


## HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO A NIVEL LOCAL



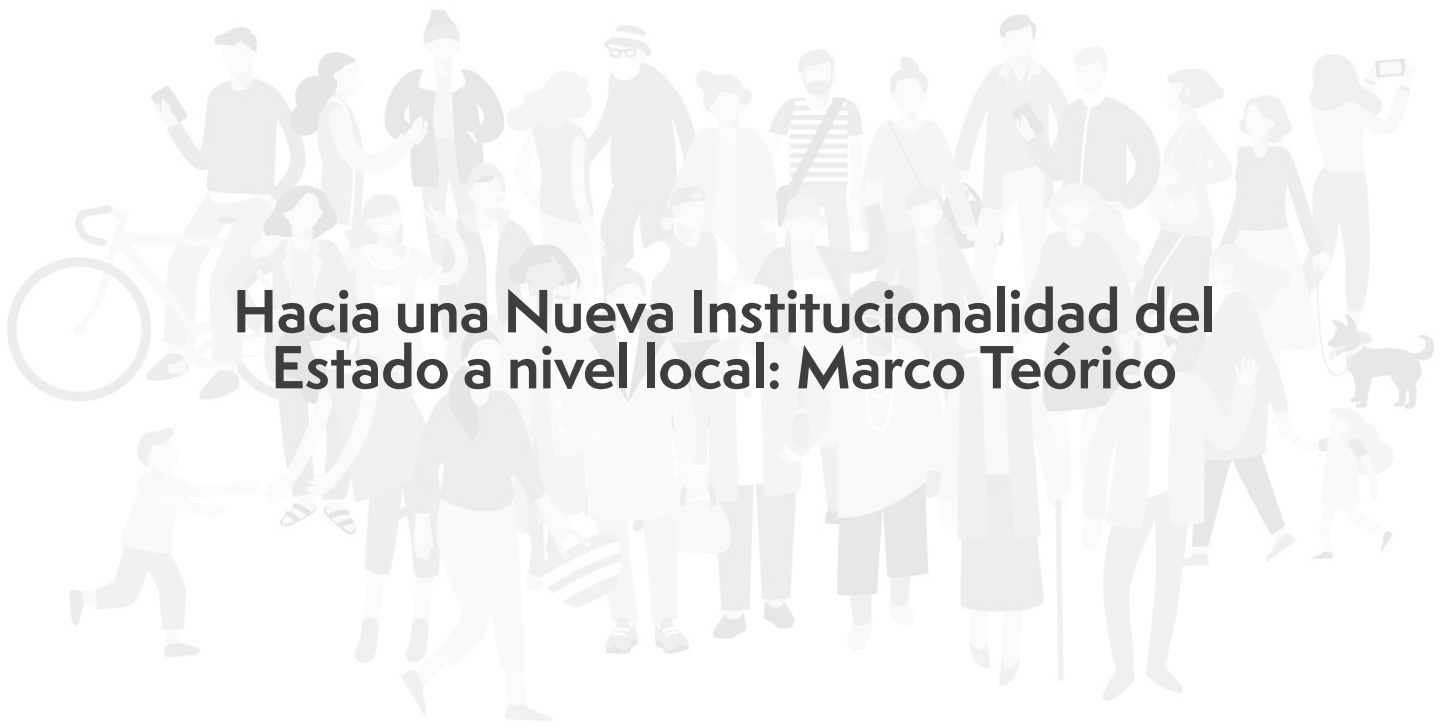
## Hacia una Nueva Institucionalidad del Estado a nivel local: **Marco Teórico**



El presente documento ha sido elaborado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), como resultado del estudio “Hacia una nueva institucionalidad del Estado a nivel local”, proyecto que contó con el financiamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), como un aporte necesario al debate que se iniciará en materia constitucional.

Esta publicación forma parte de los siguientes 6 títulos:

1. Hacia una nueva institucionalidad del Estado a nivel local: marco teórico
2. Propuesta de reforma constitucional para una nueva institucionalidad del Estado a nivel local
3. Propuesta de modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
4. Propuesta de modificación al Estatuto Administrativo para Funcionarios municipales
5. Propuesta sobre reconocimiento constitucional y legal de la potestad normativa a nivel local
6. Propuesta de un nuevo concepto de participación ciudadana



# Hacia una Nueva Institucionalidad del Estado a nivel local: Marco Teórico

Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

2021

# ÍNDICE

5	<b>INTRODUCCIÓN</b>
6	<b>METODOLOGÍA</b>
6	Objetivos
6	Objetivo general
6	Objetivos específicos
7	<b>REFORMA AL ESTADO</b>
7	Proceso Constituyente y la Reforma del Estado
8	La Centralización, un factor complejizador
9	El Fondo Común Municipal, avanzando hacia la reforma
11	Descentralización, la clave de la reforma
13	<b>GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO</b>
13	Factores del crecimiento económico territorial
13	Acumulación y Gestión del Conocimiento
14	El Conocimiento y lo Local
17	<b>CONEXIONES TERRITORIALES Y GOBERNANZA LOCAL</b>
17	Gobernanza en los municipios
19	Coordinación y vinculaciones en el territorio
20	Heterogeneidad y Gobernanza Local
21	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL LOCAL</b>
21	Administración Territorial
22	Políticas Públicas en el territorio
23	Toma de Decisiones, una visión centralista
26	<b>DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA</b>
26	Redefiniendo el rol del Estado
27	Avanzando hacia la Modernización del Estado
29	Reforma y Heterogeneidad territorial

30	<b>SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL</b>
30	Características del sistema financiero chileno
31	Características del Fondo Común Municipal
32	Complejidades financieras locales
34	<b>EL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL EN CHILE</b>
34	Diagnóstico del capital humano municipal
35	Modernización y capital humano
36	Impacto de la Ley de Plantas
37	Calidad de Vida Laboral y barreras del mundo municipal
39	<b>LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL</b>
39	Oportunidad para acortar brechas
40	Etapas para avanzar hacia la transformación digital
42	Transformación digital e Institucionalidad
43	Barreras para la Transformación Digital en el mundo municipal
45	<b>LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN</b>
45	<b>CUANTITATIVO Y DOCUMENTAL</b>
45	Encuesta Nacional sobre Modernización del Sistema Municipal
45	Encuesta Nacional sobre Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales Ley N°18.883
45	Encuesta de Nueva Institucionalidad Pública Local
46	Encuesta Nacional de Participación Ciudadana
46	Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida Laboral de funcionarios Municipales
46	<b>CUALITATIVO Y PARTICIPATIVO</b>
46	Mesas de Trabajo NIE
47	Mesas de Trabajo Comunidades
48	Seminarios

49	DESARROLLO Y ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS
54	DESARROLLO Y ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS
55	MESA CONSTITUCIONAL
57	MESA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES
58	MESA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
59	MESA CAPITAL HUMANO
59	MESA DE POTESTAD NORMATIVA
61	CONCLUSIONES
68	BIBLIOGRAFÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento elaborado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), tiene por objetivo revelar la importancia de una modernización institucional local a través de distintas reformas a la actual institucionalidad del Estado. Es así, que el informe en su primer capítulo explora, mediante una revisión bibliográfica, los debates teóricos sobre la modernización de la institucionalidad pública enmarcado en el actual sistema institucional chileno, ello por medio de cinco dimensiones de análisis, tales como: la reforma al Estado, la gestión del conocimiento, las conexiones territoriales y gobernanza a nivel local, la formación de políticas públicas que considere la heterogeneidad local y la descentralización como variable fundamental para la reforma del Estado. Estos puntos se abordan desde distintas teorías, informes elaborados por la Asociación de Municipalidades (AMUCH), informes estatales, recomendaciones del mundo académico, organizaciones internacionales y otros medios de información atingentes.

Este trabajo se vincula con el proyecto de modernización y creación de una nueva institucionalidad local, situación estrechamente relacionada con la actual coyuntura nacional, marcada por un álgido debate respecto al futuro del país, conforme los resultados del proceso de participación electoral del plebiscito de octubre de 2020 que permitirá, a través de un proceso constituyente, profundizar el debate nacional respecto a la actual institucionalidad del país y cuáles son las reformas necesarias que permitan apuntar al crecimiento económico, la eficiencia y eficacia del Estado y, con todo ello, mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en las 346 comunas de Chile.

Para todo lo anterior, se desarrollaron encuentros con actores claves de acuerdo con las distintas áreas abordadas, como son la Academia y distintas Direcciones Municipales. También se recopiló información cuantitativa respecto a la modernización de las instituciones conforme la creación de una nueva institucionalidad local.

El presente documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: En primer lugar, se despliega el problema de investigación con sus respectivos objetivos generales y particulares; para luego en segundo lugar dar paso al marco teórico; en tercer lugar, se desarrolla el marco metodológico cuantitativo-documental y cualitativo-participativo; en el cuarto lugar, está el desarrollo y análisis de los datos cuantitativos; y en quinto lugar, está el desarrollo y análisis de datos cualitativos. Finalmente, en consideración de los distintos capítulos se presentan las conclusiones generales.

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1 OBJETIVOS

#### 2.1.1. Objetivo general:

Formular un proyecto de modernización estructural y jurídica del Estado a nivel local, promoviendo un nuevo tipo de municipio para Chile, es decir, gobiernos locales con capacidad de gestión territorial que permita su sustentabilidad en el tiempo y tenga capacidad de otorgar servicios que respondan a los nuevos desafíos propios de la sociedad actual y sus cambios.

#### 2.1.3. Objetivos específicos:

- a. Caracterizar el actual funcionamiento del Estado a nivel local en función de su regulación.
- b. Describir el actual funcionamiento estructural del sistema público local, en función de la operacionalización del trabajo cotidiano, en consideración de la heterogeneidad de Municipalidades del país.
- c. Sintetizar el impacto en la gestión municipal, de la delegación de funciones residuales por parte del Estado central.



## 3.1. REFORMA AL ESTADO

### 3.1.1. Proceso Constituyente y la Reforma del Estado

Durante los últimos meses se han sucedido grandes acontecimientos que marcarán el futuro nacional, tales como el plebiscito del 25 de octubre de 2020 en el que ganó el Apruebo y la opción Convención Constituyente, junto con la elección de Gobernadores Regionales y las elecciones municipales de abril de 2021.

Este escenario de apertura al debate público respecto a todo aquello que conlleva una nueva Constitución Política, es una oportunidad histórica única para posicionar las reformas necesarias que, posiblemente, permitirán modernizar el sistema municipal chileno. Este proceso que se llevará a cabo es un ejercicio profundamente democrático, puesto que, desde el procedimiento del plebiscito hasta el debate constituyente, se encuentra enmarcado por la legitimidad que le otorga la participación ciudadana y, asimismo, en los productos que emanen de ella.

La oportunidad que supone la redacción de una nueva Constitución Política, permitirá repensar el Estado desde una mirada municipal/local, potenciando así la descentralización y la desconcentración, considerando que ambas son “técnicas de reparto de potestades que se utilizan para mejorar la gestión de los asuntos públicos” (Ferrada, 1999, pág. 117), cuya diferenciación conceptual se da en, la desconcentración sigue el traspaso de potestades a entidades subnacionales pero con dependencia jerárquica de la instancia centralizada. Este enfoque es relevante considerando que es el territorio primario donde converge el espacio público, privado y social, los cuales están en directa relación con el Estado, siendo la instancia territorial en donde suceden las primeras interacciones entre los distintos actores y, por tanto, es también un espacio deliberativo. Dicho espacio se encuentra representado a través de las municipalidades y su vinculación con los actores locales (gobernanza), quienes acatan las normas establecidas en el marco regulatorio enfocado en la utilidad individual y colectiva que les otorga la existencia de un poder regulador (Finot, 2001) que es el Estado en sí mismo.

En el ejercicio de visibilizar al Estado desde las municipalidades, se aprecian brechas de distinta índole respecto a su institucionalidad y la capacidad real del ejercicio de ser gobiernos locales que permitan gestionar la realidad actual para forjar el futuro próximo, a través de la administración y vinculación con actores que se desenvuelven en una sociedad que cada día se complejiza más, a través de la tecnología, el conocimiento y la atomización de necesidades. Dicha complejización de base debe estar emparejada necesariamente con una institucionalidad con la capacidad suficiente de gestión y de fortalecer la gobernanza territorial y su adaptación en el futuro, es decir, con flexibilidad.

### 3.1.2. La Centralización, un factor complejizador

La dinámica del Estado chileno se ha forjado a través de la centralización y concentración expresadas éstas a través del monopolio político en la toma de decisiones de los distintos poderes de Estado. En menor o mayor grado, la desconexión con lo local ha significado disposiciones centralizadas y aplicadas a nivel nacional. La centralización del país ha sido un asunto de larga data en su proceso de institucionalización (Rojas Böttner, 2013), que ha encontrado voces disidentes a lo largo de la historia, pero con escaso peso real en la transformación material del Estado. En esta línea, cabe destacar que los nudos críticos en la descentralización y desconcentración se enmarcan en la falta de consenso político y voluntades de los poderes del Estado como son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Asimismo, la ciudadanía como actor, ha sido relegado principalmente a las esferas procedimentales de participación a través de elecciones (presidencial, parlamentarias, municipales y de Consejeros Regionales) y participación ciudadana consultivas no vinculantes (Leyton, 2006), produciendo que las distintas reformas regionales y locales desde finales del siglo XX y durante el transcurso del siglo XXI se hayan dado desde el poder central y sin una clara integración de las distintas instituciones locales. Esto ha significado, en la práctica, evidentes disparidades en la coordinación y gestión de las políticas públicas, resultando en la existencia de distintas miradas en función del tipo de institución, que no necesariamente convergen (Serrano & Fernández, 2003) en los territorios desde sus diagnósticos.

De esta forma, las municipalidades pasan a ser administradoras territoriales con facultades residuales del Estado a nivel central, es decir, todo aquello que el nivel central decide no hacer y delega a las municipalidades. Es por esta razón, que se hace necesario relevar los temas territoriales para la modernización de las municipalidades, potenciando la naturaleza jurídica comunal, el ejercicio de la participación ciudadana territorial, potenciar la vinculación y coordinación entre administraciones locales y gobiernos regionales, generación de políticas públicas nacionales con mirada local en base a la heterogeneidad, todo lo cual permita avanzar en una buena gobernanza estatal descentralizada y multinivel.

Las municipalidades en Chile tienen por característica ser entes descentralizados territorialmente, cuya función está expresa en la Ley Orgánica de Municipalidades N°18.695, en la cual destaca el otorgamiento facultativo de gestionar algunos servicios básicos a la comunidad y la administración del territorio en general, promoviendo el desarrollo social hacia la mejora en la calidad de vida de las personas. Las instancias locales son administrativamente autónomas, cuya institucionalidad se ajusta al derecho público teniendo, por tanto, independencia en la gestión y creación de iniciativas locales en el territorio que administran. Empero, dicha capacidad autónoma se encuentra en función de cada realidad local, las cuales tienden a ser altamente heterogéneas en función de la municipalidad y la comuna. La heterogeneidad se constata a nivel municipal —en una primera instancia— a través de la capacidad que tienen los gobiernos locales para el ejercicio de las funciones encomendadas por ley, por tanto, la capacidad de gestión se vincula estrechamente el capital humano de esta entidad gubernamental.

En esta línea, distintos estudios de capital humano realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2018; 2019) han dado cuenta de la heterogeneidad a través del análisis de índices de profesionalización, dotación de funcionarios (planta, contrata, honorarios 21.03 y 21.04) y gasto en capacitaciones, aspectos no baladíes para determinar, por un lado, la capacidad interna de gestión y por otro lado la capacidad de atracción de capital humano calificado y la retención de éstos. La relevancia de este punto radica en la capacidad de gestión de los distintos servicios ofrecidos a la comunidad y la promoción del desarrollo económico local, considerando que el amplio ejercicio de sus funciones autonómicas limita con la capacidad real de las municipalidades en sus recursos humanos. Es así, que en el atomizado sistema chileno se puede hablar de 345 realidades distintas que administran 346 comunas.

### 3.1.3. El Fondo Común Municipal, avanzando hacia la reforma

Una segunda variable que permite justificar avanzar hacia la reforma del Estado se encuentra en las finanzas locales. En la actualidad, el principal medio de financiamiento de las municipalidades radica en el Fondo Común Municipal (FCM), el cual es definido por Valenzuela (1997) como una experiencia única en América Latina, puesto que surge como mecanismo de financiamiento redistributivo con aportes de todas las municipalidades (algunos aportando más que otros) y con aportes del nivel central. Este mecanismo solidario de financiamiento busca cubrir la fractura económica del sistema municipal, el cual tiene escasa recaudación de ingresos propios permanentes y una alta dependencia del Fondo Común Municipal, que se vincula estrechamente con el escaso desarrollo económico de algunas comunas y la alta pobreza que concentran.

La abismante diferencia en términos de recursos, se evidencia al observar que, por ejemplo, las comunas urbanas de alto desarrollo tienen en promedio un 21,2% de dependencia al FCM, mientras que las comunas rurales de bajo desarrollo dependen en promedio un 83,2% (AMUCH, 2020), situación que demuestra que a pesar de ser entidades autónomas tiende a existir una gran dependencia de los recursos a nivel central, lo cual merma la capacidad de gestión territorial a partir de recursos autónomos. Es así como la reestructuración del FCM es una arista fundamental en la modernización del Estado, puesto que "las transferencias intergubernamentales son una importante fuente ingresos de gobiernos subnacionales" (AMUCH, 2019), demostrando la necesidad de modificación de la fórmula distributiva a través de una política fiscal de largo alcance que aumente el ingreso al fondo. Asimismo, la escasa complejización de las comunas enmarcada en el desarrollo económico local, evidencia la desigualdad de condiciones respecto a la real posibilidad del ejercicio de poder local en el territorio cuando no existen las condiciones mínimas de generación de recursos que permitan la sustentabilidad de las municipalidades y adecuada entrega de servicios a la comunidad.

Este punto es de suma relevancia, puesto que permite conectar la urgencia de una modernización hacia la necesidad de mejorar la calidad de vida de las personas en las comunas, por ejemplo, la exención de impuestos territoriales se vincula con el capital financiero originario de cada Municipalidad, situación que en comunas las cuales concentran alta vulnerabilidad socioeconómica

la prerrogativa de gravámenes territoriales es una realidad que repercute finalmente en la holgura presupuestaria de la administración comunal, convergiendo en muchas ocasiones la alta vulnerabilidad de la población que habita la comuna con municipalidades con escasa solvencia monetaria, en concreto, en 2017 el país concentraba un 8,5% de pobreza por ingresos y un 20,7% de pobreza multidimensional (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017), sin embargo, su proporcionalidad en los territorios es disímil, por ejemplo, en la Región Metropolitana —considerando a las comunas urbanas— Vitacura tiene un índice de pobreza multidimensional del 3,5% e ingresos del 0,1%, mientras que la comuna de La Pintana concentra por pobreza multidimensional un 32,7% y pobreza por ingresos del 14,1%, dependiendo del FCM un 79,33% mientras que Vitacura solo con un 1,7%.

Siendo evidencia la estadística anterior, se hacen latentes las dificultades de las municipalidades que, a pesar de su cercanía tienen administraciones locales totalmente distintas, lo que genera un impacto en la calidad de los servicios hacia la comunidad. Esta situación se complejiza aún más ante la tensión que surge frente al ejercicio del poder local en la utilización de la gestión pública acorde los instrumentos de planificación y la contingencia que tiende a coaptar la agenda pública local, ya que dicha dualidad tiende a mermar la capacidad de planificación estratégica y por tanto los recursos humanos como financieros para el desarrollo local, situación que afecta particularmente aquellas municipalidades que administran comunas con mayor vulnerabilidad social.

De esta manera, una reforma al Estado buscará revertir aquella situación en inequidad que se acrecienta en la medida que aumenta la ruralidad. Las comunas en distintos grados de ruralidad tienden a estar invisibilizadas de la política pública por la dinámica centralista del Estado chileno, sumado a que en sus territorios — que tienden a tener gran una extensión— poseen una alta dispersión geográfica y con menor cantidad de habitantes.

Estas condicionantes territoriales son las que representan al municipalismo, puesto que la mayor parte de las comunas del país tienen características rurales: según los datos, el 23,8% de las comunas son urbanas, el 22,6% mixtas y el 53,6% rurales (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2019). Esta situación ha conllevado que el sistema central haya generado una política de segregación e inequidad social, enmarcada en distintos niveles de pobreza, desigualdades económicas, culturales, educacionales y de salud (Vásquez Márquez, 2014), vinculada por la territorialidad de las comunas y la concentración económica.

Las problemáticas de esta índole tienden a quedar en segundo orden conforme el debate público nacional, puesto que la tendencia en los estados centralistas es que los actores nacionales aplican la misma dinámica del sistema, marginando involuntariamente otras realidades (Borja, 1987, citado en Arredondo Salinas, 2011). Por tanto, la reforma al Estado se vincula en generar condiciones de equidad territorial enmarcada en potenciar a las municipalidades en sus facultades para el desarrollo local.

Es así como la invisibilización de las realidades locales en su desarrollo —y en un área tan relevante como es la infraestructura pública— fue advertida por la OCDE (2017), enfocándose principalmente en los servicios básicos que se

entregan en el país. Dichos servicios que, si bien son de carácter universal y la situación general es mucho mejor comparativamente con el resto de la región latinoamericana, denotan grandes diferencias respecto a las realidades entre regiones y comunas, poniendo énfasis solo en lo que respecto al acceso a servicios de agua potable y sanitarios en zonas rurales se refiere. Según la OCDE (2017), a mediano y largo plazo, muchos gobiernos subnacionales no tendrán la capacidad para planificar y desarrollar proyectos que brinden solución a las necesidades locales y propone, así, que el gobierno central debe apoyar la transferencia de recursos y competencias a dichos niveles, sugiriendo la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones para los diseños de proyectos.

En esta misma línea, la OCDE (2017) recomendó “fortalecer la cooperación entre los municipios y ministerios encargados de las diferentes políticas urbanas mediante la promoción de asociaciones de municipalidades metropolitanas” (Pág. 59) integrando, por ejemplo, mayor autonomía fiscal e incentivos desde el gobierno central. Siguiendo esta línea, si abordamos los ingresos propios municipales a través de la Ley de Rentas I y II, sigue siendo el poder central quienes determinan los impuestos a pagar, resultando una dependencia indirecta de las municipalidades desde la jerarquización política del Estado central, situación que afecta su autonomía como tal.

### **3.1.4. Descentralización, la clave de la reforma**

La reforma del Estado debe abordar la descentralización y, por tanto, la modernización de las instituciones subnacionales en general y las Municipalidades en lo particular. De esta forma, la descentralización se entiende como una cuestión de ejercicio del poder de las instituciones que manifiesta en facultades, competencias, recursos, autonomías y potestades, cuyos márgenes son aquellos de la infraestructura estatal. Por tanto, vislumbrar una reforma al Estado, significa tomar en cuenta aquellas variables para considerar los niveles de desconcentración y descentralización del ejercicio del poder estatal (Lerda, 2008, en Arredondo Salinas, 2011) hacia el fortalecimiento de las municipalidades y la participación ciudadana a nivel local, puesto que dota de legitimidad a los actores y es la base para el ejercicio del poder por parte de las municipalidades.

Lo anterior debe ser abordado desde una lógica donde la ciudadanía, a nivel territorial, sea partícipe de su propia construcción histórica que se vincula con los elementos subjetivos y objetivos de su vida cotidiana en el territorio y directa relación con la instancia subnacional. De esta manera, la descentralización del poder y los recursos fiscales, implica abordar los desafíos del desarrollo en un aumento de las capacidades regionales y territoriales para el incremento de la gestión local (Vegas Reyes, 2014), siendo necesaria la modernización de las instituciones subnacionales desde un mínimo común denominador que sea transversal, para luego desarrollar, a partir de las propias realidades locales, una administración que dé cuenta de los desafíos de la comuna en la que se encuentra. Esta situación —que se intentó abordar con la denominada Ley de Plantas N°20.922— ha generado tibios resultados en la gestión local, puesto que, hasta ahora las municipalidades que han generado cambios en su infraestructura administrativa para adaptarlos a la realidad comunal actual y futura son mucho menores respecto a aquellos que han trabajado a través del encasillamiento de cargos.

Siguiendo esta lógica, la modernización de las municipalidades implica la adaptación de la estructura administrativa y de gestión al siglo XXI, potenciando la tecnologización de los territorios, puesto que es una herramienta fundamental para revertir la inequidad de aquellas comunas alejadas de las grandes urbes. Y es que estamos ante un proceso de transformación mundial en la era digital de la cuarta revolución industrial (Schwab, 2006), donde el acceso a través de redes es una herramienta en la democratización de la información y la potencialidad de generar conocimiento, independiente del territorio en que se encuentre.

Así, la conectividad puede potenciar la democracia y acercar aquellas comunidades distantes de los centros urbanos, posibilitando espacios colaborativos entre comunidades y Municipalidades en condiciones de ruralidad y urbanas de bajo nivel de desarrollo (Buksh & Mouat, 2015). Al realizar un análisis detallado respecto a las conexiones fijas de internet, cruzando datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL) se observa que, a enero del año 2020, el internet por red fija en las comunas urbanas representa un 71,5% de cobertura en los hogares. Dicha cifra desciende en comunas más rurales y con menor desarrollo: en este continuo territorial, el grupo de comunas rurales de alto desarrollo tienen una cobertura del 13,8% y las rurales de bajo desarrollo llega a penas al 3,6% (AMUCH, 2020).

Sin duda, estas brechas son relevantes en función del territorio, las cuales permiten evidenciar la escasa infraestructura en conectividad del país, la que se vincula negativamente con una baja complejización de los territorios, falta de servicios de distinta índole y la escasa capacidad de atracción de capital humano a largo plazo y la concentración de capital humano en las zonas urbanas con mayor desarrollo, situación que ya fuese advertida por Brunner y Elacqua en su informe de Capital Humano en Chile (2003). Esto sin duda, repercute también en los actores privados que se encuentran en las distintas comunas del país: mientras que existe aglomeración en grandes ciudades y capitales regionales, en aquellas comunas con menor desarrollo y, especialmente, en las rurales, la posibilidades de la vinculación público-privada es menor, impidiendo una vinculación con actores privados e imposibilitando el desarrollo de la responsabilidad social empresarial, atrofiando y limitando así las relaciones multiactorales en las comunas y las posibilidades de desarrollo en beneficio mutuo.

Es así que hablar de reforma al Estado, necesariamente significa comprender a las comunas y municipalidades desde su heterogeneidad, considerando los múltiples desafíos que existen para mejorar la calidad de vida de las personas a través de gobiernos locales modernos, donde el municipio no sólo se encargue del otorgamiento y administración de servicios, sino que también de potenciar el desarrollo económico local, lo que debe estar alineado con una política fiscal descentralizada y solidaria que otorgue y flexibilice recursos a gobiernos regionales y gobiernos locales (Consortio para la Reforma del Estado, 2009), con especial focalización en aquellas municipalidades con mayor vulnerabilidad. Los desafíos, por tanto, se enmarcan en la profundización democrática para mejorar la gobernanza territorial y potenciar un desarrollo equilibrado con instituciones subnacionales modernas y en función de las necesidades ciudadanas del siglo XXI.

## 3.2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

### 3.2.1. Factores del crecimiento económico territorial

El crecimiento económico territorial depende de seis factores: acumulación de capital (dinero), acumulación de conocimiento (progreso y técnico), acumulación de capital humano, la existencia de un proyecto nacional y su componente territorial (el cual considera las particularidades de los territorios y su papel estratégico) y, por último, una política económica nacional, global y sectorial que exista (Boisier, 2004).

Para Gottschalk (2002) es el “método para simplificar y mejorar el proceso de compartir, distribuir, crear, capturar y entender el conocimiento dentro de una compañía.” (citado en Agudelo y Valencia, 2018). Es la relación empleado empresa orientada a gestionar la información; es decir, identificarla, seleccionarla, organizarla y darle un uso. Así, el conocimiento es la posibilidad de entender la realidad de la organización mediante la cooperación de quienes en ella intervienen y, gracias al aprendizaje se pueden tomar y fortalecer las decisiones (Agudelo y Valencia, 2018; pág. 674).

### 3.2.2. Acumulación y Gestión del Conocimiento

En consideración de la acumulación y gestión del conocimiento, el Estado de Chile en 2015 promulgó la Ley 20.842, creando las universidades estatales de la Región de O’Higgins y de la Región de Aysén, bajo el argumento de que la educación superior es fundamental para el pleno desarrollo social, cultural y productivo del país, además de que permite generar conocimiento local potenciando la identidad regional y comunal. De esta manera, se potencia el capital humano para que se gestione en las regiones y así evitar la denominada ‘fuga de talentos’, implicando relocalización de las capacidades en los territorios y potenciando la competitividad de éstos a nivel nacional (BCN, 2019).

La creación de universidades e institutos no es un aspecto trivial cuando se trata la gestión del conocimiento, ya que potencia el desarrollo de las comunidades regionales siendo, por tanto, de suma relevancia el mejorar la incorporación tecnológica en las distintas administraciones y organizaciones para el desarrollo territorial. Esta necesidad compete al sector público a través de las instituciones subnacionales para su transformación digital, ya que se relaciona directamente con la gestión de datos desde los territorios en los que se encuentran, aportando información relevante para potenciar la gestión descentralizada del conocimiento que permita generar estrategias de gobernanza y articulación en acciones coordinadas entre distintos actores (Mejía Jaramillo, 2020).

Es así como la descentralización debe abordar reformas tanto al sector público como también al resto de los actores (Work, 2001, en Boiser, 2004), propiciando transformaciones institucionales y potenciando vínculos. Esto también implica asumir nuevos papeles para las distintas instituciones y, por tanto, nuevas dinámicas de relación entre aquellos, cuyo fin sea -en función de sus objetivos- la colaboración e intercambio de información, siendo las municipalidades los actores fundamentales para cumplir el rol como articulador territorial.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) expresa la necesidad de avanzar en conversaciones públicas y privadas cuyo objetivo sea la creación de aspiraciones colectivas de la sociedad, promoviendo las dinámicas territoriales desde el seno social y que sean quienes habitan en los distintos territorios los que expresen, a través de su propio relato, dichas aspiraciones. De esta manera, se lograría dotar de sentido de manera mancomunada la construcción permanente de lo social, el cual responde a sus propios artífices ya sea como individuos o como entes colectivos.

La dinámica centralista institucional del país influye en la gestión del conocimiento local en términos de los procedimientos de su elaboración, puesto que el unitarismo y centralismo promueve involuntariamente el conocimiento de manera nacional, potenciado, principalmente, porque la mayor parte de las actividades se concentran en ciertos centros de desarrollo (capitales regionales y comunas metropolitanas), las que se encuentran en grandes urbes y que, además, concentran la mayor parte de la población, y debaten y/o conversan desde su visión nacional, respecto a abstracciones de las problemáticas sin considerar la territorialidad particular de éstas en la solución y el debate interregional.

Ahora bien, es necesario definir por tanto los conceptos que permiten la gestión del conocimiento, operacionalizado en datos, información y, valga la redundancia, el conocimiento. Los datos los comprendemos como aquello que se encuentra en el mundo y se presentan como unidades de distinto tipo que pueden ser recogidos a través de distintas herramientas. De esta forma, el conocimiento se encuentra en las personas y organizaciones, quienes tienen la capacidad de aprehender la realidad (los datos) y quienes finalmente, transforman los datos.

Finalmente, la información asume la representación de los datos y funciona como un puente entre los dos conceptos previos (Careaga, S. F). Se puede afirmar que el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es un avance significativo para la gestión del conocimiento a nivel local y representa un avance en la materia ante los distintos desafíos de la gestión de datos y conocimiento. En este punto es menester considerar cómo se colectiviza la información, porque en una sociedad del conocimiento, a partir de la información disponible, los distintos actores pueden tomar decisiones con mayor comprensión, significando así, la mejora de las decisiones públicas.

### 3.2.3. El Conocimiento y lo Local

Sin embargo, cuando el conocimiento no se encuentra enraizado en lo local, la desconexión que se produce afecta la política pública, la legitimidad de las instituciones y los erarios fiscales por la no optimización de recursos. Es relevante, por tanto, la generación de redes de conocimiento a niveles subnacionales que estén en contacto directo con los territorios. De esta manera, los elementos tecnológicos, normativos, culturales y sociales deben estar dirigidos a facilitar la interacción de individuos interesados en ciertas áreas temáticas, con el fin de socializar e incrementar el conocimiento tácito de cada participante y, por ende, de las organizaciones (Prada, 2005). Por tanto, los puntos de convergencia entre la institucionalidad del Estado y los centros de conocimiento se enmarcan en



la capacidad de éstos de trabajar en conjunto con los datos territoriales para el desarrollo sistémico de información, que permita dotar la toma de decisiones con mayor contenido y, asimismo, retroalimentar a la ciudadanía.

En un contexto de constante cambio y aumento de la complejidad, como son las sociedades modernas, las redes de conocimiento son el motor de producción de información y datos, en donde su almacenamiento, distribución, transferencia, acceso y análisis, son fundamentales a la hora de cumplir con el objetivo de desarrollo de creación de entendimiento de la realidad y la transformación de ésta (Royero, 2004). Al considerar el almacenamiento de la información, es fundamental que esté al alcance de todo público dado que, de esta manera, su acceso se democratiza y las transferencias aumentan, lo que permite estimular tanto la investigación individual como institucional, situación que además promueve el debate y aprendizaje respecto a las áreas analizadas.

Es así como las redes que se pueden formar desde la cooperación descentralizada para el desarrollo humano local, sean importantes a la hora de fortalecer los canales de comunicación entre los territorios y los agentes de cambio (Blanco-Morett, Falck, & García-Lopez, 2018). Aunque previo al establecimiento de redes, está la capacidad de descentralizar las instituciones generadoras de estudios o la creación de nuevos centros de estudios, para desarrollar, en primera instancia, el fomento de diagnósticos y análisis exploratorios. Posteriormente, se hará extremadamente necesario el trabajo en conjunto con las municipalidades en post de su modernización y para la gestión mutua de la información que existe en determinadas áreas internas del gobierno subnacional.

El cambio de foco desde lo nacional hacia la región y lo local no es dicotómico, sino que parte de una misma sinergia, que corresponde a la visualización del país no solo como la suma de territorios, sino con sus propias características que buscan incorporarse a un gran proyecto de construcción de país. Aquello debe implicar necesariamente la heterogeneidad de miradas ante las distintas realidades y sus dinámicas propias que surgen en cada espacio, siendo las municipalidades actoras gravitantes en la gestión del conocimiento local.

¿Cuál es la dificultad que existe actualmente en la generación y gestión de conocimiento? El centralismo invisibiliza las realidades locales, donde los incentivos están en la construcción social de datos hacia visiones globales, las cuales, a pesar de ser bien intencionadas, no dan cuenta de las realidades que viven las personas que habitan en los territorios. Esta desconexión no pasa simplemente por una cuestión de voluntad de los actores, sino de la potenciación de una visión multinivel de las realidades a nivel nacional y de inversión pública para crear las herramientas necesarias para el levantamiento de información.

Las universidades regionales y centros de estudios desconcentrados realizan una relevante tarea respecto a sus áreas de análisis en donde se encuentran, pero tienen limitaciones de distinto tipo, como son la holgura presupuestaria, la capacidad de atracción de capital humano y el entorno en el que se encuentran no suelen ser óptimos en términos de modernización territorial para el desarrollo de conocimiento científico, lo que dificulta sus propias labores. Es así que, otro tipo de instituciones como las asociaciones de municipalidades, pueden jugar un importante rol de articulación en las zonas en las que se encuentran,

puesto que en su interior comparten experiencias las entidades locales y tienen mayor libertad de acción producto de su propia naturaleza institucional. El intercambio de conocimientos e ideas en esta articulación puede hacer que se incorporen nuevos aprendizajes que permitan cumplir de mejor forma los objetivos de los actores involucrados (SUBDERE, 2008), potenciando nuevas formas de vinculación intersectorial entre distintos actores.

Ahora bien, se ha expresado la relevancia de la gestión del conocimiento local desde sus externalidades positivas que se relacionan con la economía a través del desarrollo de la matriz productiva en las comunas y provincias enmarcadas en planes regionales. Asimismo, los datos permiten aportar mejores antecedentes a la hora de tomar decisiones sobre el territorio, es decir, políticas públicas moldeables en función de los territorios en dónde se aplican, ajustándose a las necesidades locales, en cuyo espacio convergen actores públicos institucionales, privados y la ciudadanía misma. Sin embargo, la información y su gestión permite dar un paso más, debatiendo entorno a políticas de redistribución o reconocimiento (Fraser & Honneth, 2006).

La relevancia de determinar aquello, radica en la complejidad social y sus problemáticas ya que, a grandes rasgos, los problemas públicos provienen de inequidad económica (y por tanto a su distribución) o son complejidades en torno a lo identitario, un componente más subjetivo relacionado con el reconocimiento para revertir los patrones sociales constituidos en base a la marginación de otros grupos, es por esto que a través de la gestión del conocimiento se debe dar reevaluación social de los grupos y comunidades heterogéneas del país, asimismo a la propia base de sustentación: las comunas. De manera complementaria, la transformación productiva a través de la potencialidad del desarrollo descentralizado con proyectos emanados desde las regiones permite minimizar las brechas, dotando a la agenda pública nacional mayor profundidad respecto a lo local y su diversidad, reconociendo a los municipios como iguales en su relevante ejercicio político y administrativo, aunque en diferencia respecto sus campos de acción.

Así, la gestión del conocimiento involucra a distintos actores públicos y privados, como también la intencionalidad de compartir la información para generar datos explícitos de conocimientos tácitos, que permitan desarrollar conocimientos enraizados en las regiones en directa relación con sus provincias y comunas, involucrando a la ciudadanía y que toda gestión descentralizada implique el desarrollo de políticas diferenciadas que tengan coherencia con políticas sociales de igualdad sectorizadas en función de cada territorio y sus actores, siendo por tanto relevante la reforma al Estado para la modernización institucional enfocada en la gestión del conocimiento territorial.

### 3.3. CONEXIONES TERRITORIALES Y GOBERNANZA LOCAL

#### 3.3.1. Gobernanza en los municipios

Las sociedades, en la medida en que se desarrollan, aumentan su complejidad en distintos niveles. Esta situación no es ajena a los Estados, puesto es éste quien cumple el relevante rol de administración del territorio a través del ejercicio del poder al interior de sus fronteras. En esta línea, es necesario abordar la gobernanza en un sistema social y económico en constante movimiento, con multiplicidad de actores y donde las relaciones jerarquizadas de poder quedan obsoletas ante nuevos paradigmas de cooperación en distintos niveles.

La gobernanza se puede comprender en un marco conceptual que permite aproximarse a distintos aspectos del quehacer propio del Estado y, por tanto, de sus entes subnacionales que administran los territorios, escenarios en los cuales se expresa la complejidad social (Aguilar, 2007). Se puede afirmar, entonces, que la gobernanza se relaciona con el interés por mejorar la toma de decisiones a través de la integración de distintos actores vinculados al área temática particular de su interés a tratar en base a la corresponsabilidad entre ellos, a través de cómo se deciden las políticas locales, cómo se gestionan, organizan y se dirigen, en tanto elementos relevantes para caracterizar la gobernanza en los territorios (Rosas, Calderón, & Campos, 2012). En el escenario actual, las municipalidades del país tienen una alta dependencia del Fondo Común Municipal (AMUCH, 2019), situación que converge con una infraestructura administrativa y de gestión con leves atisbos de modernización que no suelen ser suficientes para canalizar y dar respuesta a distintas demandas sociales por bienes y servicios de calidad, situación en la que también se ve afectada la calidad de la participación ciudadana en los gobiernos subnacionales y, por tanto, la democracia a nivel local (Hernández-Bonivento, 2011), produciendo en el peor de los escenarios deslegitimidad y/o desafección ciudadana.

La Organización de Estados Americanos (OEA, 2008) identifica tres áreas principales que afectan la gobernabilidad a nivel local:

1. La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local, impacta la eficiencia y eficacia en la elaboración e implementación de políticas públicas.
2. Una persistente debilidad institucional en los gobiernos locales, los cuales, generalmente no cuentan con la capacidad o el personal adecuado para administrar y coordinar los procesos de gobierno local.
3. Recursos inadecuados, en particular recursos financieros locales, una situación crónica que obstaculiza la capacidad de las autoridades para asumir la extensa gama de funciones y responsabilidades que le han sido asignadas. (Pág. 4)

Las municipalidades de Chile, no se encuentran del todo ajena a esas complicaciones, a pesar de que estas entidades subnacionales, por su propia naturaleza, son la institución más cercana a la ciudadanía, las cuales asumen las problemáticas cotidianas que acontecen en el territorio que administran,

que deben responder a las específicas demandas ciudadanas que se vinculan con los barrios en donde habitan, vinculado estrechamente con los servicios públicos de uso común en los espacios no privado de las comunas y asumen un relevante rol correspondiente a la calidad de vida de las personas (Varela, 2015), aspectos de suma relevancia respecto a la gestión del territorio. Sin embargo, en la actualidad “el sujeto de gobierno/la institución de gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctica y, el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implicados (...)” (Aguilar, 2007, p. 2). Por tanto, se puede entender la gobernanza como el proceso de implicancia en la toma de decisiones colectivas, es decir, en cómo los agentes institucionales, sociales y no gubernamentales se relacionan en un determinado territorio para generar políticas públicas en un área determinada, con el fin de mejorar la calidad de vida de quienes habitan en la comuna (Parrado, Bovaird, & Löffler, 2003).

De esta forma, la articulación multiactoral para generar una gobernanza local con fines compartidos y que busque mejorar la calidad de vida de las personas, implica necesariamente una nueva manera de gobernar y, por tanto, de administración de procesos que difiere de los modelos de control jerárquico vertical, para pasar a un modo de cooperación entre actores estatales y no estatales que participan en las redes generadas bajo el esquema público-privada (Mayntz, 2005).

En este escenario, es preciso preguntarse: ¿Cómo es la gobernanza a nivel local en las Municipalidades del país? En este aspecto, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) en el año 2019 desarrolló el proyecto denominado Conexiones Territoriales que tuvo por fin:

(...) la creación y fortalecimiento de espacios de trabajo colaborativo desde los municipios, el Estado, la academia y el sector privado, generando convergencia para dar soluciones a problemáticas comunes en miras de una relación simétrica entre los actores involucrados que permitan la mejora de la gestión municipal y, por tanto, el fortalecimiento del Estado en los servicios que entrega a la comunidad (AMUCH, 2019, pág. 11).

La premisa del programa se estableció desde el diagnóstico, donde la municipalidad es el encargado de acercar la mayoría de los programas y políticas sociales estatales, cumpliendo un rol burocrático, pero a la vez efectivo al ojo de quienes acuden a él en busca de resolución de problemas. Dichos programas y políticas son administrados por cada ministerio correspondiente, precisando actividades, armando el presupuesto y definiendo la población objetiva, mientras la municipalidad y sus divisiones administran y ejecutan lo ya decidido, teniendo como instrumentos de feedback aquellos que miden el desempeño de dicha administración y ejecución, sin ver la complejidad del aparato municipal al momento de responder como administración local de manera efectiva y autónoma (idealmente).

El proyecto concluye que las municipalidades se han convertido en uno de los organismos potenciales de resolución de problemáticas locales, a la vez de ser uno de los órganos más dependientes de la administración central, creándose una constante tensión entre los niveles y aumentando las brechas centro/periferia.

feria, puesto que la dualidad jerárquica en la relación conlleva a los gobiernos locales a la administración muchas veces residual del Estado.

Es más, llamarlo 'gobierno local' no haría justicia a sus labores, considerando que sus funciones son más cercanas a una administración local, muy limitada por los distintos niveles, como son los recursos económicos con los que cuenta, la dotación de personal de cada municipalidad o por la dependencia de otros órganos en materia de fiscalización, financiera, urbanística, de viabilidad y tránsito, monumentos o educación, siendo el "gobierno interior del Estado concedido a los gobiernos regionales y gobiernos provinciales" (Fernández, 2013).

En este contexto, se hace necesaria la gobernanza territorial vinculándose a distintos actores, en miras de una reforma al Estado que permita empoderamiento local para la gobernanza territorial. El diagnóstico nacional de 2018 de la calidad de la gestión municipal lanzando en 2019 (SUBDERE), consultó a las municipalidades respecto a cómo se articulan con otros actores que actúan en el territorio en la formulación y/o actualización del Plan Estratégico Municipal: el 47% de las municipalidades no realiza ninguna acción, el 38% coordina o convoca algunos actores para la actualización y solo un 15% coordina con los todos los actores para la actualización del plan estratégico. En esta primera radiografía, se aprecia que las municipalidades y actores locales no necesariamente se vinculan para el desarrollo local de la comuna en los instrumentos de planificación local.

### **3.3.2. Coordinación y vinculaciones en el territorio**

Ahora bien, en consideración de cómo la municipalidad desarrolló un plan de alianzas, coordinación y articulación con otros actores a nivel local para implementar su Plan Estratégico, el 40% de las Municipalidades no realiza ninguna acción para la coordinación y vinculación con otros actores en el territorio, el 41% convoca algunos actores locales para la implementación estratégica y el 19% cuenta con una mesa de participación donde se integra a todos los actores locales para la implementación del Plan Estratégico. En el escenario de vinculación con grupos de interés locales, las municipalidades consultadas sobre sus relaciones formales con ellos: el 4% indicó que no tiene vínculos, el 53% cuenta con un mecanismo de hace menos un año para establecer redes de cooperación con algunos grupos e instituciones, el 16% tiene un procedimiento definido para relaciones de cooperación con algunos actores y finalmente el 28% tiene un procedimiento de cooperación con todos los grupos e instituciones relevantes en el territorio.

El establecimiento de procedimientos y mecanismos, requiere complementarse necesariamente con mecanismos de exploración de alianzas estratégicas y de integrarlos en estas áreas de cooperación mutua: el 3% no realiza acciones de exploración, el 40% analiza a nivel local nuevas alianzas hace menos de un año, el 14% explora nuevas alianzas a nivel local e intercomunal para el desarrollo de la comuna, el 44% desarrolla acciones de exploración a nivel local, intercomunal, regional y central.

Los resultados dan cuenta de una visión global de la gestión municipal, la cual al analizarla respecto a las particularidades que constituyen la heterogeneidad de las municipalidades, permite afirmar que la articulación local con otros actores

territoriales para la formulación y/o actualización del Plan Estratégico Comunal, evidencia disimilitudes respecto al tipo de comuna. En las grandes comunas metropolitanas el 72% convoca algunos o todos los actores territoriales, ya sea para la formulación o actualización del plan estratégico; en tanto las comunas mayores de mediano desarrollo el 65% lo hace; las comunas urbanas medianas el 49% toma acciones de este tipo; los territorios semiurbanos con desarrollo medio solo el 47%; y finalmente las comunas semiurbanas y rurales de bajo desarrollo el 50% toma acciones multiescalares.

Respecto a la capacidad que tienen las municipalidades de alinear el Plan Estratégico Comunal con el Plan de Desarrollo Comunal, considerando que son herramientas básicas que guían el quehacer municipal y limitan los campos de acción de las Direcciones municipales, es fundamental focalizar los recursos en cuyas temáticas y objetivos han sido determinados previamente las necesidades comunales. Así, el 80% de las municipalidades de grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo alinea todo o algunos aspectos de los planes; el grupo de comunas mayores con desarrollo medio, el 60% lo realiza; en tanto el grupo de comunas urbanas medianas, con desarrollo medio, el 53% convergen algunas áreas o todas en los instrumentos; en el de comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio la convergencia llega al 41% de las municipalidades, y finalmente en el grupo de comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo la alineación total o parcial alcanza el 51% de las administraciones locales.

### 3.3.3. Heterogeneidad y Gobernanza Local

Las diferencias entre las municipalidades en función de su territorialidad, nos permite una aproximación respecto a las capacidades reales de las municipalidades de generar procesos que permitan el desarrollo de una gobernanza territorial eficiente y efectiva sobre las redes de cooperación multiactoral que pueden formar. Así, se evidencia que conforme aumenta la ruralidad y disminuye el desarrollo, las brechas se acrecientan conforme a la gobernanza, por tanto, avanzar en una gestión nacional municipal de gobernanza implica necesariamente vislumbrar la realidad de las municipalidades en función de su contexto particular y su infraestructura municipal. En ese sentido, es necesario apuntar a la modernización local, la cual surja a partir de sus mismos artificios hacia el Estado central en las reformas a desarrollar.

Las municipalidades en general tienen un potencial de crecimiento relevante, pero no cuentan con las herramientas necesarias que deberían ser suministradas y acompañadas por el gobierno central. En la medida que otras áreas del Estado han ido en desarrollo y aplicando tecnología para agilizar los procedimientos, las municipalidades han tenido que desarrollar sus capacidades en la medida de lo posible, que en definitiva afecta la capacidad de gestión a largo plazo con proyectos políticos que apunten a un gobierno local real.

La precarización de las municipalidades se transforma en una invisibilización de éstos, ya que a pesar de que son la puerta de entrada del Estado, no son considerados, por ejemplo, como un campo atractivo de desarrollo profesional, considerando la inequidad en las rentas y siendo las condiciones de trabajo comparativamente inferiores respecto al Estado central, todo lo cual genera la

primera gran barrera; en segundo lugar la falta de profesionales especialistas en el ámbito municipal conlleva a un alejamiento de la academia como motor y gestor de conocimiento de la territorialidad de la institución, asimismo los pocos servicios (recreativos, transporte, educacional y salud) existentes en las comunas con menor desarrollo, se traduce en que no sean un polo atractivo de capital humano calificado.

Ahora bien, en aquellos casos de integración de personal calificado, no se visualiza como un espacio de desarrollo profesional de largo alcance, sino como mecanismo de experiencia que permita dar el paso a otras instituciones. Es así, que para el año 2020 la profesionalización promedio del sistema municipal llegó al 32,9%, de los cuales 144 municipalidades están sobre el promedio y 174 bajo el promedio (no hay información de 27 municipalidades de comunas con características rurales) (AMUCH, 2020).

Finalmente, el libro de conexiones territoriales (2019) manifiesta que a través del proyecto se pudo constatar que:

(...) en relación a la vinculación con el sector privado, existe una desconfianza mutua producto de la falta de conocimiento de los canales formales de comunicación. Finalmente, los puntos de encuentro son principalmente aquellos estipulados por Ley, como los programas de mitigación o algunas empresas en el marco de la Responsabilidad Empresarial, siendo en ocasiones capitalizada por Organizaciones No gubernamentales, producto de las distintas problemáticas existentes en los municipios. (pág. 75)

Es así que, en la medida que las municipalidades parecieran contar con algunos mecanismos y procedimientos para la gobernanza territorial, hay brechas relevantes aún respecto la capacidad de trabajo colaborativo y generación de proyectos de mayor impacto en el territorio, evidenciando que es una situación que afecta particularmente aquellas municipalidades que se encuentran en comunas con menor desarrollo y, por tanto, son justamente aquellas las que necesitan incorporar estrategias de vinculación con distintos actores para el desarrollo local. Las comunas, en donde se encuentran los actores, es aún un espacio en el cual se propicia un trabajo de vinculación, en donde prime la confianza, tiempos compartidos (públicos y privados) y una relación recíproca que apunte a un armonioso desarrollo de las comunas y, así, en mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

### 3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL LOCAL

#### 3.4.1. Administración Territorial

El Estado, a través del monopolio de la gestión territorial nacional, es el encargado de la administración mediante distintas instituciones subnacionales, las cuales tienen delimitados sus campos de acción enmarcado en las atribuciones jurídicas establecidas en el marco legal nacional. En esta línea, es importante considerar variables tales como: sistema político, desarrollo económico, composición social y geografía del territorio, puesto que aquellas permiten

comprender los márgenes de acción en función de las realidades en las que se encuentran.

La administración del territorio tiene por fin el desarrollo armonioso de la nación y, por tanto, la solución de problemáticas que afecten la calidad de vida de las personas y el desarrollo social y económico paulatino de la sociedad. Entonces, se puede afirmar que las políticas públicas son soluciones específicas para asuntos públicos, pero ¿cómo pasa a ser parte de la agenda pública? Dye (1998) manifiesta que las políticas públicas, proyectos gubernamentales y/o actividades de la administración estatal, tienen por fin satisfacer necesidades presentes y futuras, relacionado con todo aquello que el gobierno decide hacer y no hacer.

Además, toda intervención del Estado sobre un determinado asunto se relaciona con la convergencia de la opinión pública y la disposición de quienes son los encargados en la toma de decisiones de avanzar en la gestión de un asunto en particular, es decir, la ventana de oportunidad que se relaciona con la acción inminentemente de lo político, puesto que, en un escenario de recursos escasos e infinidad de necesidades, decidir qué hacer o no, en un momento histórico en particular se relaciona con la coyuntura política.

### **3.4.2. Políticas Públicas en el territorio**

El Banco Mundial (2010) definió como una política pública aquella que se orienta a alcanzar un objetivo de interés público, siendo el caso chileno caracterizado mediante una constante relación “entre el conocimiento experto vinculado a la economía y el enfoque de políticas públicas, especialmente en temas sectoriales como manejo macroeconómico, políticas laborales, entre otras” (Dávila, 2010, 2011 en Dávila & Soto, 2011, pág. 7). Es así que se puede argumentar que el análisis de las políticas públicas converge en un complemento desde la ciencia política, pero los análisis sectoriales se encuentran dominados por la economía, habiendo una separación del estudio de pregrado vinculado a las ciencias sociales mientras que en postgrado se vincula a la economía, administración o negocios, predominando el enfoque costo-beneficio centrado en el uso eficiente y eficaz de los recursos (Dávila & Soto, 2011).

La organización del Estado chileno se basa en un Estado unitario con gobiernos subnacionales. Y si bien desde el retorno a la democracia han sido contantes y variados los proyectos enfocados en impulsar la descentralización, ciertamente es el centralismo en la toma de decisiones y el manejo fiscal del gobierno nacional lo que ha dificultado la posibilidad de generar los cambios necesarios. Por ello, existen distintas agendas públicas que se vinculan principalmente con el actor subnacional específico. Según Edgar Varela (2015):

Las relaciones y formas de gobernabilidad de los territorios metropolitanos en la operación y ejecución de políticas resultan jalonadas por dinámicas de tipo económico y productivo que dominan la agenda de los gobiernos locales. Un tema de debate y cuestionamiento que se vislumbra es la determinación de las jerarquías en las políticas y en las agendas públicas de los territorios y áreas urbanas metropolitanas. (pág. 212)



La tensión entre la visión local y aquella nacional, radica principalmente en la falta de convergencia de las miradas territoriales en comprensión de la heterogeneidad, por ejemplo, el estudio desarrollado por la Asociación de Municipalidad de Chile (AMUCH, 2019) que caracteriza a las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) a través de distintas variables, determinó que dichas instancias municipales tienen un relevante rol en la aplicación de programas sectoriales provenientes a nivel central y en la aplicación de algunas políticas públicas nacionales. Sin embargo, también se detectó problemas transversales en las municipalidades, como es aquel relacionado con la estandarización de los programas y políticas públicas que se aplican, es decir, no se vislumbra la heterogeneidad de los territorios, tanto de los gobiernos subnacionales y sus capacidades, como aquellas de carácter social que se enmarcan en la comuna a intervenir. Al no considerar esta dualidad en cada instancia local se producen divergencias respecto a los instrumentos que se aplican a nivel local y que afectan la calidad e impacto de los programas y políticas a nivel territorial.

### 3.4.3. Toma de Decisiones, una visión centralista

Las Municipalidades son consideradas en ocasiones como entes consultivos, pero no vinculantes. Asimismo, desde dichas Direcciones existe la opinión transversal que no son considerados en los diagnósticos locales para la elaboración de la gestión de políticas públicas a nivel local, situación que afecta en la medida que las municipalidades por su propia naturaleza tienden a tener mejor capacidad de caracterizar las problemáticas de la comuna, puesto que tienen gran conocimiento de los territorios.

Esta visión centralista respecto a la toma de decisiones en la política pública se relaciona con el manejo de la agenda nacional como componente unitario, potenciado por la invisibilización de las comunas en la medida que aumenta sus características rurales y baja el nivel de desarrollo. Para ejemplificar lo anterior se tomarán dos políticas públicas: la primera se relaciona con la Ley N°20.922 conocida como “Ley de Plantas”, la cual se forjó para renovar la estructura organizacional de las Municipalidades fijada en la década de los 90, esta Ley tiene el ímpetu de la histórica demanda de modernización del sistema municipal del país. El segundo estudio de caso se relaciona con la gestión del pago de multas de autopista, el cual es un componente de los ingresos propios permanentes municipales.

En el primer caso de estudios, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2020) realizó un diagnóstico general respecto al impacto de la política pública en el sistema municipal, concordante con los objetivos que se buscan cumplir. El objetivo de la Ley fue la implementación de “un plan gradual de capacitación y profesionalización del personal que abarque diversos aspectos, destinados a ordenar las plantas, a otorgar mayores niveles de estabilidad en el empleo y a una mayor profesionalización de funciones y unidades claves”. El estudio de AMUCH que tuvo por fin analizar el impacto de la ley en el periodo comprendido para esta primera vez entre el 01 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019, cuenta que, a nivel nacional, de 345 municipalidades 247 publicaron reglamento de plantas de personal en el Diario Oficial. En consideración del total, 141 fijando sus plantas y 106 por

modificarlas, 98 municipalidades no concluyeron el proceso de tramitación, de las cuales 30 no han terminado el trámite, 67 no lo iniciaron y 1 municipalidad no cuenta con antecedentes de ningún tipo.

El estudio concluye que existe “una multiplicidad de situaciones invisibilizadas a nivel local, las que en términos generales se traducen en una carencia de la directriz nacional para el diseño y confección de plantas municipales” (AMUCH, 2019, pág. 31). La falta de visión de la heterogeneidad respecto a las componentes necesarios para la modernización municipal afectó principalmente aquellas comunas con menor desarrollo y mayor ruralidad, asimismo el estudio al evaluar el ejercicio de la facultad a través de siete dimensiones que se vinculan para determinar el nivel de desarrollo alcanzando por las municipalidades en la modificación de sus plantas, los resultados indican que el 55% de las municipalidades que aplicaron la Ley tuvieron un desarrollo mínimo, el 35% un desarrollo medio y solo el 10% un alto desarrollo. Esta situación evidencia, por un lado, que el bajo nivel de desempeño de las municipalidades tiene relación con el nivel de desarrollo de las comunas, siendo la principal barrera de entrada los costos de implementación de la Ley.

Esta brecha producida a partir de la aplicación de la Ley ha generado la externalidad negativa de profundizar las diferencias de las municipalidades y por tanto sus capacidades de administración territorial. La política pública, si no visualiza la heterogeneidad de las municipalidades y los territorios, no sólo genera resultados no deseados, sino que los potencia como ha sido la Ley de Plantas, ya que de haberse determinado las variables que inciden en la efectividad de la norma en función de las distintas realidades municipales, hubiese permitido alcanzar el propósito de la ley, esto es, la profesionalización de las plantas de personal municipal junto a la ansiada modernización equitativa, en función de las distintas realidades municipales permitiendo una modernización equitativa entre los distintos gobiernos locales subnacionales.

Ahora bien, otro estudio de caso realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2020) que ejemplifica la desconexión del nivel central respecto a la gestión municipal de distintas iniciativas, corresponde al proceso de cobranza de multas Tag en las comunas. El procedimiento de cobranza consiste en una primera etapa administrativa municipal, que luego pasa a inspectores fiscales del Ministerio de Obras Públicas (MOP), quienes envían oficio en soporte digital a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) para comenzar el proceso de notificación mediante carta certificada al denunciado (quien tiene la posibilidad de pagar con un -30% del valor de la multa dentro de los cinco días siguientes). El procedimiento instaurado como medio para recaudación de fondos propios permanentes municipales produce el efecto contrario, porque el mecanismo establecido no se condice con los tiempos municipales y la realidad del pago de multas. En caso que el infractor no realice el pago en los tiempos estimados, corresponde a la tesorería municipal certificar la ejecutoriedad y se informa al Registro de Multas no pagadas.

En todo aquel sistema de gestión, el informe concluye que los plazos son muy largos, las Municipalidades reciben nómina de infractores a notificar de parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP) un mes y medio antes que prescriba la deuda y dicho periodo de tiempo es poco para que la gestión municipal

pueda notificar al 100% de los infractores. Además, los costos asociados de la notificación son asumidos por las municipalidades, situación que aumenta, cuando un infractor tiene más de una multa, puesto que se envía una carta por cada multa. Ambas situaciones conllevan a que el costo de envío muchas veces sea superior a los ingresos que reciben las municipalidades. Asimismo, desde los Juzgado de Policía Local advierten que tienen dificultades para establecer la identidad del conductor debido a la presunción legal de responsabilidad que recae sobre el propietario inscrito del vehículo, produciendo que en ocasiones las notificaciones sean enviadas a direcciones erróneas o desactualizadas.

Finalmente, el registro de quienes no paguen las multas se deriva al Registro Nacional de Multas no pagadas para evitar la renovación del permiso de circulación, no obstante, lo cual, en algunos casos se ha constatado la renovación sin el pago de la multa adeudada, o renovándose con dicho pago, pero sin reenvío de dineros a las municipalidades, afectando la recaudación municipal. Por ejemplo, en el caso de la comuna de Colina, el período que tarda el Ministerio de Obras Públicas en elaborar el oficio destinado a la municipalidad es de cuatro meses y una vez llegada a la municipalidad ésta demora un mes en notificar mediante correo certificado, situación que limita la cantidad de tiempo en el pago de multas por parte del infractor.

Según datos: en noviembre de 2019 se cometieron 1.629 infracciones, las cuales fueron oficiadas a la Municipalidad cuatro meses después, en marzo de 2020. Es así que la municipalidad tardó un mes en enviar la notificación al infractor, siendo pagadas solo 277 y recaudando \$13.561.040 por la municipalidad, es decir, el 83% de las multas no fue pagada. La situación en Providencia, da cuenta de una intermitencia de oficio en tres a cuatro meses: en noviembre de 2019 ocurrieron 3.615 infracciones oficiadas a la municipalidad en febrero del 2020 y enviadas por la administración local en marzo 2020, aquella fecha, el gasto de cartas notificadas por la municipalidad fue de \$3.268.777 y el monto recaudado de \$1.105.460 que equivale a solo 31 multas pagadas, es decir un déficit de -66%. El tercer ejemplo, corresponde a la comuna de Paine, situación que, a diferencia de las anteriores, no todas las cartas de notificación de infractores pueden ser enviadas, en las cuales desde julio 2019 a enero 2020, estas han sido menor a la cantidad de infracciones. En enero de 2020, acontecieron 8.960 infracciones en la comuna, de las cuales fueron notificadas 7.927 y fueron pagadas solo 2.578, recaudando \$107.601.513 millones.

La situación sobre el análisis en la gestión de cobranza de las municipalidades da cuenta, en primer lugar, que existen diferencias entre cada municipalidad; asimismo la vinculación con el aparato central no es del todo eficiente considerando el desfase de tiempo lo que afecta directamente la recaudación de la totalidad de multas, situación que sería beneficioso para el aumento de los fondos propios permanentes. El contexto da cuenta que los instrumentos de gestión no se vinculan con las realidades locales; una solución concreta sería la adaptación de la estandarización del proceso a cada municipio, puesto que la principal característica es la alta heterogeneidad existente. Asimismo, impulsar procesos de modernización hacia la digitalización permitirá proceder mediante correos electrónicos, permitiendo mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y minimizando el tiempo, aumentando la eficiencia y eficacia de la gestión. Aún más, la situación presentada no había sido observada por

el nivel central y las dificultades las municipalidades en la gestión local, siendo parte del escenario de desconexión entre los distintos niveles administrativos del Estado.

Cuando hablamos de las relaciones entre gobierno central y gobierno local, implica necesariamente abordar la autonomía de éstos últimos para ejercer el autogobierno y que puedan participar en la toma de decisiones relacionadas, especialmente, en el reparto de los ingresos estatales y la elaboración de instrumentos de planificación y ordenación del territorio. “Es así que lo más relevante es que sea posible realizar sus funciones modulando la ejecución de las leyes (políticas públicas) en función de las peculiaridades del territorio comunal sin estar limitado por directrices preestablecidas” (Camejo & Gallicchio, 2005, pp. 74-73).

En la actualidad, se puede afirmar que producto de la alta heterogeneidad municipal, no todas las instancias locales tienen la capacidad de ejercer sus funciones con total autonomía, mientras que la desidia del Estado central limita las acciones a nivel local, puesto que sigue ejerciendo un control irrestricto respecto a las finanzas nacionales, descentralizando una infima parte a través del Fondo Común Municipal. Las políticas públicas, en tanto creación social para dar respuesta a problemáticas de distinta índole, son perfectibles, es así que la integración y empoderamiento local es fundamental para la mejora continua, que permite la modernización de las instituciones y mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en los territorios.

### **3.5. DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA**

#### **3.5.1. Redefiniendo el rol del Estado**

La reforma al Estado se entiende como un proceso de redefinición del rol que tiene dicha institución en el ejercicio de sus atribuciones, por tanto es un debate inminentemente político, puesto que limita o expande su rol conforme un momento histórico determinado. Así, el hablar de descentralización es hablar, necesariamente, de reforma al Estado en su capacidad de delegación de poder y entendimiento político de la institución en relación a sus entidades subnacionales. Al hablar de modernización, se considera la optimización de las actividades propias del Estado, es decir, mejorar aquellas gestiones que realiza en función de sus atribuciones, como es mejorar la calidad de los servicios, eficiencia en el uso de los recursos públicos e instaurar procedimientos que permitan mejorar la gestión interna (IDEA, 2005).

Al hablar de descentralización y reforma al Estado, es necesario considerar la Agenda de Modernización del Estado (Gobierno de Chile, 2019) y sus principios de modernización, la cual considera fundamental que la prioridad tiene que estar en el bien superior de la ciudadanía y no las instituciones en sí mismas, partiendo de la base que el Estado está al servicio de las personas. En un segundo principio expresa que el componente clave son las personas, considerando que son funcionarios de distintas instituciones quienes promoverán la

modernización. El tercer principio radica en la priorización de transformaciones con impacto transversal, abordándolo desde los procesos cuya transformación impactará positivamente a distintas instituciones estatales. El cuarto principio se relaciona con la compatibilización de una estructura de implementación gradual con la obtención de resultados tempranos, relacionado con el éxito del proceso e incorporación de aprendizajes en los ciclos de implementación e ir ajustando los instrumentos de modernización. El quinto principio es privilegiar el uso de legislación y normativa vigente y, solo si es necesario, la creación de nueva legislación. El sexto principio se relaciona con que el desarrollo de toda nueva institucionalidad pública tiene que cumplir un test de eficiencia y no duplicidad.

La agenda de descentralización y democratización ha tenido avances en la última década: en 2012 por primera vez se escogieron los Consejeros Regionales (CORE) de manera democrática desde la promulgación en 1993 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175. En 2016 se desarrolló una encuesta (UTEM & AMUCH) a quienes ejercían el cargo de CORE, el 97% estima que los avances en descentralización por parte del Estado han sido insuficientes o nulos, el 66% considera que para el 2030 Chile será un país descentralizado y el 71% cree que la descentralización disminuye las desigualdades territoriales. En esta línea de descentralización, en el año 2021 se escogerá por primera vez a los Gobernadores Regionales, un ejercicio democrático que permitirá consolidar el sistema nacional y asimismo potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, estos esfuerzos procedimentales en la delegación del poder deben estar acompañados necesariamente con una visión territorial que apunte a la equidad en las comunas, y en el aprovechamiento de la coyuntura nacional de reforma a la estructura estatal y gestión enmarcado en un proceso constituyente, en el cual converge la necesidad técnica de reforma al Estado y la ventana de oportunidad política, en miras de mejorar la gestión institucional, es decir hay viabilidad política.

### 3.5.2. Avanzando hacia la Modernización del Estado

Los resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario 2018 (UC) son reveladores a la hora de entender la actual situación nacional, ya que en un plazo de diez años desde esa fecha, el 49% estimaba que Chile podría ser un país desarrollado, el 32% eliminar la pobreza, 32% reducir la desigualdad de ingresos y el 47% estima que se resolverán los problemas de la educación. Asimismo, el 70% indicaba que percibe que su situación personal es mejor que la tuvieron sus padres, en cuanto a ingresos, vivienda y trabajo. Sin embargo, también la encuesta develó que existe poca confianza en las instituciones del Estado a la hora de resolver problemáticas.

Si bien, en las últimas décadas se han desarrollado reformas modernizadoras en distintos ámbitos de la gestión pública nacional, como, por ejemplo, la agenda de transparencia a través de la Ley 20.285 o la creación de la Alta Dirección Pública, que han sido esfuerzos transformadores de gestión que apuntan a la probidad del aparato público, estas reformas no han sido suficientes ante un creciente interés de la ciudadanía por la exigencia de distintas soluciones a problemáticas en su cotidianidad y en la calidad de los servicios locales. Se ha evidenciado que el principal problema del Estado ha sido su capacidad

de reacción para dar soluciones, puesto que ha actuado de manera reactiva sin capacidad de prospectar las problemáticas y avanzar en gestionarlas, en esta línea en la medida que se ha ejercido los atributos de otorgamiento de soluciones sobre la coyuntura han sido de forma acelerada y con ideas poco maduras de corto alcance, que sin duda afecta lo que esperan las personas de las autoridades en su rol de gestores de la institución del Estado y de una modernización que se ejerza de forma permanente y no solo ante irregularidades (Gobierno de Chile, 2019).

El pensar en la reforma al Estado, enfocado en particular a las Municipalidades, tiene relación con revertir aquella sensación de insatisfacción respecto a la capacidad resolutoria de este en relación a las problemáticas de la ciudadanía, situación advertida por el PNUD (2017), además dicha sensación de inequidad se acrecienta conforme los servicios que se ofrecen desde el nivel local no cubren la demanda. El Estado está al servicio de las personas para que estas puedan alcanzar su mayor desarrollo posible, por tanto el centro de la preocupación son quienes habitan en el territorio y los esfuerzos de reformar al Estado tienen ese fin, porque actualmente "el Estado que conocemos no tiene las capacidades y competencias para satisfacer estas nuevas exigencias con los estándares que aspiramos" (Ídem, 2019, pág. 89).

En un mundo dinámico de constante y acelerado cambio, la rigidez de las instituciones pueden afectar en la capacidad de otorgar servicios de calidad, por tanto una reforma debe vislumbrar la diversidad de comunas y de gestiones municipales para poder modernizar la institución conforme la realidad, sin embargo, "en algunos ámbitos se ha ido más allá de lo necesario, generando demasiado detalle en la legislación al punto que se definen estructuras detalladas de las instituciones, procesos y en casos incluso los medios" (Ídem, pág. 89), por tanto es relevante una mirada descentralizadora de las políticas públicas y reformas que apunten a posicionar la diversidad de comunas y de gestiones municipales para modernizar conforme la realidad.

A modo de ejemplo, en consideración de la metodología de medición de pobreza por ingresos regionales a lo largo del país, no se incorpora totalmente la territorialidad respecto las comunas y sus características para el análisis de los datos, información relevante que permite considerar variables que no son transversales a nivel nacional y que afecta aquellas comunas con mayor ruralidad, es así que el instrumento podría perfeccionarse en la medida que se aplicaran variables de estabilización en función de grupos comunales (Ortiz Sani, 2016).

Pensar en la reformas necesarias al Estado, es posicionar la modernización como una acción de permanente desarrollo en las distintas áreas, por tanto la generación de la agenda pública nombrada es de suma relevancia para posicionar los temas. Sin embargo, se debe considerar con urgencia mayor profundidad de ésta, de manera tal que la reforma y modernización al sistema local apunten a la rearticulación de la gestión territorial como instancia primaria de calidad de acceso a los servicios del Estado y en condición de igualdad entre los ciudadanos, independiente de la comuna en la cual residan.

### 3.5.3 Reforma y Heterogeneidad territorial

Hablar de reforma implica ver el territorio y su dinámica en constante movimiento, de esta forma se aprecia que desde la óptica en que se vislumbre se podrán relevar ciertas variables, por ejemplo, Mac-Clure y Calvo (2013) crean una tipología a partir de las unidades territoriales considerando los mercados de trabajo en las comunas y el traslado de personas de un territorio a otros, asimismo esos indicadores se vinculan a la dependencia y/o codependencia de las comunas, que habla de la complejización de comprender los territorios como unidades autónomas o centros activos vinculados que sobrepasa los lineamientos administrativos estatales.

En lo concreto, los autores identifican ocho tipo de territorios (Mac-Clure & Calvo, 2013), el Gran Santiago, compuesto de 38 comunas, Gran Concepción con 10 comunas, Gran Valparaíso con 5 comunas, Ciudades intermedias 29 comunas, Comunas vinculadas a ciudades (grandes o intermedias) 75 comunas, comunas vinculadas a comunas con centro urbano menor 17 comunas, comunas desvinculadas y con centro urbano, 46 comunas y comunas desvinculadas y sin centro urbano, 126 comunas. Además, afirman que “mientras mayor sea la coherencia (...) y menor disparidad de las áreas dentro de un territorio o tipo de territorios, mayor sería la heterogeneidad esperada entre las áreas del territorio (...) respecto a variables específicas” (Ídem, pág. 475). Asimismo, si consideramos la tipología del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión (FIGEM) este agrupa las comunas en cinco categorías: Grandes Comunas Metropolitanas con alto y/o medio desarrollo; Comunas mayores con desarrollo medio; Comunas urbanas y medianas, con desarrollo medio; comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio; comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo.

El análisis territorial a través de la unidad básica de las comunas se relaciona con su administración a través de las municipalidades, por tanto pensar en reforma al Estado y la descentralización implica relevar dichas variables, con el foco de atención en lo que está en constante tensión respecto a cómo agrupar la diversidad existente y como flexibilizar los instrumentos de gestión conforme a las realidades locales y municipales en dicha diversidad, considerando que las desigualdades en Chile integran componentes objetivos y subjetivos (Barozet, 2008) y considerando, además, que el alto porcentaje de urbanización del país trae consigo la concentración económica en dichos centros urbanos, lo que conlleva consecuencias estructurales de la coexistencia de territorios eyectados de estos polos, cuyas dinámicas tienden a tener menos prosperidad que los grandes núcleos urbanos (De Mattos, 1998 & 2009, citando en Mac-Clure & Calvo, 2013).

Finalmente, la reforma al Estado es una oportunidad histórica que apunta a la aceleración de la descentralización, mientras que paralelamente se fomenta la mejora en la gestión de servicios hacia la ciudadanía del país, considerando variables claves enfocadas en la diversidad y la inequidad. De ésta manera, se puede avanzar en un debate público respecto a las urgentes necesidades de la población insatisfechas que trae consigo el descontento social y la crisis de confianza que actualmente se vive en el país. Es por estas razones que desde la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) se han analizado y generado propuestas para avanzar en reformas al sistema municipal, que permita su modernización a través de diagnósticos técnicamente correctos en un escenario político que lo hace viable. En esta línea se evidencia cinco áreas fundamentales de transformación:



1. Reforma al Estado
2. Reforma Constitucional
3. Nueva Ley Orgánica de Municipalidades
4. Nuevo Estatuto Administrativo para funcionarios municipales
5. Potestad Normativa a nivel local

### 3.6. SISTEMA FINANCIERO MUNICIPAL

#### 3.6.1. Características del sistema financiero chileno

El sistema de financiamiento municipal chileno cuenta con características propias vinculadas estrechamente con la centralización del país (Horst, 2010), Chile es el segundo país de la OCDE que tiene mayor concentración del PIB alcanzando el 55% de los recursos financieros nacionales, mientras que el promedio de los países en dicho organismo promedian un 39% (OCDE, 2017), la institución también manifiesta que Chile se caracteriza por tener bajo gasto público y baja descentralización, no superando la barrera del 15% de distribución de los fondos nacionales hacia instancias subnacionales. Asimismo, a pesar de que haya una creciente demanda de tareas en los gobiernos locales y un aumento de obligaciones que se le entregan a estos, el Estado chileno les aporta pocos recursos (AMUCH, 2019). Situación que converge con una alta dependencia de las Municipalidades del Fondo Común Municipal (FCM), para 221 comunas (65% del total) los ingresos que generan ellos mismos representan menos del 40% del total de sus ingresos. Los demás fondos provienen en gran medida del FCM, lo que implica un alto grado de dependencia hacia este. Un mayor aporte Estatal favorecería, entre otras cosas, a evitar endeudamiento y déficit financiero en las municipalidades. Así, “si consideramos los países de la OCDE y de América Latina, el FCM es un mecanismo poco común, en términos que transfiere recursos entre unidades de un mismo nivel de gobierno, y que en aquellos países donde se utiliza este tipo de mecanismo, este no representa un componente fundamental de financiamiento local, tal como ocurre en Chile.” (Henríquez & Fuenzalida, 2011, págs. 76-77).

Además, en países de la OCDE tales como Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia y Turquía, “las transferencias del gobierno central (72% en promedio) financian a los gobiernos subnacionales, en forma condicionada y no condicionada, y en distintas proporciones.” (Henríquez & Fuenzalida, 2011, pág. 92). Las transferencias incondicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, sin que se especifique en qué se deben gastar esos recursos. Mientras que las condicionadas corresponden a la entrega de recursos fijando en qué deben ser gastados, siendo este último el caso que más se da en Chile<sup>1</sup>. Para Horst (2010) el gran nivel de centralismo existente en Chile queda demostrado en estos dos hechos ya mencionados: la poca participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno en su totalidad (en relación a la cantidad de recursos y en el cómo y qué deben ser gastados) y a la poca capacidad que tienen las municipalidades para determinar sus propias fuentes de financiamiento (casi nulo grado de autonomía).

---

1. Es importante resaltar que el FCM es un sistema no condicionado o de libre disposición.



Se puede afirmar que, el sistema financiero municipal por tanto se compone de, ingresos propios permanentes (IPP) que en 2018 correspondieron al 46% de los recursos de los gobiernos locales, el Fondo Común Municipal (FCM) que en aquel año presentó el 34% de los recursos y otros ingresos provenientes de transferencias de distintos niveles del estado, equivalente al 20% restante (Larraín, 2020). Estas líneas de financiamiento responden a una estructura nacional pero que varía correspondiente a los ingresos cada Municipalidad puesto que, la disparidad en recaudación en las municipalidades hace que éstos dependan del FCM por un lado y de las distintas transferencias que provienen de diferentes niveles de la administración pública, tal como los programas de mejoramiento urbano y equipamiento comunal (PMU), programa de mejoramiento de barrios (PMB), transferencias de fortalecimiento de la gestión municipal desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) que viene a subsanar las exenciones tributarias de viviendas sociales y predios (que afectan la recaudación de los IPP), asimismo desde el Gobierno Regional se dependen líneas de inversión pública local desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) el cual está fuertemente vinculado a la capacidad de los equipos de la Secretaría de Planificación Comunal de las administraciones locales en presentar proyectos de calidad al GORE o aquellos presentados al Banco de Inversión de Proyectos (BIP) y que están sujetos al Sistema Nacional de Inversiones (SNI). A continuación, se presenta un análisis respecto a la principal línea de financiamiento correspondiente al mecanismo solidario redistributivo conocido como El Fondo Común Municipal (FCM).

### **3.6.2. Características del Fondo Común Municipal**

El fondo corresponde a una de las principales fuentes de recursos para las Municipalidades de Chile. Los ingresos municipales están compuestos por Ingresos Propios Permanentes, FCM, Transferencias (Programas sectoriales y fondos concursables para la inversión) y otros (donaciones municipales; gestión propia; endeudamiento). Lo anterior, conforme se desprende principalmente del Decreto Ley 3.063, sobre Rentas Municipales y la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta fuente de financiamiento de las municipalidades fue creada en la Reforma Municipal del año 1979 como un mecanismo para contribuir a la equidad fiscal, mediante la redistribución de los ingresos municipales con el propósito de garantizar el cumplimiento de los objetivos de las municipalidades y su adecuado funcionamiento. Este fondo se compone de aportes entregados por las municipalidades y, a su vez, cada uno de ellos recibe una parte del dinero recaudado, lo que es determinado por la SUBDERE mediante una fórmula de distribución de acuerdo a los siguientes elementos: "Número de municipios, población, importancia relativa de los predios exentos, pobreza y los ingresos recaudados (estos últimos medidos a través del Ingreso Propio Permanente IPP4)". (Bravo, 2014, pág. 5). El FCM constituye, por tanto, un componente clave del sistema de financiamiento municipal, sobre todo en aquellos más pobres.

La mayor parte de los recursos de este fondo provienen del impuesto territorial, pero también de permisos de circulación, transferencia de vehículos con permisos de circulación, patentes comerciales y de alcoholes, multas cursadas por foto radares y aporte adicional.

Sin embargo, no todas las municipalidades aportan en cada uno de estos ítems y en ocasiones los aportes son diferentes dentro de cada uno. Y es que, en tanto medida para fomentar la equidad entre las municipalidades, la idea es distribuir los aportes que realizan las municipalidades que recaudan más recursos mediante los mecanismos anteriormente nombrados, para financiar la operación de las comunas menos favorecidas. Así, existen grandes diferencias entre lo que aportan las municipalidades. Por ejemplo, las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes son las que realizan un aporte mayor, debido a los recursos que manejan. En esto juega un rol relevante el hecho de que el grueso de los ingresos del FCM proviene del pago de contribuciones y que en las comunas menos favorecidas esa vía de ingreso es más débil, ya que las propiedades con avalúos inferiores a \$33 millones están exentas de pagar ese impuesto.

De esta forma, el FCM beneficia a aquellas comunas que tienen una gran cantidad de habitantes, como Maipú o Puente Alto (521.000 y 568.000 personas, aproximadamente, según el Censo de 2017). Así, sin considerar los aportes provenientes de este instrumento, Puente Alto tiene un presupuesto municipal por habitante de \$50.844, que se eleva a \$137.381 una vez aplicada la redistribución del fondo (Pauta, 2019).

Según Horst (2010), la distribución del FCM se realiza sobre la base de los siguientes parámetros:

1. Un 25% por partes iguales entre las comunas del país.
2. Un 10% en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
3. Un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de esta.
4. Un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determina según el menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para determinar dicho menor ingreso, se considera, asimismo, la población flotante en aquellas comunas que hayan sido calificadas como balneario. (pág. 15)

Respecto al último punto, existe un amplio debate respecto de los criterios que se deben considerar para clasificar una comuna según su población flotante (AMUCH, 2019), la que no debiese considerar solo a aquella por concepto de turismo, sino que también por concepto de trabajo y estudios.

### 3.6.3. Complejidades financieras locales

Ahora bien, actualmente las municipalidades del país se enfrentan a diversos escenarios y problemáticas, en este caso, relacionados al tema financiero, lo cual está enmarcado dentro de la heterogeneidad del sistema municipal y las diferencias entre los territorios a lo largo del país. Dadas estas diferencias y los cambios que se han sucedido en el mundo durante los últimos años, es

necesario pensar nuevas formas de financiamiento del sistema municipal, considerando evidentemente la descentralización financiera del Estado hacia los niveles subnacionales, en esa misma línea considerar una reforma al FCM es imperioso considerando que es un producto de finales de la década del 70 del siglo pasado y que, por ende, respondía a un contexto social, político y económico diametralmente distinto al actual.

Y es que, los criterios e indicadores que existen para determinar la recaudación y la distribución exigen una modernización/actualización, atendiendo a las nuevas necesidades y realidades territoriales. En otras palabras, hay que generar cambios que respondan a las nuevas dinámicas y realidades territoriales de cada comuna. Según Horst (2010), la redistribución de recursos no será eficiente si no se consideran las diferencias entre las comunidades, ya que no se ajustará a las necesidades y demandas propias de los distintos territorios, es decir, a las realidades particulares.

Hoy por hoy, se ha vuelto imprescindible mejorar la distribución de este fondo, su eficiencia y la gestión de las municipalidades para la obtención más rápida de recursos. Con el fin de que el FCM cumpla su fin redistributivo de mejor manera, es necesario compensar las desigualdades entre municipalidades mejorando la equidad y la contribución al fondo (AMUCH, 2019). Asimismo, en el caso de la distribución, es necesario clarificar los sistemas de cálculos de los coeficientes, considerar los indicadores en función del gasto, incorporar las externalidades y la situación de la población flotante presente en varios territorios (Horst, 2010).

Finalmente, hay autores que plantean que el FCM no es el mejor instrumento para corregir el problema estructural de distribución de ingresos municipales, ni para subsanar las dificultades que tienen las municipalidades de menos recursos para el financiamiento de sus actividades (Henríquez & Fuenzalida, 2011; Horst, 2010). Esto debido, principalmente, a la alta dependencia que este fondo genera, ya que muchas municipalidades dependen en su mayoría del FCM como principal fuente de financiamiento.

Además, el FCM le entrega más recursos a un municipio en la medida que este genere menos ingresos (Bravo, 2014), por lo que se basa en lo que efectivamente se recauda y no en relación a su potencial de recaudación. Asimismo, la presencia de los ingresos propios permanentes en la fórmula de distribución del FCM podría llevar a un municipio a disminuir los esfuerzos de recolección de ingresos, con el objeto de obtener un mayor monto por concepto de FCM.

Ello induce a que los municipios puedan tender a adoptar una actitud más pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingreso, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente una medida de esta naturaleza pudiera traer consigo, sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulte más "cómodo" para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM. (Horst, 2010, pág. 16)

Siguiente la idea anterior, Bravo (2014)

(...) se identifican dos tipos de efectos. Un efecto ingreso, que se origina cuando un municipio recibe recursos de libre disposición -como es el caso del FCM- que desincentivan la recaudación, debido a que recaudar ingresos propios es costoso; y un efecto sustitución o incentivo, que se origina cuando la transferencia a recibir por un municipio depende negativamente de la recaudación, con lo cual se desincentiva el aumento de la recaudación, ya que si así lo hiciera disminuiría la transferencia recibida. (pág. 6)

Finalmente, en el caso de la distribución, es necesario clarificar los sistemas de cálculos de los coeficientes, considerar los indicadores en función del gasto, incorporar las externalidades y la situación de la población flotante presente en varios territorios (AMUCH, 2019).

### 3.7. EL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL EN CHILE

#### 3.7.1. Diagnóstico del capital humano municipal

La renovación de las confianzas entre el Estado y la ciudadanía se ha transformado en un imperativo en los últimos años. La coyuntura actual, que muestra una total y sostenida desafección hacia la política, ha puesto como objetivo principal la reingeniería institucional para la superación de esta etapa. En la misma línea, y entendiendo que el primer contacto ciudadano-Estado es el mundo municipal, es ahí la primera estación por intervenir, según esta lógica.

A pesar de que existen variadas teorías respecto a la situación de las municipalidades en el país, esencialmente, se ha llegado a la conclusión que el excesivo centralismo político-administrativo en Chile determina profundamente el resultado —en términos de rendimiento y efectividad— hacia los ciudadanos-usuarios. Esto adquiere sentido cuando se entiende que menos del 10% del presupuesto anual de la Nación sea distribuido a las municipalidades, sumado al factor de incapacidad de generar recursos de manera autónoma, sobre todo en las comunas donde la pobreza o la ruralidad son un tópico que considerar.

Siguiendo esta lógica, y siendo conscientes de los problemas que arrastra el municipalismo, es que en el año 2016 se da marcha al proceso de implementación de la Ley de Plantas Municipales que, a dos años de su aplicación, dejó en evidencia las falencias que se han desarrollado en los párrafos anteriores.

El diagnóstico que expone la aplicación de dicha ley permite avanzar en varios sentidos. Primero, una correcta visión sistémica, intersectorial y multinivel podría solucionar muchos de los problemas que aquí se exponen. Así, la gestión local de los asuntos públicos debe ser enfático y debe garantizar mecanismos de participación ciudadana en post del bienestar general del ciudadano, entendiendo al sistema local como un cuerpo vivo que constantemente se ajusta a las necesidades de sus actores.

De esta forma, y de manera práctica-institucional, una revisión de la Ley Orgánica de Municipalidades permitiría identificar los temas que retrasan la autonomía y modernización que necesitan los gobiernos locales. En cambio, en la actualidad, la rigidez del soporte legal de las municipalidades es funcional a la dinámica unitaria propia del país, que no responden a cabalidad a la lógica de ordenamiento subnacional propio de su rol, por tanto, logran de manera deficitaria su objetivo.

Si bien existen una serie de cuestionamientos a la hechura institucional de los gobiernos locales en Chile, también el análisis puede permitirse tomar la experiencia comparada en otros lugares para poner en la mesa un tópico sumamente relevante a la hora de hablar de modernización del sistema municipal: Gestión de Personas.

### **3.7.2. Modernización y capital humano**

El capital humano se posiciona a la vanguardia de los procesos de modernización en las instancias organizacionales a nivel mundial. Con un origen en el mundo privado, este concepto ha realzado el valor único del funcionario en el quehacer institucional público, comprendiendo que su experiencia y habilidades son tremendamente funcionales para el resultado final de una institución. Con mayor sentido, su entendimiento y aplicación se transforma en menester a la hora de hablar del municipalismo. Bajo la óptica de Brunner y Elacqua (2003), el capital humano representa una inversión en el aumento de las capacidades productivas de los funcionarios, que se traduce en un mejor producto de salida.

No obstante, urge realizar una caracterización para entender el estado de esta tendencia en nuestro país. En Chile, el volumen de capital humano se mide a través de los años de escolarización de sus habitantes. Al año 2015, y de acuerdo con las cifras del Ministerio de Educación (2018), las personas entre 25 y 64 años se encuentran, en promedio, con una escolaridad igual a 11,6 años, y en cuanto a términos comparativos, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en lo que educación superior respecta, Chile se encuentra 13 puntos porcentuales bajo el promedio.

A la luz de los datos, el capital humano es una oportunidad única para dar pie al camino del desarrollo, entendiendo la importancia del grado de profesionalización, pero sobre todo, la capacidad de generar condiciones de atracción y retención de capital humano de alta calidad.

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha logrado entender dichos fenómenos en el sector público. En términos prácticos, mediante ella se han implementado técnicas del sector privado en el sector público en materias organizacionales. Brown (2004) señala que la apertura al nuevo modelo significó un enfoque novedoso respecto a la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas, llevándolas a la creación de estrategias que generen impacto en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

Es por lo que, en nuestro país, a pesar de haber reducido la brecha de desigualdad respecto a distribución de la riqueza en los últimos 50 años, aún en la

actualidad sigue siendo un tema mayor a la hora de plantear un desafío como es acumular capital humano. Dentro de los últimos años, iniciativas como la creación de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) pretenden protagonizar dicha mirada a futuro respecto a la creación de capital humano para el país.

### 3.7.3. Impacto de la Ley de Plantas

De esta forma, AMUCH (2020) en su Informe de Plantas Municipales logra desmenuzar el impacto de la Ley de Plantas, donde se indica que las barreras administrativas, la incapacidad de hacer un diagnóstico institucional y los costos financieros mermaron la penetración y eficacia de esta normativa, sobre todo al evidenciar de manera clara las disparidades existentes entre municipalidades urbanas y rurales.

En ese sentido, uno de los factores de impacto más evidentes es la falta de profesionales con orientación a lo municipal. En efecto, uno de los mayores obstáculos que debieron sortear las municipalidades fue la exigencia de que el "75% de los nuevos cargos debían requerir título profesional o técnico, los que indefectiblemente condicionaron el ejercicio de la facultad (...)" (AMUCH, 2020, pág. 24), es decir, la capacidad de atraer y retener capital humano debidamente calificado que permita, a la larga, profesionalizar la planta municipal.

Por ejemplo, la calidad jurídica del personal municipal que prevalece con un 45,2% es la de honorarios 21.04, aun cuando el gasto en personal promedio (50,2%) se lo llevan los de régimen planta (29,3%), a la vez que el nivel de profesionalización del personal municipal alcanza, al año 2019, el 32,9% de la planta general.

Asimismo, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) ha propuesto una serie de mejoras para la implementación de dicha ley en las comunas a lo largo del país. En primera instancia, se sugiere tener claridad a la hora de aplicar los instrumentos de implementación de los reglamentos, así como también instan a redefinir el modelo de aplicación y a actualizar los estándares de medición de las tipologías comunales, ya que generaban distorsión a la hora de analizar los resultados.

Entre otras recomendaciones, señalan que se debe efectuar un seguimiento exhaustivo a los instrumentos de mejora y modernización de la gestión, con un énfasis en los ejes del capital humano y la calidad de vida laboral, sobre todo para poder atraer empleados calificados que levanten el nivel de profesionalización en las comunas del país. Sumado a esto, resulta fundamental el establecimiento de una mirada a largo plazo en temas de planificación municipal, sobre todo con un diseño estratégico que permita generar un impacto y una significativa mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Esto, generando un catastro e instrumentos que permitan medir la satisfacción en los usuarios, de forma tal que permita conocer a cabalidad la realidad y el nivel del servicio que se otorga en las distintas municipalidades a lo largo del país y, a la vez, se hace necesaria la elaboración de un plan de diseño de unidades municipales que se adecúen de mejor manera a las necesidades de la comunidad, donde se permita, en primera instancia, estandarizar procesos y en último término mejorar la gestión.

En última instancia, pero no menos relevante, la calidad de vida laboral como factor de retención de capital humano profesionalizado se vincula directamente con el recambio generacional, donde la irrupción de los *millennials* propicia una nueva forma de relacionarse y de entender la gestión pública. Nativos digitales y con una tendencia a la digitalización de la labor productiva, su incorporación presenta una serie de ventajas que se alinean con el precepto modernizador que busca el quehacer institucional público en el país (Dávila y Mitta, 2015).

### 3.7.4. Calidad de Vida Laboral y barreras del mundo municipal

Así, el tópico de la calidad de vida laboral sigue siendo sumamente relevante a la hora de captar capital humano profesionalizado, como se ha mencionado en párrafos anteriores. Dentro de sus conceptos esenciales, se encuentran una serie de dimensiones que permiten la mensura de éste, como por ejemplo las condiciones materiales, donde se encuentran las estructuras físicas o de entorno ambiental, donde importa la percepción de higiene de los espacios públicos o las condiciones ambientales del lugar de trabajo.

En esa misma línea, el clima laboral, el liderazgo de las jefaturas, los incentivos, la organización del trabajo, el tiempo, la satisfacción y la valoración, hacen que un trabajador pondere variables a la hora de escoger otra oferta laboral. Precisamente, en los gobiernos locales, el foco de la gestión de recursos humanos ha de estar a disposición de las necesidades y los requerimientos de los empleados municipales. De esta forma, la gestión del área de recursos humanos debe tener presente diseños y estructuras de incentivos a los trabajadores, haciendo que la experiencia para trabajar ahí sea adecuada. En esa línea, la flexibilidad debe primar a la hora de tratar, sobre todo, con generaciones más jóvenes.

Sin embargo, las propias barreras de infraestructura, presupuestos y falta de capital humano privan, en la mayoría de los casos, a las municipalidades de tener trabajadores profesionalizados. Respecto a esto, el Barómetro de la calidad de vida Municipal de 2019 (AMUCH), realizado con 330 municipalidades a lo largo del país permitió caracterizar el estado actual de los gobiernos locales, medidos en cinco dimensiones: liderazgo, recursos humanos, formación continua, presupuestos y recursos materiales. A saber, la dimensión que tiene mayor grado de cumplimiento es la política de liderazgo, alcanzando el 49,8% de cumplimiento. Luego, le siguen la política de recursos humanos (48,9%), la dimensión de recursos materiales (36,5%), la presupuestaria (32%) y, por último, la política de formación (24%).

Respecto a las percepciones generales se puede concluir que —y lo que se hace evidente— ninguna de las cinco dimensiones logra cumplir con el 50% en alguno de los indicadores (promediando un 38,2%). Otro dato importante, es que las grandes comunas metropolitanas y/o alto desarrollo<sup>2</sup> (tipología

2. La tipología de comunas desarrolladas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) clasifica las comunas en cinco tipos en función del continuo urbano-rural y los niveles de desarrollo que presenta. La tipología territorial se encuentra en la Resolución N°120 "Determina grupos de municipalidades de acuerdo con su tipología municipal y recursos correspondiente a las municipalidades beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, en cumplimiento de la Ley de Presupuesto del sector Público para el año 2019".

SUBDERE 1) son las que tienen el mayor nivel de cumplimiento promediado sobre el resto de las comunas de menor desarrollo.

De esta forma, las comunas mayores de mediano desarrollo tienen el segundo mayor nivel de cumplimiento sobre el promedio. En dicho caso, la dimensión de liderazgo presenta mayor porcentaje de cumplimiento (54,7%), seguida por la de recursos humanos con el 52,9%. Uno de los puntos relevantes es respecto a la destinación de recursos y la política presupuestaria, donde la mayoría de las municipalidades destina recursos a problemas focalizados de primera necesidad, por tanto, es complejo invertir en profesionalización y especialización de la planta laboral.

Este punto es fundamental para entender las disparidades que existen entre las municipalidades nacionales. A falta de una política transversal y efectiva que mire y entienda que las realidades territoriales y sociales de cada municipio son diferentes entre sí (heterogeneidad municipal), y que permita que cada gobierno local pueda participar en el diseño y en el desarrollo de políticas públicas municipales impide y, a la postre, genera o aumenta las desigualdades existentes entre las comunas evaluadas.

Siguiendo con lo anterior, las comunas semiurbanas y rurales de desarrollo bajo, representan el 29,3% de la muestra con la cual se elaboró el estudio. Según el informe, el nivel de ruralidad significa un descenso en los indicadores de evaluación, donde el nivel de formación continua representa el menor grado de cumplimiento con un 19%.

Por tanto, en la coyuntura actual, es importante incorporar un ambiente y organización que vele por la innovación, la creatividad y la presencia de trabajadores más flexibles, puesto que las demandas y la evolución generacional permiten cambios en los entornos sociales. Asimismo, es importante mencionar que en Chile existe un escaso desarrollo en materias de incorporación de las nuevas generaciones en las organizaciones, sin embargo, estos contenidos suelen ser parte de la incorporación en el sector privado.

Entonces, ¿cómo identificar y qué hacer para superar esta situación? En primera instancia, una cantidad importante de modelos de gestión municipal carecen de visión estratégica. Instituciones como el Servicio Civil, logran generar un estándar mínimo de aplicabilidad para su función, por tanto, dicha visión estratégica no está modelada a las necesidades de cada municipio, generando topes con la realidad comunal. Sin embargo, muchas de estas problemáticas —que tienen directo impacto con la calidad de vida laboral—, surgen por malformación estructural en las municipalidades.

En el caso del sector público con énfasis en gobiernos locales, no existe desarrollo académico ni investigativo, por lo que es un desafío la realización de estudios acerca de las nuevas herramientas y procesos de reclutamiento y captación de los futuros profesionales en las municipalidades, una generación que contribuirá de forma positiva en la gestión interna y externa, aportando con su alto conocimiento y manejo de las tecnologías de la comunicación e información (TIC's), para la vinculación municipio-ciudadanos, y por consiguiente, para la realización de un mejor servicio a la comunidad.



Sin duda que la temática de la profesionalización no sólo aborda temáticas propias de la institucionalidad política, ya que también existe un alto grado de responsabilidad en materia formativa, desde los establecimientos de educación superior en Chile, donde no existe una matriz destinada a la creación profesional de capital humano avanzado, a la usanza de otros países como Francia o España.

Si bien se ha logrado ampliar el acceso a la educación superior, el capital humano profesionalizado en el ámbito público se especializa en el nivel central, y no existe oferta o expertise para los gobiernos locales. Esto se explica por el déficit de contenido local en los programas de estudios, muy apegados a la estructura normativa de los años '90, por tanto, no existe conocimiento o conceptualización asociada a lo local. A su vez, la investigación académica se ha vuelto irrelevante para el día a día de los ciudadanos.

Siguiendo esa lógica, también existe un nicho de aprovechamiento y de alianza estratégica con un plan diseñado de manera óptima, con directrices desde el nivel central para con los gobiernos locales. Sin embargo, en términos estrictos, la realidad nacional es completamente diferente.

## **3.8. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

### **3.8.1. Oportunidad para acortar brechas**

En pleno siglo XXI, y en medio de una ola de avances tecnológicos que han permitido —y facilitado— la comunicación entre personas no es fútil plantear el debate sobre los impactos en la vida política y los potenciales beneficios que la inclusión digital al aparataje estatal podría proveer a la ciudadanía. Es en esta misma lógica que la transformación digital se presenta como una oportunidad única de romper con las brechas propias del mundo físico a la hora de la relación el Estado y el ciudadano, fortaleciendo así dicho vínculo y a la vez, logrando optimizar la función de servicio en términos de calidad, eficiencia y eficacia.

Precisamente en el contexto actual, caracterizado por la pandemia del coronavirus, es que el desafío se transforma en latente. Por un lado, la crisis sanitaria obligó a establecer un régimen que virtualizó forzosamente las actividades cotidianas de los ciudadanos, precipitando así el uso de la tecnología. Sin embargo, si bien existieron cambios en las lógicas laborales, el Estado y sus componentes debieron seguir respondiendo a las demandas de los chilenos y las chilenas con mayor celeridad que antes, ya que también —y a raíz de la crisis sanitaria y sus obvias limitaciones en términos de movilización y trabajo— la crisis económica no se hizo esperar.

La situación descrita anteriormente, significó un tremendo desafío a la capacidad de respuesta del Estado ante la coyuntura y, a la vez, críticas al desempeño de las diversas instituciones y sus canales digitales. De esta manera —y tal como se ha señalado en los párrafos anteriores—, la oportunidad de mejora que

representa la circunstancia actual permite pensar el problema y abordarlo desde diferentes aristas: conectividad, nueva institucionalidad y capital humano.

De todas maneras, la irrupción de la revolución tecnológica con el internet como su mayor producto es, sin duda, de los grandes avances que han mejorado el bienestar de la población mundial. Y, al margen de lo obvio que pueda parecer la inclusión de estos insumos en el quehacer institucional, el sociólogo francés Pierre Lévy entrevistado por la comunicadora Nelesi Rodríguez en 2014, menciona que el proceso más profundo que esta revolución conlleva es la reinención de la democracia en una manera multidireccional y no en un espacio único de despliegue.

Esto, ya que según cifras de SUBTEL (2016) para el año 2014, las conexiones a internet en Chile solo llegaban al 61,1% de la población; para 2015 ya había aumentado al 76,3% y para 2016 llega a 83,5%. Evidentemente, el mayor logro de esta “sociedad red” es que logra democratizar y disminuir la brecha del acceso a la información (Castells, 2006). Este desafío que significó una redirección y una nueva forma de hacer política, como también tiene implicancias directas en el espacio público, desde un punto de vista urbanístico-ciudadano (Delgado, 2011). Otro factor importantísimo es que la población rural está disminuyendo en desmedro de la urbana; para el año 2050 la ONU estima que la población residente en áreas urbanas aumentará de un 55% a un 68% (United Nations, 2018).

Es decir, la variable principal en la ecuación hace relación con la democratización de la ciudadanía, mediante la demolición de barreras propias del mundo físico. En esta línea, por ejemplo, el gobierno abierto permite establecer procesos y formas de digitalización de la gestión pública, sobre todo en los gobiernos locales. De esta forma, la digitalización ya no se asoma como una opción sino una obligación para la mejora de los procesos en la gestión pública, a modo de tener una modernización de éstos y la disponibilidad de la información.

### **3.8.2. Etapas para avanzar hacia la transformación digital**

Siguiendo lo anterior, el desafío recae especialmente en las municipalidades, por cuanto es en este nivel donde la relación entre las instituciones y la ciudadanía es más cercana, aplicando la lógica G2C (en inglés, *Government to Consumer*), y así, permitiéndoles simplificar el proceso para la mejora en términos de servicio. Sin embargo, las primeras lógicas del gobierno electrónico datan de hace más de veinte años. Sepúlveda (2017, pág. 27) menciona que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala dicho concepto como “la aplicación de tecnologías basadas en internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas”.

En la misma línea, existe un estado de desarrollo del gobierno electrónico<sup>3</sup>, que de acuerdo con Córdoba Pachón (2009) termina cumpliendo el fin último, logrando convocar a una 'ciudadanía electrónica'. De acuerdo con el autor, las etapas son:

1. Etapa inicial de información: Basada en una función básicamente administrativa, donde en primera instancia se entregará solo información para la ciudadanía.
2. Etapa de transacción: Se integran varias fuentes de información, dando entrada a que los procedimientos administrativos se rediseñen, centralicen y comuniquen para buscar eficiencia en la automatización de transacciones, otra vez a través de sitios en Internet que facilita el ente público.
3. Etapa de consolidación: En esta se busca redefinir el alcance de lo manual y lo automático a nivel administrativo y de servicio al ciudadano. De esta manera, se realiza una integración vertical de procesos automáticos y administrativos en busca de eficiencia, dando entrada a la aparición de portales de servicios en línea.
4. Etapa de "Ciudadanía Electrónica": Integración horizontal de procesos y servicios que llega a generar un ambiente donde los ciudadanos, confiados en la seguridad y confidencialidad dentro de la utilización de estos medios electrónicos, tienen el poder para monitorear el desempeño de servicios públicos en línea y modificarlos si es necesario, entregando así una posibilidad de que las personas actúen también dentro de los aparatos públicos, de la forma más efectiva posible. A esto Layne y Lee (2001) denominan "ciudadanía electrónica".

De esta manera, los esfuerzos han de enfocarse a la modernización y la transparencia de la gestión pública (tanto a nivel central como local). En estos términos, Gladys Rodríguez (2004), Porrúa (2004) y Naser & Concha (2011) entienden que la participación del ciudadano (o del usuario, en términos de la prestación de un servicio) es clave para la intervención digital en el mundo público.

Así, Mauricio Bouskela (2016) nos habla de los retos que supone la transición al e-gov, mencionando que lo fundamental yace en la capacidad que tengan los gobiernos locales para involucrar a los ciudadanos en los procesos políticos y en la toma de decisiones, además de la mejora en la capacidad de respuesta desde la administración pública a las demandas ciudadanas.

---

3. Cabe destacar la diferencia entre gobierno electrónico y gobierno abierto: mientras que el primero hace relación al hecho de la inclusión de medios electrónicos y /o digitales destinados a la mejora de entrega de servicios a los ciudadanos, el segundo hace relación a la utilización de dichos medios para fines de transparencia y rendición de

Siguiendo la línea de Gladys Rodríguez (2004; págs. 9 – 10), propone principios para la aplicación de la transformación digital y el gobierno electrónico:

1. Transformador y renovador: El gobierno electrónico como medio, debe ser una alternativa conveniente a la hora de poder entregar servicios a la ciudadanía, siendo este una nueva forma de operación por parte de la administración pública mediante la utilización de las TIC. El gobierno electrónico debe brindar al utilizar las herramientas tecnológicas brinda insumos probados, por lo que su acción debe presentar una alternativa positiva e igualitaria para la ciudadanía. Todo lo anterior se presenta como tal en “acceso que el Estado posibilita a todos los ciudadanos a los servicios en forma electrónica, considerando una dimensión geográfica (dónde se accede), una social (quién accede) y una horaria (cuándo se accede), y asegurando que dichas dimensiones sean equitativas” (Ídem, págs. 9-10)
2. Fácil de usar: Este principio presentado por la autora, señala justamente que el acceso a los canales que brinda el servicio público mediante las TIC “sean simples y sencillas, evitando confusiones y tramites complejos” (Ídem, págs. 9-10)
3. Conveniente: Este principio apunta a que el gobierno electrónico sea un beneficio entregado a la ciudadanía mediante la utilización de las TIC, y que como tal “sea superior que de obtenerlo de forma presencial en las dependencias públicas” (Rodríguez, 2004: págs. 9 – 10). En otras palabras, el medio electrónico debe situarse por encima del medio tradicional en como el ciudadano, entregando una óptima relación G2C.

### 3.8.3. Transformación digital e Institucionalidad

Si bien la discusión sobre modernización del Estado fue un tópico de discusión durante los primeros momentos de la vuelta a la democracia en 1990, no fue hasta el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000 - 2006) que se habló en términos concretos sobre ésta. Sin embargo, el proceso solo fue pensado en el estado actual —de ese entonces— de la coyuntura, es decir, sin una revolución tecnológica de por medio.

Durante muchos años, y siendo transversal a los gobiernos democráticos desde fines de los años '90, la ausencia de un proyecto sólido de modernización mermó las sólidas bases de relación entre ciudadano y Estado. Por lo que, desde un tiempo a esta parte, se ha buscado, aprovechando el boom tecnológico en nuestro país (cifrado en altas tasas de conectividad, acceso a internet, nivel de digitalización, entre otras), dar pie a un proceso completo de transformación.

De esta forma en Chile, la división encargada de la transformación digital del Estado está en manos de Gobierno Digital, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que tiene por misión coordinar y asesorar

a los órganos e instituciones del Estado, en el diseño, implementación y uso de estrategias digitales y tecnológicas para la mejora de la gestión y entrega de servicios.

A modo general, el primer paso para una reforma estructural que lleve a la digitalización, es que la institucionalidad y el marco normativo del país lo lleve a cabo como una política de Estado; como se mencionó anteriormente, Gobierno Digital ha impulsado una agenda programática relacionada a satisfacer las necesidades de las distintas dependencias del poder central en esos temas. El marco normativo, para este caso, fue dado en el mes de noviembre del año 2019, donde se promulgó la Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado, la cual tiene como plazo máximo para su completa entrada en vigencia, cinco años desde su publicación, es decir para el año 2024.

#### **3.8.4. Barreras para la Transformación Digital en el mundo municipal**

Pero ¿es esta realidad también aplicable a los gobiernos locales? En esta línea, es relevante ahondar en los conceptos de transformación digital en las municipalidades. En primera instancia, no todas las autoridades locales se encuentran en condiciones de implementar un protocolo de digitalización en sus respectivas municipalidades, dada las dispares condiciones de infraestructura y de presupuestos existentes ya mencionados en los apartados anteriores.

Se hace evidente que existen ciertas barreras a la hora de la implementación. De manera sencilla, Mario Waissbluth y Rossana Costa (2007) señalan que las estructuras existentes (presupuestos existentes, baja profesionalización de la planta y los diversos conflictos de interés) dificultan el proceso de modernización de las municipalidades; en nuestro país, el promedio de profesionalización del personal municipal solo llega al 31,55% del total. (AMUCH, 2019).

Asimismo, la alta dependencia del Fondo Común Municipal por parte de las administraciones locales (AMUCH, 2015) da cuenta de la incapacidad de generación de recursos propios permanentes, que se conecta con la realidad de las comunas del país: la concentración de focos económicos en grandes urbes por sobre aquellas con características rurales, además en las zonas de menor desarrollo con presencia de importantes núcleos productivos extractivistas, las empresas tributan correspondiente al lugar donde se encuentra la casa matriz y no donde desarrollan sus labores productivas, concentrando así los ingresos en zonas urbanas.

Esto, se conecta con el excesivo centralismo que limita la capacidad de responder a las necesidades de los gobiernos subnacionales y la ineficiente focalización de recursos y subsidios (Fleurke & Hulst, 2006), por lo cual se hace menester resolver la situación que otorgue un mayor campo de acción con financiamiento a dichas entidades para la generación de gobiernos locales.

En la misma lógica, es importante señalar que, al margen de la relevancia de los presupuestos, la capacitación del personal es extremadamente decisiva a la hora de tener un municipio digitalizado. El usuario digitalizado ahora espera más de su gobierno local, el cual debe procurar responderle de manera expedita, logrando solucionar el problema y mejor aún, de manera presente las 24 horas del día.

La adaptación digital también pasa por un cambio de paradigma en la cultura organizacional de las municipalidades y sus trabajadores, en general, reglados por el modelo de los años '90, el cual se sostenía en la presencialidad y la gestión burocrática. Al futuro, considerando los tópicos mencionados anteriormente, la gestión de capital humano se posiciona de manera elemental para un cambio en las tareas, avanzando en poco tiempo más hacia un proceso de reconversión laboral.

Primero, debido a la captura de jóvenes talentos —y con ello, los incentivos para su estadía— conllevan un nuevo acople de la generación novel que, por temas formativos, tiende a colisionar con las generaciones mayores. Por tanto, la adaptación de la generación *millennial* al contexto laboral y viceversa, es pieza clave para el futuro de la transformación digital.

Otro de los temas relevantes a considerar, son las características propias de la gestión municipal, para su paso a la transformación digital. En primera instancia se requerirá de un sistema complejo, es decir: integrado y multiplataforma que tenga datos al instante y que funcione de manera mancomunada con un sistema nacional de información. De eso, se desprende que la gestión ha de ser flexible en términos administrativos, de manera tal que permita adaptarse al usuario.

En esa misma línea, la automatización de los procesos se yergue como la punta de lanza para el éxito de la transformación, donde la inteligencia artificial cumple un rol fundamental para el funcionamiento de ésta. Así, y considerando que existe un público hipersegmentado de necesidades múltiples y que requiere respuestas inmediatas, la capacitación del personal en términos de digitalización y trabajo con sistemas de respuesta automática para tales propósitos se vuelve absolutamente urgente y necesario. De todas formas, el proceso de modernización y transformación digital es un tema relevante que debe plantearse en términos de una nueva institucionalidad que otorgue una mayor democratización a los ciudadanos del país.

## 4. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

### 4.1. CUANTITATIVO Y DOCUMENTAL

Este estudio se sustentó en el análisis de los datos de diversas encuestas aplicadas por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) durante el año 2020. Éstas abordaron diferentes áreas de la modernización de la gestión pública, como el Estatuto Administrativo para Funcionario Municipales, Tecnologización, Participación Ciudadana, Calidad de Vida Laboral, entre otros temas. A continuación, se detallan las encuestas mencionadas y sus respectiva aplicación y metodología.

#### 4.1.1. Encuesta Nacional sobre Modernización del Sistema Municipal

Encuesta Nacional sobre Modernización del Sistema Municipal (Julio 2020), se aplicó a 1.174 funcionarios(as) municipales, de los cuales el 53,2% son mujeres y 46,3% hombres. La encuesta consistió en caracterizar las percepciones generales de opinión de funcionarios de gobiernos locales del país en relación con la gestión municipal considerando sus actuales instrumentos de planificación, necesidades y brechas de modernización considerando el actual funcionamiento de los gobiernos locales del país.

#### 4.1.2. Encuesta Nacional sobre Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales Ley N°18.883

Encuesta Nacional sobre Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales Ley N°18.883 (Septiembre 2020), se aplicó a 410 funcionarios(as) municipales, de los cuales el 58,8% son mujeres y 41,2% hombres. La encuesta consistió en caracterizar las percepciones generales de opinión de funcionarios de gobiernos locales del país en relación con el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales de la Ley 18.883 cuya relevancia radica respecto a la ley reglamentaria que están jurídicamente sometidos los funcionarios municipales. Se consultó respecto a dimensiones claves como: las normas generales, capacitaciones, promociones, jornada laboral, remuneraciones y asignaciones, responsabilidad administrativa y prestaciones sociales.

#### 4.1.3. Encuesta de Nueva Institucionalidad Pública Local

Encuesta de Nueva Institucionalidad Pública Local (Noviembre 2020), se aplicó a 1.150 funcionarios (as) municipales, de los cuales el 55,2% son mujeres y 44,8% hombres. La encuesta consistió en caracterizar las percepciones generales de opinión de funcionarios de gobiernos locales del país con relación a la temática de modernización del Estado, considerando su actual estado y las proyecciones a futuro, asimismo se consultó por las distintas reformas aplicadas al sistema municipal, sobre procedimientos de la normativa pública local y la vinculación pública-privada respecto a la gobernanza territorial.

#### 4.1.4. Encuesta Nacional de Participación Ciudadana

Encuesta Nacional de Participación Ciudadana (Noviembre 2020), se aplicó a 1.255 personas, de los cuales el 53,3% son mujeres y un 46,7% hombres. La encuesta consistió en una aproximación a las percepciones generales de opinión que tiene la ciudadanía respecto a la participación ciudadana en general, considerando aspectos procedimentales de la participación, evaluación de la confianza de distintas instituciones cómo también los limitantes que considera la ciudadanía respecto a su rol activo en la democracia chilena.

#### 4.1.5. Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida Laboral de funcionarios Municipales

Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida Laboral de funcionarios Municipales (Diciembre 2020), se aplicó un cuestionario de 46 preguntas a 455 funcionarios(as) municipales, de los cuales el 56,7% son mujeres y 43,3% hombres. La encuesta consistió en la caracterizar las percepciones generales de opinión de funcionarios de gobiernos locales del país con relación a la calidad de vida laboral de éstos en sus respectivas municipalidades.

### 4.2. Cualitativo y participativo

Para este estudio se realizaron diversas mesas de trabajo relacionadas a la Nueva Institucionalidad del Estado, donde se abordaron materias Constitucionales, Financieras, además de abordar áreas como Capital Humano, Participación Ciudadana Comunidad, Justicia Local y Agenda Digital. Además, se realizaron cuatro seminarios, entre los días 22 hasta el 29 de enero de 2021, cuyas áreas de desarrollo fueron: Constitucional, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Capital Humano y, Participación Ciudadana. En su participación, estuvieron actores como Ministros de Estado, Subsecretarios, Senadores, Diputados, Jefes de Servicio, Intendentes, Gobernadores, Alcaldes(as), Directivos, Funcionarios(as) Municipales, Académicos, representantes de las Asociaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes se conectaron telemáticamente al evento haciendo extensiva su difusión a nivel nacional.

#### 4.2.1. Mesas de Trabajo NIE

Mesa Constitucional: Consistieron en 34 reuniones desde el 7 de abril hasta el 14 de diciembre de 2020, con un promedio de 4 sesiones por mes, en donde se abordaron temas como Fiscalización Municipal, Naturaleza Jurídica de las Municipalidades, Atribuciones y Competencias, Autonomía municipal, Gobernanza y Participación Ciudadana, Responsabilidad de los Alcaldes, Financiamiento municipal y Probidad, además de revisar en diversas sesiones planes de trabajo, minutas y acuerdos de reuniones anteriores. Cabe mencionar que dentro de esta mesa concurrieron destacados abogados quienes en un alto nivel de debate de ideas, compartieron sus experiencias adquiridas desde el mundo local, la academia y la magistratura, lo que permitió obtener una propuesta consensuada desde distintos puntos de vista.



**Mesa Financiera Municipal:** 6 sesiones que comenzaron el 6 de agosto y se extendieron hasta el día 8 de septiembre de 2020, considerando un encuentro cada una sesión cada 7 días. En esta mesa se abordaron materias relacionadas a Ingresos Municipales, Fiscalización Contraloría General de la República, Plan de Gestión de Recursos Propios e Iniciativas Legislativas hacia el perfeccionamiento del sistema financiero-municipal. Cabe mencionar que dentro de esta mesa concurrieron directores y directoras municipales desde distintas comunas del país, aperturando el debate sobre temas específicos lo que fue enriquecido con experiencias exitosas que se fueron transmitiendo cada sesión entre distintas realidades municipales (tipologías comunales) lo que permitió obtener una radiografía municipal actualizada además de determinar las brechas presentes en este ámbito.

**Observatorio Legislativo:** Nueva Institucionalidad del Estado (NIE): Se realizaron 8 reuniones desde el 23 de junio hasta el 8 de septiembre de 2020 con una periodicidad de 14 días entre cada sesión. Se abordaron temas como la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, la Potestad normativa, Fiscalización Municipal, además del debate más coyuntural sobre reelección de autoridades y teorías de las Gobernanzas, en vista del próximo proceso constituyente. Cabe mencionar que en este Observatorio se realizó una invitación a abogados y abogadas que actualmente cumplen funciones en diferentes direcciones municipales, alcanzando un debate de ideas y de experiencias que permitieron entrelazar la aplicación práctica del Derecho en la visión integral de la función municipal.

#### 4.2.2. Mesas de Trabajo Comunidades

Mesa ampliada Observatorio Financiero – SECPLA: Constó de 5 reuniones, la primera el día 19 de agosto y la segunda el 27 de agosto de 2020. En estas sesiones se trataron temas de Presupuesto Base Cero y la coordinación entre diferentes unidades municipales en materias relacionadas a la gestión financiera municipal. Cabe mencionar que en torno a esta mesa ampliada, se realizó una invitación a Directores de administración y finanzas además de Secretarios de Planificación comunal, junto a sus equipos de trabajo, lo que permitió coordinar ambas unidades municipales sobre espacios de trabajo común dentro de los municipios, en vista de fortalecer la gestión municipal.

Mesa Justicia Local: constó de 11 reuniones, desde el 29 de abril extendiéndose hasta el 14 de octubre 2020, con un promedio de dos reuniones al mes. En éstas, se abordaron temas como la Naturaleza Jurídica de los Juzgados de Policía Local (en adelante “JPL”), Procedimientos de los JPL, Rol de los Secretarios Abogados, Estructura Básica de los JPL Cabe destacar de estos encuentros la metodología utilizada, la cual recogió de manera especial las experiencias de Jueces de Policía Local y de Secretarios Municipales de diversas comunas del país, las que permitieron orientar el debate bajo un marcado enfoque territorial pero con un alto enfoque hacia la labor social que dispone la administración de justicia en cada localidad, lo que permitió comprender en profundidad sus ideas y opiniones, además de generar un enriquecedor debate sobre una futura propuesta hacia una justicia local más cercana y moderna.

**Observatorio de Análisis Financiero Municipal:** Consistió en 18 encuentros que iniciaron el 2 de abril y se extendieron hasta el 22 de diciembre de 2020. En estas reuniones se abordaron: racionalización de gastos, aproximaciones de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), situación frente a la Pandemia por COVID-19 y Fondos Solidarios I-II, FIGEM, Ley de Incentivo al Retiro de Funcionarios Municipales, entre otros temas de debate coyuntural. La metodología utilizada permitió compartir entre sus asistentes conocimientos y experiencias, contribuyendo de manera activa y participativa a la aplicación de conocimientos prácticos en materia financiera municipal además de incorporar la participación de la División de Municipalidades de SUBDERE lo que además respaldó la entrega de información cuantitativa oficial para alcanzar el debate técnico sobre la base del reconocimiento de la heterogeneidad del territorio.

**Observatorio Legislativo Agenda Digital:** 5 reuniones que iniciaron el 28 de abril hasta el 3 de diciembre de 2020. Se abordaron temas relacionados a la pandemia por COVID-19, Ordenanzas Municipales, trabajo a distancia, además de abordar diversos Proyectos de Ley en trámite. Cabe mencionar que en este Observatorio, se contó además con la participación de destacados invitados desde la academia y SUBDERE quienes permitieron retroalimentar el debate de ideas de cada sesión. Por su parte, el Observatorio Legislativo logró motivar a profesionales que hasta ahora no habían participado de debates jurídico-municipales, lo que permitió por una parte conectar de manera real y concreta a distintos abogados y abogadas en el país para luego, generarse entre ellos redes de contacto que orientaron la solución de conflictos en cada municipalidad, alcanzándose una nueva forma de ejercer la práctica jurídica municipal, más cercana y de comunicación más inmediata de la mano con el trabajo colaborativo y la asociatividad.

### 4.2.3. Seminarios

Se realizaron 4 seminarios, iniciando el 22 hasta el 29 de enero de 2021, las áreas de desarrollo fueron: Constitucional, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Capital Humano y Participación Ciudadana. En su participación, estuvieron actores como Ministros de Estado, Subsecretarios, Académicos, Asociaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil.

**Mesa Constitucional:** realizada el día 29 de enero de 2021, donde expusieron: Sra. Pilar Cuevas en representación del Sr. Rodrigo Delgado, Ministro del Interior y Seguridad Pública; Sra. María Paz Troncoso, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo; Sr. Mario Olavarría, Presidente de AMUCH y Alcalde de la Municipalidad de Colina; Sr. David Sandoval, Senador; Sra. Luz Ebensperger, Senadora; Sr. Bernardo Berger, Diputado y; Sr. César Rojas, Prosecretario de AMUC. Se abordaron temas relacionados a la importancia de las municipalidades en la calidad de vida de los ciudadanos. Necesidad de dar una nueva institucionalidad a las municipalidades y la importancia de las municipalidades en la determinación de las políticas públicas.

**Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades:** realizada el día 22 de enero de 2021, expusieron: Sr. Mario Olavarría, Presidente de AMUCH; Sr. César Rojas, Prosecretario de AMUCH; Sr. Enrique Navarro, Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile y en la Universidad Finis Terrae. Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Finis Terrae; la Sra. Pilar Cuevas, Jefe de División de Municipalidades y; el Sr. Felipe Contreras, Integrante Mesa Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Central. Se abordaron temas relativos a: la Potestad Normativa Municipal, la necesidad de reconocer la heterogeneidad municipal, y la necesidad de una nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diagnóstico y principales propuestas de cambio.

**Mesa de Capital Humano:** realizada el día 27 de enero de 2021, expusieron: Sr. Jaime Belloio, Ministro Secretario General de Gobierno; Srta. Macarena Villanueva, Integrante Mesa Capital Humano; Representantes de Asociaciones de Funcionarios: Sr. Miguel Ángel Gómez, Presidente UFEMUCH, Sr. Ramón Chanqueo (ASEMUCH), Sr. Víctor Mora (UFEMUCH) y; el Sr. Rodolfo Burmeister Valenzuela, Abogado, Magister en Filosofía Política, de la Universidad de Santiago de Chile. Miembro de la Asociación de Derecho Constitucional. En esta mesa, se abordaron temas relacionados a: Capital Humano municipal. Hacia un nuevo estatuto para funcionarios municipales; Necesidad de modernizar el estatuto administrativo para perfeccionar la carrera funcionaria; Necesidad de un nuevo Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Diagnóstico y principales propuestas de cambio.

**Mesa de Participación Ciudadana:** realizada el día 29 de enero de 2021, expusieron: Sr. Emarco Hantelmann, Subsecretario General de Gobierno. Ministerio Secretaría General de Gobierno; la Srta. Graciela Correa, Integrante Mesa Participación Ciudadana y; el Sr. Emilio Garrote, Abogado. Doctor en Derecho. Magister en Derecho Público de la Universidad de los Andes. Chile. Miembro de la Asociación de Derecho Constitucional Académico de Teoría del Estado. Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. En esta mesa, se abordaron temas relativos a: Participación ciudadana como mecanismo para fortalecer la democracia; Participación ciudadana como un elemento esencial en la gestión municipal y; Gobernanza y participación ciudadana.

## 5. DESARROLLO Y ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS

En el siguiente apartado, se presenta un análisis de diversas encuestas realizadas por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), entre ellas se encuentran: Encuesta Nacional de percepción de funcionarios municipales respecto a la actual gestión de los municipios del país; Encuesta de nueva Institucionalidad Pública y Local; Encuesta Nacional sobre percepción y participación ciudadana en las comunas; Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida

Laboral de funcionarios públicos; Encuesta taller Estatuto Administrativo para funcionarios municipales Ley N°18.883 y; Encuesta Nacional a funcionarios públicos municipales.

Así, con el objetivo de relevar la importancia del proceso de modernización de la institucionalidad pública y local chilena, se consideraron las siguientes aristas de análisis sobre las encuestas mencionadas: Modernización de la Gestión Municipal; Tecnologización; Bienestar y Calidad de Vida Laboral; Capital Humano; Participación Ciudadana; Estatuto Administrativo e; Impactos de la Modernización.

## 5.1. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Según la Encuesta de Nueva Institucionalidad Pública y Local (AMUCH, 2020), se consultó a los funcionarios municipales sobre su apreciación de la modernización de distintas instituciones del Estado. Se pudo apreciar que el 20,7% considera que el Gobierno Central se encuentra con los niveles más bajo de modernización. Las municipalidades ocupan el segundo puesto de menor modernización con el 19%. En tercer lugar, el Estado en general converge en el 18,6% de los encuestados. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentra gobiernos regionales donde solo el 12,7% considera que se encuentra en la menor escala de modernización. Un dato revelador sobre la apreciación de funcionarios respecto a sí es necesario mejorar la coordinación del nivel central con el nivel local en la implementación de políticas y programas, el 99,5% manifestó que sí es necesario y solo el 0,5% declaró que no.

Para los funcionarios municipales, el 74,2% cree que la modernización de la institucionalidad tendrá “Mucho impacto” en mejorar la percepción ciudadana sobre el sistema municipal, en particular, seguido por un 20,6% que estima que tendrá un “Mediano impacto”, mientras que solo un 5,2% expresa que esto tendrá “Poco impacto” o “Sin impacto”. Además, con relación al impacto que tendría la modernización del sistema municipal ejemplificado a través de una escala de 1 (sin impacto) a 4 (mucho impacto) en el desarrollo de las comunas, en consideración de la participación ciudadana territorial el 71,9% menciona que tendría “Mucho impacto”, el 22,7% expresa “Mediano impacto”, el 5,0% “Poco impacto” y un 0,3% “Sin impacto”.

Por su parte, el 32,2% de los funcionarios están “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo” respecto a la afirmación “El Estado ha impulsado una modernización exitosa que permite a las Municipalidades ajustar la gestión municipal a la realidad de cada comuna para así brindar mejores servicios a los vecinos”. Sumado a lo anterior, el 94,6% de los funcionarios encuestados está “Muy de acuerdo” o “De acuerdo” en que “Las distintas realidades de las comunas según su nivel de desarrollo y la falta de recursos en las Municipalidades representan uno de los principales aspectos que perjudican la calidad de los servicios municipales entregados a los vecinos”. Así, el 96,5% está “Muy de acuerdo” y “De acuerdo” en que “La modernización de los municipios permitirá mejorar la percepción de los vecinos respecto a los servicios que se les brindan”.

En la Encuesta Nacional de percepción de funcionario municipales respecto a la actual gestión de los municipios del país (AMUCH, 2020) se pudo analizar

si la modernización ha contribuido en solucionar problemas de la gestión local, el 56,8% de los funcionarios encuestado declaró estar “en desacuerdo o muy desacuerdo”, mientras que un 30% declaró estar “de acuerdo o muy de acuerdo” con la capacidad resolutive de problemáticas locales en los planes de modernización. En esa misma línea, el 49,9% manifiesta que el municipio es “eficaz o muy eficaz” en otorgar soluciones a problemáticas de la comuna, un 39,8% afirmó que es “medianamente eficaz” y un 10,2% expresa que es “poco o nada eficaz.”

## 5.2. TECNOLOGIZACIÓN EN LA GESTIÓN.

La misma encuesta, revela datos en materia de tecnologización de los municipios, se consultó a funcionarios municipales respecto a la preparación de sus municipalidades para impulsar procesos de transformación digital, el 42,8% considera que está “medianamente preparado”, el 32,9% afirma que está “muy preparado o preparado”, mientras que el 24,3% considera que está “poco preparada o nada preparada”. Con relación a la unidad en la que trabajan los funcionarios y si su funcionamiento mejorase si se digitalizaran algunos procesos, el 98,8% de los funcionarios contesta afirmativamente y solo el 1,1% manifiesta lo contrario. Sin embargo, cuando la pregunta apunta a la preparación de los funcionarios para trabajar con nuevas tecnologías digitales, el 48,2% manifiesta que se siente medianamente preparado, el 28,6% muy preparados o preparados y finalmente el 23,2% poco preparados o nada preparados.

Sin embargo, el 82,9% de las personas están “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con el hecho de que, por ejemplo, una mayor aplicación tecnológica en los procedimientos de participación implicaría su aumento. Y en esta misma línea, al consultarles a los funcionarios sobre el impacto que tendría la modernización en acelerar la transformación digital de las municipalidades, el 77,7% menciona que tendría mucho impacto mientras que solo el 2,3% estima que tendría “Poco impacto”. Asimismo, el 75,8% menciona que un proceso modernizador mejorará la vida laboral a nivel municipal.

## 5.3. BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA LABORAL

Por otra parte, en materias de bienestar y calidad de vida laboral, el 66,8% manifestó que está de acuerdo o muy de acuerdo con que la institucionalidad municipal impulsa programas y planes que buscan el fortalecimiento del bienestar y calidad de vida laboral de sus funcionarios, al contrario, el 26,4% explicitó que está en desacuerdo o muy desacuerdo y el 6,8% no contesto o no sabe. En esa misma línea, se consulta a los encuestados sobre si las capacitaciones entregadas a los funcionarios municipales logran mejorar la gestión municipal, es decir si tienen un impacto positivo el quehacer local, un amplio 85,1% afirma estar muy de acuerdo o de acuerdo, en cambio el 14,9% manifiesta estar en desacuerdo o muy desacuerdo.

La Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida Laboral de funcionarios municipales (AMUCH, 2020), revela que El 67,9% de los funcionarios encuestados a nivel nacional manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “Su deseo es permanecer en la institución sin que se modifique su contrato.”. Por su parte, el 32,1% está “Muy en desacuerdo”, “En

desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación. A nivel nacional, el 96,5% de los funcionarios manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “Espera hacer carrera funcionaria.”, mientras que el 17,6% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación.

El 65,6% de funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” respecto a que el comité de bienestar municipal propicia beneficios y condiciones de mejora de la calidad de vida laboral y familiar de funcionarios/as. En cambio, el 25,1% está “en desacuerdo o muy desacuerdo” con dicha afirmación. El 9,3% no sabe.

#### **5.4. CAPITAL HUMANO, ATRACCIÓN Y CARRERA FUNCIONARIA**

Sobre la retención o atracción de capital humano, se pudo apreciar que el 62% de los funcionarios encuestados manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “En este municipio hay una alta rotación de funcionarios.”. Por su parte, el 38% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación. Aunque, el 84,2% de los funcionarios encuestados manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “Los funcionarios conocen el proyecto de comuna de la actual administración comunal.”. Por su parte, el 15,8% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación.

Sin embargo, la vinculación funcionaria con el proyecto municipal es fundamental para la entrega de un buen servicio y cumplimiento de metas, es por ello que a nivel nacional, el 92,3% de los funcionarios manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “Las metas de desempeño se cumplen a cabalidad en este municipio.”, mientras que solo el 7,7% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación. Además, el 91,4% de los funcionarios encuestados manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “Los funcionarios participan activamente en el cumplimiento de las metas de desempeño.”. Por su parte, el 8,6% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación.

A lo anterior, el 88,4% de los funcionarios encuestados manifestó que están “Muy de acuerdo”, “De acuerdo” o “Poco de acuerdo” con que “La dirección del municipio es democrática y escucha a los funcionarios”. Por su parte, el 11,6% está “Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo” o “Poco en desacuerdo” con la afirmación.

#### **5.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

En materias de participación ciudadana, según la Encuesta Nacional sobre percepción y participación ciudadana en las comunas de Chile, a nivel general, el 88,8% de los ciudadanos expresa que están “de acuerdo y muy de acuerdo” en que “los chilenos y chilenas están interesados por informarse y participar en la gestión de las instituciones del Estado”. En consideración de tres variables consultadas a las personas en cuál de éstas considera qué impacta negativamente en el interés de la ciudadanía en querer participar, el 54,3% manifestó

que es “la desconfianza en las instituciones políticas y en la gestión del Estado”, en segundo lugar, con el 28,4% se encuentra la “falta de educación cívica” y en tercer lugar con el 17,3% “ser una sociedad muy individualista”.

Los participantes de la encuesta anteriormente mencionada, sobre cuáles son los principales impedimentos de participar en las instancias de participación ciudadana que ofrece la municipalidad de su comuna, el 44,9% manifestó que “los días y horarios en que se desarrollan las actividades de participación”, seguido del 33,3% de “la desconfianza en que mi opinión será tomada en cuenta”, el 14,2% en “el poco interés de los demás vecinos de la comuna en querer participar también” y finalmente con el 6,8% “las largas distancias a recorrer en las comunas para poder asistir a las distintas instancias de participación”.

En la misma relación con el párrafo anterior, respecto qué tan de acuerdo están los funcionarios que los Concejos de la Sociedad Civil (COSOC) de su comuna logra representar las diversas organizaciones existentes en el territorio, el 61,9% expresó estar muy de acuerdo o de acuerdo con la información y, solo el 38,1% se manifestó en desacuerdo o muy desacuerdo. El 96% de los funcionarios consideran que los municipios deben abrir más espacios de participación para sus vecinos y vecinas.

## 5.6. ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES

En datos relacionados con la modernización del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en la Encuesta taller para funcionarios municipales sobre la Ley N°18.883 (AMUCH, 2020), el 78,3% de funcionarios/as municipales declaró no haber participado de ninguna inducción al momento de ingresar a trabajar en su municipio, consultado aquel porcentaje si en su opinión un proceso de inducción hubiera permitido una adaptación “más rápida” a su puesto de trabajo el 93,5% afirma estar “de acuerdo o muy de acuerdo”. Además, el 95,8% de funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” que las capacitaciones permiten mejorar las condiciones laborales al interior del municipio, y que, El 98,3% de funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” en que la construcción del plan de capacitación anual debiese contemplar la participación de funcionarios/as municipales.

Siguiendo la línea de la encuesta anterior, sobre el mecanismo de evaluación funcionaria, el 62,6% de funcionarios/as municipales está en “desacuerdo o muy desacuerdo” en que el sistema de calificaciones actual permite evaluar el real desempeño del funcionario/a municipal. En cambio, el 33,6% está de “acuerdo o muy de acuerdo” en que el sistema de calificación su mide el desempeño actual del funcionario. El 3,9% no sabe. Ahora bien, en materias de flexibilidad laboral, el 87,6% de funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” en que, considerando el proceso de modernización municipal, una mayor flexibilidad laboral, fortalecería el desempeño de sus funcionarios y el logro de metas laborales en el municipio. Además, el 77,0% de los funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” en que el trabajo a distancia tendría impacto positivo en su calidad de vida laboral. En cambio, el 19,2% está “en desacuerdo o muy desacuerdo” con esa afirmación.



En cuanto a los procedimientos de investigación frente a las faltas funcionarias, el 52,0% de funcionarios/as municipales está en “desacuerdo o muy desacuerdo” en que el funcionario que actúa como fiscal en procesos de investigaciones sumarias y sumarios administrativos tiene la preparación adecuada para llevar a cabo la tarea encomendada. En cambio, el 37,3% está “de acuerdo o muy de acuerdo” en que el funcionario tiene la necesaria preparación para la tarea. El 10,7% no sabe.

## 5.7. IMPACTOS DE LA MODERNIZACIÓN

Ahora bien, en relación al impacto tendría la modernización institucional en el trabajo que realizan los empleados públicos, el 97,4% de funcionarios/as municipales está “de acuerdo o muy de acuerdo” en que el actual Estatuto Administrativo debería actualizarse en relación a las necesidades actuales de los funcionarios y las municipalidades, a la vez que el 98,3% está “De acuerdo” o “Muy de acuerdo” en que la construcción del plan de capacitación anual debiese contemplar la participación de funcionarios/as municipales”, es decir, que tendría un impacto positivo en el involucramiento y participación de los trabajadores del sector público en temas administrativos y de gestión.

En cambio, en la Encuesta Nacional a funcionarios públicos municipales (AMUCH, 2020), se menciona si los planes de modernización implementados por el Estado si estos han permitido resolver los problemas de la gestión municipal, El 55% de funcionarios públicos considera que los planes de modernización implementados por el Estado no han permitido resolver los problemas de la gestión municipal. Aunque, en consideración de la actual estructura municipal permite resolver los distintos problemas de la comuna de manera adecuada: El 60,6% de los funcionarios/as considera que sí. Considerando la incidencia que tiene el Plan de Desarrollo Local (PLADECO) en la gestión municipal: El 58,5% de los funcionarios/as está “de acuerdo y muy de acuerdo” en que se utiliza en su municipio. En cambio, el 30,7% está “en desacuerdo y muy desacuerdo” con la afirmación, es decir no lo utilizan en la gestión municipal. El 10,8% no sabe o no respondió la pregunta.

Finalmente, modernizar la institucionalidad traería consigo beneficios en cuanto a la eficiencia de los funcionarios municipales, ya que el 87,6% está “De acuerdo” o “Muy de acuerdo” en que una mayor flexibilidad laboral fortalecería su desempeño y la consecución de metas laborales en las municipalidades.

## 6. DESARROLLO Y ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

En el siguiente apartado, se detallan los resultados obtenidos del trabajo con las diversas mesas realizadas por AMUCH para el desarrollo de este estudio, vinculado a la Nueva Institucionalidad del Estado. En ellas, se abordaron temáticas como: el Estatuto Administrativo para Funcionario Municipales, Tecnologización, Participación Ciudadana, Calidad de Vida Laboral, entre otros temas, que permiten avanzar en la modernización de la gestión pública.



## **6.1. MESA CONSTITUCIONAL**

Como ya hemos señalado, las reformas constitucionales deben apuntar, perfeccionar y profundizar la autonomía administrativa y permitir la modernización de las municipalidades en Chile, dotándolas de mayores recursos financieros, humanos y tecnológicos, además de reconocer aspectos fundamentales como la heterogeneidad territorial, que fortalezca la participación ciudadana hacia la mayor igualdad posible en la calidad de la prestación de servicios, entre otros elementos en pro de hacer real la creación de condiciones sociales para que las personas logren su mayor realización espiritual y material posible, que es el fin último del Estado.

Es importante señalar que, siguiendo a la doctrina mayoritaria en la materia, no es propio de un texto constitucional desarrollar en detalle o con profundidad cada materia, sino, establecer especialmente principios que luego serán desarrollados por el legislador, en nuestro caso, especialmente por la Ley orgánica constitucional de municipalidades.

De esta manera, se hace necesario establecer cuáles serán los ejes de una reforma constitucional que vaya señalando los principios conforme a los cuales se van a sentar las bases de una nueva institucionalidad municipal. Estos ejes son:

### **6.1.1. Reconocer la Heterogeneidad:**

Necesidad de reconocer con rango constitucional, la heterogeneidad territorial, partiendo por el propio concepto de municipalidad, el cual debe reconocer la calidad de unidad básica territorial.

### **6.1.2. Toma de decisiones:**

Reforzar constitucionalmente la autonomía de las municipalidades en el desarrollo de sus atribuciones, para lo cual, se debe revisar la naturaleza jurídica de las municipalidades y su definición constitucional, como también, incorporando nuevos principios que profundicen su autonomía administrativa.

### **6.1.3. Financiamiento, administración y recaudación de ingresos:**

La responsabilidad de los municipios en la administración y recaudación de sus recursos, en general no reside en esta instancia. Es por ello que resulta imperioso, establecer una garantía de financiamiento de las municipalidades a nivel constitucional en términos similares a como se consagra hoy en día en la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, a fin de que cualquier nueva atribución que se le asigne a los municipios, venga financiada.

### **6.1.4. Administración Municipal:**

Fortalecer el nivel de autonomía del que disponen los municipios para elaborar sus propias políticas de administración de personal y definir sus propias orientaciones de gasto.

### **6.1.5. Definición de políticas y estrategias de desarrollo local:**

Definición de sus propias políticas de desarrollo local, cuál es el nivel de supeditación de éstas a las preparadas por otras instancias de gobierno. La necesidad de más políticas locales y una participación y un control ciudadano más fuertes son dos tendencias que requieren un mayor peso de las municipalidades en el sistema general de gobernanza multinivel. Al ser el nivel de gobierno más cercano de los ciudadanos, las municipalidades están particularmente bien posicionadas para realizar las políticas de desarrollo local y ser un vínculo esencial del “pacto social” que al parecer se encuentra debilitado en Chile.

### **6.1.6. Fortalecer el asociativismo municipal:**

Permitir que a través de las asociaciones se colabore de manera efectiva en el cumplimiento de las atribuciones de las municipalidades. La asociatividad municipal, aunque no corresponde a un fenómeno nuevo en Chile, se presenta como una alternativa innovadora, que está en pleno desarrollo en nuestro país y que ha mostrado a nivel internacional ser una herramienta útil para potenciar la capacidad de los gobiernos locales en materia de inversión pública local.

### **6.1.7. Fortalecer la participación ciudadana, jurídicamente vinculante:**

Cuando nos referimos acá a participación ciudadana, lo hacemos en términos restringidos, entendiendo que la participación en la gestión pública tiene que ver con algún tipo de relación entre la ciudadanía, organizada o no, y la acción de gobierno. De esta manera, se hace necesario establecer con rango constitucional, la posibilidad de que el legislador establezca mecanismos de participación ciudadana que sean jurídicamente vinculantes para la municipalidad. Ya no sólo basta con informar a la comunidad, sino también se requiere que en determinadas materias puedan tomar decisiones que obliguen a sus autoridades.

### **6.1.8. Potestad normativa municipal:**

Mayor capacidad normativa comunal de las municipalidades. La potestad normativa, dada su relevancia, debe tener consagración constitucional; especialmente, en lo referente a la facultad para dictar ordenanzas, fijando con absoluta claridad cuál es su alcance, proceso de aprobación y control.

### **6.1.9. Justicia Comunal:**

Dar reconocimiento constitucional a una justicia vecinal o comunal que luego sea desarrollada por el legislador. La justicia vecinal constituye evidentemente un tema pendiente aún en materia jurisdiccional. La resolución de conflictos de pequeña cuantía y los conflictos de carácter vecinal y/o comunitario es un tema que ha generado numerosos debates en materia de políticas públicas durante los últimos años en América Latina.

## 6.2. MESA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES

El proceso de descentralización del país iniciado por la Ley N°20.390, de Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional (D.O. 28.10.2009) que modificó la Carta Fundamental para la creación del cargo y elección popular de los futuros gobernadores regionales y los principios de la transferencia de competencias a los nuevos gobiernos regionales. Materias que a su vez se concretaron a nivel legal por la dictación de la Ley N°21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza las Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales (D.O. 22.0.2018) y la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País (D.O. 15.02.2018), continúa su implementación que tendrá su punto culmine en la primera elección de los gobernadores regionales también en abril próximo.

A lo largo de estos años la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades ha sido modificada por diversos cuerpos legales, entre las que destacan las reformas introducidas por: la Ley N°20.285, Sobre Acceso a la Información Pública (20.08.2008); la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (D.O. 16.02.2011); la Ley N°20.965, que Permite la Creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública (D.O. 4.11.2016) y, muy particularmente, la Ley N°21.180, de Transformación Digital del Estado (D.O. 18.11.2019). y el reciente límite a la reelección de autoridades electas impuesta, vía reforma constitucional por la Ley N°21.238. Reformas que han dado cuenta del desarrollo institucional del país pero que no siempre han estado acompañadas por un correlato adecuado específico a la normativa municipal.

Así y tal como se ha manifestado a lo largo del estudio, el desempeño de la actividad municipal, se encuentra correlacionado al buen desempeño de los funcionarios municipales, y con ello directamente con la calidad de los servicios municipales así como también el logro de las metas institucionales conectados a los objetivos estratégicos de cada municipio, los que se encuentran definidos en los instrumentos de gestión, sin contar además la atención de las legítimas expectativas del ciudadano como del electorado que depositó su confianza electoral en un Alcalde (sa) y Concejo Municipal.

Es por lo anterior, que, de no contar con una legislación orgánica fortalecida desde sus bases institucionales, probablemente la definición de autonomía y atribuciones entregadas al ejercicio de la entidad municipal tenderá a debilitarse y con ello una mayor dependencia del municipio puede sobre exigir el cumplimiento de un programa comunal requiriendo más recursos al Gobierno Regional, que de no poder cubrir dichas necesidades se afectaría en definitiva el fin del Estado.

En este contexto debe entenderse enmarcado el esfuerzo de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH, por discutir y proponer modificaciones al estatuto constitucional de los municipios, la reforma de los juzgados policía local, estatuto de funcionarios municipales y una discusión más lata sobre la ley de rentas municipales, en particular del Fondo Común Municipal. Discusión que,

por los aspectos reseñados, no podría excluir del análisis al texto de la Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante “LOCM”), considerando muy especialmente la situación de salud pública y crisis económica derivadas de la pandemia de COVID-19, situación que los municipios han logrado sortear con éxito, logrando un importante índice de aprobación y confianza en las instituciones que supera con creces, por ejemplo, la valoración obtenida por los Tribunales de Justicia, la Contraloría General de la República, el Congreso Nacional o los partidos políticos, entre otros.

### 6.3. MESA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Respecto a la mesa de participación ciudadana se puede concluir que las gestiones desarrolladas a nivel local por las Municipalidades se encuentran fuertemente condicionados respecto a la capacidad financiera con la que cuentan, las cuales han ido asumiendo un conjunto de nuevas obligaciones (como lo es particularmente la participación ciudadana en la gestión pública) sin el correspondiente financiamiento. Situación que conlleva a nivel local a no poder garantizar la participación local a través de los Consejos Comunales de las Organizaciones de la Sociedad Civil o mecanismos procedimentales de vinculación territorial de manera estable durante el tiempo y en operatividad real, decantando límites difusos respecto a la participación ciudadana a nivel local.

El trabajo desarrollado desde la mesa de participación ciudadana da cuenta de cómo el factor territorial influye en mayor o menor nivel el involucramiento de interesados respecto a ser beneficiados o afectados al habitar en determinada región, ciudadana, comuna, localidad, barrio o micro barrio. Por otra parte, respecto a la elaboración del plan de desarrollo comunal y de planificación urbana, se considera que las falencias de participación responden principalmente a la “falta de efectividad de las distintas instancias de participación que existe”, es decir debilitamiento en los canales de información y difusión, que además converge sobre la agenda pública local que exista y por tanto el interés que suscita en los territorios.

Se puede concluir que en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública resulta importante contar con un papel más activo de las instituciones. Revisar, por ejemplo, los instrumentos de planificación formal en cuanto a su capacidad de incidencia en la definición de las prioridades en la gestión. Junto a ello la voluntad política de las autoridades de turno.

Finalmente la mesa de participación ciudadana respecto al trabajo desarrollado concluye en propuestas enmarcadas en dos lineamientos fundamentales,

1. Contar con un papel más activo a nivel comunal, cuyo resultado apueste por fomentar el bienestar de la población potenciando el crecimiento nacional y el desarrollo económico y social, y
2. Sensibilizar sobre aquellas garantías que hoy brinda la utilización de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, cuyo resultado sea consagrar derechos específicos que se pueden exigir a la Administración, no respecto a la participación per se, sino más bien cumpliendo un estándar de buena administración en los distintos niveles.

#### 6.4. MESA CAPITAL HUMANO

Los cambios en los lineamientos que rigen el desarrollo de las organizaciones y de las personas que trabajan en ella, son congruentes a los cambios de la sociedad actual, tales como: tecnología, cambio rápido y constante y competitividad en el servicio, entre otras, favorecido a un usuario más exigente y que requiere de formas distintas y rápidas en la resolución de sus necesidades.

Ambos cambios, no son excluyentes a las municipalidades, implicando la necesidad de una actualización en la visión de aspectos organizacionales que rigen el desarrollo de la carrera funcionaria, transitando desde una perspectiva administrativa hacia el foco en las personas, lo que implica una transformación en la mirada de cómo se entiende al funcionario municipal, entendiendo que es el valor fundamental para el logro de los objetivos trazados y de esta forma, para cumplir el propósito de entregar un servicio de calidad y poder responder a un vecino que exige mayor calidad, rapidez y eficacia en la resolución de sus problemas. En otras palabras, al tener una comunidad más exigente, resulta imperioso elevar la calidad de servicio y para lograr esto, es imprescindible actualizar los aspectos legales potenciando el capital humano al interior de los municipios para optimizar la productividad y el servicio de calidad hacia los vecinos.

#### 6.5. MESA DE POTESTAD NORMATIVA

Históricamente, el rol de las ordenanzas municipales en el sistema de fuentes del derecho administrativo ha sido menor, pero en el último tiempo ha adquirido mayor relevancia, lo que se evidencia tanto en la práctica municipal como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, esta magistratura recientemente ha señalado que las ordenanzas municipales son manifestación de una potestad reglamentaria municipal, análoga a la potestad reglamentaria del presidente de la República, y que ellas concretan, especialmente si son de ejecución, el mandato general y abstracto de la ley en el plano local en tanto que el reglamento hace lo propio en el plano nacional.

Las Ordenanzas y Reglamentos, no son otra cosa que la expresión concreta de la potestad reglamentaria que se reconoce a las Entidades que integran la Administración local, consecuencia de la autonomía de la que gozan.

Dicha potestad, se define ésta como aquella atribución “en virtud de la cual los municipios pueden dictar normas generales, obligatorias y permanentes, con el objeto de hacer ejecutar las leyes o cumplir la función de administrar que la Constitución Política y las leyes le han asignado”.

En nuestro país, en el ámbito municipal, esta potestad se encuentra contemplada fundamentalmente en el artículo 12 de la Ley N°18.695 donde se distinguen distintas clases de resoluciones que puede adoptar el municipio, las que se diferencian en cuanto a su extensión o alcance: ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios e instrucciones.

En este estudio nos referiremos específicamente a las denominadas ordenanzas municipales que son definidas por la ley como aquellas “normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad” y que para su dictación el alcalde requiere el acuerdo del Concejo Municipal (Art. 65 letra k).

Para ello, la propuesta que se presenta viene en reconocer y expresar:

- a) La existencia de una serie de actos exentos del trámite de toma de razón, como precisamente ocurre con las ordenanzas;
- b) La importancia que han adquirido las Ordenanzas como fuente normativa;
- c) La circunstancia de que las ordenanzas tiene una serie de limitaciones, tanto formales (propuestas por el Alcalde y aprobado por la mayoría del Concejo, pudiendo ser revisadas a través de mecanismos de impugnación como el reclamo de ilegalidad), como materiales (no pudiendo invadir competencia de otros órganos, debiendo sujetarse a normas superiores como la ley y, por último, tienen un tope en materia de sanciones); y
- d) La necesidad de su control a través de la Contraloría General de la República.

## 7. CONCLUSIONES

El estudio contempló cinco encuestas, logrando encuestar a un total de 4.414 personas, el 55,4% corresponden a mujeres y el 44,5% restante a hombres, donde se abordaron temáticas como: modernización de la gestión municipal, modificación del Estatuto Administrativo, gobernanza territorial, participación ciudadana y calidad de vida laboral. A continuación, se presenta las conclusiones generales del trabajo desarrollado en el marco del proyecto de Nueva Institucionalidad Municipal.

La dinámica del Estado chileno se ha desarrollado en torno a la centralización, vinculado a la concentración de la gestión y en la toma de decisiones en el Gobierno Central, produciendo una desconexión con lo local, generando que municipalidades se transformen en administradores territoriales con facultades residuales del Estado a nivel central, en otras palabras, todo aquello que el nivel central decide no hacer y delega a los municipios. Es por esta razón, que se hace necesario relevar los temas territoriales para la modernización de las municipalidades, potenciando la naturaleza jurídica local, el ejercicio de la participación ciudadana territorial, potenciar la vinculación y coordinación entre gobiernos locales y regionales, generación de políticas públicas nacionales con mirada local en base a la heterogeneidad, todo lo cual permita avanzar en una buena gobernanza estatal descentralizada y multinivel.

La heterogeneidad se constata a nivel municipal —en una primera instancia— a través de la capacidad que tienen los gobiernos locales para el ejercicio de las funciones encomendadas por Ley, por tanto, se vincula estrechamente el capital humano de esta entidad gubernamental tiene disponible y a su vez con la capacidad de gestión que sus recursos posibilitan. Por lo que determinar las razones para modernizar el Estado son múltiples, una de ellas mantiene relación con las distintas realidades de las comunas que varía según su nivel de desarrollo y las capacidades que tiene cada municipalidad para su administración.

En datos de AMUCH (2020), la abismante diferencia en términos de recursos se evidencia al observar que, por ejemplo, las comunas urbanas de alto desarrollo tienen en promedio un 21,2% de dependencia al Fondo Común Municipal, mientras que las comunas rurales de bajo desarrollo dependen en promedio un 83,2%. En la Encuesta Nacional sobre Nueva Institucionalidad Pública Local (AMUCH, noviembre 2020) se menciona que el 94,6% de los encuestados coinciden que el nivel de desarrollo y la falta de recursos en las municipalidades representan uno de los principales aspectos que perjudican la calidad de los servicios municipales entregados a los vecinos y por tanto produciendo desigualdades entre distintos territorios.

Si bien el Estado ha impulsado reformas que permiten mejorar la gestión municipal, en la Encuesta Nacional sobre Modernización del Sistema Municipal (AMUCH, julio 2020), el 56,87% de los funcionarios encuestados cree que los planes de modernización implementados por el Estado no han resuelto los problemas de la gestión municipal. Sin embargo, el 60,6% sostiene que la actual estructura municipal permite resolver los problemas de la comuna, lo que reafirma la lógica que se señala, donde el Estado no ha sabido responder a las necesidades de los municipios, y éstos sortean su gestión en base a los recursos que disponen.

En la misma línea de lo anterior, la Encuesta sobre Nueva Institucionalidad Pública Local determina que los niveles de modernización del Estado a nivel general son muy bajos, pues el 14,6% considera que sus niveles de modernización son altos, mientras que un 66,8% de los encuestados señala que mantiene niveles medios y un 18,6% lo califica con los niveles más bajos. No es muy diferente a cómo se vive la modernización en los municipios, pues en la misma encuesta se refleja que los niveles altos alcanzan sólo un 16,5%, mientras que el 64,5% califica con niveles medios y finalmente un 19,0% le da calificación mínima. La diferencia si se refleja en otras instancias de gobierno, por ejemplo, el Gobierno Central es calificado en sus niveles más altos por el 18,0%, y sobre éste se encuentran los Gobierno Regionales con un 23,2%.

A pesar de los datos anteriores, el 67,8% indica que el Estado ha impulsado reformas exitosas que permiten a las municipalidades ajustar la gestión municipal a la realidad de cada comuna, pero en relación con las normas y procedimientos que regulan la gestión municipal, en otra pregunta de la encuesta, el 59,9% señala que permiten a los municipios resolver adecuadamente los actuales problemas de las comunas de Chile. A lo anterior, se agrega que el 96,5% de los encuestados cree que la modernización de los municipios permitiría mejorar la percepción de los vecinos respecto a los servicios que se les brinda y por tanto potenciar relaciones de confianza con el Estado.

Volviendo al punto sobre capital y recurso humano, el cual es una variable que influye en la modernización de los municipios y en su capacidad de gestión, se puede determinar que un 62% de los encuestados señala que la rotación de personal es alta y que además un 96,5% espera hacer carrera funcionaria y eso se refleja con el deseo de los funcionarios de mantener estabilidad laboral, pues el 67,9% de los participantes, su deseo es permanecer en la institución sin que se modifique su contrato. A pesar de que la intención de carrera funcionaria es alta, la percepción de los funcionarios de poder avanzar en una es compleja, lo que se traduce en un desincentivo del equipo municipal.

Se debe reconocer que, a pesar de las dificultades que presentan los municipios en torno a la atracción y retención del capital humano, en la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida Laboral se señala que el 75% de los funcionarios considera que el tamaño de su municipio es suficiente para responder a las necesidades de la comuna y que, además, un 85,9% establece que las normas respecto a recursos humanos se cumplen correctamente en el municipio, además, el 66,7% sostiene que el municipio a través de su institucionalidad impulsa programa y planes que buscan fortalecer el bienestar y la calidad de vida laboral de los funcionarios. Sin embargo, en la Encuesta Nacional sobre Estatuto Administrativo, el 97,4% de los encuestados sostiene que el actual Estatuto Administrativo debe actualizarse en relación con las necesidades actuales de los funcionarios. Evidenciando que existe espacios de mejora relevante respecto a la gestión de los recursos humanos municipales respecto a la opinión de funcionarios.

En esta línea, distintos estudios de capital humano realizados por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2018; 2019) han dado cuenta de su heterogeneidad a través del análisis de índices de profesionalización, dotación



de funcionarios (planta, contrata, honorarios 21.03 y 21.04) y gasto en capacitaciones, este último punto se vuelve central en este momento de la discusión, pues el 82,7% menciona que los planes de formación y capacitación hacia funcionarios mejoran la gestión municipal, a lo anterior, agregar que el 95,8% de los encuestados señala que capacitarse permite mejorar sus condiciones laborales y que deben existir horas mínimas de formación y capacitación continua que impulse el desarrollo de la carrera funcionaria, además, un 77% sostiene que un cambio en la actual forma de trabajar tendría un impacto positivo en su calidad de vida laboral, aquello reafirma la idea que se debe efectuar un seguimiento exhaustivo a los instrumentos de mejora y modernización de la gestión, con un énfasis en los ejes del capital y recurso humano, tal como lo establece la Ley de Plantas “un plan gradual de capacitación y profesionalización del personal que abarque diversos aspectos, destinados a ordenar las plantas, a otorgar mayores niveles de estabilidad en el empleo y a una mayor profesionalización de funciones y unidades claves”.

En la misma lógica, es importante señalar que, al margen de la relevancia de los presupuestos, avanzar hacia un municipio digitalizado y eficiente en materias de tecnologización, es necesario contar con una capacitación exhaustiva hacia los funcionarios públicos, con la finalidad de asegurar el uso correcto de estos recursos. El usuario digitalizado ahora espera más de su gobierno local, el cual debe procurar responderle de manera expedita, logrando solucionar el problema y mejor aún, de manera presente las veinticuatro horas del día. En ese sentido, el 69,9% de los funcionarios afirma que el municipio está preparado para impulsar tal proceso, frente a un 25,7% que considera que no lo está, por otro lado, el 77,7% menciona que tendría mucho impacto sobre el sistema municipal, el 19,4% expresa mediano impacto, un 2,3% declara poco impacto y un 0,5% afirma que no habría impacto.

Los datos de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana destacan que el 88,9% menciona que los chilenos y chilenas están interesados por informarse y participar en la gestión de las instituciones del Estado, sin embargo, dentro de las razones que impactan negativamente en el interés de la ciudadanía en querer participar, un 54,3% indica que es la desconfianza en las instituciones políticas y en la gestión del Estado, seguido de un 28,4% es por falta de educación física y un 17,3% menciona ser una sociedad muy individualista, además de reflejar que un 85,9% menciona que las opiniones de la ciudadanía no suelen ser consideradas por las autoridades del Estado, aunque el 83% de los encuestados afirma que habría mayor participación ciudadana si existieran instancias online, lo que se relaciona con los procesos de tecnologización de la gestión pública.

Dentro los principales impedimentos para participar en las instancias de participación que ofrecen las municipalidades, un 44,9% se expresa que es por los días y horarios en que se desarrollan las actividades de participación; un 33,3% menciona la desconfianza en que mi opinión será tomada en cuenta; el 14,2% el poco interés de los demás vecinos de la comuna en querer participar también y; un 6,8% indica que es por las largas distancias a recorrer en la comuna para poder asistir a las distintas instancias de participación.

Con lo anterior, se hace necesario relevar los temas territoriales para la modernización de las municipalidades, principios claves como, potenciando la naturaleza jurídica local, el ejercicio de la participación ciudadana territorial, potenciar la vinculación y coordinación entre gobiernos locales y regionales, generación de políticas públicas nacionales con mirada local en base a la heterogeneidad, todo lo cual permita avanzar en una buena gobernanza estatal descentralizada y multinivel.

En cuanto a las mesas de trabajo, se pudieron obtener diversas conclusiones respecto a la necesidad de avanzar hacia una modernización de la gestión pública, poniendo de antelano el proceso constituyente que comenzará a vivirse en nuestro país, el que sin duda llega como una oportunidad al cambio y avanzar en diferentes materias institucionales, que no sólo buscan mejorar la calidad del servicio y gestión de los organismos públicos, sino que además tiene por objetivo elevar la calidad de vida de las personas que habitan Chile.

En esa misma línea, durante la Mesa Constitucional se pudo profundizar en diversas aristas, como perfeccionar y profundizar la autonomía administrativa y permitir la modernización de las municipalidades en Chile, dotándolas de mayores recursos financieros, humanos y tecnológicos, además que se reconozcan aspectos fundamentales como: la heterogeneidad territorial, que se menciona durante este estudio, donde se puede señalar que la OCDE (2017) recomienda:

“(…) mejorar las capacidades de regiones y municipios es crucial para que los actuales mecanismos de coordinación funcionen eficazmente. En Chile la brecha de capacidad de los gobiernos subnacionales varía a lo largo del territorio. La superación de esta brecha es fundamental, no sólo para mejorar las capacidades de diseño e implementación de inversiones en infraestructura a nivel local, sino también para avanzar en la agenda de descentralización. Si se administra bien, la recientemente aprobada Ley 20.922 sobre el personal de planta municipal ofrece una oportunidad a los municipios para que éstos contraten profesionales con las aptitudes y capacidades necesarias y a la vez les ofrezcan mejoras y acceso a mayores beneficios a través de promociones o incentivos financieros. Esto debe ir acompañado de programas de capacitación articulados que respondan específicamente a las necesidades locales. Chile debería complementar los programas de capacitación con una adecuada y rigurosa evaluación de competencias de la capacidad de los municipios y/o regiones que definen las normas de desempeño”. (pág. 11)

De acuerdo con la definición de la OCDE, el 92% del territorio chileno es rural. Aunque el territorio sea, en su gran mayoría rural, la población es en gran parte urbana: el 64,1% de los habitantes vive en zonas predominantemente urbanas o intermedias. De igual forma, los 345 municipios son muy diversos en cuanto a características socioeconómicas y a sus niveles de recursos. Hay grandes disparidades entre las municipalidades urbanas y rurales, especialmente las municipalidades remotas y de baja densidad poblacional localizadas en áreas montañosas o en los numerosos territorios isleños con conexiones difíciles e inestables.

Es por lo anterior, que durante esta mesa que se pudo determinar que es fundamental efectuar una revisión a la naturaleza jurídica que tiene las municipalidades en la Constitución Política de la República. De la misma manera, al revisar este punto y la autonomía, se puede perfeccionar el concepto de municipalidad en cuanto a su alcance y finalidades. Asimismo, se puede reforzar y reconocer el principio de solidaridad que debe existir entre los municipios y que hoy tiene aplicación, por ejemplo, en materia de financiamiento con el Fondo Común Municipal.

Por otra parte, se establece mayor autonomía por parte de los municipios para la toma de decisiones, pues se entiende que las necesidades actuales de las personas requieren de mayor rapidez en sus satisfacciones, no estando en condiciones de esperar que el gobierno central establezca soluciones que luego bajen a los municipios para ser aplicadas a la comunidad. Se hace absolutamente necesario que se materialice constitucionalmente el carácter de primer oferente de servicios y de insumos en general que deben tener las municipalidades para satisfacer las necesidades y requerimientos sociales.

Se debe hacer real que los municipios sean la puerta inicial de la Administración del Estado al servicio de la ciudadanía y minimizar la potestad exorbitante del gobierno central, reduciéndolo constantemente para materializar la descentralización. Un ejemplo de lo anterior se relaciona con la Mesa de Potestad Normativa, donde se especifica el rol de las ordenanzas municipales, que en el sistema de fuentes del derecho administrativo ha sido menor, pero en el último tiempo ha adquirido mayor relevancia, lo que se evidencia tanto en la práctica municipal como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En virtud de lo expuesto, es que vierte la necesidad de reconocer y expresar la existencia de la exención del trámite de toma de razón a una serie de actos administrativos como es lo que ocurre con las ordenanzas y como éstas se han convertido en una importante fuente normativa.

En armonía con la propuesta de reforma realiza en la Mesa Constitucional, se hace necesario perfeccionar la potestad normativa municipal que permite la dictación de cuerpos normativos sobre diversas materias con efecto y vigencia sobre la respectiva comuna. En primera instancia, establecer un principio en la Constitución Política que la reconozca como parte de la autonomía municipal y fije sus límites. Y segundo, dejar establecido los lineamientos de cómo debería desarrollarse esta materia en la ley orgánica constitucional de municipalidades.

Bajo la misma lógica, es que se puede determinar la necesidad de establecer una garantía de financiamiento de las municipalidades en términos similares a como se consagra hoy en día en la Ley N°18.695, orgánica constitucional de municipalidades, a fin de que cualquier nueva atribución que se le asigne a los municipios, venga financiada. También se debe consagrar constitucionalmente algún principio que de real autonomía a las municipalidades en la determinación, recaudación y administración de sus ingresos propios permanentes.

La tendencia internacional, que se aprecia en países europeos, asiáticos, norteamericanos e incluso latinoamericanos, es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas (Bernstein, 2015). Lo que realmente se

debe buscar para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos es un municipio con gestión eficiente, y seguramente es por lo que la tendencia de los países desarrollados es justamente privilegiar la descentralización, siendo vital para ello generar importantes cambios en el ámbito constitucional y legislativo que den los espacios para que ello ocurra.

En ese sentido, la Mesa destinada a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades menciona que de no contar con una legislación orgánica fortalecida desde sus bases institucionales, probablemente la definición de autonomía y atribuciones entregadas al ejercicio de la entidad municipal, tenderá a debilitarse y con ello una mayor dependencia del municipio puede sobre exigir el cumplimiento de un programa comunal requiriendo más recursos al Gobierno Regional, que de no poder cubrir dichas necesidades se afectaría en definitiva el fin del Estado. La experiencia, tanto nacional como internacional, destaca el rol que el asociativismo municipal ha jugado “en el fortalecimiento de la autonomía municipal y en el desarrollo político, financiero y administrativo de los gobiernos municipales” (SUBDERE, 2008). Conforme con lo expuesto, se hace necesario consagrar con rango constitucional, principios que fortalezcan el asociativismo municipal como una importante herramienta en el desarrollo de las municipalidades y la mejor prestación de servicios hacia la comunidad.

Como se ha expresado en este estudio, el desempeño de la actividad municipal se encuentra correlacionado al buen desempeño de los funcionarios municipales, y con ello directamente con la calidad de los servicios municipales, así como también el logro de los metas institucionales conectados, a los objetivos estratégicos de cada municipio. Lo anterior, posiciona al legislador a fortalecer la orgánica desde las bases institucionales, redefiniendo la autonomía y atribuciones entregadas al ejercicio de la entidad municipal. Bajo la misma idea, hoy los municipios han logrado sortear con éxito el control de la pandemia por SARS-Cov-2 (Coronavirus), elevando sus indicadores de aprobación y confianza hacia la ciudadanía.

En congruencia con lo ya señalado, y considerando los nuevos conocimientos abordados en la Mesa de Capital Humano, el estatuto administrativo que rige a los funcionarios municipales, el cual fue aprobado por la ley N°18.883 en el año 1989, posiblemente requiera aspectos a mejorar, con el propósito de potenciar la carrera funcionaria y, por consiguiente, la modernización de los gobiernos locales con una visión coherente a los desafíos actuales. Es imprescindible evidenciar que los cambios en los lineamientos que rigen el desarrollo de las organizaciones y de las personas que trabajan en ella, son congruentes a los cambios de la sociedad actual, tales como: tecnología, cambio rápido y constante y competitividad en el servicio, entre otras, favorecido a un usuario más exigente y que requiere de formas distintas y rápidas en la resolución de sus necesidades.

El desarrollo de un cuerpo normativo, alineado tanto con los desafíos del ámbito de gestión de personas, como con los conocimientos organizacionales actuales, posiblemente potenciará el alcance respecto desafíos tales como, modernización de gobiernos locales y el mejoramiento en su gestión, entre otros. La modernización de los gobiernos locales implica probablemente el desarrollo y/o mejoramiento de las actuales normativas, con el propósito de

obtener regulaciones atinentes con la realidad y necesidades actuales, para de esta forma, potenciar los aspectos organizacionales tanto de la carrera funcionaria, como de las municipalidades en Chile.

Por otra parte, durante la Mesa de Participación Ciudadana, se puede determinar que las gestiones desarrolladas a nivel local por las Municipalidades se encuentran fuertemente condicionados respecto a la capacidad financiera con la que cuentan, las cuales han ido asumiendo un conjunto de nuevas obligaciones (como la participación ciudadana) sin el correspondiente financiamiento. Las mesas de participación ciudadana dan cuenta de cómo el factor territorial influye en mayor o menor nivel el involucramiento de interesados respecto a ser beneficiados o afectados al habitar en determinada región, ciudadana, comuna, localidad, barrio o micro barrio.

Respecto a la elaboración del plan de desarrollo comunal y de planificación urbana, se considera que las falencias de participación responden principalmente a la "falta de efectividad de las distintas instancias de participación que existe", es decir debilitamiento en los canales de información y difusión, que además converge sobre la agenda pública local que exista y por tanto el interés que suscita en los territorios, pues el fortalecimiento de la participación ciudadana resulta importante contar con un papel más activo de las instituciones.

De esta manera, se hace necesario establecer con rango constitucional, la posibilidad de que el legislador establezca mecanismos de participación ciudadana que sean jurídicamente vinculantes para la municipalidad. Ya no solo basta con informar a la comunidad, sino también se requiere que en determinadas materias puedan tomar decisiones que obliguen a sus autoridades. Así, junto con los principios de autonomía y servicialidad podría también incorporarse los principios de participación y solidaridad, que tienen una invocación general en el artículo 3°, inciso 2°, de la Carta Fundamental. Así es que la intervención ordenada, progresiva y sistemática de la ciudadanía en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación del desarrollo territorial, las inversiones públicas, la democracia y transparencia en el ámbito municipal, es necesaria y posible.

El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes con las soluciones que se aportan, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de estos. El desarrollo económico y social de las comunas, difícilmente puede existir si no se nutre de la imagen de futuro, que los ciudadanos que habitan un municipio tienen de sí mismos.

Finalmente, se comprende que generar una Nueva Institucionalidad Pública Local impulsa la urgente modernización del Estado, el cuál debe adaptarse al dinamismo de la sociedad actual. Es por lo mismo que se sostiene la idea que el proceso constitucional en el que se enmarca actualmente el país, propicia abrir agenda y debatir respecto de avanzar en diversas aristas, como se ha mencionado durante este estudio, incentivar una participación ciudadana vinculante; elevar la autonomía administrativa de los municipios; focalizar los esfuerzos en el capital humano para la entrega de un mejor servicio a la ciudadanía; reconocer la heterogeneidad de los territorios locales; fortalecer el asociativismo municipal; entre otras materias que se traducen en mejorar la calidad de vida de las personas.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, E. y Valencia, A. (2018). La Gestión del Conocimiento, una política organizacional para el empresa de hoy. *Ingeniare, Revista chilena de ingeniería*, vol. 26, N°4, pp. 674 – 684.

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-32.

AMUCH. (2015). *Municipalidades y diversidad ¿Qué caracteriza a las comunas chilenas con menos desarrollo?* Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2018). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

AMUCH. (2019). *Caracterización de las Direcciones de Desarrollo Comunitario*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2019). *Diagnóstico y propuestas de modernización del Fondo Común Municipal*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

AMUCH. (2019). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2020). *Cifras en torno al capital humano en las municipalidades*. Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

AMUCH. (2020). *Informe de Plantas Municipales*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

AMUCH. (2020). *Municipalidades y Diversidad ¿Qué caracteriza a las comunas chilenas por nivel de desarrollo?* Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

AMUCH. (2020). *Proceso de gestión de cobranza de Multas TAG en municipalidades*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.

Banco Mundial. (2010). *La formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*.

Barozet, E. (2008). *¿De qué hablamos cuando hablamos de estratificación social en Chile? Un estado del arte*. Presentación Congreso PreAlas. Santiago.

BCN. (2019). *Historia de la Ley N° 20.824*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Blanco-Morett, Á., Falck, A., & García-Lopez, M. (2018). *Redes de conocimiento y cooperación descentralizada*. Actas del II Congreso Internacional Move.net sobre Movimientos Sociales y TIC.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure*, 27-40.

Bouskela, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C., & Facchina, M. (2016). La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC. . Santiago: Temas de la Agenda Pública.

Brown, K. (2004). Human resource management in the public sector. *Public Management Review*, 303-309.

Brunner, J. J., & Elacqua, G. (2003). Informe Capital Humano en Chile. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Buksh, B., & Mouat, C. (2015). Activating smart work hubs for urban revitalisation: evidence and implications of digital urbanism for planning and policy from South-East Queensland. *Australian Planner*, 16-26.

Careaga, M. (S. F). Gestión del Conocimiento. Modelos de referencia para su inserción en Educación. Concepción.

Castells, M. (2006). La sociedad red: una visión global. Madrid: Alianza.

Consortio para la Reforma del Estado. (2009). Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma. CC.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile.

Córdoba Pachón, J.-R. (2009). Hacia la apropiación del gobierno electrónico: una mirada crítica sistémica. *Revista chilena de Administración Pública*, 61-82.

Dávila, M., & Soto, X. (2011). ¿De qué se habla cuánto se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario . Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5-33.

Delgado, M. (2011). El espacio público como ideología. Madrid: La Catarata.

De Mattos, C. (1998). Globalización y territorios: impactos y perspectivas. Fondo de Cultura Económica,. Santiago Chile: Fondo de Cultura Económica.

De Mattos, C. (2009). Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina. En P. Brand, *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación.* (págs. 41-73). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Horst, B. (Enero de 2010). Fuentes de Financiamiento de Gobiernos subnacionales y Descentralización Fiscal. *Serie Informe Económico* (202).

Fernández, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 148-160

Ferrada, C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de Derecho*, Vol. X, 115-123.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Fleurke, F., & Hulst, R. (2006). A contingency approach to decentralization. *Public Organization Review*, 37-56.

Fraser, N., & Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?*. Madrid: Morata.

Gobierno de Chile. (2019). *Agenda de Modernización del Estado*. Santiago: Gobierno de Chile.

Gottschalk, P. (2002). *Gestión del Conocimiento en las empresas de servicios profesionales: estudio de las utilidades de las TI en lo bufetes de abogados*. *Sistemas de Gestión del Conocimiento*. pp. 97 – 110. Thomson Editores. Madrid. España

Hernadéz-Bonivento, J. A. (2011). La gobernanza local y el fortalecimiento institucional. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 1-14.

IDEA. (2005). *Reforma y Modernización del Estado*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Larraín, C (2020). *Puntos de Referencia: El financiamiento de los municipios en Chile*. Centro de Estudios Público (CEP). Edición Digital.

Leyton, C. (2006). *Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005, una mirada regional y municipal*. Estudio de Caso Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Layne, K. y J. Lee. 2001. Developing Fully Functional E Government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly* 18: 122-136.

Mac-Clure, Ó., & Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorio en Chile. *Revista Latinoamericana*, XII(467-490).

Mayntz, R. (2005). *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*.

Mejía Jaramillo, M. I. (2020). *¿Realmente quiere lograr la transformación digital del sector público? ¡Invierta en talento!* Caracas: CAF.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). *Resultados Encuesta CASEN 2017*. Santiago.

Ministerio de Educación. (2018). *Indicadores de la Educación en Chile 2010 – 2016*. Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto. Subsecretaría de Educación. República de Chile.



Naser, A., & Concha, G. (2011). *El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

OCDE. (1998). *OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Obtenido de OECD Publications Service: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF>.

OCDE, *Análisis de gobernanza de infraestructura: Chile brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile, mensajes clave*, abril 2017.

OCDE, *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal Conclusiones principales y recomendaciones*. 2015

Ortiz Sani, V. (2016). *Una mirada descentralizada al costo de la vida en territorios y su impacto en la medición de pobreza por ingresos*. En F. S. *Pobreza, Tesis país 2016* (págs. 11-27). Santiago.

Pauta. (03 de 11 de 2019). *El rol del Fondo Común Municipal para emparejar (un poco) la cancha*. Obtenido de Pauta.cl: <https://www.pauta.cl/nacional/distribucion-recursos-fondo-comun-municipal-comunas-ricas-pobres>

Parrado, S., Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la gobernanza europea*. *Reforma y Democracia, Revista CLAD*, Caracas.

PNUD. (2017). *Desiguales, orígenes, desafíos y cambios de la brecha social en Chile*. Santiago.

Porrúa, M. Á. (2004). *Gobierno electrónico: conceptos y avances*. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 1-11.

Prada, E. (2005). *Las redes de conocimiento y las organizaciones*. *Revista Bibliotecas y tecnologías de la información*, 16-25.

Rodríguez, G. (2004). *Gobierno Electrónico: Hacia la Modernización y Transparencia de la Gestión Pública*. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 1-23.

Rodríguez, N. (2014). *Inteligencia Colectiva en la era digital: una revolución que apenas comienza*. *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*. N°166, 2° Semestre. pp. 35 – 38.

Rojas Böttner, A. (2013). *Expansión centralista y exclusión regional Chile (1854-1952)*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM).

Rosas, F., Calderón, J., & Campos, H. (2012). *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 113-135.

Royero, R. (2004). *Las redes sociales del conocimiento: el nuevo reto de las organizaciones de investigación científica*. Recuperado el 1 de 07 de 2020, de [http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/sppc/Redes\\_de\\_Conocimiento/Las\\_redes\\_sociales\\_de\\_conocimiento\\_reto\\_para\\_las\\_organizaciones\\_cientificas.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/sppc/Redes_de_Conocimiento/Las_redes_sociales_de_conocimiento_reto_para_las_organizaciones_cientificas.pdf)

- Schawab, K. (2006). La Cuarta Revolución Industrial. Debate.
- Sepúlveda, N. (2017). Gobierno Electrónico Municipal chileno, análisis logístico de la brecha de acceso. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Serrano, C., & Fernández, I. (2003). Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas? Serie Estudios Socioeconómicos CIEPLAN.
- SUBDERE. (2008). Asociaciones Municipalidades: Lecciones y Aprendizaje orientadores para una política de fortalecimiento. Santiago, Chile: 13 - 110.
- SUBTEL. (2016). Estudio Octava Encuesta sobre Acceso, Usos y Usuarios de Internet en Chile. Producto N°3. Ipsos Public Affairs. The Social and Corporate Reputation Specialists.
- The World Bank. (2019). The World Bank Data Site. Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=CL&view=chart>
- United Nations. (2018). 2018 Revision of World Urbanization Prospects. Nueva York: United Nations Publications.
- UTEM & AMUCH. (2016). Entre la región y la comuna: Descentralización y Municipios, bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE). Santiago.
- Valenzuela, J. (1997). Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile. Serie Política Fiscal (101).
- Varela, E. (2013). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, 213-237.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Revista Estudios Urbanos Regionales (EURE), 213-237.
- Vásquez Márquez, J. I. (2014). Una reforma urgente: un sistema municipal igualitario y democrático. Revista de Derecho Público, 105 - 113.
- Vegas Reyes, M. (2014). 5 razones para descentralizar Chile. Revista Enfoques. Obtenido de <https://www.revistaenfoque.cl/las-razones-para-descentralizar-chile>
- Waissbluth, M., & Costa, R. (2007). Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balances y perspectivas. Santiago: Universidad de Chile.



**AMUCH**  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



Asociación de Municipalidades de Chile 2021