana adecuados a su realidad y con la clara misión de recoger aquellos aspectos que las identifican"²³.



²³ Chacón, Andrés, "Gobiernos Latinoamericanos en la era de la Globalización". En Cravacuore, Daniel y Andrés Chacón (editores), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*, Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) – Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 2016, p. 12.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araya, P., *Actualización del estudio del costo de la burocracia en el desarrollo de la edificación en el Gran Santiago*, Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2002.
- Cámara de diputados, *Boletín N° 10.057-06*, 2015 (Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10479&prmBoletin=10057-06).
- Caro, C., *Evaluación del Desempeño Municipal: Cómo ordenar a los municipios según sus resultados*, Santiago: SUBDERE, 2005.
- Centro de Estudios Públicos, *Estudio Nacional de Opinión Pública N°67*, Julio-Agosto 2012. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_5110/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_julio-agosto_2012.html#.VyyXZXrYY_c
- Chacón, Andrés, "Gobiernos Latinoamericanos en la era de la Globalización". En Cravacuore, Daniel y Andrés Chacón (editores), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*, Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) – Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 2016 (pp. 8-19).
- Diario La Segunda, *Edición del 15 de abril de 2016* (Disponible en: <http://impresa.lasegunda.com/2016/04/15/A/fullpage#slider-35>).
- Escuela de Gobierno Local, *Informe Nacional de Capital Humano Municipal*, Santiago: Escuela de Gobierno Local, 2015 (Disponible en: <http://www.escueladegobiernolocal.cl/investigacion-y-estudios/informe-nacional-de-capital-humano-municipal>).
- Haefner, Carlos, "Propuestas para una política de desarrollo municipal de calidad en Chile". En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año I, N°1, Primer Semestre, Marzo de 2010 (pp. 151-167).

- Horst, B., *¿Son nuestros municipios eficientes? Una aplicación del Modelo de Análisis Envolvente*, Santiago: Libertad y Desarrollo, 2007.
- Irrázaval, Ignacio, "Percepciones acerca del Municipio: Continuidad y Cambios". En *Revista de Estudios Públicos*, N° 63, Centro de Estudios Públicos (CEP), 1996 (pp. 251-284).
- Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), *Indicador de Gestión del Fondo Común Municipal* (Disponible en: http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/selfcm.htm).
- SUBDERE, *Tipología Municipal: reconociendo la heterogeneidad del país (Documento de Trabajo)*, Departamento de Estudios y Evaluación, 2009.
- SUBDERE, *Programa de Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal: Gestión de Calidad de los Servicios Municipales*, División de Municipalidades, 1° edición, abril de 2012.
- Vial, Camilo, "El Asociativismo Intermunicipal en Chile". En Cravacuore, Daniel y Andrés Chacón (editores), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*, Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) – Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 2016.



ESCUELA DE GOBIERNO LOCAL

AUTONOMÍA - LIDERAZGO - INNOVACIÓN





MIRADAS EN TORNO A LA NUEVA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES

Mayo, 2016

**ESCUELA DE
GOBIERNO LOCAL**
AUTONOMÍA - LIDERAZGO - INNOVACIÓN