

**LA GESTION DEL RR.HH.  
EN LAS MUNICIPALIDADES**

**Asociación Chilena de Municipalidades.**

**Omar Ahumada Mora**

**Universidad Central**

**Julio de 2007.**

## **INTRODUCCION.-**

---

El proceso de modernización del Estado chileno adquiere especial intensidad en los años 90, después del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de apertura de espacios de participación, incorporando más allá de la legitimidad política, la necesidad de apuntar a la eficiencia y la eficacia de la actividad pública. El Estado debe “reinventarse” para no ser un obstáculo para el desarrollo del país, con su burocratismo, lentitud, falta de adecuación y planificación, distanciamiento de la ciudadanía y ausencia de resultados satisfactorios.

Esta preocupación general puesta en la Administración Pública, a la cual dedican documentos y debates los expertos en ciencias de la administración y gobierno, plantea un desafío relevante al Estado en un modelo económico ya instalado y aceptado, que ha hecho de la empresa privada un agente económico más flexible, dinámico, proactivo, e insertándose en la economía global y realizando importantes inversiones en áreas más diversas. La necesidad de un Estado dinamizador, más flexible, más eficiente y eficaz, resulta un imperativo para los fines de desarrollo.

De este modo, se inician estrategias separadas, aún cuando tienen el mismo objetivo, tanto para la Administración Pública en general, como para las Municipalidades en especial. En este sentido, es necesario considerar las características propias de la naturaleza de las municipalidades, que encarnan de manera fundamental los principios de autonomía y participación, la diversidad política en la conducción, el mecanismo de elección popular de sus autoridades, la autonomía en sus principales instrumentos de gestión, y la directa vinculación con los ciudadanos, sus inquietudes y anhelos.

Es por ello que las municipalidades han tenido las mejores condiciones para impulsar procesos de modernización, entendiendo que su principal objetivo es producir un cambio sustantivo en la interrelación del Estado con la comunidad. Estas posibilidades parecen más cercanas en un municipio, sin embargo, según se aprecia en el desarrollo alcanzado en esta materia por la Administración Pública central, el propósito impulsado desde la Presidencia de la República y sus atribuciones jerárquicas, han permitido que se avance más rápidamente y de manera más rigurosa, tanto en la implementación como en el control del cumplimiento de instrucciones y resultados.

La estrategia gradual de reformas ha permitido avanzar desde la planificación estratégica; la gestión del recurso humano y mecanismos de incentivos; el control de gestión; sistemas de adquisiciones (Chile Compra); mejoramiento de las normas sobre probidad administrativa, transparencia y control ciudadano; procedimientos administrativos; sistema de contratación; normas de nuevo trato laboral con los funcionarios; la Alta Dirección Pública; y actualmente, el gobierno electrónico.

Sin perjuicio de que varias de estas medidas contenidas en diversas leyes, han sido introducidas en el sistema municipal, con sus adecuaciones, la gestión del recurso humano municipal no ha ido a la par con la Administración Pública Central.

La regulación del artículo 121 de la Constitución Política (ex 110), que consagra la flexibilidad orgánica y de gestión de recursos humanos en las municipalidades, se encuentra pendiente en un proyecto de ley ya enviado al Congreso Nacional, sin prioridad alguna.

Por su parte, la exigencia legal de contar en cada municipio con una Política de Recursos Humanos, establecida hace varios años, tampoco es una realidad generalizada en la mayoría de las municipalidades, sin perjuicio de que las prácticas que se pueden apreciar reflejan en alguna medida, los criterios y principios, o simplemente las actitudes frente a esta materia que derivan de la forma en que la enfrenta el jefe superior del servicio. Esto es, a lo menos, un marco que orienta la toma de decisiones, que sin duda se verá enriquecido con una discusión sobre la importancia e incidencia en la gestión de las personas que conforma la organización municipal y hacen posible las acciones dirigidas al cumplimiento de sus fines. De este modo, se pueden hacer coincidentes los objetivos del municipio con aquellos personales que permiten la satisfacción laboral de los funcionarios, que los motivan y movilizan.

El trabajo que se expone a continuación, se orienta al análisis de la actual situación legal de la gestión de los recursos humanos en las municipalidades, sus posibilidades de discrecionalidad y flexibilidad; como asimismo, la visión de las futuras condiciones, a partir de la aprobación de la regulación del artículo 121, de acuerdo a los criterios y principios contemplados en el respectivo proyecto de ley.

## **2.- La función pública municipal y su naturaleza estatutaria.**

---

Todos los acontecimientos que construyen la vida del funcionario, en cuanto está al servicio del Estado, o de la municipalidad en este caso, están regidos por un conjunto de normas legales, en las cuales se regula toda la situación administrativa del funcionario. Este régimen se denomina “estatutario”, ya que no hay un vínculo contractual, como en el caso del régimen laboral del trabajador, sino que todas las normas que regulan su ingreso, derechos, obligaciones, prohibiciones, posibilidad de acceso, incompatibilidades, etc., están previamente establecidos en la ley, en aquella que contiene el Estatuto Administrativo. No hay cabida para estipulaciones de carácter contractual, como se ha dicho.

Hay una acepción genérica de la concepción de Estatuto Administrativo, que se concreta en una ley con esa denominación (Ley 18.833), la que contiene los aspectos ya aludidos, pero también hay estatutos especiales o de excepción, en aquellos casos en que por las características de ciertas funciones públicas, tienen regulaciones especiales para ciertos Servicios Públicos.

Es necesario considerar además, que hay normas de carácter estatutario que no están previstas en el Estatuto Administrativo, pero dada la naturaleza de su regulación, incidente en la relación del funcionario con el Estado, se incluyen en una acepción amplia de Estatuto. En efecto, en sentido amplio el Estatuto de los funcionarios municipales es el conjunto de normas que regulan su relación con la municipalidad, incluyendo la ley denominada Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y toda otra, aparte de ella que tenga esta misma característica. Y hay una acepción específica, cuando nos referimos exclusivamente a la Ley 18.833, que contempla sistematizadamente el Estatuto.

¿Cuál es la naturaleza del vínculo que une al funcionario con el Estado?

Se trata de un vínculo público jurídico, unilateral y potestativo. No puede pensarse en que se trata de un contrato en un pie de igualdad, sin se da tampoco la posibilidad de considerarlo un “contrato de adhesión”.

Lo anterior, sin perjuicio de tener presente que en la gestión municipal se contemplan excepcionalmente vínculos de carácter civil y laboral, que no están consideradas en el concepto de funcionarios, pero sin duda realizan un aporte importante en las circunstancias especiales en que está previsto y permitido contratar de esa manera.

### **3.- La tensión entre derecho y gestión.**

---

El derecho administrativo tradicional, al cual pertenece la normativa que regula la organización, funcionamiento y relación de las municipalidades con la comunidad, tiene la rigurosidad y estrictez que demanda el principio de legalidad, en el sentido que en derecho público solo se puede hacer aquello que la ley expresamente permite, por quién tenga la investidura y atribuciones para ello y dentro de determinado nivel o ámbito. Todo acto que no cumpla con estos requisitos es nulo y acarrea responsabilidades (art. 7° Constitución Política).

Sin embargo, los propósitos de modernización, para adquirir capacidad de adecuación, flexibilidad y proactividad en los órganos públicos, de manera de obtener mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, y por cierto, con disciplina fiscal, se encuentran con marcos legales rígidos, con una cultura procedimental y no orientada a resultados, que es reforzada a su vez por los mecanismos de control. Es la racionalidad prescriptiva del Legislador, que asume en las normas que dicta, el propósito de establecer el procedimiento que supone correcto y adecuado para la obtención de los fines, y fija exactamente las atribuciones para ello, ya que de no contemplarlas, la autoridad no podría ejercerlas.

En efecto, la ley es un límite para la autoridad precisamente porque ella corresponde a la voluntad del pueblo, en el cual está radicada la soberanía, que se manifiesta a través de sus representantes en el Congreso Nacional. De este modo, la ley está sobre las autoridades públicas y a ella deben someterse en sus actos, organización y relaciones. Este principio es un pilar del sistema republicano y del concepto de Estado de Derecho.

Sin embargo, es necesario tender puentes entre el derecho y gestión, en la medida que se contemplen mayores posibilidades de flexibilización y discrecionalidad, precisamente en las áreas que resultan estratégicas para el desarrollo tanto de la organización como en la prestación de servicios, e interrelación con la comunidad.

Un ejemplo de ello es la regulación del artículo 121 de la C.P. que tiene precisamente esa orientación, como también otras disposiciones que contemplan la posibilidad de optar entre alternativas, lo cual permite gestionar.

No es menor considerar que la mayor discrecionalidad también puede ser mal usada y con finalidades distorsionadas, lo que amerita controles eficientes y agravamiento de las responsabilidades, para inhibir comportamientos ajenos al interés público. A veces, el sentido común indica que la mayor transparencia y

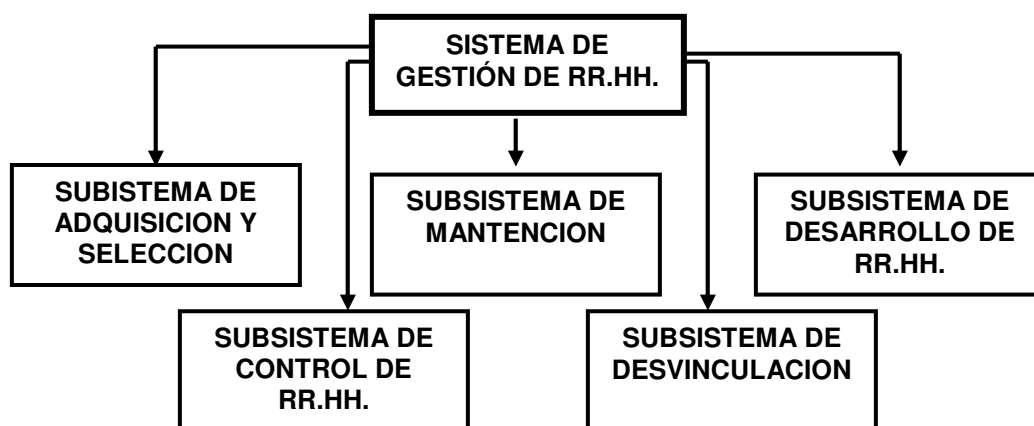
probidad se obtienen precisamente de la racionalidad prescriptiva, es decir, de una rigurosa acotación de actuaciones en determinados procesos (Ej. Licitaciones Públicas), de manera de establecer un mecanismo que evite precisamente discrecionalidades que afecten el interés general.

De este modo, la ley debe saber distinguir las necesidades de discrecionalidad para una buena gestión, como asimismo, delimitar los procedimientos en que la rigurosidad es esencial para proteger los fines públicos.

Este marco es necesario considerarlo en la gestión de los recursos, ya que los funcionarios, como recurso humano, estarán afectados por la modalidad de administración que se contemple en la ley, y que permitirá establecer en cada municipalidad.

#### 4.- Modelo de sistema de gestión de recursos humanos.

---



Las principales funciones de recursos humanos tienen que ver con los siguientes aspectos:

##### 1.- Planificación, reclutamiento y selección de los recursos humanos (subsistema de adquisición y selección):

- Realizar análisis de los cargos a fin de establecer requisitos específicos para los mismos;
- Prever las necesidades de recursos humanos de la organización para lograr los objetivos de ésta.
- Elaborar y ejecutar un plan para satisfacer esas necesidades.
- Reclutar los recursos humanos requeridos.
- Seleccionar y contratar recursos humanos para cubrir determinados puestos de trabajo dentro de la organización.

##### 2.- Desarrollo de los recursos humanos.

- Formación y capacitación de los funcionarios.
- Diseño y aplicación de programas de desarrollo de la gestión y organización.
- Diseño de sistema de evaluación de resultados de los distintos funcionarios.
- Colaboración al desarrollo en planes de carrera.

### 3.- Remuneraciones y prestaciones (Mantención).

- Diseñar y aplicar sistemas de remuneración y prestaciones para todos los funcionarios.
- Asegurar que la remuneración y prestaciones sean equitativas y congruentes.

### 4.- Relaciones con los empleados y relaciones laborales (Mantención)

- Servir de enlace entre la organización y el gremio de funcionarios.

### 5.- Seguridad e Higiene (Mantención).

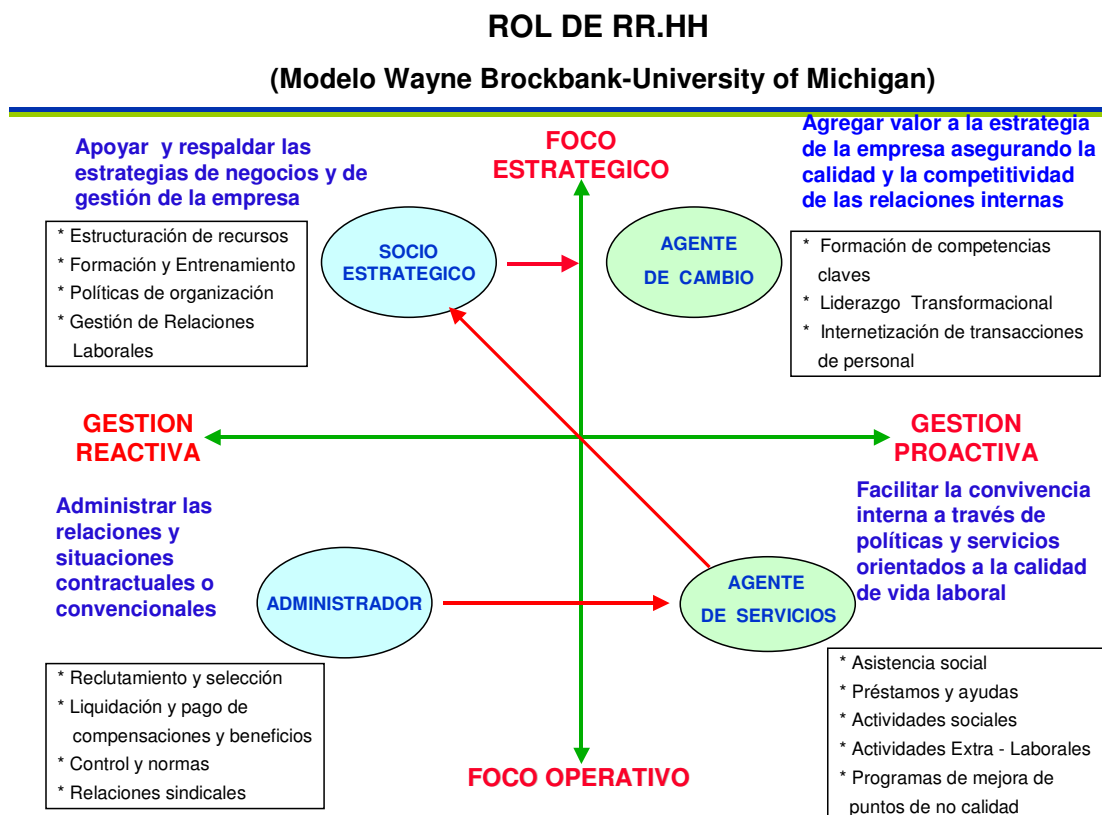
- Diseñar y aplicar programas que garanticen la seguridad e higiene en el trabajo.
- Ofrecer asistencia a funcionarios con problemas personales que influyan en sus resultados laborales.

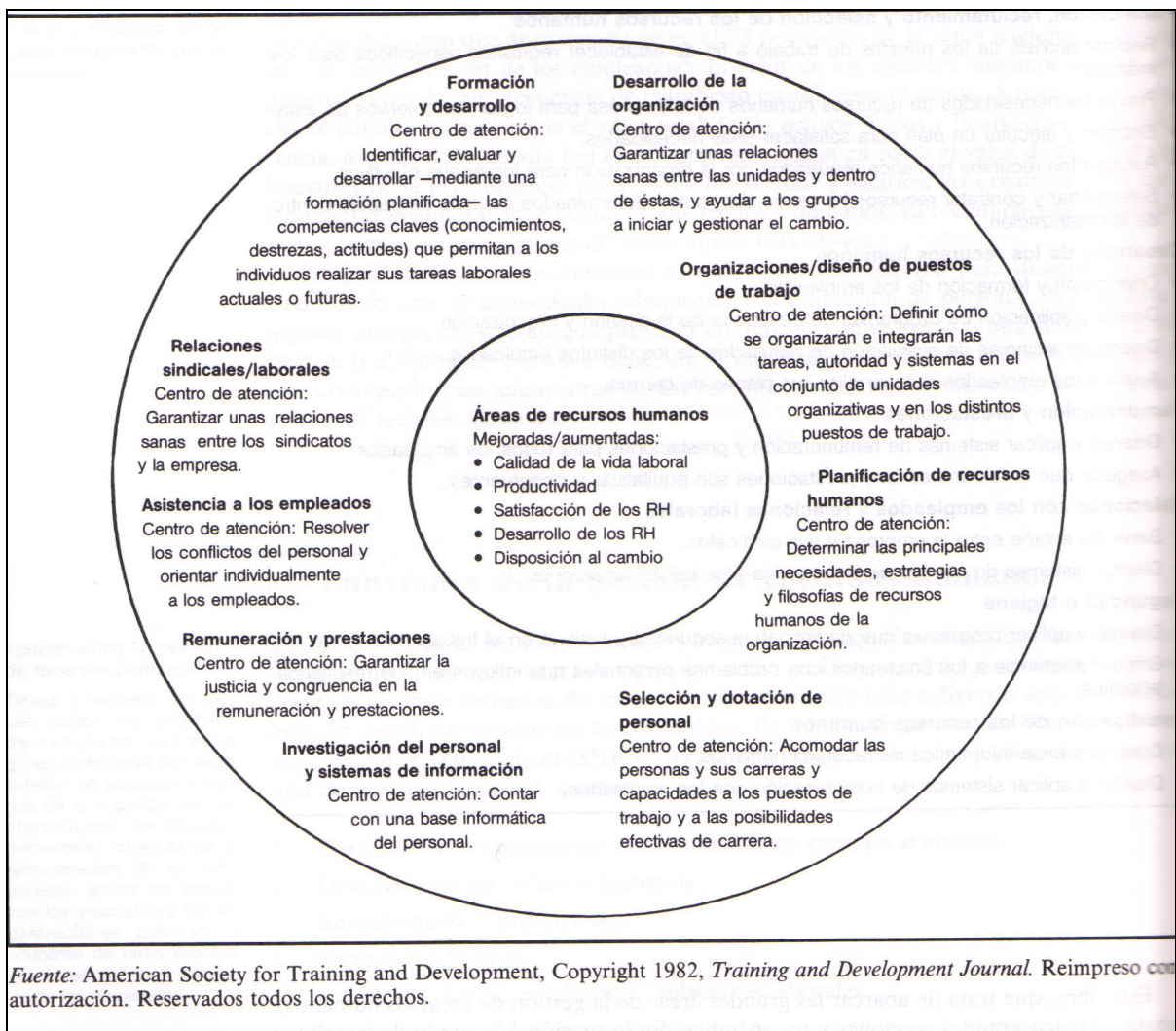
### 6.- Investigación y control de recursos humanos.

- Crear bases informáticas sobre el recurso humano, que permite procesar los datos y generar información para la toma de decisiones.
- Diseñar y aplicar sistemas de comunicación con los empleados.

### 7.- Desvinculación.

- Diseñar planes de desvinculación, que permitan adquirir nuevas competencias necesarias, entregando instrumentos a quienes se retiran para su reinserción laboral.





## Las relaciones laborales en la municipalidad.

Las relaciones laborales en la municipalidad están orientadas a mantener un diálogo periódico y regular entre el nivel estratégico de la organización y el nivel operativo o de apoyo organizado gremialmente.

Este vínculo tiene por objetivo la retroalimentación en materia de información, recursos, consultas y observaciones sobre la aplicación de criterios en materia de recursos humanos y desarrollo de sus asociados, ya sea respecto a políticas generales o temas puntuales que sea necesario esclarecer.

La actividad de fomento de las relaciones laborales favorece el entendimiento y el clima para enfrentar eventuales conflictos o diferencias de opiniones en la materia, y sobre todo transparentar los antecedentes que sirven de base para respaldar el análisis y las conclusiones que se plantean por las partes. La información asimétrica, inexacta, confusa, incoherente, insuficiente o ambigua, es fuente de dudas, desconfianza, errores y discordancias que alejarán toda posibilidad de consenso. Todo ello por cierto, en un marco de respeto mutuo, cuidando de no afectar la dignidad de las partes.

Un factor importante para motivar el emprendimiento de tareas que requieren esfuerzos colectivos, es el sentido de la integración y compromiso de los

funcionarios, de manera que se tendrá un aliciente adicional a las compensaciones económicas..

### **La regulación del artículo 121 C.P.**

La reforma que debe hacerse en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para regular las disposiciones del actual artículo 121, ex 110, de la Constitución Política, con el objeto de generar un marco de mayor flexibilidad y discrecionalidad, tanto para el diseño de la estructura orgánica de cada municipalidad, como de la gestión de sus recursos humanos, se ha dilatado excesivamente, con el beneplácito del gremio nacional de los funcionarios municipales, toda vez que precisamente en estos aspectos, presumen una amenaza a la estabilidad en el empleo.

El proyecto de ley ya se encuentra en el Congreso Nacional, y su discusión se desarrolla sin urgencias, aunque esta materia está contemplada en la Agenda de Modernización del Estado, consensuada políticamente en el Gobierno anterior.

Este proyecto constituye efectivamente un avance en beneficio de las posibilidades de modernización de las municipalidades, que sin duda tiene riesgos de distorsión de sus finalidades si no hay mecanismos adecuados de control y criterios técnicos y despolitizados para hacer uso de las atribuciones que entrega. En las adecuaciones que puedan hacerse en virtud de sus normas, está comprometido el desarrollo de la comuna, y por ende, debe haber una exacta coherencia con un plan de desarrollo efectivo, vigente y pertinente, que se hace realidad en cada una de las acciones que se realizan.

Es por ello que parece imprescindible que, en tanto sigue su tramitación el proyecto, en cada municipalidad se cumpla con el ejercicio de formular una Política de Recursos Humanos, tal como lo exige la ley, que forme parte de la planificación de cada municipalidad.

¿Tiene sentido hacer la política antes que entre en vigencia la regulación de la norma citada? ¿Existe la posibilidad de hacer una política con las actuales regulaciones, estrictas y rígidas?

Si lo tiene. En efecto, la formulación de una política requiere una reflexión sobre diferentes temas sobre los cuales es necesario tener definiciones, o a lo menos una actitud. Eso ya es algo, porque así se guía la relación interpersonal entre autoridades y funcionarios, y su influencia en el logro de los fines de la institución.

Es necesario recordar que las políticas en materias administrativas, orientan la decisión y hacen transparentes los criterios en sus diferentes áreas críticas, de manera de producir consensos, certezas, y un ajuste en las conductas.

Así también hay ámbitos en los cuales se pueden apreciar rangos de discrecionalidad, en los cuales se pueden formular criterios, por ejemplo en los siguientes casos: mecanismo de reclutamiento y selección del personal a contrata; la capacitación; reglamento de calificaciones; jornadas extraordinarias; incentivos no económicos; modelo comunicacional, etc.

En consecuencia, cuando entre en vigencia la regulación aludida, la organización estará más madura en el concepto de gestión de los recursos humanos y permitirá adquirir mayores competencias para la implementación de tan delicado instrumento, que afecta directamente a las personas: el recurso más importante e imprescindible de toda organización.

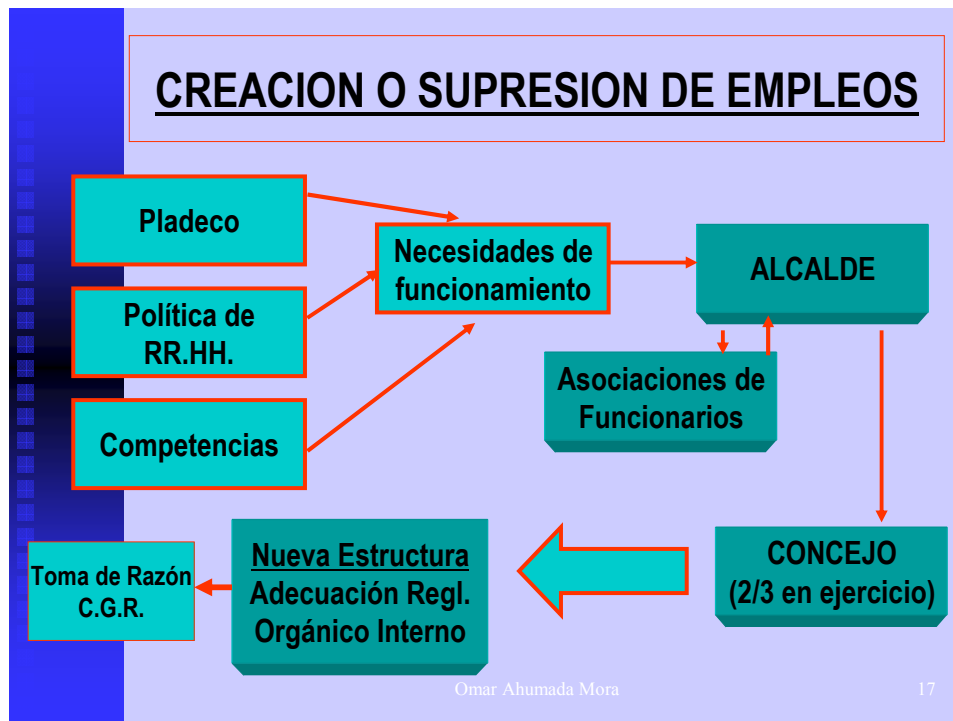


**Cuadro comparativo de gestión actual y según proyecto de ley.**

	<b>Estatuto actual</b>	<b>Proyecto de ley</b>
Selección y reclutamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planta fijada por ley.</li> <li>- Requisitos generales y especiales de admisión.</li> <li>- Ingreso mediante concurso a cargos de planta, excluidos los de exclusiva confianza y Contratas., con requisitos establecidos en la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pueden crear o suprimir cargos.</li> <li>- Se mantienen requisitos generales. Los especiales podrán ser establecidos por las municipalidades.</li> <li>- Pueden aprobar cambios en la estructura orgánica, con algunas limitaciones en caso de organización básica obligada: Secretaría Municipal; Planificación comunal; Obras; Control; y Desarrollo Social.</li> <li>- Necesidad real de planificar el recurso humano acorde con estrategias y requerimientos de competencias.</li> </ul>
Mantenimiento y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneraciones fijadas por ley.</li> <li>- Promociones por ascenso, de acuerdo a escalafón.</li> </ul> <p>También puede promoverse concursando para cargos superiores, cumpliendo requisitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos de carrera no son compatibles con cargos exclusiva confianza</li> <li>- Política de RR.HH. se aprueba mediante acuerdo del Concejo.</li> </ul> <p>En caso de desvinculación por reestructuración, sin encasillamiento, se otorga indemnización por cada año de servicio, con un máximo de seis meses de sueldo total.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remuneraciones podrán ser fijadas, aumentadas o reajustadas por las municipalidades. Debe procurar igual remuneración a funciones análogas, responsabilidades semejantes y condiciones similares.</li> <li>- Promoción por concurso interno para funcionarios de planta, excepto administrativos y auxiliares.</li> </ul> <p>Alcalde podrá entregar funciones de jefatura a funcionarios de la planta de profesionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de Dirección será exclusiva confianza, a excepción de DOM y Control.</li> <li>- Cargos de carrera son compatibles con cargos exclusiva confianza</li> <li>- Política de RR.HH. será preparada por una comisión bipartita, presentada por el Alcalde al Concejo; y el Concejo se pronunciará previa consulta a la asociación de funcionarios.</li> </ul> <p>En caso de desvinculación por reestructuración, sin encasillamiento, se otorga indemnización por cada año de servicio, con un máximo de 11 meses de sueldo total.</p>

<b>Resoluciones municipales</b>	<b>No afectas a trámite de toma de razón en ningún caso.</b>	<b>Quedan afectas a toma de razón, las siguientes resoluciones:</b> - Creación y supresión de empleos; - Reglamento orgánico de estructura. - Sistema de Remuneraciones; - Reglamento de calificaciones.
<b>Remuneraciones</b>	<b>Son fijas sin componentes variables, a excepción de asignaciones derivadas del cumplimiento de PMG.</b>	- Remuneraciones tendrán un componente fijo y uno variable, considerando cumplimiento de metas individuales o por unidad de gestión. Se crea un instrumento de motivación económica para mejorar el desempeño. - También se considera un componente transitorio, asociado al desempeño de determinadas funciones o tareas, ya sea permanentes o temporales, según determine cada municipalidad en consideración a importancia, jerarquía, competencias o condiciones especiales para el desempeño de tales funciones.
<b>Estructura orgánica</b>	<b>Es fija, determinada por ley y con funciones asignadas a unidades preestablecidas, en su gran mayoría. Solo en el caso de municipios con menos de 100.000 habitantes, se pueden asignar dos o más funciones a una unidad.</b>	<b>Es variable, salvo la estructura básica. En cualquier municipalidad se puede asignar a una unidad dos o más funciones genéricas, con excepción de control interno.</b>
<b>Convenios intermunicipales</b>	<b>Se pueden compartir unidades, a excepción de control, secretaría municipal y administrador municipal. Otros convenios para atender necesidades comunes</b>	<b>Se pueden compartir unidades entre dos o más municipios mediante convenio, a excepción de control y secretaría municipal. Otros convenios para atender necesidades comunes.</b>

El siguiente es el proceso de creación o supresión de empleos, de acuerdo a las disposiciones del proyecto de ley:



En definitiva, debe reiterarse la necesidad de efectuar una planificación de las necesidades de recurso humano, lo que permitirá visualizar la estructura de cargos que requiere la municipalidad, las competencias de quienes los ocupen, y las remuneraciones asignadas, dentro de las posibilidades financieras existentes. Esta tarea puede comenzar ya, y adelantar de esta manera un diagnóstico y una estrategia para una definición futura.

-----