



FACULTAD DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD DE CHILE

**CAPACIDAD ESTATAL DE LOS MUNICIPIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA LEY 20.922: Análisis de los factores que inciden en la capacidad estatal de los
municipios para la implementación de la Ley 20.922 y sus reglamentos, primer periodo
de implementación 2017 – 2020.**

**STATE CAPABILITIES OF MUNICIPALITIES FOR THE IMPLEMENTATION OF
LAW 20.922: Analysis of the factors that influence the state capacities of municipalities
for the implementation of Law 20.922 and their regulations, first period of
implementation 2017 - 2020.**

AFE para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública

Constanza Maulén Sepúlveda

Profesor Guía: Karina Doña

Santiago de Chile, año 2024

Resumen:

El objetivo de la presente investigación es la determinar qué factores inciden a nivel endógeno, según la metodología SADCI que clasifica las capacidades estatales de los organismos, en las capacidades de las municipalidades para implementar la Ley 20.922 y de realizar modificaciones a sus reglamentos durante el primer periodo de ejecución (2018 – 2020). En este sentido, el estudio permitió determinar el tamaño de los cambios en los reglamentos municipales, revelando una serie de modificaciones destinadas a profesionalizar y en consecuencia, mejorar la entrega de bienes y servicios. Las principales modificaciones, a los reglamentos se realizaron en la creación de nuevos cargos, ajuste de grados, y la introducción de requisitos, así como también se analizó la distribución del gasto en personal para determinar el impacto y los efectos que tuvieron la implementación de la ley y los reglamentos en los recursos de los municipios, evidenciando en parte la heterogeneidad en la distribución de los recursos entre municipios, quienes finalmente son aquellos que tienen mayor capacidad de implementar modificaciones en su dotación funcionaria, y así mismo mejora la entrega de bienes y servicios a la población.

Abstract:

The goal of the following research is to determine the factors that influence at an endogenous level, according to the SADCI methodology which classifies the state capabilities of their agencies, on the competency of the municipalities to implement the Law 20.922 and making modifications to their regulations during the first period of implementation (2018 - 2020). As such, the study allowed to determine the scope of changes in municipal regulations, revealing a series of modifications destined to professionalize and consequently improve the delivery of goods and services. The main modifications to the regulations were made in the creation of new positions, adjustments of grade, and the introduction of requirements, as well as the distribution of personnel expenses were also analyzed to determine the impact and effects that the implementations of the law and the regulations of municipal resources had, evidencing in part the heterogeneity in the distribution of resources among municipalities, which ultimately are those that have greater capacity to implement modifications in their staffing faculties, and thus improve the delivery of goods and services to the population.

Palabras claves: Capacidad estatal, descentralización, profesionalización, desarrollo comunal, planta municipal

ÍNDICE

	Páginas
Introducción	5-6
El problema que motiva a la investigación	6-10
Marco Teórico	10-24
Diseño Metodológico	24- 29
Contexto de la Investigación	29-38
Análisis y Resultados	38-86
Conclusiones	86-90
Bibliografía	90-95

Índice de Tablas

	Páginas
Análisis y Resultados	
Objetivo 1	
Tabla 1:	39
Tabla 2:	41
Tabla 3:	41
Tabla 4:	45
Tabla 5:	47
Tabla 6:	50
Tabla 7:	54
Tabla 8:	57
Tabla 9:	58
Tabla 10:	61
Tabla 11:	64
Tabla 12:	66
Objetivo 2:	
Tabla 13:	74

Introducción

En Chile durante los años 90' se lleva a cabo un proceso de descentralización y modernización orientado a los servicios públicos sectoriales, basado en la teoría de la Nueva Gestión Pública y sus principios.

En este sentido, la profesionalización de funcionarios se ubica como una de las dimensiones importantes en el proceso de reforma y modernización puesto que se requiere contar con personas preparadas y seleccionadas en base al mérito, con el objetivo de dar sustento a la gestión estatal y fortalecer la función pública. En base a ello, se promulga la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública y con ello la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, esta modernización no considera a los gobiernos subnacionales, dejando la dotación funcionaria municipal a la discrecionalidad y con el paso del tiempo generando brechas entre funcionarios del gobierno central y funcionarios de gobierno subnacionales.

Posteriormente, en el año 2016, y tras más de 20 años, se promulga la Ley 20.922, que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, conocida como la Ley de Plantas, esta Ley entre otras cosas, permitió que los municipios establecieran reglamentos para actualizar sus plantas municipales, las cuales no sufrían modificaciones desde el año 1994, concediendo esta facultad por primera vez a los propios municipio. Sin embargo, la Ley establece una serie de requisitos para ejercer esta facultad, las que pretender ser abordadas en el presente documento, siendo principalmente la capacidad económica de los municipios el factor más relevante en cuanto se aplica la normativa.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la actualización de los reglamentos de plantas municipales, tienen como objetivo principal, la modificación de sus plantas y la profesionalización de las mismas acorde a la realidad municipal en la cual están insertados los municipios, y por ende mejorar la entrega de bienes y servicios a la población demandante y por otro lado, en consecuencia disminuyendo la brecha entre funcionarios del gobierno central y funcionarios municipales.

La presente investigación está estructurada en 5 partes relevantes; Definición del problema, el cual pretende describir y dar cuenta de los factores que inciden en la aplicación de la Ley 20.922, en el sentido de que existe una alta heterogeneidad en los municipios y por ende, esta aplicación no es estandarizada en todos los municipios, en segundo lugar, se encuentra Marco Teórico, el cual permite la comprensión de conceptos propuestos en este documento, como son: capacidad estatal y descentralización y las diferentes corrientes que definen los conceptos, en el apartado de Metodología, se describe las estrategias metodológicas que se utilizaron para definir la muestra, la recogida de datos, y su posterior análisis, además se indica el tipo de investigación a abordar en el presente análisis, en el siguiente punto Contexto de la investigación, se da cuenta del entorno, los hitos relevantes y las causas que propiciaron a la creación e implementación de la Ley 20.922, posteriormente en el apartado de Hallazgos, se analizan los datos recogidos propiamente tal, en el cual se abordan por objetivo propuesto, y para la simplificación del análisis son abordados por zona geográfica, siendo el primer objetivo a abordar: los tipos de cambios hallados en los nuevos reglamentos que rigen las plantas municipales, el segundo, la distribución de gasto en personal durante el periodo 2017 – 2020 de los municipios y finalmente el tercer objetivo, establece relación entre el Indicador de Desarrollo Comunal (IDC), generado en particular para abordar este análisis y el presupuesto vigente del año 2020. Finalmente, en el último apartado se exponen las principales conclusiones tras el análisis de datos, siendo concluyente que los recursos limitados, limitan a su vez, los tipos de cambios a generar en los municipios, a su vez se propone en futuras investigación abordar los efectos prácticas de la implementación de esta normativa, y por ende la aplicación de los reglamentos en los municipios, variables que se abordaron en esta investigación.

El problema que motiva a la investigación:

Durante el año 1993, se inicia un proceso de descentralización y modernización el cual estuvo focalizado y orientado a los servicios públicos sectoriales como ministerios, direcciones nacionales de prestación de servicios públicos (DOÑA, s. f.). Este proceso de modernización, basado en la teoría de la Nueva Gestión Pública, estuvo basado en 5 principios:

- Usuario: Las personas, como usuarios de las instituciones públicas comenzaron a desempeñar un papel más importante en cuanto las instituciones públicas están al servicio de.
- Funcionario Público; La importancia de desarrollar una carrera que premie el mejor desempeño, capacitación y perfeccionamiento profesional
- Gestión Orientada a Resultados
- Uso eficaz y eficiente de los recursos
- Reforzamiento de la Ética Pública: Asociada a términos como la probidad y el bien común.

Para llevar a cabo estas transformaciones, en 1994, durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, se dio con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrado por los Ministros de Interior, Hacienda y Secretario General de la Presidencia, con el objetivo de “impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia y los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación (RAMÍREZ, 2001)

Es en este sentido, DOÑA (s.f.) indica que, el proceso de modernización de la gestión pública tomó las siguientes directrices para su implementación, inspirado en los 5 principios mencionados.

- a) Un estilo de gestión orientado a los resultados y al servicio de los ciudadanos
- b) Mayor eficiencia en la gestión pública
- c) Aplicación de tecnologías y principios modernos de gestión en las instituciones públicas
- d) Premios al Buen Desempeño
- e) Evaluación del desempeño y control ciudadano
- f) Dignificación y capacitación de los funcionarios públicos

Por lo anterior, es en base a este contexto que se comienza a dar un papel relevante a los recursos humanos y funcionarios públicos, comprendiendo que las personas, son claves para

el desarrollo de cualquier organización moderna. La profesionalización se ubica como una de las dimensiones importantes del proceso de reforma y modernización pues contar con personas preparadas que ingresan y progresan en la carrera de acuerdo con la idoneidad, el mérito y la capacidad es garantía de objetividad y acierto en el sector público. (DOÑA, s. f.)

Es por lo que, en el marco del proceso de modernización durante Junio del año 2003 se promulga la Ley 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública y con ello la creación la Dirección Nacional del Servicio Civil, la cual buscaba mayor profesionalización basada en mérito, y el fortalecimiento de la función pública a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas (Casetti, 2014). Sin embargo, la implementación de esta institucionalidad no considera los gobiernos subnacionales, dejando la adscripción de las municipalidades sujeta a alianzas internas con el Organismo a excepción de los Departamentos de Administración Municipal los cuales se incorporan desde el año 2011 tras la publicación de la Ley 20.501 de Calidad y Equidad en la Educación. (Aninat & Razmilic, 2018)

Dado que los gobiernos locales han avanzado a paso más lento en el proceso modernización dada a la necesidad de que para que el proceso sea efectivo debe existir la suficiente capacidad técnica que la respalde (Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2008), la OCDE en el año 2009 observó que, en Chile, existe una amplia percepción que las actuales capacidades de los gobiernos locales son insuficientes para ejecutar sus mandatos de manera satisfactoria (OCDE, 2009), así los equipos de los gobiernos subnacionales tienden a tener menos capacitación formal que los funcionarios públicos del nivel central, estando esta falta de competencias vinculada a los limitados presupuestos de la mayoría de los gobiernos regionales y municipales para contratar profesionales calificados. (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021)

Por otro lado, el Informe del BID del año 2009, pone de manifiesto un panorama desigual, como dijimos antes, en cuanto al grado de desarrollo de la profesionalización de la gestión del empleo público en la región, pero con un claro predominio de los entornos institucionales deficitarios en atributos esenciales de la noción de profesionalización que estamos manejando

(Cortázar et al., 2014). Así mismo en el año 2012, SUBDERE realiza dos estudios de los cuales concuerdan en que hay desmotivación por parte del personal a capacitarse por las escasas posibilidades de ascensos y movilidad interna, mala planificación para realizar capacitación, esto asociado a la poca disponibilidad de tiempo de los funcionarios y la distancia entre el municipio y el lugar de capacitación. (Rebolledo, 2014).

Conforme a las necesidad que presentaban los municipios, con fecha 16 de mayo de 2016, se promulga la Ley 20.992 que Modifica Disposiciones Aplicables a los Funcionarios Municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, más conocida como la Ley de Plantas, la cual tiene como objetivo disminuir la brecha existente entre funcionarios del gobierno central y funcionarios del gobierno local (*Ley de Plantas Municipales*, s. f.), a través de acciones como: conceder una asignación profesional a los funcionarios que se encuentran excluidos, bono a ex funcionarios bajo determinadas condiciones, y la obligación de los municipios a remitir información anual a SUBDERE sobre materias de personal, fuentes de financiamiento y otros, con la finalidad de proponer y evaluar políticas y planes correspondiente al ámbito municipal, proponiendo un nuevo diseño organizacional basado en gestión de recursos humanos mediante la actualización y adecuación de las plantas y funciones municipales, las cuales no contaban con una actualización por Ley desde 1994. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, s. f.). Dicha Ley define un periodo de implementación para la publicación de reglamentos que modifiquen sus plantas municipales desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, los cuales deben contar con el trámite Toma de Razón de Contraloría General de la República para su publicación.

Cabe señalar que, con fecha 4 de octubre del año 2022, se ingresa proyecto de ley N°21.493 a Tribunal Constitucional, que Modifica el Régimen de los Reglamentos que Fijen o Modifiquen las Plantas de Personal Municipal, en la cual otorga un plazo excepcional desde la publicación de la ley hasta el 31 de marzo del 2023, para las que las municipalidades ejerzan por primera vez la facultad concedida respecto de los reglamentos de plantas municipales, los cuales no la hubiesen ejercido durante los año 2018 y 2019. (*Ley N° 21.493. Modifica el régimen de los reglamentos que fijan o modifiquen las plantas de personal municipal. - Diario Constitucional, 2022*)

A pesar, de los esfuerzos por disminuir los efectos de esta desigualdad entre el gobierno central y los gobiernos locales estos se siguen evidenciando en: bajos niveles de probidad y transparencia en la gestión de los gobiernos subnacionales para implementar Transparencia Activa (Chile Transparente, 2019), precarización laboral del capital humano básico existente, la falta de especialización en diseño e implementación de políticas de gestión de personas aumenta la heterogeneidad en el panorama municipal, precarización de los gobiernos subnacionales para impulsar una mejora en la gestión interna. La heterogeneidad de las prácticas en gestión de personas entre servicios es altísima, lo que se evidencia en que, para que los municipios puedan ejercer la facultad de fijar o modificar sus plantas municipales, según lo dispuesto en la Ley 20.992, estas están sujetas a su disponibilidad presupuestaria, pudiendo dejar fuera a las municipalidades que cuentan con menores recursos y en consecuencia, menor nivel de desarrollo y profesionalización, por lo cual es importante cuestionar si la implementación de esta política pública resulta aplicable para todos por igual, o bien da cuenta de una falta de reconocimiento de la heterogeneidad de los gobiernos subnacionales y con ello aumentar las brechas de desigualdad territorial.

Marco teórico y revisión de la literatura

- **Capacidad Estatal**

La capacidad estatal de las municipalidades, se refiere a las capacidades tanto administrativas como técnicas para llevar a cabo funciones y responsabilidades. La habilidad del Estado y sus instituciones para proveer servicios e implementar políticas y programas sociales. Una vez alcanzada, la capacidad estatal puede ser usada para conseguir una amplia variedad de objetivos de política, dentro de los cuales, los más estudiados son la recaudación de impuestos y el mantenimiento del orden (Aguilar, 2021). La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros (Bertranou, 2015). La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de

resultados. El Estado capaz, si se permite esta licencia idiomática, es aquél que puede cumplir adecuadamente ‘ciertas’ funciones que le han sido asignadas (Bertranou, 2015).

Capacidad y Poder

No puede desligarse el concepto de capacidad estatal (o el de fuerza del Estado) el poder responde al siguiente relato: A ejerce poder sobre B cuando A hace que B haga algo que no hubiera hecho motu proprio. Esta forma de interpretar el poder es lo que autores como Clarence Stone describen cómo ‘poder sobre’, o también dominación (Pierre, 2005; Hochschild, 2008, como se citó en Bertranou, 2015) El concepto de capacidad remite de manera más directa al accionar de las organizaciones públicas en el marco de políticas, y de allí su utilidad relativa en estos casos, frente al concepto de poder.

Capacidad y opciones de política pública

la experiencia política y social reciente ofrece numerosas evidencias de que 2 Un ejemplo de este tipo de argumento, que el ‘contenido’ de las políticas públicas (que incluye no sólo modalidades técnicas sino roles estatales) es menos importante que la ‘forma’ (capacidad) a través de las cuales el Estado las lleva a cabo, puede encontrarse en los trabajos de Mariano Tommasi y otros colegas (Tommasi, 2010; Stein y otros, 2006, como se citó en Bertranou, 2015). Los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas. En función de la naturaleza de los bienes, servicios o regulaciones a producir, ciertas formas de coordinación social e integración de recursos son más beneficiosas que otras, más allá de la capacidad concreta del Estado en el ejercicio del rol que le compete (Bertranou, 2015)

La capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. Los fines asignados al Estado y sus unidades tienen un marco histórico-temporal de producción; En la medida en que las

finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades. (Bertranou, 2015)

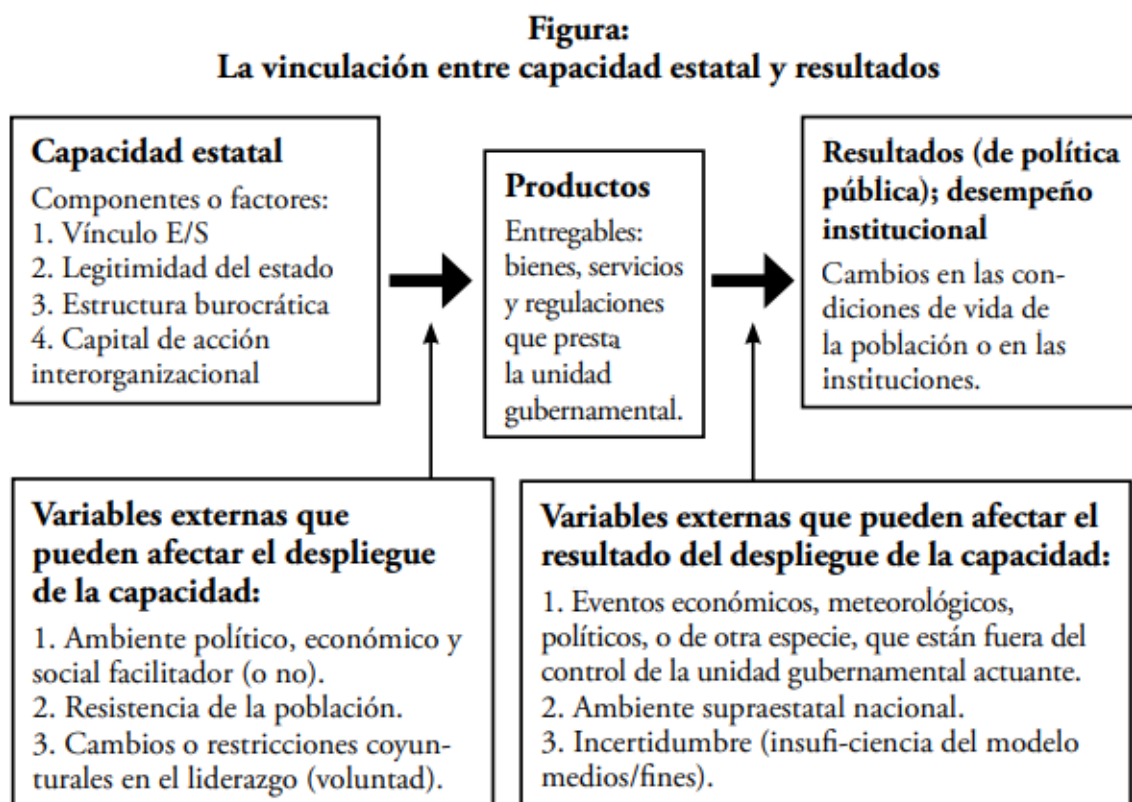


FIGURA 1, Fuente: Bertranou, 2015.

Componentes de capacidad estatal

La noción de componente se refiere entonces a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que pueda ser observable, para el abordaje de estos componentes existen diversos autores que plantean distintas teorías:

Para Bertranou (2015), los factores o componentes son los siguientes:

- El vínculo actor estatal/otros actores: Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado vis-à-vis los actores sociales y también a la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales.
- La legitimidad del actor estatal: Alude de manera directa al grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos

y de otras organizaciones públicas y privadas. La aceptación de la autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad.

- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática: alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales.

- El capital de acción interinstitucional; Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal (Bertranou, 2015)

Grindle, M.S. y Hilderbrand, M.E. (1995), por ejemplo, la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, define la construcción de capacidades como el conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta del desempeño gubernamental, siendo este la capacidad de respuesta entre la comunicación de necesidades y la capacidad para abordarlas, de tal forma sostiene que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”. Por lo anterior, según la autora no resulta apropiado hablar de “capacidad estatal” en singular, sino de capacidades estatales para lo cual presenta 4 tipos de capacidades estatales: capacidad administrativa, como la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; capacidad técnica, como la habilidad de los estados para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; capacidad política, la habilidad de estados para responder a las demandas sociales, y permitir la canalización y representación de los intereses sociales incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; capacidad institucional, la habilidad de los estados para asentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (Grindle, M.S; Hilderbrand; M.E, 1995)

Aunque Weiss (1998) hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndose como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas (Repetto, 2003). Asimismo, Migdal (1988) la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la

sociedad (Rosas, 2019). Visualizar a la “capacidad estatal” como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. (Completa, 2017)

Julian Bertranou, señala que la capacidad estatal debe entenderse en relación con los e incluso metas que el determinado organismo debe cumplir. (Bertranou, 2015)

Posteriormente, Fabian Repetto, define capacidad como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2003). Según el autor, se quiere avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal deben combinarse 2 componentes: las administrativas y las políticas, en el sentido de que el Estado excede su aparato burocrático, representando tanto la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organización estatal. (Repetto, 2003)

El autor Guillermo Alonso, distingue entre capacidades políticas y administrativas, las capacidades técnicas y las administrativas pueden unificarse debido a que la adopción e implementación de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno burocráticos. Por otra parte, las capacidades institucionales y políticas se encuentran imbricadas puesto que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/ demandas provenientes de la sociedad (Alonso, 2007). Esta última idea caracteriza una nueva dimensión de capacidades estatales, denominada “relacional”, que refiere a la relación que mantiene el Estado con su entorno socioeconómico. En esta dimensión el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros. Por tanto, la capacidad institucional se relaciona con el Estado a su vez pueda relacionarse con el resto de los actores políticos, económicos y sociales que accionan en el territorio. (Alonso, 2007)

De esta idea, se plantea el concepto de “autonomía imbricada”, de Evans, el cual la intervención del estado se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para la implementación de políticas. Por tanto, además de la existencia de un aparato administrativo, se necesita un Estado que se encuentre en relación con el entorno social circundante, que se relacione con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales. (Evans, P, 1995, como se citó en Abeles et al., 2017)

Así el concepto de capacidad estatal, va más allá de las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, incorporando un componente que refiere a las relaciones que estos cuerpos administrativos mantienen con el entramado social (Completa, 2016). Dentro de esta dimensión se encuentran las capacidades de gobierno, relacionadas con el liderazgo y la capacidad de conducción a través del uso de herramientas, métodos, habilidades y prácticas conducentes a alcanzar objetivos, y por otro lado, con la capacidad de los individuos responsables de ejecutar las actividades y tareas requeridas. (Completa, 2016)

Al contrario, Mario Lattuado y María Elena Nogueira, definen “la noción de capacidades estatales, es diferente, en principio a las capacidades de gobierno, ya que estas estarán vinculadas a las acciones concretas llevada adelante en forma temporal por un gobierno en particular, mientras que las capacidades estatales darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo” (Lattuada & Nogueira, 2011, como se citó en Completa,2016). Las acciones de los gobiernos, según su carácter, pueden sin embargo consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en momentos específicos. En otras palabras, las capacidades de gobierno pueden derivar, en ciertas condiciones, en capacidades estatales. Lógicamente entonces, y en algunos casos, para el análisis de estas últimas, no resultan indistintas las primeras. (Lattuada & Nogueira, 2011)

El término capacidad, de esta forma, se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo con el contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que

debe perseguir el Estado o sus agencias específicas (Completa, 2016). De esta forma, las capacidades estatales que se requieran en una gestión racional burocrática diferir sensiblemente de las requeridas en un modelo de gestión de corte gerencial (New Public Management), asociado (gobernanza) o de responsabilización (accountability) (Completa, 2016). Lo mismo puede decirse para el caso de las capacidades requeridas en un Estado democrático con respecto a las que se requieran en otro de carácter autoritario y represivo, puesto que las finalidades y metas que deban perseguir los mismos seguramente serán diferentes. (Completa, 2016)

La construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal” es dinámica, cambiante e históricamente condicionada, como expresión de la conflictiva interacción y lucha entre múltiples actores relevantes y grupos por constituirse como tales. No ocurre de una sola vez, sino que está sujeta a múltiples contingencias y vaivenes y, además, está condicionada por la previa selección de ciertos marcos institucionales por parte de los actores. (Rovira, s. f.)

Por otra parte, un informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2009, define a la capacidad estatal como “los medios para planificar y lograr metas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009). En el año 2010 el PNUD elaboró un Manual para la Medición de la Capacidad, en la cual se ampliaron nuevos componentes, definiéndose capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedad para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010). Estas definiciones hacen foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar metas, teniendo relación con el concepto de desempeño (Completa, 2016). En este sentido, Kathryn Sikkink en el año 1997, definió capacidad como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”. Por lo tanto, la capacidad estatal tiene sentido sólo si se mide en relación con las tareas o metas que se fijan. (Rosas, 2019)

Completa (2017), destaca la diferencia entre capacidad estatal y desempeño, impacto o resultados finales, ya que, aunque ambas tienen relación no son sinónimos, puesto que el desempeño institucional se refiere al comportamiento organizacional pasado, pudiendo

expresarse en indicadores como eficiencia y eficacia, mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, a su comportamiento potencial.

Moreno Jaimes (2007), señala “la noción de desempeño institucional (...) enfatiza los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad, siendo de uso frecuente (...) sobre políticas públicas para analizar los problemas públicos que dan origen a un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a solucionarlos (...) Moreno Jaimes (2007). Por otra parte, la noción de capacidad estatal parece provenir de la literatura sobre administración pública, la cual se ha abocado a estudiar los procesos internos (contables, gerenciales, organizativos) que siguen las agencias gubernamentales con el fin de generar los resultados públicos para las que fueron creadas” (Completa, 2016). Mas esto no significa que el desempeño de las instituciones carezca de relevancia para el análisis de las capacidades institucionales, sino más bien, que la capacidad estatal no debe medirse o evaluarse exclusivamente en base a los resultados alcanzados por una agencia gubernamental (Completa, 2016). En este sentido, la capacidad institucional “comprobada” del sector público, es decir, el desempeño, no siempre coincide con la capacidad institucional “presumible” (potencial) para cumplir con sus obligaciones. Bertranou señala que, el resultado de una política pública no depende únicamente de las capacidades o características estructurales que posea la organización estatal sino también de otros factores que encuentran fuera de su alcance, algunos de carácter institucional, otras de índole política, sociocultural, económica y/o asociados a la red de organizaciones que con sus acciones indirectamente afectan el desempeño de la organizacional en particular. (Bertranou, 2015)

Siguiendo a Jorge Hintze (s/f.) la capacidad institucional se presentaría como el “potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto”, entendiendo por valor externo a la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de terceros y por valor organizacional a la promoción del desarrollo estratégico de la misma organización, considerada como un producto en sí misma y cuyos destinatarios son quienes trabajan en ellas.

Bertranou por su parte, señala que, (2012: 6) la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, “aptitud que se desprende del accionar

conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou, 2015). Según el autor la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su dimensión política.

En este sentido, Oslak y Orellana, indican que existe una brecha entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar, estas brechas suponen diversos obstáculos o inconvenientes que impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas. Estas pueden originarse en el plano interno organizacional o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto institucional, político o económico de la organización (Oszlak & Orellana, 1991). Para ello, diversos autores han diseñado diversas metodologías para el análisis de capacidades institucionales, entre estos destaca la metodología SADCI, diseñada por Alain Tobelem a finales de la década de 1980. (Oszlak & Orellana, 1991)

La metodología SADCI está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, para evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y para establecer las acciones requeridas para ello. Cabe señalar que esta metodología es la que se utilizará de forma simplificada, para el logro de objetivos del presente documento (Oszlak & Orellana, 1991). De acuerdo con el autor, existen seis tipos de déficits de capacidad institucional, los cuales pueden agruparse en 2 grandes categorías de problema. La primera incluye brechas relacionadas con el ambiente macro institucional, en la cual se incluyen grupo de déficits vinculada a la existencia de normas, leyes y “reglas del juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores del entorno. Y la segundo, relacionadas con el ambiente micro institucional, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización, con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos, y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de las responsables de ejecutar las tareas. (Oszlak & Orellana, 1991)

Dimensiones para el análisis de las capacidades estatales

Nivel Endógeno	Nivel Exógeno
<ul style="list-style-type: none">• Recursos financieros• Recursos Técnicos• Recursos Informativos (capacidades Administrativas)	<ul style="list-style-type: none">• Modos y formas de relacionarse desde las agencias estatales involucradas con el conjunto de actores externos a éstas. (capacidades políticas)

FUENTE: Lattuada, L., & Nogueira, M. (2011). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea.*

Oslak y Orellana, en base a la metodología SADCI, resumen los DCI más frecuentes en seis grandes categorías de problemas:

- 1) Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes, y reglas del juego que condicionan o impiden la ejecución de tareas
- 2) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
- 3) Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales
- 4) Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones
- 5) Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas y
- 6) Déficit relacionados con la capacidad individual de las participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Sin embargo, Enzo Ricardo, propone clasificar estos factores limitantes de otro modo, dado que los autores eluden la diferenciación entre componentes de capacidad gubernamental y factores externos que afectan su ejercicio, según el detalle (Completa, 2016):

- 1) Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales)
- 2) Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales.

- 3) Restricciones contextuales asociadas a la situación socioeconómica y al contexto político nacional e internacional
- 4) Déficits de capacidad asociados a las estructuras organizativas y procedimientos, al enfoque de planificación estratégica y a la distribución de funciones de los entes estatales.
- 5) Déficits de capacidad asociados a la capacidad financiera y física de los entes estatales
- 6) Déficits de capacidad asociados a los individuos a cargo de la ejecución de las tareas.

Por su parte, el autor también aporta con una definición propia de capacidad estatal, considerando lo señalado por los diversos autores, *“la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general”*. (Completa, 2016)

- **Descentralización:**

La descentralización entendida como una redistribución del poder hacia las unidades subnacionales, es en primer lugar, una herramienta de libertad ya que está dirigida a incrementar las capacidades de las personas y de las comunidades, en la acepción de Amartya Sen (2000)

La descentralización contribuye al desarrollo más inclusivo de los territorios ya que genera mayores márgenes de autonomía no solo de las decisiones de los gobiernos regionales y nacionales, sino que contribuye a la conformación de una “comunidad política regional”, capaz de expresar sus preferencias y ejercer un control democrático sobre sus representantes (Equipo Fundación Chile Descentralizado, 2017)

Concebimos, por tanto, la descentralización no solamente como un proceso administrativo o financiero (que, por cierto, es indispensable) que es conducido por el Estado y el Gobierno nacional sino como un instrumento de gobernanza multinivel que demanda una activa

presencia y participación cualificada de las comunidades, elites e instituciones regionales y locales. (Dazarola, 2019)

En resumen, la descentralización se concibe por distintos autores como una forma de organizar la administración del Estado en un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde el gobierno central a las administraciones subnacionales o unidades más pequeñas, entregándoles autonomía en la toma de decisiones y poder decisorio local acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central. (Dazarola, 2019)

En América Latina, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización. (Finot, 2001)

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradas propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñará las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (I) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (II) la descongestión de la administración pública y (III) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto. (Finot, 2001)

Varios de los actuales procesos de descentralización se iniciaron bajo el modelo centralista, a través de la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de ineficiencia. Estos procesos consisten tanto en descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical) (Finot, 2001)

Sin embargo, durante los años 80 y 90 en América Latina con la recuperación generalizada de los derechos democráticos, la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a

las elecciones de gobiernos subnacionales, procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política, como es el caso de Argentina y Brasil en 1988 y Chile y Colombia en 1991. Mediante estas reformas fue redefinida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos. (Finot, 2001)

En Chile la descentralización territorial representó una novedad, introducida como parte de procesos de modernización del Estado, reformas que implican que los gobiernos subnacionales asumieron competencias que antes no ejercían y la creación de gobiernos intermedios - regionales en Chile -. (Finot, 2001)

Es en sentido, que el gobierno local asumió un activo papel en la formulación e implementación de políticas públicas; sin embargo, las limitaciones propias de estos procesos, aunadas al déficit de recursos humanos y financieros, así como a la carencia de cobertura de servicios básicos que sufre la población, han retrasado su emergencia como verdaderos protagonistas en la gestión, por ende en la mayoría de países de América Latina los gobiernos locales carecen de una tradición en el tratamiento de la problemática. (Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2008)

La concentración de la población y de la actividad económica es alta en Chile, siendo el proceso descentralizador un tema de preocupación en Chile a lo largo de la historia, ya que, se ha caracterizado por una cultura predominantemente centralista, siendo un obstáculo para el avance de los territorios. Durante el año 2014, la OCDE afirmaba que Chile está entre los países más centralizados de la organización, junto a Grecia e Irlanda. (Dazarola, 2019)

Chile es un país unitario altamente centralizado, a pesar de una historia caracterizada por varios esfuerzos por descentralizar o incluso a favor del feudalismo a través de los siglos.

El concepto de descentralización se puede calificar en tres dimensiones analíticas fundamentales utilizadas en Chile: administrativa, fiscal y política. La descentralización administrativa territorial consiste en la distribución de competencias entre niveles de gobierno

(nacional, regional, municipal). La descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público. Finalmente, la descentralización política hace referencia a los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas (Subdere, 2009:7).

Las 345 municipalidades forman la unidad básica de la estructura política y administrativa en Chile. Son reconocidas como entidades autónomas en la Constitución de 1833 que permitió la elección de concejos municipales locales por voto popular, un principio que se ha mantenido durante el tiempo, salvo durante la dictadura militar. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, aprobada en 1992, estableció las elecciones municipales restaurando así la autonomía municipal. Sin embargo, las municipalidades aún son regidas por la Constitución del 1980 y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Número 18.695 (LOCMUN), que ha sido modificada varias veces desde su promulgación en 1988. Definidas como “corporaciones autónomas de derecho público”, las municipalidades son autónomas y poseen su propia Órganos deliberativos y autoridad Órganos ejecutivos Alcalde (electo) Gobernador provincial (designado) Intendente Regional (designado por el Presidente pero prontamente electo por votación popular desde la reforma 2017) Consejo Regional (CORE) Consejeros regionales elegidos por sufragio universal (desde las elecciones 2013) Presidido por un Presidente electo por los Consejeros regionales (desde 2014) Nivel Nacional Nivel subnacional Regiones (mix: desconcentrada y descentralizada) Provincias (desconcentrada) Municipalidades (descentralizada) Presidente Ministros Cámara de diputados Senado Congreso Nacional Secretariado Regional Ministerial (SEREMI) Consejo Municipal Consejo económico y social (COSOC) Gobierno regional (GORE) Supervisa Preside 12 personalidad jurídica y activos/recursos. Su propósito declarado es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, con la participación de la comunidad local.

En términos generales, se reconoce que el marco en que se inserta el proceso de descentralización chileno, “ha derivado en la percepción de una concepción meramente

administrativa del proceso de descentralización con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional, y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional” (SUBDERE, 2000:16). Se distinguen avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones, sin embargo, sigue existiendo “una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad nacional” (Consortio para la Reforma del Estado, 2009: 176).

De acuerdo con lo señalado por la OCDE, Chile aún carece de un marco institucional regional capaz de coordinar de manera regular las distintas políticas, instrumentos y actores que participan en el desarrollo económico. La agenda económica regional es todavía decidida en su mayoría desde el centro. Además, los mecanismos de inversión pública tienen una lógica sectorial que dificulta la financiación de iniciativas integrales y coordinadas.

Diseño Metodológico:

Pregunta General	Pregunta Específica	Objetivo Específico
¿Cuáles son los factores determinantes que inciden a nivel endógeno, en la capacidad de las municipalidades para	¿Qué tipo de cambios realizaron los municipios los cuáles aplicaron la Ley 20.922	Caracterizar los tipos de cambios que fueron realizados en los municipios que aplicaron la Ley 20.922

<p>implementar la Ley 20.922 y sus reglamentos, durante el primer periodo de ejecución 2017-2020?</p> <p>Objetivo General: Analizar los factores determinantes que inciden</p>	<p>¿Cómo se distribuye el presupuesto en gasto en personal en los municipios pre-implementación y post implementación de la Ley 20.922?</p>	<p>Analizar la distribución del presupuesto de gastos en personal en los municipios pre-implementación (2017-2018) y post implementación (2019-2020)</p>
<p>a nivel endógeno, en la capacidad de las municipalidades para implementar la Ley 20.922 y sus reglamentos, durante el primer periodo de ejecución 2017-2020</p>	<p>¿Qué relación existe entre el nivel de desarrollo de las comunas y la implementación de la normativa?</p>	<p>Describir la relación entre el nivel de desarrollo económico de las comunas y la implementación de la normativa</p>

Tipo de Investigación

El presente estudio constituye una investigación de tipo Descriptivo, de acuerdo con lo señalado por el autor Bernal, dado que, en este tipo de estudios se narran, reseñan e identifican hechos, situaciones, rasgos y características de un objeto de estudio, o se diseñan productos, modelos, prototipos, guías, etcétera.

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo describir los factores que inciden en la capacidad de los municipios de aplicar la Ley 20.922 de Plantas Municipales, y bajo aquello, considerar los tipos de cambios realizados y el posible alcance de sus efectos.

Diseño de Investigación

El presente estudio corresponde a un diseño de investigación No Experimental, ya que esta se basa en la Observación de los fenómenos tal cual como se dan en su contexto natural, sin intervención de las variables, en tal caso, se pretende observar los factores que inciden en la

capacidad de los municipios de aplicar la Ley 20.922, y en su defecto, los tipos de cambios que pudiesen establecer en las Plantas del personal municipal considerando diversos factores, principalmente capacidad de dimensión endógena, según metodología SADCI.

Así mismo, se presenta bajo el diseño de investigación Transversal o Transeccional, ya que el estudio no pretende analizar dichas variables a través del tiempo, sino más bien analizar el efecto de estas variables en un momento dado, es decir, en la actualidad, siendo este un tiempo determinado del análisis de los objetos de estudio.

Como se menciona en los puntos anteriores de este documento, para el análisis de las capacidades estatales de los municipios, se realizará bajo un modelo simplificado de la metodología SADCI, centrado en las dimensiones endógenas de las mismas.

Método de Investigación

El método de investigación corresponde al Método Inductivo, según Bernal (2010), de este se obtienen conclusiones las cuales parten de hechos particulares aceptados como válidos para llegar a conclusiones que sean de carácter general. Partiendo con un estudio individual de los hechos.

De esta forma, el estudio se centra en una determinada población la cual son las municipalidades las cuales aplican la Ley 20.922, y siendo el objeto de estudio los factores que inciden en la aplicación de la Ley de Plantas Municipalidad y por ende, los tipos de cambios que resultaron de su aplicación, considerando la heterogeneidad de los gobiernos locales, en cuanto, a recursos financieros, económicos, y humano. De esta población se obtendrá una muestra representativa para el presente estudio, con el objetivo de simplificar la investigación y sus resultados. De esta forma, los resultados se extrapolan al panorama general respecto de la aplicación de la mencionada Ley.

Estrategia Metodológica

- **Población y Muestra**

Para la presente investigación, de acuerdo con lo expuesto por Cesar Bernal (2010) para definir la población es importante identificar:

- Alcance de la Investigación: El alcance de la investigación es el territorio chileno
- Tiempo: El tiempo está determinado desde la aplicación de la Ley 20.922, es decir desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019.
- Elementos: Municipalidades del país
- Unidades de muestreo: Municipalidades que aplicaron y fijaron su reglamento de acuerdo con lo señalado en la Ley 20.922 en el primer periodo de ejecución.

Por tanto, la población para realizar el análisis, son las municipalidades que aplicaron y fijaron su reglamento de acuerdo con la Ley 20.922, desde el 1 de enero del 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019. La población según el autor está definida como la totalidad o el conjunto de todos los sujetos o elementos que tienen ciertas características similares y a los cuales refiere la investigación. Cabe señalar que, la población en esta investigación no puede ser definida con exactitud, sin embargo, en el año 2019, había 237 municipios que habían modificado efectivamente sus plantas, 37 que tenían presentadas pero no estaban aceptadas por Contraloría para trámite de Toma de Razón y 45 que no habían presentado antecedentes, por tanto, en base al dato mencionado, la población de la presente investigación son 237 municipios. Por otra parte, la muestra es la parte de la población que se selecciona de la cual realmente se obtiene información para el desarrollo de la investigación sobre la cual se efectúa la medición y la observación.

Determinar tipo de muestra

El tipo de muestra de acuerdo con el diseño metodológico mencionado se establece como una muestra probabilística aleatoria simple, este es utilizado, según el autor Bernal (2010), cuando en el conjunto de una población, cualquiera de los sujetos tiene la variable o variables objeto de la medición, para lo anterior, se calcula una muestra representativa de la población para aplicar el presente estudio. Por una parte, la población está determinada por las Municipalidades del País que aplicaron la Ley 20.922 considerando un periodo desde el 1 de enero de 2018 hasta 31 de diciembre del 2019, siendo una población de 237 municipalidades; para el cálculo de la muestra, en base a un nivel de confianza del 95%, da cuenta de una muestra representativa de 147 municipalidades, siendo este número, el subconjunto de la población a la cual se aplicarán las variables de estudio, las cuales serán determinadas de forma

aleatoria. Para lo anterior, se definen números del 1 al 247 para cada municipalidad, y utilizando un generador de números aleatorios, se escogen 147 municipalidades que serán la muestra definitiva del estudio, según el detalle:

MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI	MUNICIPALIDAD DE MELIPEUCO	MUNICIPALIDAD DE CUNCO	MUNICIPALIDAD DE PEÑALOLÉN
MUNICIPALIDAD DE PUCÓN	MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR	MUNICIPALIDAD DE VILCÚN	MUNICIPALIDAD DE BULNES
MUNICIPALIDAD DE LOS MUERMOS	MUNICIPALIDAD DE COYHAIQUE	MUNICIPALIDAD DE CHIMBARONGO	MUNICIPALIDAD DE RENGO
MUNICIPALIDAD DE TUCAPEL	MUNICIPALIDAD DE QUILPUÉ	MUNICIPALIDAD DE PICHDEGUA	
MUNICIPALIDAD DE SAN NICOLÁS	MUNICIPALIDAD DE CARAHUE	MUNICIPALIDAD DE QUINTA DE TILCOCO	
MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA	MUNICIPALIDAD DE LONCOCHE	MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN	
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA	MUNICIPALIDAD DE EL TABO	MUNICIPALIDAD DE TIERRA AMARILLA	
MUNICIPALIDAD DE ISLA DE PASCUA	MUNICIPALIDAD DE RÍO BUENO	MUNICIPALIDAD DE LAS CABRAS	
MUNICIPALIDAD DE SAN ESTEBAN	MUNICIPALIDAD DE LIMACHE	MUNICIPALIDAD DE SAN BERNARDO	
MUNICIPALIDAD DE CATEMU	MUNICIPALIDAD DE PUERTO VARAS	MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LA COSTA	
MUNICIPALIDAD DE COCHAMÓ	MUNICIPALIDAD DE QUILACO	MUNICIPALIDAD DE YUNGAY	
MUNICIPALIDAD DE COPIAPÓ	MUNICIPALIDAD DE SAN PABLO	MUNICIPALIDAD DE PEMUCO	
MUNICIPALIDAD DE CUREPTO	MUNICIPALIDAD DE LEBU	MUNICIPALIDAD DE TALCAHUANO	
MUNICIPALIDAD DE TIRÚA	MUNICIPALIDAD DE QUELLÓN	MUNICIPALIDAD DE HUASCO	
MUNICIPALIDAD DE PENCO	MUNICIPALIDAD DE MALLOA	MUNICIPALIDAD DE SAN JAVIER	
MUNICIPALIDAD DE BUIÑ	MUNICIPALIDAD DE TIMAUKEL	MUNICIPALIDAD DE LAUTARO	
MUNICIPALIDAD DE CABRERO	MUNICIPALIDAD DE MACHALÍ	MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT	
MUNICIPALIDAD DE PAILLACO	MUNICIPALIDAD DE DOÑIHUE	MUNICIPALIDAD DE MEJILLONES	
MUNICIPALIDAD DE SANTA MARÍA	MUNICIPALIDAD DE QUEILEN	MUNICIPALIDAD DE CASTRO	
MUNICIPALIDAD DE LA LIGUA	MUNICIPALIDAD DE SAN IGNACIO	MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUÍN	
MUNICIPALIDAD DE VILLA ALEMANA	MUNICIPALIDAD DE TORRES DEL PAINE	MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN	
MUNICIPALIDAD DE TREHUACO	MUNICIPALIDAD DE NUEVA IMPERIAL	MUNICIPALIDAD DE PORVENIR	
MUNICIPALIDAD DE CALERA DE TANGO	MUNICIPALIDAD DE TEODORO SCHMIDT	MUNICIPALIDAD DE FRUTILLAR	
MUNICIPALIDAD DE CALDERA	MUNICIPALIDAD DE PUTAENDO	MUNICIPALIDAD DE LOTA	
MUNICIPALIDAD DE ROMERAL	MUNICIPALIDAD DE ARICA	MUNICIPALIDAD DE ALTO DEL CARMEN	
MUNICIPALIDAD DE QUINTERO	MUNICIPALIDAD DE RANCAGUA	MUNICIPALIDAD DE EL MONTE	
MUNICIPALIDAD DE LA REINA	MUNICIPALIDAD DE TRAIQUÉN	MUNICIPALIDAD DE NEGRETE	
MUNICIPALIDAD DE COLEMU	MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLORES	MUNICIPALIDAD DE NACIMIENTO	
MUNICIPALIDAD DE LA CALERA	MUNICIPALIDAD DE CHANCO	MUNICIPALIDAD DE REQUÍNOA	
MUNICIPALIDAD DE PITRUFQUÉN	MUNICIPALIDAD DE NOGALES	MUNICIPALIDAD DE PERALILLO	
MUNICIPALIDAD DE ALTO HOSPIICIO	MUNICIPALIDAD DE CISNES	MUNICIPALIDAD DE PADRE LAS CASAS	
MUNICIPALIDAD DE OLLAGÜE	MUNICIPALIDAD DE TOMÉ	MUNICIPALIDAD DE LICANTÉN	
MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE ATACAMA	MUNICIPALIDAD DE NAVIDAD	MUNICIPALIDAD DE OLMUÉ	
MUNICIPALIDAD DE SIERRA GORDA	MUNICIPALIDAD DE HIJUELAS	MUNICIPALIDAD DE HUALAÑÉ	
MUNICIPALIDAD DE PUCHUNCAVÍ	MUNICIPALIDAD DE LA SERENA	MUNICIPALIDAD DE O'HIGGINS	
MUNICIPALIDAD DE NANCAGUA	MUNICIPALIDAD DE DALCAHUE	MUNICIPALIDAD DE MARÍA PINTO	
MUNICIPALIDAD DE FUTRONO	MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE LA PAZ	MUNICIPALIDAD DE COQUIMBO	
MUNICIPALIDAD DE CONCÓN	MUNICIPALIDAD DE SAAVEDRA	MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA	
MUNICIPALIDAD DE CARTAGENA	MUNICIPALIDAD DE ANGOL	MUNICIPALIDAD DE CHAÑARAL	
MUNICIPALIDAD DE GUAITECAS	MUNICIPALIDAD DE TOLTÉN	MUNICIPALIDAD DE RÁNQUIL	
MUNICIPALIDAD DE EL QUISCO	MUNICIPALIDAD DE LLAY-LLAY	MUNICIPALIDAD DE MARIQUINA	
MUNICIPALIDAD DE CASABLANCA	MUNICIPALIDAD DE EL BOSQUE	MUNICIPALIDAD DE SAN CLEMENTE	
MUNICIPALIDAD DE LAGO RANCO	MUNICIPALIDAD DE QUINCHAO	MUNICIPALIDAD DE LA FLORIDA	
MUNICIPALIDAD DE VALLENAR	MUNICIPALIDAD DE CABILDO	MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO	
MUNICIPALIDAD DE LAMPA	MUNICIPALIDAD DE ANDACOLLO	MUNICIPALIDAD DE ZAPALLAR	
MUNICIPALIDAD DE LONQUIMAY	MUNICIPALIDAD DE PUNTA ARENAS	MUNICIPALIDAD DE TENO	
MUNICIPALIDAD DE PELARCO	MUNICIPALIDAD DE RÍO CLARO	MUNICIPALIDAD DE VALDIVIA	
MUNICIPALIDAD DE PICHILEMU	MUNICIPALIDAD DE ÑUÑOA	MUNICIPALIDAD DE QUINTA NORMAL	

Esta muestra se conforma como una muestra homogénea, ya que comparten la misma variable de estudio.

Recogida de Datos

Los datos para utilizar que serán utilizados como base para el desarrollo de la investigación se centran en la revisión documental y el análisis de bases de datos si corresponde y por tanto corresponden a fuentes secundarias de información. Estos datos serán recogidos a través de

fuentes como Biblioteca Nacional del Congreso, para el análisis de los reglamentos de plantas municipales y principalmente datos recogidos de SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal) para abordar los demás objetivos, así como también páginas web de los municipios correspondientes, datos recogidos de Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entre otras.

Cabe señalar que, para el logro de objetivos se realizó una tabulación por cada dimensión a analizar a saber: Cambios en Reglamentos de plantas Municipales Distribución del gasto presupuestario en personal, y Relación entre desarrollo comunal e implementación de la Ley, para este último, se genera un Indicador simple de Desarrollo Comunal simple, basándose en las dimensiones, de Presupuesto Vigente, Educación, Salud, Acceso a Servicios Básicos e Índice de Pobreza, dichas dimensiones están desagregadas de acuerdo a las siguientes variables: Presupuesto vigente 2020, Presupuesto ejecutado 2020, Índice de Pobreza CASEN 2020, Índice de Actividad de Atención Primaria de Salud 2020, Matrículas de Educación Superior respecto de Jóvenes presentes en el RSH (Registro Social de Hogares) 2020 y Viviendas con Conexión a Red de Agua Potable 2020. Para la elaboración de este índice, se normalizaron las variables con el objetivo de obtener una única escala de medida que permitiera generar el índice, posterior a ello, se realizará la sumatoria del resultado normalizado de estas variables dividido por la cantidad de variables (6), lo cual da como resultado un número entre 0 y 1, el cual mientras más cercano a 1 esté el número mayor es el desarrollo de ese municipio.

Contexto de la Investigación:

Dentro del concepto amplio de la noción del Estado, no cabe duda de que los municipios constituyen un servicio público y que forman parte del Estado. Estos constituyen un servicio público que funciona como un órgano descentralizado del Estado, y más allá de eso, constituyen la cara visible más próxima del Estado para los ciudadanos y vecinos (Fernández Richard, 2013).

Y, por tanto, es a través de sus relaciones con los entes edilicios que se enfrentan a los problemas más inmediatos de la vida diaria, como transportes, aseo, recreación, vialidad, etcétera, todo lo cual lo había advertido acertadamente Montesquieu, quien, en el siglo XVIII,

a raíz de su estadía en los Estados Unidos de América, llegó a afirmar que los municipios eran la escuela de aprendizaje de la democracia. En otras palabras, los municipios al estar más ligados a la vida cotidiana de las personas, se puede afirmar que los municipios posibilitan una gestión más acorde a la realidad y necesidades concretas de cada comuna. (Torres, 2019)

La tendencia internacional —que se aprecia en países europeos, asiáticos, Estados Unidos e incluso en América Latina— es el aumento de las responsabilidades y servicios municipales de tal manera de acercarse con las soluciones según las demandas reales de las personas

La cantidad de funciones o servicios que presta un municipio está directamente relacionada con el tamaño poblacional que debe atender y el presupuesto con que cuenta. Mientras mayor sea la población, más funciones debe abordar el municipio (Pacheco et al., 2013). Por tanto, las municipalidades están inmersas en una realidad compleja, diversa y dinámica debiendo asegurar la calidad en la entrega de diversos servicios, haciendo evidente la necesidad de actualizar y adecuar las funciones municipales para dar respuestas a demandas ciudadanas que se tornan cada vez más complejas.

Los gobiernos subnacionales "han adquirido un estatus crecientemente importante en el sistema político nacional, y para un sector relevante de la población muchas veces pasan a ser más determinantes que el Estado central". De ahí que, de existir irregularidades en su gestión interna, ello "se traduce necesariamente en menores y peores servicios para la comunidad, no mejoramiento de su calidad de vida, natural descontento y desprestigio tanto de los partidos a que pertenecen los responsables como del sistema democrático". (Chile Transparente, 2013)

En Chile la estructura de gobierno y administración del Estado está constituida bajo la actual Constitución Política, en su capítulo XIV sobre Gobierno y Administración del Estado, en la que en su art. 118 indica "...que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad y por el concejo". Es así, en la cual las municipalidades tienen como responsabilidad la administración local de cada territorio determinado. (BCN, 2019)

En Chile existen actualmente 345 municipalidades de las cuales su estructura está determinada bajo la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Esta ley, significó un

cambio en la administración del Estado, en las cuales se configuró la figura de las municipalidades como entidades de administración local, siendo éstas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como finalidad la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las determinadas comunas. Es en este sentido, que las municipalidades representan la descentralización del poder central en Chile. (Ley N° 18.695)

Este proceso de descentralización y modernización comienza a darse importancia en 1994, en la cual el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, decidió impulsar el proceso que había iniciado el presidente Patricio Aylwin tras la vuelta a la democracia en 1990. Sin embargo, en Chile ya habían existido procesos de reformas en miras a modernizar el estado chileno. De hecho, uno de los primeros en plantear la necesidad de tener un estatuto administrativo para los funcionarios públicos fue Bernardo O'Higgins, en 1822. Más recientemente, en los años 60, Chile trabajó con el apoyo de una misión de las Naciones Unidas para proponer e implementar algunas reformas en el funcionamiento del Estado. De esa misión y de ese trabajo con las Naciones Unidas surgieron cosas que hoy día forman parte de la vida cotidiana de todos los chilenos, como el Rol Único Tributario. Después del año 1973 también ocurren algunas reformas importantes en materia de administración pública: se produce la regionalización a partir de los trabajos que había hecho ODEPLAN en los años 60, se crea la escala única de sueldos, se dicta una nueva ley de administración financiera. Pero luego vino un largo silencio; se vivió un extenso período en el que durante el régimen militar se produjeron reformas muy profundas en áreas clave de política pública, como el sistema de pensiones, las empresas públicas, la educación, la salud. (Biblioteca Congreso Nacional, n.d.)

La evolución más clara del proceso de modernización de la gestión pública en Chile coincide con la llegada de los gobiernos de la Concertación. Es así como en Chile se comenzó a hablar más intensamente de reforma del Estado en el año 1993. (Marcel, 2006, 1-7)

El primer gobierno democrático, el gobierno del presidente Aylwin, concentrará sus esfuerzos y sus recursos en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos. (Marcel, 2006, 1-7)

Durante su mandato se planteó la propuesta de una agenda de modernizaciones en distintos ámbitos y se formó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado. Ese comité adoptó un enfoque bastante pragmático: el enfoque de promover e impulsar la reforma o la modernización donde fuera posible, tratar de desarrollar experiencias piloto y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos. (Marcel, 2006, 1-7)

A mediados de la década del noventa se fueron intensificando las discusiones en gestión pública, cobrando relevancia la temática de la dirección pública

A su vez, para impulsar y apoyar la modernización en el sector municipal, en 1994, el Gobierno de Chile y el Banco Mundial implementaron un piloto del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) el cual fue implementado finalmente en 25 municipios con el objetivo de contribuir al proceso de descentralización y modernización del aparato público municipal. Este programa constó de 2 partes, la primera se estructuró sobre la base de dos componentes principales: fortalecimiento municipal a través de diagnósticos para mejorar las debilidades detectadas y el fortalecimiento institucional nacional abarcando estudios que permitieran formalizar propuestas para perfeccionar el accionar de los municipios. Su segunda parte, fue continuar con el fortalecimiento de la capacidad de gestión para realizar una administración eficiente a través del fortalecimiento de la gestión interna, de las capacidades gerenciales y el liderazgo de los directivos, (Montecinos, 2008) a través de planes y programas de capacitación destinados a los participantes del programa en diversas temáticas como son: legislación municipal, planificación presupuestaria, contabilidad gubernamental, manejo de herramientas informáticas, control de gestión, entre otros. (Dirección de Presupuestos, 2005)

De esta forma PROFIM I y II marcó el inicio del proceso de modernización en el nivel municipal. Paralelamente para hacer más eficiente el gasto en personal, a partir de 1993 se fijaron las plantas municipales, las cuales establecen los límites de gastos en los diferentes estamentos del personal.

La gestión municipal en 1992 tras la promulgación de la Ley 18.695 se transformó, teniendo las municipalidades múltiples responsabilidades administrativas, orientadas hacia la administración y desarrollo del espacio urbano y responsabilidades sobre funciones sociales,

compartidas con el Gobierno Central, como en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y fomento productivo.

Sin embargo, en 1996 habrían de pasar dos cosas importantes que cambiarían en parte el escenario. En ese año se hicieron dos estudios muy extensos: el primero sobre clima organizacional en el sector público, el segundo sobre percepción de los usuarios de los servicios de la administración pública. Ambos estudios resultaron muy reveladores para todos los que participaban en el proceso de modernización y para quienes se estaban incorporando al debate. Por ejemplo, el estudio sobre clima organizacional indicó que más del 70% de los funcionarios públicos creían que en sus servicios no había carrera funcionaria. Mientras que el estudio sobre usuarios de la administración pública evidenció que los usuarios de menores recursos percibían que en los servicios públicos ellos eran discriminados de la misma manera en que lo eran en los servicios privados, como los bancos o las administradoras de fondos de pensiones (AFP) (Marcel, 2006, 1-7)

De modo que a comienzos de la administración del presidente Lagos se lograron importantes avances en cinco temas o instrumentos, en los cuales se introdujeron innovaciones absolutas respecto a materias de gestión pública. Así surgieron los Programas de Mejoramiento de Gestión.

En materia de gestión de personas y con el objetivo de avanzar hacia la modernización y transparencia de la gestión pública, en junio de 2003, se promulga la Ley N°19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública, y con ello la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio, la cual limitó la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de cargos directivos del estado para proveerlos en base a principios de idoneidad y méritos. Sin embargo, este sistema no exige obligatoriedad de adscripción a los organismos municipales, siendo la excepción de los Departamentos de Administración Municipal, los cuales en base a la Ley 20.501 de Calidad y Equidad en la Educación desde el 2011 el Sistema de Alta Dirección Pública es responsable del proceso de selección de jefes de DAEM para comunas con matrícula igual o superior a 1200 alumnos. (Dirección Nacional del Servicio Civil, n.d.)

La OCDE en el año 2009 observó que, en Chile, existe una amplia percepción que las actuales capacidades de los gobiernos locales son insuficientes para ejecutar sus mandatos de manera satisfactoria, así los equipos de los gobiernos subnacionales tienden a tener menos capacitación formal que los funcionarios públicos del nivel central, estando esta falta de competencias vinculada a los limitados presupuestos de la mayoría de los gobiernos regionales y municipales para contratar profesionales calificados. (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021)

El Informe del BID del año 2009, pone de manifiesto un panorama desigual, en cuanto al grado de desarrollo de la profesionalización de la gestión del empleo público en la región, pero con un claro predominio de los entornos institucionales deficitarios en atributos esenciales de la noción de profesionalización que estamos manejando. Estas carencias resultan evidentes en los componentes meritocráticos del concepto, y se manifiestan especialmente en la persistencia de las prácticas de clientelismo y patronazgo político de cargos, pero se extienden igualmente a los elementos más conectados con la flexibilidad y la eficiencia en el funcionamiento de los diferentes subsistemas. (Vergara, 2016)

Así mismo, como una manera de impulsar las reformas en materia de descentralización, buscando el desarrollo de cada una de las regiones y comunas del país, se hace fundamental fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios y funcionarias que enfrentará los desafíos propios de la modernización de los Gobiernos Locales y de las transferencias de competencias de los Gobiernos Regionales, por ello el 16 de mayo de 2016 se promulga la Ley 20.922 que Modifica Disposiciones Aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, más conocida como la Ley de Plantas Municipales, esto con el objetivo de avanzar hacia la descentralización y disminuir la desigualdad existente entre funcionarios de gobierno locales y gobierno central, considerando en su defecto que las plantas municipales no eran modificadas desde 1994 (Biblioteca Nacional del Congreso, 2016). Entre otras materias, la ley regula las siguientes materias:

- Se conceden beneficios remuneratorios de Asignación Profesional y Asignación Directivo Jefatura a los funcionarios municipales que cumplan los requisitos establecidos en la Ley; estos son, funcionarios municipales regidos por el Título II del

Decreto Ley N°3.551 del Ministerio de Hacienda (que fija normas sobre remuneraciones y sobre personal para el sector público) y por la Ley 18.883 (Que aprueba Estatuto Administrativo para funcionarios municipales) de las plantas de directivos, profesionales y jefaturas, así como los funcionarios a contrata asimilados a grados de las señaladas plantas, siempre que cumplan con los demás requisitos del artículo 3° del decreto ley n°479, del Ministerio de Hacienda (...Funcionarios que cumplan jornada completa de 44 horas semanales, dependientes de las entidades enumeradas en los artículos 1° y 2° del decreto ley 249, que fija escala única de sueldos para el personal que señala, que tengan un título profesional universitario y que pertenezcan a servicios o instituciones que a la fecha de publicación de este decreto ley tengan jornada completa de cuarenta y cuatro horas semanales, con un programa de estudios de un mínimo de seis semestres académicos y 3.200 horas de clases)

- Aumenta el Nivel académico exigido para el desempeño de los nuevos cargos que se creen: La Ley 18.695 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) prevé que en el evento que el alcalde al ejercer la facultad de fijar o modificar la planta municipal, cree nuevos cargos, el 75% de estos deberán exigir para su desempeño, contar con un título profesional o técnico.
- Incremento del Aporte Fiscal al Fondo Común Municipal: La Ley 20.922, Ley de Plantas Municipales, modificó la Ley 18.695 (LOCM), aumentando el aporte fiscal al Fondo Común Municipal de 218.000 UTM a 1.052.000 UTM, a contar del 1 de enero del 2018.
- Descentralización en el proceso de fijación y modificación de las plantas municipales
- Modificación Límite de gastos
- Obligatoriedad de contar con política de recursos humanos y reglamento de concursos públicos.

Esta Ley, nace tras el acuerdo mutuo entre organizaciones como la Confederación de Funcionarios Municipales (ASEMUCH), la Asociaciones Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), con el objetivo de aumentar las plantas y mejorar la gestión en los municipios del país, a raíz del problema surgido por las prácticas municipales en las cuales para suplir necesidades permanentes los municipios han acudido a la contratación de personas en calidad de honorarios. Práctica cuestionada por la

Corte Suprema que, mediante sentencia de fecha 1 de abril de 2015, ha considerado que una persona contratada a honorarios en realidad se encuentra regida por el Código del Trabajo tras el caso vial Paillán con la Municipalidad de Santiago. (Vergara, 2016)

Cabe mencionar que, las plantas municipales eran determinadas bajo una ley, igual que las de los organismos públicos. En el año 1994, el Congreso Nacional dictó la Ley N°19.280, siendo la conocida Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en la que en su art.2 faculta al presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley que fijaran las plantas (jerarquía y cantidad de personal municipal) de todas las comunas del país. (Vergara, 2016)

Más tarde, en el año 1997, se modificó la Constitución, al incorporarse el Art.110, actualmente Art 121: “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del presidente de la República, determine la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades” (Biblioteca Nacional del Congreso, 2005)

El 25 de marzo de 2014, el presidente Sebastián Piñera promulga la Ley 20.742 que Perfecciona el Rol Fiscalizador del Concejo; Fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; Crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales, sin embargo queda fuera la propuesta que sustituía el inciso cuarto del Art. 2 de la Ley 18.883 - que dispone la actual restricción del 20% a la contratación de personal a contrata - por una norma que permite que hasta el 7% de los funcionarios contratados bajo la modalidad de contrata ejerza funciones directivas, bajo la creación de un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal, esta propuesta tenía como objetivo flexibilizar la estructura la de las plantas municipales y autorizaba el ejercicio de funciones directivas al personal a contrata, sin embargo, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) rechazó esta propuesta bajo el argumento de afectar sistemáticamente a los profesionales y funcionarios municipales que han desarrollado una carrera funcionaria en cargos directivos, o a jefes de departamentos en sus servicios municipales”. Dichos planteamientos fueron acogidos por la Comisión del Gobierno Interior y Regionalización, por lo que quedó fuera de la tramitación y posterior promulgación en la Ley 20.742. (Fundación Jaime Guzmán, 2016)

En marzo del año 2015 se constituyó el “Comité Técnico Asesor para la Modernización Municipal (CTAM), entre SUBDERE, ACHM, y ASEMUCH, con apoyo de la Dirección de Presupuestos, cuyo objetivo era estudiar y proponer un conjunto de iniciativas que permitan avanzar en el proceso de Modernización del Sistema Municipal en Chile, y es en ese marco que surge el proyecto de Ley y ahora Ley que modifica las plantas municipales, la cual descentralizaba facultad exclusiva del Presidente, modificando plantas de funcionarios de los municipios por primera vez en más de 20 años. (SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, 2016)

La referida Ley, incorpora un artículo 49 bis en la LOC de Municipalidades, en la cual se faculta a los alcaldes para que cada 8 años con acuerdo de dos tercios de los miembros del concejo municipal en ejercicio, y dentro de su disponibilidad presupuestaria, fijen o modifiquen mediante un reglamento municipal la respectiva planta.

A su vez, indica que la aplicación de esta ley podrá ejercerse, por primera vez, a partir del 1 de enero del año 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2019. Dicho reglamento estará sometido a trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República y se publicará en el diario oficial. Los reglamentos que modifiquen o fijen la nueva planta entrarán en vigor desde el 1 de enero del año siguiente al de su publicación. (Biblioteca Nacional del Congreso, 2016)

La normativa señala que la nueva planta se aprobará a través de un Reglamento Municipal, aprobado por acuerdo de los 2/3 de los concejales en ejercicio, con consulta previa no vinculante a las Asociaciones de funcionarios, a través de Comité Bipartito y sujeto al trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República. (Biblioteca Congreso Nacional, 2016.)

Para hacer la aplicación de la Ley, en el desarrollo del reglamento se deben contemplar las siguientes condiciones:

- El límite de gasto en personal debe ser el vigente a la fecha del reglamento respectivo;
- El cálculo de la disponibilidad presupuestaria y su proyección deberán considerar los ingresos propios y el gasto en personal de los tres años precedentes al proceso de fijación o modificación de las plantas; todo lo cual deberá ser certificado previamente

por los jefes de las unidades de administración y finanzas y control de la municipalidad respectiva;

- Disponer de escalafón de mérito del personal actualizado;
- En caso de que se incremente el número total de cargos en la planta de personal, a lo menos un 75% de los nuevos cargos que se creen deberán requerir título profesional o técnico;
- El Concejo Municipal no podrá aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la proposición y sólo podrá reducir o rechazar la proposición de planta;
- El Juez de Policía Local y el Administrador Municipal deben tener el grado más alto de la planta directiva;
- Debe remitirse a la Subdere el reglamento que apruebe la planta, dentro de los 60 días de su dictación;
- Se contempla la responsabilidad del alcalde y Concejales que aprueben la planta sin respaldo en su financiamiento. Los concejales que rechacen pueden recurrir al Tribunal Electoral Regional dentro de 30 días, para que se declare notable abandono de deberes quedando pendiente su trámite ante CGR;
- Se aumenta el costo del personal (subtítulo 21) de un 35% a un 42% de los ingresos propios permanentes recibidos en el año anterior, modificándose además su base de cálculo;

Análisis y Resultados

De lo anterior, y en base a la información recogida, para determinar los factores determinantes que inciden a nivel endógeno, según la metodología SADCI, en la capacidad de las municipalidades para implementar la Ley 20.922 durante el primer periodo de ejecución 2018-2020, se hizo necesario la aplicación de 3 variables de estudio para responder la pregunta planteada en el presente estudio. Cabe señalar que, según lo mencionado en párrafos anteriores, los factores o dimensiones de análisis a nivel endógeno según metodología SADCI son variables que pueden ser abordadas dentro de la organización o ente, y están vinculadas con aspectos micro institucionales. Es en base a esto que se determinaron 3 factores relevantes de estudios como son, la capacidad financiera relacionada con el presupuesto disponible para la ejecución de la Ley y el gasto en personal ejecutado durante este periodo; la capacidad

administrativa o recursos informacionales relacionada con las 2 variables restantes las cuales son, el estudio de los tipos de cambios realizados en los reglamentos de plantas municipales infiriendo que estos cambios están vinculados a la capacidad institucional interna de implementar la ley y los ajustes que se realizan de acuerdo a las necesidades internas y finalmente la relación entre el nivel de desarrollo económico de las comunas y la implementación de la normativa se vincula con a su vez, con la capacidad interna de la organización para llevar a cabo los objetivos y definir estrategias.

Objetivo 1: Caracterizar los tipos de cambios que fueron realizados en los municipios que aplicaron la Ley 20.922

Con el objetivo de facilitar la identificación de cambios aplicados en los reglamentos de plantas municipales de acuerdo con la Ley 20.922, los hallazgos serán estudiados de acuerdo con la ubicación geográfica de los municipios: Norte Grande, Norte Chico, Centro, Metropolitana, Sur y Austral, no obstante, en que se puedan identificar hallazgos generales en el estudio.

Como hallazgo general, en todos los municipios de la muestra se presenta una modificación del reglamento de plantas municipales, el cual no era modificado en su mayoría desde 1994, así mismo todas ellas presentan cambios en la creación de nuevos cargos y en la creación de requisitos de selección tanto para los nuevos cargos como en el algunos casos se modifican para cargos que ya formaban parte de la planta municipal, entre estos requisitos predominan la formación académica y experiencia laboral acorde al perfil de cargo requerido y experiencia laboral municipal, este último requisito difiere en algunos municipios.

Norte Grande: Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta

En las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta se encuentran los siguientes municipios y reglamentos:

Municipio	Nº de Documento	Fecha de promulgación
Alto Hospicio	Reglamento N°1	11-12-2019
Ollagüe	Reglamento N°1	13-11-2019

San Pedro de Atacama	Reglamento N°1	19-12-2019
Sierra Gorda	Reglamento N° 2	02-10-2018
Arica	Reglamento N°9	20-12-2019
Mejillones	Reglamento N°1	04-12-2019

Tabla 1: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Los cambios principales que implementan estos municipios son la creación de cargos, en los estamentos, Directivos, Jefatura, Profesionales, Técnicos y Administrativos y Auxiliares. Se destaca que, a excepción del municipio de Ollagüe, este último no genera nuevos cargos en los estamentos de Jefatura y Auxiliares. De esta forma, el estamento que presenta mayor generación de cargos es el estamento de Profesionales y Técnicos. Así mismo, el otro cambio relevante de este conjunto de municipios es la modificación de grados en los cargos del Alcalde y Directivos, y la creación de requisitos los cuales son experiencia laboral de acuerdo con el perfil de cargo, y la formación académica. La supresión de cargos, se da en los municipios de Sierra Gorda y Arica con 3 y 19 cargos respectivamente, en los estamentos administrativo y auxiliar, y esta zona no cuenta con municipios que consideren cargos en extinción en su planta.

De todos los municipios señalados, el único municipio que cuenta con una promulgación del reglamento durante el año 2018, corresponde al municipio de Sierra Gorda.

Por su parte, el municipio que cuenta con la planta municipal más grande de la zona estudiada es el municipio de Arica con una planta de 540 funcionarios en total, y la creación de 80 cargos nuevos, principalmente en los estamentos Profesionales, Técnicos y Administrativos, a su vez, modifica los grados de 5 cargos Directivos acorde también con el gasto presupuestario. Sin embargo, el municipio que cuenta con mayor número de cargos con grado modificados es el municipio de Sierra Gorda con 11 cargos modificados entre, Alcalde, Directivos y Profesionales.

A continuación, se detallan el total de cargos en las nuevas plantas y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922;

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total, de cargos en nueva planta Ley 20.922
Alto Hospicio	19	79
Ollagüe	8	24
San Pedro de Atacama	74	95
Sierra Gorda	43	68
Arica	80	540
Mejillones	49	77

Tabla 2: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Zona Norte Chico: Regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso

La zona que comprende Norte Chico, son las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso, siendo los municipios y reglamentos a estudiar según el siguiente detalle:

Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación	Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación
Puchuncaví	Reglamento N°1	10-10-2018	El Quisco	Reglamento S/N	11-12-2018
Concón	Reglamento N°1	19-11-2019	Casablanca	Reglamento N°8922	04-12-2018
Cartagena	Reglamento N°1	07-12-2018	Vallenar	Decreto N°1	18-12-2019
Viña del Mar	Reglamento	12-12-2019	Andacollo	Reglamento	20-12-2018

	N°1			N°1	
Quilpué	Reglamento N°8	20-9-2018	Tierra Amarilla	Reglamento N°1	18-12-2018
El Tabo	Reglamento N°1	17-12-2018	Huasco	Reglamento N°1	20-12-2018
Limache	Reglamento N°1	21-11-2019	Alto del Carmen	Reglamento N°6	13-12-2018
Putendo	Reglamento N°1	14-09-2018	Olmué	Reglamento N°2	18-12-2018
Nogales	Reglamento N°1	14-12-2019	Coquimbo	Reglamento N°1	19-12-2018
Hijuelas	Decreto N°1	28-12-2018	Chañaral	Reglamento N°1	27-12-2018
La Serena	Decreto N°2	18-12-2019	Santo Domingo	Reglamento N°1	14-12-2018
Llailay	Reglamento N°14	02-05-2018	Zapallar	Reglamento N°1	28-11-2018
Isla de Pascua	Reglamento N°1	12-12-2018	Santa María	Reglamento N°1	31-10-2018
San Esteban	Reglamento N°1	24-12-2018	La Ligua	Reglamento N°1	09-10-2019
Catemu	Reglamento N°13	24-12-2018	Villa Alemana	Reglamento N°2	29-11-2019
Copiapó	Reglamento	19-12-2018	Caldera	Reglamento	17-12-2018

	N°1			N°1	
Quintero	Reglamento N°2	18-12-2018	La Calera	Reglamento N°1	20-12-2018

Tabla 3: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

En esta zona de estudio los principales cambios que se hallan son que la mayoría de los municipios no contaban con una actualización de las plantas municipales desde 1994, a esta regla se exceptúa el municipio de Catemu quienes cuentan con la última actualización de su planta en el año 2016. El periodo de promulgación de los reglamentos es entre los años 2018 y 2019 en todos los municipios, y todos ellos incorporan la creación de cargos nuevos a las plantas municipales, sin embargo, no todos los municipios de la zona modifican grados en los cargos, mismo caso con la supresión de cargos, los cuales solo aplican los municipios de Isla de Pascua, Copiapó, Santa María, Quintero, El Quisco, Vallenar, Viña del Mar, El Tabo, Putaendo, Llaillay, Andacollo, Huasco, Coquimbo y Chañaral. La creación de requisitos se establece en gran parte de los municipios de la zona a excepción del municipio de San Esteban y Limache, quienes no incorporan requisitos en el reglamento respecto de los cargos, sin perjuicio de que estos sean incorporados en un proceso de selección de acuerdo con el perfil de cargo; los requisitos varían entre formación académica acorde al cargo al cual se postula y experiencia laboral municipal y al cargo. A diferencia del resto de municipios de los estudiados en este apartado, los municipios de Puchuncaví, La Serena y Olmué, son los únicos que cuentan con cargos de extinción de 1 cargo.

Otro cambio relevante, es la modificación en las nominaciones de los cargos, las cuales se dan en cargos de directivos y jefaturas, siendo los municipios de la Ligua, Villa Alemana, Vallenar, Putaendo, La Serena y Olmué que incorporan este cambio. A su vez, el municipio de Santa María modifica la aplicación de requisitos para el cargo de auxiliar.

Como observación, el municipio que crea el número mayor de cargos es el municipio de Viña del Mar con 342 cargos nuevos, entre directivos, jefaturas, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, siendo el escalafón técnico con el mayor número de cargos creados en todos los municipios con 163 cargos, no presenta modificación en los grados de los cargos, al igual que los municipios de Concón, Quilpué y Limache, y es el municipio con la planta municipal más grande

de todos los municipios de la muestra. Cabe señalar que, la promulgación del reglamento en el municipio de Viña del Mar, fue durante el 12 de diciembre del año 2019.

Otro cambio relevante, es el aplicado por el municipio de El Tabo modifica el grado de ingreso de escalafón de Directivo del grado 9° al grado 6°.

El municipio que cuenta con mayor número de cargos modificados en grado son los municipios de Quintero y Puchuncaví, con 18 cargos con modificación de grado, siendo estos Alcalde, Directivos, Profesionales, Jefaturas y Auxiliares, y por el otro, Alcalde, Directivos, Profesionales y Jefaturas respectivamente

Los municipios de Casablanca, Hijuelas, Andacollo, Chañaral y Santo Domingo, aplican modificación de 2 grados en los escalafones Alcalde y Directivos. Así como también los municipios de Huasco, Tierra Amarilla y el Quisco, que modifican en 3° grados escalafones de Alcalde y Directivos, según corresponda.

A continuación, se detallan el número cargos creados en la nueva planta municipal y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922:

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total, de cargos en nueva planta Ley 20.922
Puchuncaví	15	68
Concón	65	108
Cartagena	43	127
Viña del Mar	342	1031
Quilpué	123	65
El Tabo	70	120
Limache	12	78
Putendo	21	58
Nogales	20	-
Hijuelas	12	51
La Serena	220	451
Llailay	6	69
Isla de Pascua	34	62
San Esteban	9	43
Catemu	13	49
Copiapó	72	250
El Quisco	43	103
Casablanca	28	87

Vallenar	9	117
Andacollo	9	42
Tierra Amarilla	28	65
Huasco	15	45
Alto del Carmen	15	36
Olmué	4	44
Coquimbo	195	369
Chañaral	26	82
Santo Domingo	81	147
Zapallar	126	162
Santa María	37	73
La Ligua	19	79
Villa Alemana	53	212
Caldera	51	93
La Calera	7	113

Tabla 4: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Zona Centro: Regiones de Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Bio - Bio

Los municipios que incorporan la Zona Centro, incluyen de las regiones Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Bío - Bío, los cuales se detallan a continuación con sus respectivos reglamentos a analizar:

Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación	Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación
Tucapel	Reglamento N°1	27-12-2018	Río Claro	Reglamento N°1	12-12-2018
San Nicolás	Reglamento N°1	27-12-2018	Chimbarongo	Reglamento N°1	13-12-2019
Curepto	Reglamento N°2	16-10-2018	Pichidegua	Reglamento N°1	25-10-2019
Tirúa	Reglamento N°2	04-12-2018	Quinta de Tilcoco	Reglamento N°1	16-10-2019
Cabrero	Reglamento N°8	17-06-2019	Las Cabras	Reglamento N°2	30-10-2018
Trehuaco	Reglamento N°1	03-12-2019	Yungay	Reglamento N°1	27-12-2019
Romeral	Reglamento N°2	22-11-2018	Pemuco	Reglamento N°1	05-12-2019
Coelemu	Reglamento N°1	26-11-2019	Talcahuano	Reglamento N°12	28-11-2018
Nancagua	Reglamento N°1	22-07-2019	San Javier	Reglamento N°5	19-12-2018
Pelarco	Decreto N°1	05-11-2019	Concepción	Reglamento N°4	05-08-2019

Pichilemu	Decreto N°1	10-12-2018	Lota	Reglamento N°2	26-12-2018
Quilaco	Reglamento N°1	16-10-2019	Negrete	Reglamento N°1	26-11-2018
Lebu	Reglamento N°22	08-10-2018	Nacimiento	Reglamento N°1	19-10-2018
Malloa	Reglamento N°1	12-11-2019	Requínoa	Reglamento N°1	06-12-2018
Machalí	Reglamento N°13	27-2-2019	Peralillo	Reglamento N°38	16-08-2018
Doñihue	Reglamento N°1	18-01-2019	Licantén	Reglamento N°2	19-12-2018
San Ignacio	Reglamento N°2	21-10-2019	Hualañé	Reglamento N°1	18-10-2019
Rancagua	Reglamento N°1	17-10-2019	O'Higgins	Reglamento N°1	25-11-2019
Chanco	Reglamento N°1	21-12-2018	San Clemente	Reglamento N°1	16-12-2019
Tomé	Reglamento N°1	10-10-2019	Teno	Reglamento N°2	20-12-2019
Navidad	Decreto N°1	19-10-2019	Bulnes	Reglamento N°1	8-11-2018
San Pedro de la Paz	Reglamento N°43	06-08-2018	Cabildo	Reglamento N°5	24-10-2018

Penco	Reglamento N°1	13-12-2018			
-------	-------------------	------------	--	--	--

Tabla 5: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Los principales hallazgos encontrados en este conjunto de municipios son: el periodo de promulgación de los reglamentos de plantas municipales se encuentra entre el año 2018 y 2019, principalmente desde el 2do semestre del año 2018, a finales del 2019, siendo el último reglamento del año 1994; todos los municipios estudiados en este apartado incorporan creación de cargos, siendo el municipio de San Pedro de la Paz con el mayor número, con 106 cargos nuevos creados. La creación de cargos, se puede aplicar da en todos los estamentos, directivos, jefaturas, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares, sin embargo, esto no es estándar en los municipios, el municipio que incorpora mayor creación de cargos en cada estamento es, en directivos: Rancagua con 10 cargos , en jefaturas, Concepción con 13 cargos, en profesionales, Talcahuano con 31 cargos, en técnicos y administrativos, San Pedro de la Paz con 44 y 19 cargos respectivamente, y en auxiliares, Malloa con 8 cargos. Cabe señalar que, los auxiliares en esta zona estudiada son el estamento que cuenta con menores cargos creados. Así mismo los municipios de Tucapel, Coelemu, Quilaco, San Ignacio y Concepción no incorporan modificaciones en el grado de los cargos. Las modificaciones en el grado de los cargos se dan principalmente en los escalafones, del alcalde, directivos y profesionales, exceptuando el municipio de Rancagua, quien aplica el mayor número de cargos con grados modificados e incorpora modificación de grado a cargo de escalafón auxiliar, así mismo es el municipio que suprime el mayor número de cargos en la nueva planta municipal con 26 cargos.

Los municipios de San Nicolás, Penco, Nancagua, Pelarco, Pichilemu, Lebu, Tomé, San Pedro de la Paz, Cabildo, Chimbarongo, Pemuco, Lota, Negrete, Peralillo, y Teno no cuentan con supresión de cargos en sus nuevos reglamentos.

El municipio de Talcahuano es el municipio con la planta municipal más grande de los municipios de este apartado, con una planta de 363 funcionarios, sin perjuicio de no ser el municipio que incorpora mayor cantidad de cargos creados.

En esta selección de municipalidades no cuentan con cargos en extinción, sin embargo, sí incorporan la creación de requisitos para determinados cargos, estos requisitos se extienden en experiencia laboral y formación académica acorde al perfil de cargo seleccionado, sin perjuicio de los requisitos en los procesos de selección; por su parte, los municipios de Romeral, Chanco, Pichidegua, y Licantén, no establecen requisitos para sus cargos, sin embargo, al igual que en los municipios precedentes esto no significa la aplicación de requisitos en los procesos internos de selección.

Otros hallazgos relevantes corresponden a la creación de la planta técnica en el municipio de San Nicolás con 3 cargos; la modificación en las nominación de cargos profesionales y directivos; la modificación de grado de ingreso en los escalafones, administrativo y auxiliar en el municipio de Rancagua, directivo y jefatura en el municipio de Tomé, Técnico en el municipio de Río Claro, Auxiliar en el municipio de Chimbarongo, Quinta de Tilcoco y Nacimiento,, Administrativos en los municipios de Requínoa, y Licantén, por su parte, el municipio de Bulnes modifica grado de ingreso en todos los escalafones, directivo, profesional, jefatura, técnico, administrativo y auxiliar; el municipio de Pichidegua, rebaja grados de Administrador Municipal y Juez de Policía Local en 1° grado.

A continuación, se detallan el número cargos creados en la nueva planta municipal y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total de cargos en nueva planta Ley 20.922
Tucapel	20	57
San Nicolás	9	36
Curepto	19	64
Tirúa	8	40

Cabrero	15	68
Trehuaco	4	38
Romeral	21	60
Coelemu	28	62
Nancagua	17	56
Pelarco	16	47
Pichilemu	61	107
Quilaco	13	38
Lebu	15	60
Malloa	39	75
Machalí	30	93
Doñihue	22	58
San Ignacio	9	55
Rancagua	45	324
Chanco	7	39
Tomé	24	143
Navidad	44	71
San Pedro de la Paz	106	192

Río Claro	8	41
-----------	---	----

Chimbarongo	26	79
Pichidegua	31	67
Quinta de Tilcoco	25	58
Las Cabras	28	72
Yungay	27	64
Pemuco	13	43
Talcahuano	66	363
San Javier	52	132
Concepción	70	506
Lota	18	131
Negrete	19	47
Nacimiento	25	76
Requínoa	27	70
Peralillo	17	53
Licantén	7	37
Hualañé	12	45
San Clemente	36	104
Teno	22	72
Bulnes	21	65

Cabildo	22	62
Penco	43	43

Tabla 6: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Zona Metropolitana

La Zona metropolitana incorpora todas las comunas de la Región Metropolitana, la decisión de incorporar estos municipios en un análisis apartado, se debe principalmente a la heterogeneidad y concentración de recursos en esta región versus el resto de las regiones. La muestra de municipios se detalle a continuación con su respectivo nuevo reglamento acorde a la Ley 20.922:

Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación
Cerro Navia	Reglamento N°5	27-12-2019
Quilicura	Reglamento N°1	21-12-2018
Buín	Decreto N°1	207-12-2019
Calera de Tango	Reglamento N°4	27-12-2018
La Reina	Reglamento N°1	13-11-2019
Lampa	Reglamento N°1	27-12-2018
Peñaflor	Reglamento N°1	11-05-2019
El Bosque	Reglamento N°31	04-12-2019
Ñuñoa	Reglamento N°1	06-12-2018
San Bernardo	Reglamento N°1	09-07-2019
San Joaquín	Reglamento N°1	18-10-2019
El Monte	Reglamento N°28	06-12-2019
María Pinto	Reglamento N°1	04-12-2018
Providencia	Reglamento N°196	18-12-2018
La Florida	Reglamento N°128	24-12-2018
Quinta Normal	Reglamento N°1	04-11-2019
Peñalolén	Reglamento N°27	18-10-2019

Tabla 7: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

El periodo de publicación de los reglamentos es entre el 2do semestre del año 2018 y durante el año 2019, por tanto, su aplicación se da entre los años 2019 y 2020. Cabe señalar que, la última actualización de la planta municipal en este conjunto de municipios fue en el año 1994.

Los cambios más relevantes que se dan a modo general, son la creación de nuevos cargos, destacándose el municipio de Providencia con 301 cargos nuevos, en la mayor parte de los

municipios se generan cargos nuevos en todos los estamentos, como resultado general, el estamento que presenta mayor número de cargos creados es el estamento de Técnicos, seguido por Profesionales, lo que podría inferirse como la intención de profesionalizar las plantas respectivas. Así mismo, se establecen modificaciones de grados en los cargos, a lo cual se exceptúan los municipios de Lampa, Peñaflor, Buin, El Bosque, Ñuñoa, San Bernardo, San Joaquín y Providencia los cuales no presentan modificaciones de grados en sus plantas municipales, el resto de municipios como son El Monte, María Pinto, La Florida, Quinta Normal y Peñalolén modifican grados en los estamentos de Directivos y Profesionales en el municipio de La Florida; El número de cargos suprimidos para este conjunto de municipios asciende a 745, siendo el escalafón auxiliar con el mayor número de cargos suprimidos, a este número se excluyen los municipios de Buin, Calera de Tango y Lampa no presentan cargos suprimidos en sus plantas municipales, siendo el municipio de Ñuñoa con la mayor cantidad de cargos suprimidos 157 cargos; y finalmente la aplicación de requisitos para la selección de cargos, se halla en todos los municipios excepto el municipio de Peñaflor, el cual no establece requisitos para la selección de cargos, sin perjuicio, nuevamente, de que aquellos sean incorporados en los respectivos procesos de selección.

Otros cambios a mencionar son, la eliminación y/o modificación de nominaciones para determinados cargos, la modificación de grado de ingreso para las plantas de administrativos en el municipio de El Bosque y en el municipio de El Monte; como también la eliminación de requisitos específicos para determinados cargos en el municipio de San Joaquín.

Finalmente, entre algunos aspectos a destacar, el municipio con la planta municipal más grande de la zona estudiada es el municipio de Providencia, el cual cuenta con una planta de 755 cargos, lo que esto podría explicarse con el aumento en gasto presupuestario, así también la planta de Directivos en este municipio es el que presenta el mayor número de cargos creados respecto del resto de municipios con 77 cargos nuevos, en el estamento Jefaturas, se destaca el Municipio de Quilicura con 49 cargos nuevos, en el estamento profesionales, nuevamente el municipio de Quilicura, y por detrás se ubica el municipio de Providencia, en el estamento Técnicos, nuevamente el municipio de Quilicura, en administrativo el municipio de Providencia, y finalmente en el estamento Auxiliar, se destacan nuevamente los municipios de

Quilicura y Providencia, lo que en conclusión son los municipios que establecen mayor número de cargos creados en esta nueva planta municipal.

A continuación se detallan el número cargos creados en la nueva planta municipal y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total de cargos en nueva planta Ley 20.922
Cerro Navia	49	295
Quilicura	285	365
Buín	32	147
Calera de Tango	7	51
La Reina	109	328
Lampa	54	100
Peñaflor	54	192
El Bosque	32	389
Ñuñoa	143	431
San Bernardo	119	450
San Joaquín	69	251
El Monte	18	69
María Pinto	22	53
Providencia	301	755
La Florida	107	530
Quinta Normal	35	260
Peñalolén	92	410

**Tabla 8: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso
Zona Sur: Regiones de Ñuble, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos**

Los municipios que incorporan la Zona Sur, incorporan las regiones de Ñuble, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos, los cuales se detallan a continuación con sus respectivos reglamentos a analizar:

Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación	Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación
Panguipulli	Decreto 1128	05-12-2018	Loncoche	Reglamento N°1	08-08-2018
Pucón	Reglamento N°1	26-12-2018	Río Bueno	Reglamento N°1	29-10-2019
Los Muermos	Reglamento N°5	26-04-2018	Puerto Varas	Reglamento N°1	17-08-2018
Cochamó	Reglamento N°1	28-12-2019	San Pablo	Reglamento N°1	28-10-2019
Paillaco	Reglamento N°1	28-12-2018	Quellón	Reglamento N°1	28-11-2018
Pitrufquén	Reglamento N°1	27-12-2019	Queilén	Reglamento N°1	18-10-2018
Futrono	Reglamento N°1	29-11-2018	Nueva Imperial	Reglamento N°24	20-12-2018
Lago Ranco	Decreto N°2478	18-11-2019	Teodoro Schmidt	Reglamento N°8	17-12-2018
Lonquimay	Decreto N°1	24-12-2018	Traiguén	Reglamento N°1	12-12-2019

Melipeuco	Reglamento N°1	17-11-2018	Dalcahue	Reglamento N°1	21-11-2018
Carahue	Reglamento N°1	07-11-2018	Saavedra	Reglamento N°3	03-11-2018
Angol	Reglamento N°1	20-12-2019	Castro	Reglamento N°26	28-08-2018
Toltén	Reglamento N°1	17-12-2019	Frutillar	Reglamento N°8	06-09-2019
Quinchao	Reglamento N°1	14-08-2018	Padre Las Casas	Reglamento N°58	04-10-2019
Cunco	Reglamento N°10	06-11-2018	Ránquil	Reglamento N°1	20-12-2018
Vilcun	Reglamento N°5	18-12-2019	Mariquina	Reglamento N°1	06-01-2019
La Unión	Reglamento N°1	08-10-2019	Valdivia	Reglamento N°1	26-12-2019
San Juan de la Costa	Reglamento N°1	11-11-2019	Lautaro	Reglamento N°6	19-12-2018
Puerto Montt	Reglamento N°5	11-09-2018			

Tabla 9: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

El periodo de promulgación y aplicación de este conjunto de municipios para el reglamento que defina sus plantas municipales, es entre los años 2018 y 2019, por lo anterior la aplicación de este reglamento se da entre los periodos 2019 y 2020, así como también la última actualización de estos reglamentos fue para todo este conjunto de municipios en el año 1994.

Los cambios generales que se hallan son la creación de nuevos cargos, con un total de 1360 cargos nuevos en esta zona de estudio, cabe señalar que el municipio que presenta mayor número es el municipio de Puerto Montt lo cual podría derivar en el aumento del gasto presupuestario, en este sentido. La creación de nuevos cargos se aplica según criterio de cada municipio pudiendo estos ser para los estamentos de directivos, jefaturas, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. El escalafón que presenta mayor número de cargos creados en este conjunto de municipios, es el escalafón de técnicos, seguido por el escalafón de Profesionales, lo que nuevamente, podría inferir la intención de los municipios de profesionalizar sus plantas municipales, cerrando las brechas entre funcionarios, Respecto del escalafón Directivos, el municipio de Valdivia genera el mayor número de cargos creados en este estamento con 19; en el escalafón de Jefaturas son los municipios de Padre Las Casas y Nueva Imperial quienes crean mayor número de cargos en este escalafón con 25 y 22 cargos respectivamente; en Profesionales el municipio de Puerto Montt, se destaca con 106 cargos creados en este escalafón, así como también en el escalafón de Técnicos y Administrativos, con 105 y 67 cargos creados respectivamente, finalmente en el escalafón Auxiliar, el municipio que presenta mayor número de cargos creados es el municipio de Valdivia con 15 cargos. Siguiendo con los tipos de cambios, se destaca la modificación de grados en los cargos, a esta dimensión se excluyen los municipios de Cochamó, San Pablo y Valdivia, los cuales no modifican grados en sus plantas municipales; los principales escalafones afectados por estas modificaciones son los escalafones del Alcalde, Directivos, Profesionales, Administrativos, Jefaturas y Auxiliar, según municipalidad, sin embargo, estos cambios en los grados no se aplican de forma general para los escalafones Administrativos y Auxiliares, siendo los únicos municipios que aplican, Paillaco, Nueva Imperial, Angol y Lautaro.

El número de cargos suprimidos para esta muestra en particular de esta zona, es de 66 cargos, siendo el municipio de Cochamó el con mayor número de cargos suprimidos, sin embargo, los municipios de Panguipulli, Pucón, Paillaco, Pitrufquén, Futrono, Lonquimay, Río Bueno, Puerto Varas, Quellón, Teodoro Schmidt, Dalcahue, Saavedra, Quinchao, Cunco, Vilcún, Lautaro, Puerto Montt, Padre Las Casas, Ránquil, Mariquina y Valdivia no cuentan con cargos suprimidos.

La creación de requisitos para la selección de cargos se aplica en general en todos los municipios, excepto, en los municipios de Nueva Imperial, Teodoro Schmidt, y Quinchao los cuales no

establecen requisitos para sus cargos, sin perjuicio de su incorporación en los procesos de selección internos; estos requisitos varían entre la formación académica y experiencia laboral en el sector público acorde al perfil de cargo correspondiente.

Existen 2 cargos en extinción en los municipios de esta muestra en particular, correspondiente a los municipios de Pitrufquén y Frutillar, cada uno con 1 cargo en extinción.

Los otros hallazgos relevantes son, la eliminación de requisitos específicos para los cargos determinados, los cambios en las nominaciones de los cargos principalmente directivos y jefaturas, y la implementación de requisitos específicos como “experiencia laboral” en escalafones determinados como para cargos directivos, en el caso, del municipio de Pitrufquén.

A continuación se detallan el número cargos creados en la nueva planta municipal y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total de cargos en nueva planta Ley 20.922
Panguipulli	40	110
Pucón	80	133
Los Muermos	5	37
Cochamó	28	43
Paillaco	15	71
Pitrufquén	22	70
Futrono	13	50
Lago Ranco	22	51
Lonquimay	5	36

Melipeuco	7	36
Carahue	17	69
Loncoche	24	91
Río Bueno	21	94
Puerto Varas	48	121
San Pablo	9	41
Quellón	50	83
Queilén	6	28
Nueva Imperial	57	107
Teodoro Schmidt	13	49
Traiguén	21	63
Dalcahue	18	50
Saavedra	18	51
Angol	35	146
Toltén	6	44
Quinchao	17	56
Cunco	17	62
Vilcun	24	67

La Unión	22	98
San Juan de la Costa	12	33
Lautaro	32	89
Puerto Montt	312	554
Castro	97	169
Frutillar	13	48
Padre Las Casas	68	128
Ránquil	12	37
Mariquina	22	66
Valdivia	132	240

Tabla 10: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Zona Austral: Regiones de Aysén y Región de Magallanes

La Zona Austral incorpora las regiones de Aysén y la Región de Antártica y Magallanes, las comunas al detalle con sus respectivos reglamentos y fecha de promulgación se detallan:

Municipalidad	Reglamento	Fecha de Promulgación
Guaitecas	Reglamento S/N	18-12-2019
Coyhaique	Reglamento N°11	10-10-2019
Timaukel	Reglamento N°3	29-10-2019
Torres del Paine	Reglamento N°1	15-02-2019
Cisnes	Reglamento N°1	26-12-2019
Punta Arenas	Reglamento N°2	13-12-2018
Porvenir	Reglamento N°1	03-12-2019
O'Higgins	Reglamento N°1	25-11-2019

Tabla 11: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

En esta muestra de estudio, el periodo de promulgación de los reglamentos en los municipios detallados en la precedente tabla, es entre los años 2018 y 2019, por lo anterior, el periodo de aplicación de estos entre los años 2019 y 2020, cabe señalar que, al igual en gran parte de la muestra el reglamento anterior tiene fecha de modificación en el año 1994.

A nivel general, los cambios relevantes se observan en la creación de nuevos cargos en todo el conjunto de municipios de 137 cargos nuevos en esta zona, por su parte, el municipio que presenta mayor número de cargos creados es el municipio de Punta Arenas, con 68 cargos creados; la creación de cargos se clasifica en los estamentos directivos, jefaturas, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliar, el escalafón que cuenta con mayor número

de cargos creados en la zona, es el escalafón de profesionales, seguido por el estamento de técnicos, lo que al igual que en el resto de las zonas estudiadas, se puede interpretar como la intención de los municipios de profesionalizar la función municipal. Otro cambio importante a mencionar, es la modificación de grados en determinados cargos, principalmente en los escalafones, Alcalde, Directivos, Técnicos y Profesionales, siendo estos últimos incorporados solo en los municipios de Timaukel y Punta Arenas; sin embargo, los municipios de Coyhaique y Cisnes no incorporan este tipo de cambios en sus plantas. También en estas plantas municipales se suprimen 19 cargos en total, siendo el municipio de Torres del Paine, con el mayor número, 5 cargos, sin embargo, los únicos municipios que no aplican estas modificaciones son los municipios de Coyhaique y Porvenir. Así también los municipios incorporan como modificación la creación de requisitos para determinados cargos, los cuales son principalmente formación académica y experiencia laboral según los perfiles de cargo, a esta modificación se exceptúa el municipio de O'Higgins. Sin perjuicio de que estos requisitos sean incorporados en los procesos de selección internos de los municipios.

Finalmente, como observaciones específicas, son la modificación en el grado de ingreso de administrativos y auxiliares en el municipio de O'Higgins; el municipio de Punta Arenas suprime cargos vacantes.

Como dato relevante, la planta municipal con mayores números de cargos en esta zona, es el municipio de Punta Arenas con 341 cargos, y a su vez el municipio el cual crea mayor cantidad de cargos con 68.

A continuación se detallan el número cargos creados en la nueva planta municipal y el total de cargos en las nuevas plantas desde la implementación de la Ley 20.922

Municipalidad	Número de Cargos Creados	Total de cargos en nueva planta Ley 20.922
Guaitecas	15	25
Coyhaique	8	100
Timaukel	7	19
Torres del Paine	9	19
Cisnes	12	37
Punta Arenas	68	341
Porvenir	15	40
O'Higgins	3	13

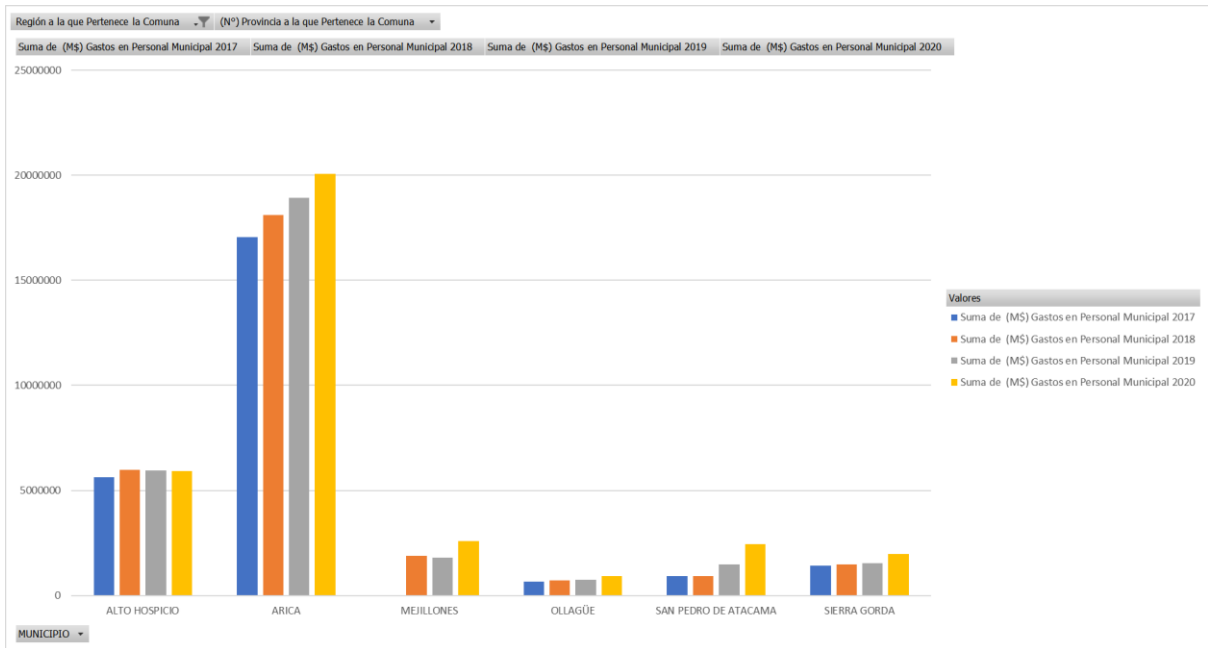
Tabla 12: Elaboración propia, fuente: Biblioteca Nacional del Congreso

Objetivo 2: Analizar la distribución del gasto en personal en los municipios pre-implementación (2017-2018) y post implementación (2019- 2020)

De acuerdo con la metodología propuesta para simplificar el estudio de gasto presupuestario en personal en los municipios pre-implementación y post implementación, se realizó una tabla con las variables de Gasto en Personal Municipal, Gasto en Personal a Contrata y Gasto en Personal Honorarios. Estas variables fueron seleccionadas en base a los requisitos y condiciones que establece la Ley de Plantas para la aplicación de misma y creación del reglamento que modifique la respectiva planta. Así mismo los hallazgos encontrados serán estudiados y contrastados de acuerdo con la ubicación geográfica de los municipios respectivos, a saber: Norte Grande, Norte

Chico, Centro, Metropolitana, Sur y Austral, al igual que con el objetivo anterior, sin perjuicio de señalar los hallazgos relevantes que se ubiquen fuera de este criterio geográfico como son, los municipios que presentan mayor variación presupuestaria o gasto por año, la variación general de los mismos, entre otros.

Norte Grande: Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta



Elaboración Propia, fuente: SINIM

El municipio de Arica, es el municipio que durante los periodos 2017 y 2020 contó con mayor gasto presupuestario en personal respecto del resto de organizaciones, teniendo un presupuesto durante este periodo sobre los 150 M\$. Sin embargo, como se aprecia el aumento de presupuesto fue sostenido en el tiempo, del cual no se aprecia una diferencia significativa (6%), desde la implementación del reglamento en el año 2019.

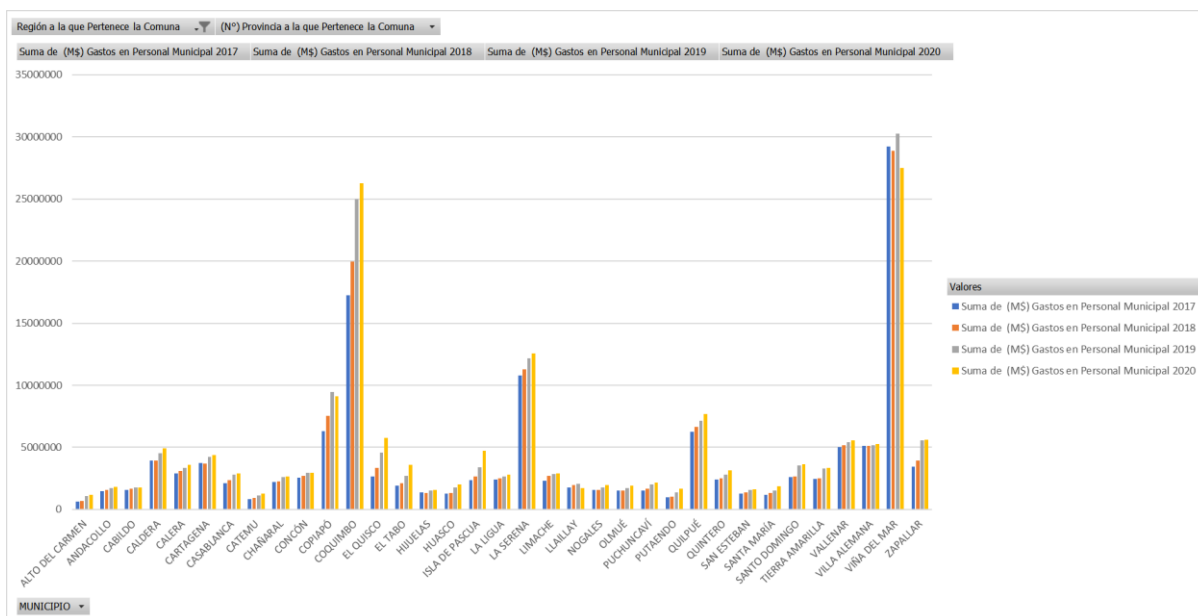
Por otro lado el municipio de Alto Hospicio, presenta una distribución presupuestaria en gasto de personal sin diferencias significativas entre el periodo de 2017-2020,

Los municipios de Ollagüe y Sierra Gorda, presentan una distribución que aumenta de forma sostenida en el periodo estudiado, sin mayores variaciones. Cabe señalar que estos municipios cuentan con un presupuesto menor a 50 M\$.

Los municipios de la Zona Norte Grande que presentan una mayor diferencia en gasto presupuestario en personal en los años 2019 y 2020 son Mejillones y San Pedro de Atacama

con un aumento en el gasto presupuestario del 44% y 65% respectivamente. Cabe señalar que, la publicación de los reglamentos que modifican las plantas municipales de estos municipios fue publicados durante el año 2019, lo que podría explicar en parte, el aumento de este gasto

Zona Norte Chico: Regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso



Elaboración Propia, fuente: SINIM

De acuerdo con lo graficado, la Zona Norte Chico, comprende las Regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso, es en este sentido que los principales hallazgos se sostienen según el detalle:

La municipalidad de Viña del Mar cuenta con mayor gasto presupuestario en personal de la zona, teniendo un gasto mayor a los M\$ 250 durante todo el periodo analizado. Sin embargo y a pesar de lo mencionado, cuenta con una distribución estable, yendo en descenso desde el año 2017, exceptuando el año 2019 que cuenta con una variación del 5% respecto de los años anteriores.

Los municipios de Alto del Carmen, Andacollo, Cabildo, Caldera, Calera, Cartagena, Casablanca, Catemu, Chañaral, Concón, Hijuelas, La Ligua, La Serena, Limache, Nogales, Olmué, Puchuncaví, Quilpué, Quintero, San Esteban, Santa María, Vallenar, y Villa Alemana, presentan

una distribución del gasto presupuestario estable ascendente, sin diferencias significativas en el gasto, dado que contemplan un aumento sostenido en el tiempo.

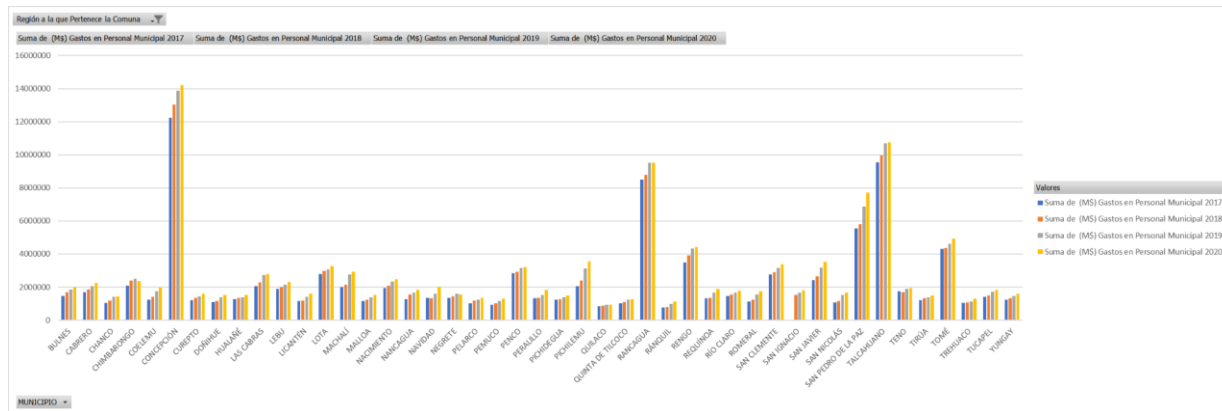
Por otro lado, las municipalidades de Copiapó, Coquimbo, El Quisco, El Tabo, Isla de Pascua, Putaendo, Santo Domingo y Zapallar, presentan una mayor diferencia en gasto presupuestario en personal. En el caso del municipio de Copiapó, esta presenta una diferencia del 25% mayor entre los años 2018 y 2019, disminuyendo levemente el gasto el 2020, siendo el año 2018 el año de publicación del reglamento municipal. El municipio de Coquimbo, presenta un aumento sostenido del gasto presupuestario de personal entre el periodo mencionado, sin embargo, entre los años 2018 y 2019 presenta un aumento significativo del 25%, siendo este año al igual en el caso de Copiapó el año de publicación del reglamento que modifica planta municipal.

Los municipios de El Quisco, El Tabo e Isla de Pascua, también presentan un aumento sostenido en el tiempo del gasto presupuestario en personal en el periodo comprendido entre 2017 - 2020, sin embargo, este aumento presenta una diferencia mayor entre los años 2019 y 2020, de aproximadamente entre un 26%, 34% y 39%, respectivamente obteniendo la mayor diferencia el municipio de Isla de Pascua. Es importante mencionar que, la publicación de los reglamentos fue efectuada a finales del año 2018 para los 3 municipios, con objetivo de ejecución durante los años 2019.

Finalmente, el municipio de Llaillay presentaba hasta el año 2019 una variación ascendente sostenida del gasto presupuestario en personal, el cual durante el año 2020 presentó una variación negativa del 16%, sin embargo el aumento sostenido es acorde entre los años 2018 y 2019 de implementación de la Ley 20.922.

Zona Centro: Regiones de Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Bio - Bio

Para el análisis de esta zona geográfica se toman como objeto las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Biobío, excluyendo la Región Metropolitana dada la heterogeneidad en gasto presupuestario respecto del resto de regiones.



Elaboración Propia, fuente: SINIM

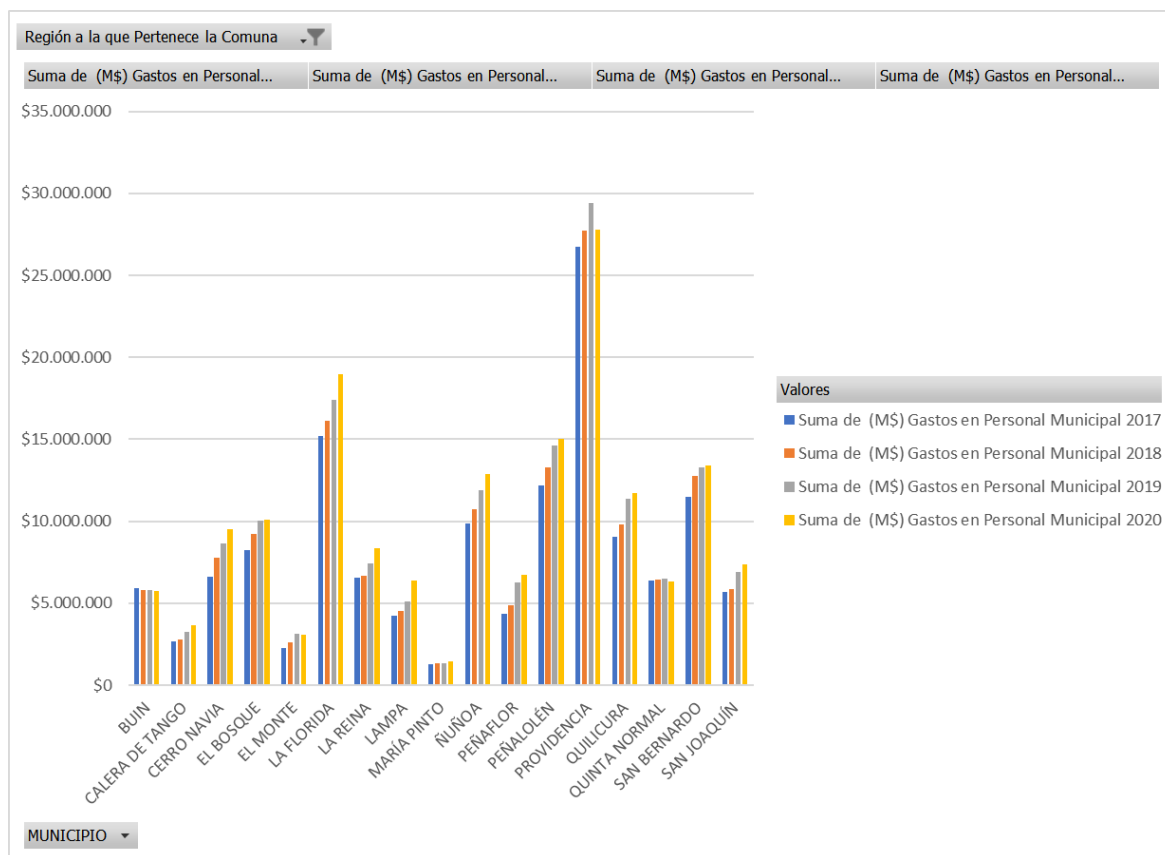
La municipalidad de Concepción cuenta con mayor gasto presupuestario en personal entre el periodo comprendido de 2017-2020, siendo este sobre los M\$120, a diferencia del resto de municipios de la zona estudiados, así mismo es el municipio que presenta una mayor varianza en el periodo estudiado. La distribución del gasto presupuestario en este municipio, cuenta con una distribución estable ascendente, con una diferencia mayor diferencia de 6% entre los años 2018 y 2019, variación la cual no se infiere como causal por la aplicación de la Ley 20.922 publicada en el año 2019 y aplicada durante el año 2020, periodo en el cual existió una variación del 2%.

Por otro lado, los municipios que presentan una mayor variación entre 2017 y 2020, son los municipios de Romeral, San Nicolás, Pichilemu y Coelemu; El municipio de Pichilemu es el que presenta mayor variación respecto entre 2017 y 2020, teniendo una variación del 72% más en gasto presupuestario de personal, pasando de un gasto de M \$2.061.668 a \$3.555.793, presentando una variación mayor entre el año 2018 a 2019 del 31%, lo que estaría explicado en la publicación del reglamento durante el año 2018 y su aplicación en el año 2019. Los municipios de Coelemu, Romeral y San Nicolás, presentan una variación del 59%, 54% y 55% respectivamente de gasto presupuestario en personal en el periodo mencionado. Los 3 municipios presentan una mayor diferencia entre los años 2018 a 2019, del 23%, 25%, y 34% respectivamente, siendo el municipio de San Nicolás con mayor diferencia en el gasto. En el caso de los municipios de San Nicolás y Romeral este aumento es explicado por la publicación del reglamento de plantas en el año 2018 y ejecución durante el 2019, no así el municipio de Coelemu.

El resto de los municipios presentan una distribución estable ascendente, con una variación promedio del 31%, destacando, las variaciones de los municipios de Machalí, Nancagua, Navidad, Ránquil, Requínoa y San Javier, siendo la variación mayor entre los años 2018 a 2019, exceptuando el municipio de Nancagua, quien presenta una variación mayor entre los años 2017 a 2018. En los casos, de San Javier, Requínoa, y Ránquil la variación entre el año 2018 a 2019 se podría explicar en la aplicación de la Ley 20.922, sin embargo, los municipios de Nancagua, Machalí y Navidad la aplicación de la Ley se implementó durante el año 2020, por lo que la variación de gasto no se vería explicada con esta variable.

Zona Metropolitana

La Región Metropolitana se analiza de forma separada dada la heterogeneidad en la concentración de recursos y población. De esta manera los principales hallazgos se detallan en lo siguiente:



Elaboración Propia, fuente: SINIM

El municipio de Providencia, es el municipio que cuenta con mayor gasto presupuestario de las municipalidades analizadas en la muestra, teniendo un presupuesto sobre los \$M25 durante todo el periodo comprendido de 2017 a 2020. A pesar de lo anterior, presenta una distribución estable y una variación la cual no es significativa durante el periodo estudiado, obteniendo la mayor diferencia durante los años 2018 a 2019 de un 6%, lo cual podría verse explicado en la publicación y aplicación del reglamento de plantas durante los años mencionados, sin embargo a considerar que esta no es una diferencia significativa en el gasto presupuestario, dado que no es mayor al 10%.

Por otro lado, los municipios que presentan una mayor variación en la distribución del gasto de personal en el periodo analizado son, los municipios de Peñaflor, Lampa, Cerro Navia, y Calera de Tango, teniendo una variación del 56%, 52%, 44%, y 36% respectivamente.

Por su parte, el municipio de Peñaflor es quien obtiene una mayor diferencia en gasto presupuestario de personal entre los años 2018 a 2019, al igual que el municipio de Calera de Tango, del 28%, sin embargo, esto no podría verse explicado en la aplicación del reglamento de plantas municipales dado que, su aplicación se materializó durante el año 2020. A diferencia de su contraparte, el municipio de Calera de Tango, presenta una variación del 18% mayor de gasto presupuestario, el cual podría ser explicado por la aplicación de la Ley 20.922 dada su implementación durante el año 2019.

El municipio de Lampa, presenta una mayor variación positiva en el gasto presupuestario entre los años 2019 y 2020 de un 26%, en este caso en particular, la publicación del reglamento de plantas municipales, se materializa en el año 2018 y su implementación durante el año 2019, pudiendo esta variación no verse explicada directamente por la implementación de la Ley, sin perjuicio de considerarla como una variable indirecta.

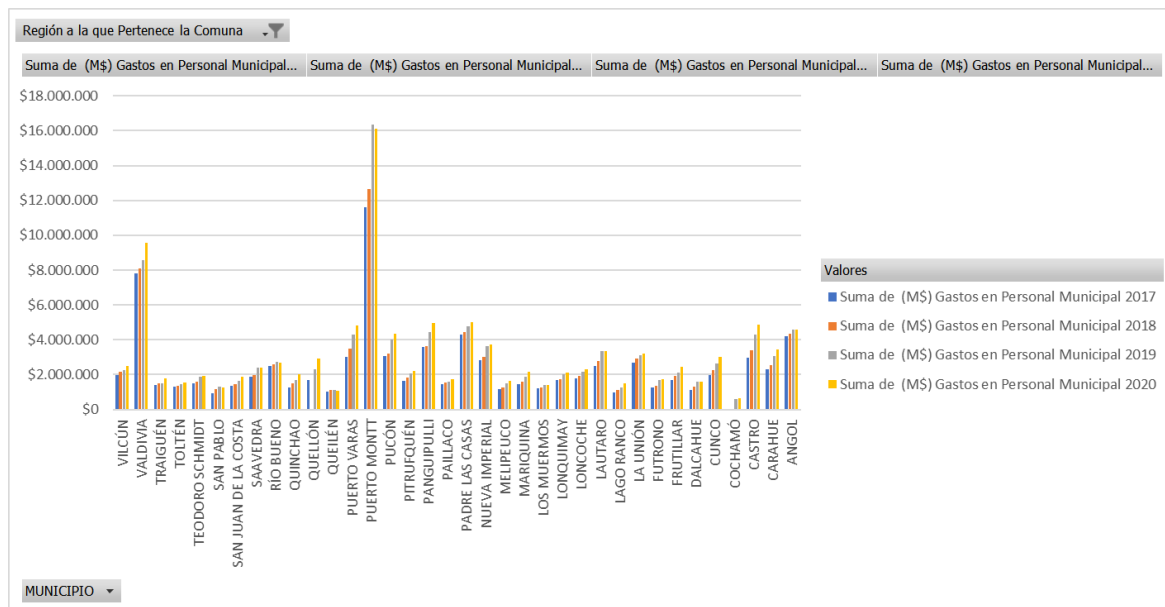
Finalmente, el municipio de Calera de Tango, se encuentra con una distribución ascendente estable, sin mayores diferenciaciones entre los periodos, destacándose sólo el periodo comprendido entre el año 2018 a 2019 con un porcentaje del 18%, coincidiendo con la

publicación y aplicación del reglamento de plantas municipales en el año 2018 y 2019 respectivamente.

Cabe destacar, los municipios de Quinta Normal y Buin las cuales tienen una variación negativa respecto del gasto presupuestario en personal en el periodo analizado, en detalle durante los años 2019 y 2020, en las cuales se efectúa la aplicación de la Ley 20.922 del reglamento publicado, se disminuye el gasto en personal, lo cual sería causal para este hallazgo.

El resto de los municipios no presenta diferencias significativas, en la distribución del gasto presupuestario.

Zona Sur: Regiones de Ñuble, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos



Elaboración Propia, fuente: SINIM

De acuerdo con lo graficado, de forma general, se interpreta que el Municipio de Puerto Montt, es el municipio con mayor gasto presupuestario de la zona de estudio durante el periodo comprendido entre 2017-2020, sin embargo, presenta una variación en el gasto presupuestario de personal estable, sin diferencias significativas entre los diferentes periodos, con una variación total del 39% entre 2017 y 2020. Cabe señalar que, la mayor diferencia en gasto se da durante el

periodo de 2018 a 2019, con un porcentaje del 29%, lo cual se relaciona con la implementación del reglamento de plantas municipales en el año 2019.

Por otra parte, los municipios que presentan una mayor diferencia porcentual en el gasto presupuestario de personal en el periodo de 2017 a 2020, son el municipio de: Quellón, Castro, Puerto Varas, Quinchao, Carahue, Mariquina, Lago Ranco, Frutillar, con el siguiente detalle:

MUNICIPALIDAD	VARIACIÓN
QUINCHAO	58%
QUELLÓN	75%
PUERTO VARAS	58%
MARIQUINA	49%
LAGO RANCO	49%
FRUTILLAR	43%
CASTRO	63%
CARAHUE	50%

Tabla 13: Elaboración Propia, fuente: SINIM

El municipio de Quellón, la cual presenta una variación del 75% en gasto presupuestario de personal, con una diferencia de presupuesto entre 2 periodos; durante 2018 a 2019 y 2019 a 2020, del 37% y del 28% respectivamente. Durante el periodo que presenta mayor variación se explica en la creación de 50 cargos en el reglamento que modifica las plantas municipales, publicado durante el 2018 e implementado durante el 2019.

Por otra parte, el municipio de Castro presenta una distribución de gasto presupuestario en personal equitativo entre los años 2017 y 2020, se destaca el aumento del gasto únicamente en el periodo de 2018 a 2019 del 27%, pudiendo explicarse al igual que en el caso anterior, por la creación de 97 cargos y en consecuencia la implementación de la Ley 20.922.

Los municipios de Quinchao y Puerto Varas, presentan una variación similar del 58%, sin embargo el municipio de Puerto Varas cuenta con el mayor gasto presupuestario de todos los municipios estudiados en este apartado conjunto con el municipio de Castro, en este sentido el periodo de mayor diferencia de gasto presupuestario en personal se materializa durante el periodo de 2018 a 2019 con un porcentaje de 24% coincidiendo con la publicación del reglamento durante el 2018 y aplicación en el año 2019. El municipio de Quinchao presenta una mayor diferencia en la distribución en el periodo de 2019 a 2020 del 21%, el cual no coincide con la aplicación del reglamento en el año 2019, teniendo una diferencia del 12% entre el año 2018 a 2019.

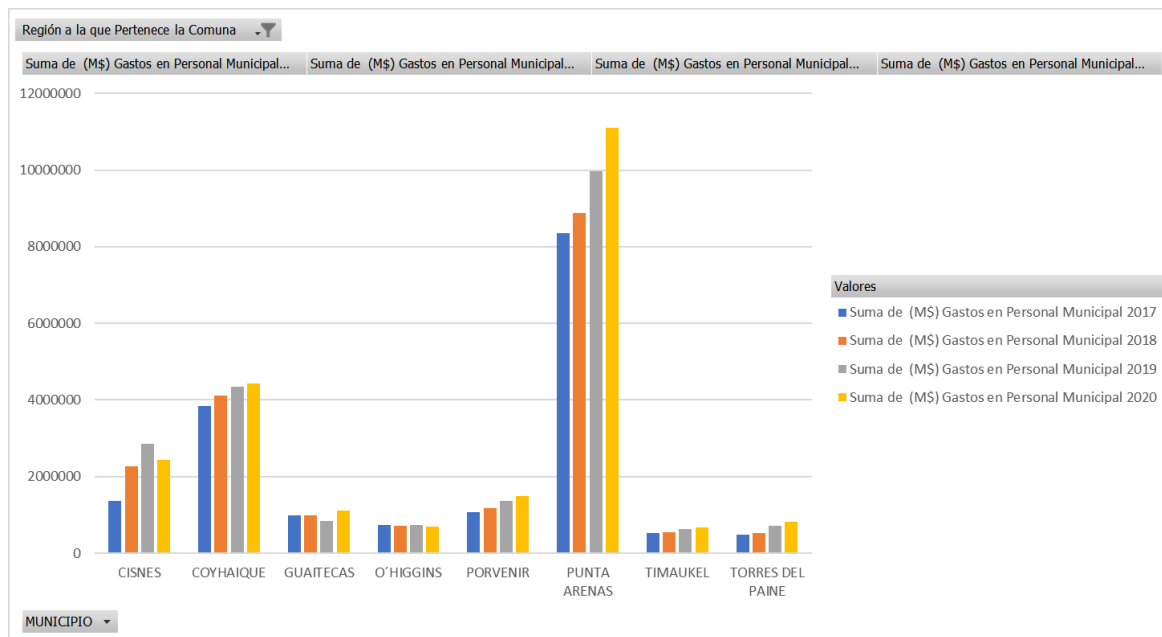
El municipio de Carahue, a pesar de su mayor variación en la distribución del presupuesto entre el periodo analizado, el aumento en el gasto presupuestario ha sido progresivo, siendo la diferencia relevante la observada durante el año 2018 a 2019 del 22%, coincidiendo igualmente con la aplicación del reglamento que modifica plantas municipales en el año 2019.

Los municipios de Mariquina, que pertenece de la Región de Ñuble, siendo esta la única seleccionada en la muestra de las comunas de la región, y Lago Ranco, al igual que en el caso de la municipalidad de Carahue, la distribución del presupuesto ha sido progresivo en su aumento, sin mayores diferencias significativas.

Los municipios de Puerto Varas, Pucón, Paillaco, Futrono y Dalcahue no presentaron una variación significativa en total durante el periodo estudiado, sin embargo, presentan diferencias de entre el 30% y 22% de mayor aumento en el gasto presupuestario durante el periodo de 2018 a 2019, las cuales coinciden con la publicación e implementación del reglamento que modifica las plantas municipales, por su parte, destacar el Municipio de Pucón quien, genera la creación de 80 cargos con una variación en el gasto presupuestario del 26% entre el año 2018 y 2019.

El resto de los municipios considerados en este apartado, no presentan diferencias significativas en la distribución del gasto presupuestario en personal, siendo este en general de aumento progresivo durante los años siguientes.

Zona Austral: Regiones de Aysén y Región de Magallanes



Elaboración Propia, fuente: SINIM

De acuerdo a la recogida de datos, la municipalidad de Punta Arenas es el municipio que cuenta con mayor gasto presupuestario en personal durante el periodo analizado, con un gasto sobre los M \$80, y una distribución progresiva en el gasto presupuestario de personal entre los años 2017-2020, además supone una variación en la distribución del gasto presupuestario en personal del 33% entre los años 2017 y 2020, sin embargo como se menciona este gasto ha ido de forma progresiva con un aumento del 12% respecto del año anterior.

Por otro lado, el municipio que obtiene mayor variación en la distribución del gasto en personal es el municipio de Cisnes con una variación en total del periodo informado del 79%, siendo el mayor aumento en los años 2018 a 2019 con un aumento del 26%, sin embargo, al igual que en casos anteriores, este aumento no podría atribuirse necesariamente a la aplicación de la ley 20.922, dado que el periodo de publicación e implementación del reglamento municipal se da entre los años 2019 y 2020. Así cabe señalar que, desde el 2019 a 2020 existe una disminución

en el gasto presupuestario de personal, lo que no significa que sea efecto de la aplicación del reglamento, siendo este municipio y el de O'Higgins los que han registrado una disminución en el gasto presupuesto, incluso teniendo una variación total negativa en este municipio.

Otro de los municipios que cuentan con mayor variación en el gasto en personal, corresponde al municipio de Torres del Paine, con una variación del 72% en el periodo de 2017-2020, teniendo la mayor variación en el periodo 2018 a 2019 con un 32%, sin embargo no se podría inferir como causal la aplicación del reglamento que modifica la planta municipal, dado que publicación e implementación se ubican en el periodo 2019 - 2020. Cabe señalar que es uno de los municipios de la zona estudiada que cuenta con menor gasto presupuestario en total.

El municipio de Porvenir, cuenta a su vez, con una variación en el gasto de personal de un 41%, más este aumento ha sido progresivo durante los años de estudios, sin embargo, el año con mayor diferencia corresponde al año 2018 - 2019 con una diferencia del 16%, resultado del cual, al igual que con los municipios precedentes, no constituye como causal de esta diferencia la publicación e implementación del reglamento que modifica planta municipal, dado que este se materializa en los periodos del 2019 y 2020.

A diferencia de los municipios precedentes, el municipio de Guaitecas presenta una variación total del 15%, más, el periodo de mayor variación entre el 2019 y 2020, coincide con la aplicación del reglamento y de la 20.922, que incorpora la creación de 15 cargos a la planta, lo que podría explicar el aumento en el gasto presupuestario en personal de un 33% entre los años 2019 y 2020. Cabe mencionar que, este municipio ha tenido una distribución progresiva, exceptuando una baja en la en el año 2019.

El resto de los municipios, como son Coyhaique y Timaukel, cuentan con una distribución progresiva en el presupuesto, sin mayores diferencias significativas en estos aumentos.

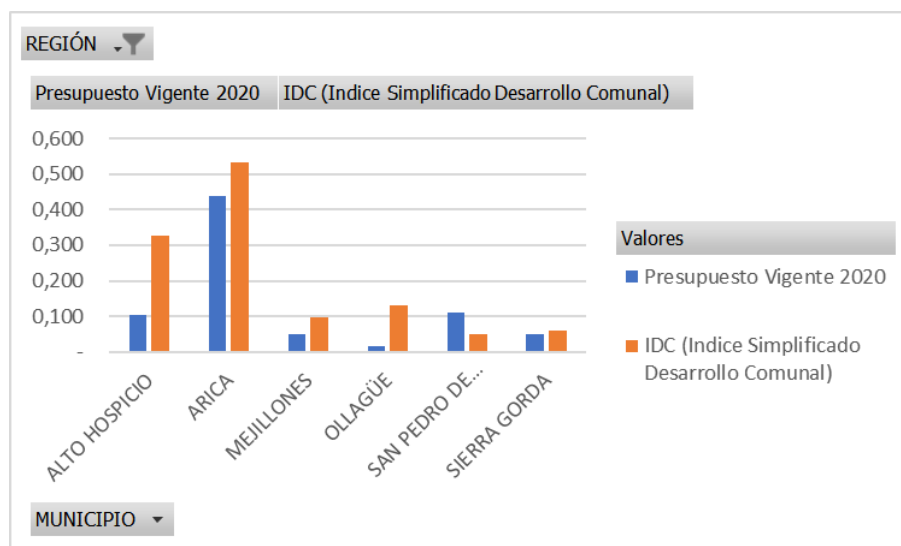
Objetivo 3: Describir la relación entre el nivel de desarrollo económico de las comunas y la implementación de la normativa

Para abordar el análisis de objetivo, como se menciona en párrafos anteriores de este documento, se elaboró un índice de desarrollo comunal simple, el cual permitiera contrastar el nivel de desarrollo de las comunas y el presupuesto disponible, acorde al año 2020, con la capacidad de los municipios de implementar y realizar cambios en sus plantas municipales acorde a lo establecido en la Ley 20.922, tomando en cuenta que esta tiene como objetivo actualizar la planta municipal acorde a la realidad actual y necesidad de la organización.

Para mantener la línea de análisis de este documento, los hallazgos se describirán de acuerdo con la zona geográfica en la cual se encuentran los municipios, a continuación: Zona Norte Grande, Zona Norte Chico, Zona Central, Zona Metropolitana, Zona Sur y Zona austral.

Norte Grande: Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta

Los municipios incorporados en la Zona de Norte Grande, son los municipios de Alto Hospicio, Arica, Mejillones, Ollagüe, San Pedro de Atacama y Sierra Gorda.



Elaboración Propia, fuente: SINIM

De acuerdo con el gráfico presentado, el municipio de Arica, es el municipio de la zona que cuenta con mayor índice de desarrollo comunal, y a su vez el que contó con mayor presupuesto durante el año 2020, lo cual pudiese explicar a su vez, que es el municipio que mayor cambio incorpora en su reglamento. A su vez, se puede concluir que, la relación entre un alto IDC y un presupuesto

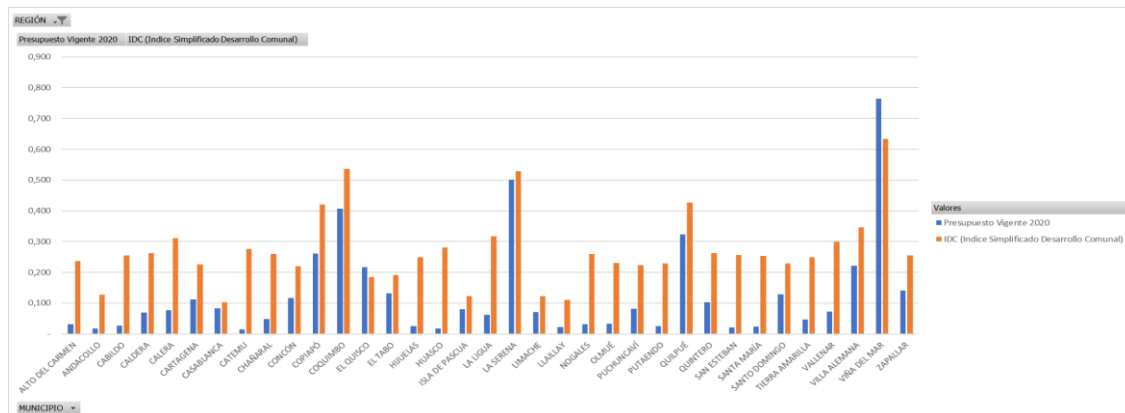
significativo infiere que el municipio tiene recursos financieros suficientes para implementar iniciativas de desarrollo comunal.

El caso de municipios que cuentan con un alto IDC y un limitado presupuesto en el 2020, como son los municipios de Alto Hospicio y Ollagüe, esto podría deberse a múltiples factores como son: la eficiencia en los recursos, financiamiento externo (transferencias directas), contexto vigente en la comuna, considerando la pandemia azotada durante los años 2020, 2021, y 2022, entre otros.

Por otro lado, en el caso contrario, es importante destacar los municipios como San Pedro de Atacama, el cual cuenta con mayor presupuesto y menor IDC, que al igual podría deberse a múltiples factores, sin embargo, sería importante analizar las causas de este menor desarrollo a pesar del mayor número de recursos invertidos.

Zona Norte Chico: Regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso

Los municipios por analizar en esta zona son: Alto del Carmen, Andacollo, Cabildo, Caldera, Calera, Cartagena, Casablanca, Catemu, Chañaral, Concón, Copiapó, Coquimbo, El Quisco, El Tabo, Hijuela, Huasco, Isla de Pascua, La Ligua, La Serena, Limache, Llaillay, Nogales, Olmué, Puchuncaví, Putaendo, Quilpué, Quintero, San Esteban, Santa María, Santo Domingo, Tierra Amarilla, Vallenar, Villa Alemana, Viña del Mar y Zapallar.



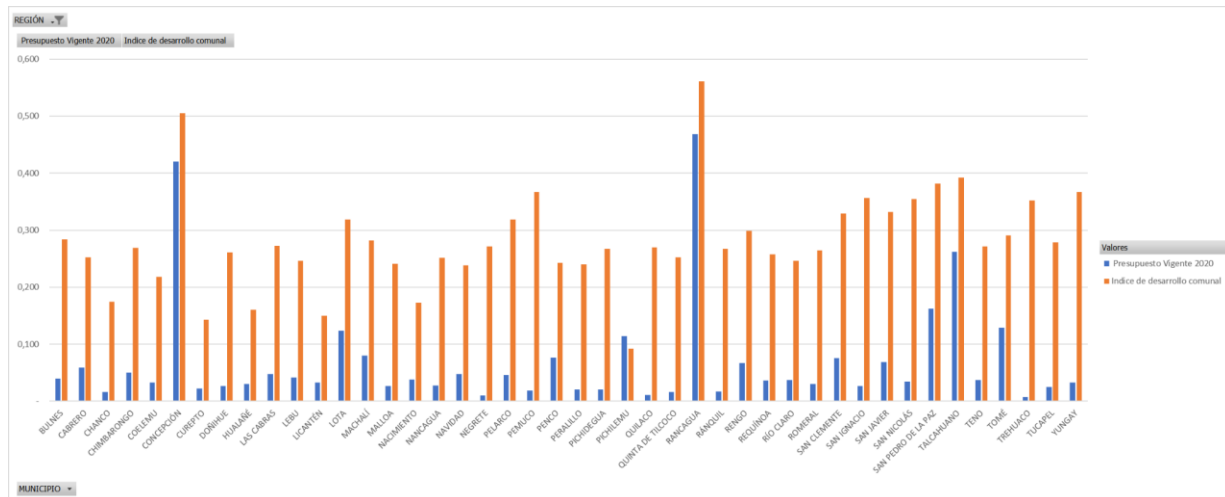
Elaboración Propia, fuente: SINIM

Nuevamente, de acuerdo al gráfico presentado, la Municipalidad de Viña del Mar, cuenta con mayor IDC y mayor presupuesto vigente durante el periodo del 2020, sin embargo, un hallazgo importante, es el cual existe una variación negativa significativa en el presupuesto y el IDC, en el cual a pesar de contar con un mayor presupuesto este no es congruente con el desarrollo de la comuna, sin embargo, a pesar de lo anterior, esta variación no es menor no es una diferencia anormal en este análisis dado los múltiples factores pudiendo ser: la eficiencia en los recursos, transferencias externas y contexto vigente en la cual se aplicaron los datos, considerando el contexto sanitario.

El municipio de La Serena, es el municipio que cuenta con un IDC y un presupuesto con menor variación entre ellas, siendo esta una estabilidad establecida entre el IDC y el presupuesto vigente, en la cual existe una relación directa entre a mayor presupuesto disponible, mayor es el Índice de Desarrollo Comunal, dado que permite mayor inversión y proyectos de desarrollo en la comuna. A su vez, esto es coherente con la aplicación de la Ley 20.922, y en su reglamento que modifica la planta municipal, siendo este municipio uno de los cuales cuenta con mayor número de cargos creados y modificaciones. Esto se podría interpretar que el municipio de La Serena ha mantenido una estabilidad relativa entre su Índice Simplificado de Desarrollo Comunal (IDC) y su presupuesto a lo largo del tiempo. Esta menor variación sugiere una consistencia en la relación entre el desarrollo comunal medido por el IDC y los recursos financieros asignados en el Presupuesto Vigente. Cabe señalar que, esto no significa que otros factores externos están incidiendo en la relación entre estas variables

Zona Centro: Regiones de Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Bio - Bio

El listado de municipios a analizar en esta zona comprenden toda la región del Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Bio-Bio y el detalle de municipios son: Bulnes, Cabrero, Chanco, Chimbarongo, Coelemu, Concepción, Curepto, Doñihue, Hualañé, Las Cabras, Lebu, Licantén, Lota, Machalí, Malloa, Nacimiento, Nancagua, Navidad, Negrete, Pelarco, Pemuco, Penco, Peralillo, Pichidegua, Pichilemu, Quilaco, Quinta de Tilcoco, Rancagua, Ránquil, Rengo, Requínoa, Río Claro, Romeral, San Clemente, San Ignacio, San Javier, San Nicolás, San Pedro de la Paz, Talcahuano, Teno, Tomé, Trehuaco, Tucapel y Yungay.



Elaboración Propia, fuente: SINIM

De acuerdo con lo graficado y a la recogida de datos, en este conjunto de municipios, el municipio de Rancagua, es el que cuenta con mayor Índice de Desarrollo Comunal y mayor presupuesto vigente del año 2020, a su vez, es el municipio que presenta menor variación entre estas variables, lo que se infiere que los recursos disponibles son acordes al nivel de desarrollo de la comuna, permiten la inversión en la misma. Cabe señalar que, en este sentido, el municipio de Rancagua no es el municipio que presenta mayores cambios en su planta reglamentaria, ni el municipio con la planta municipal más grande de la zona. En este sentido, el municipio de San Pedro de la Paz, el cual incorpora mayor creación de cargos en su planta municipal, cuenta con alto IDC, pero presupuesto limitado, al igual que en casos anterior, esto puede deberse a múltiples factores ya mencionados, sin embargo está variación no exhibe disparidades abismales, sino más bien una diferencia moderada que se sitúa dentro de un rango aceptable y que puede ser explicado otros factores.

El caso del municipio de Rancagua se replica en el municipio de Concepción, siendo a su vez, uno de los municipios con mayor presupuesto disponible, teniendo una baja variación entre las variables respecto del Índice de Desarrollo Comunal y Presupuesto vigente.

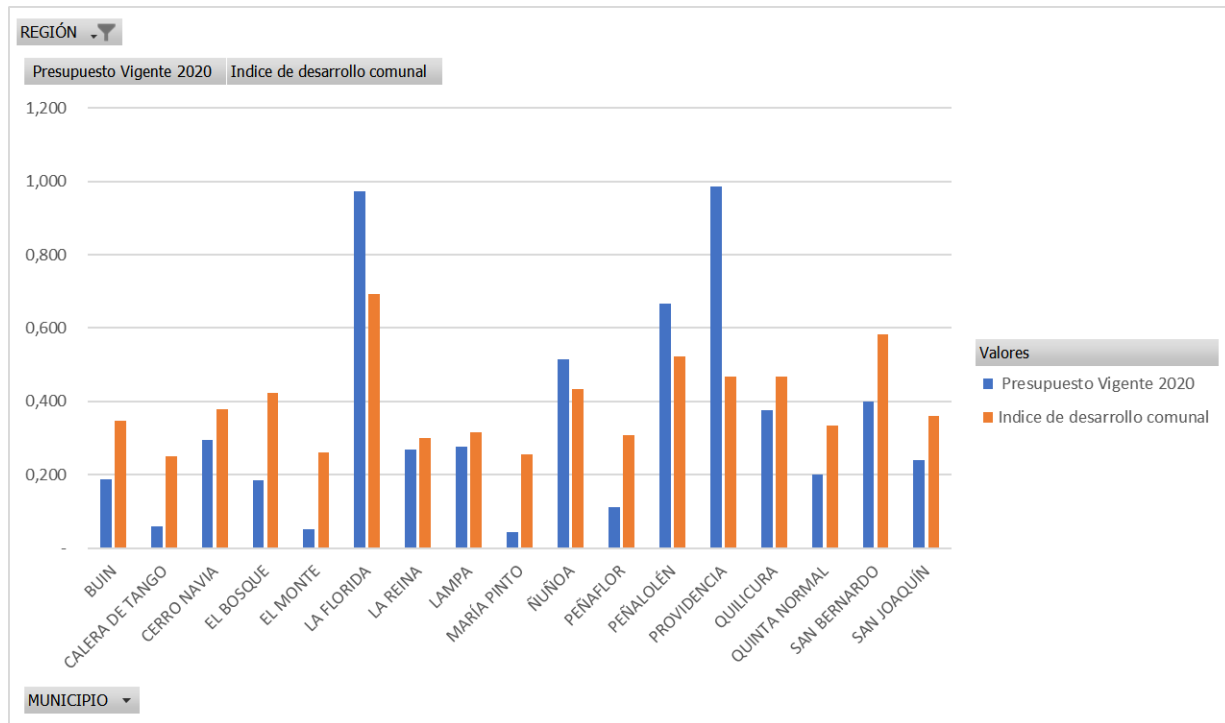
Cabe mencionar, el caso del municipio de Pichilemu, el cual es el municipio que cuenta con una pequeña diferencia respecto del presupuesto disponible versus el índice de desarrollo comunal, lo que podría no ser congruente entre estas, al igual que otros municipios, sería importante evaluar

los factores que inciden en esta diferencia, dado el menor desarrollo de la comuna a pesar de los recursos invertidos.

El resto de los municipios, presenta una variación hasta el 35% entre las variables, como es el caso del municipio de Pemuco, sin embargo, estos municipios que cuentan con un alto IDC y un limitado presupuesto en el 2020, esto podría deberse a múltiples factores como son: la eficiencia en los recursos, financiamiento externo (transferencias directas), contexto vigente del año 2020.

Zona Metropolitana

Al igual que en los análisis precedentes, la Región Metropolitana se analiza de forma separada dada la heterogeneidad en la concentración de recursos y población. Los municipios por analizar en este apartado: Buin, Calera de Tango, Cerro Navia, El Bosque, El Monte, La Florida, La Reina, Lampa, María Pinto, Ñuñoa, Peñaflor, Peñalolén, Providencia, Quilicura, Quinta Normal, San Bernardo y San Joaquín



Elaboración Propia, fuente: SINIM

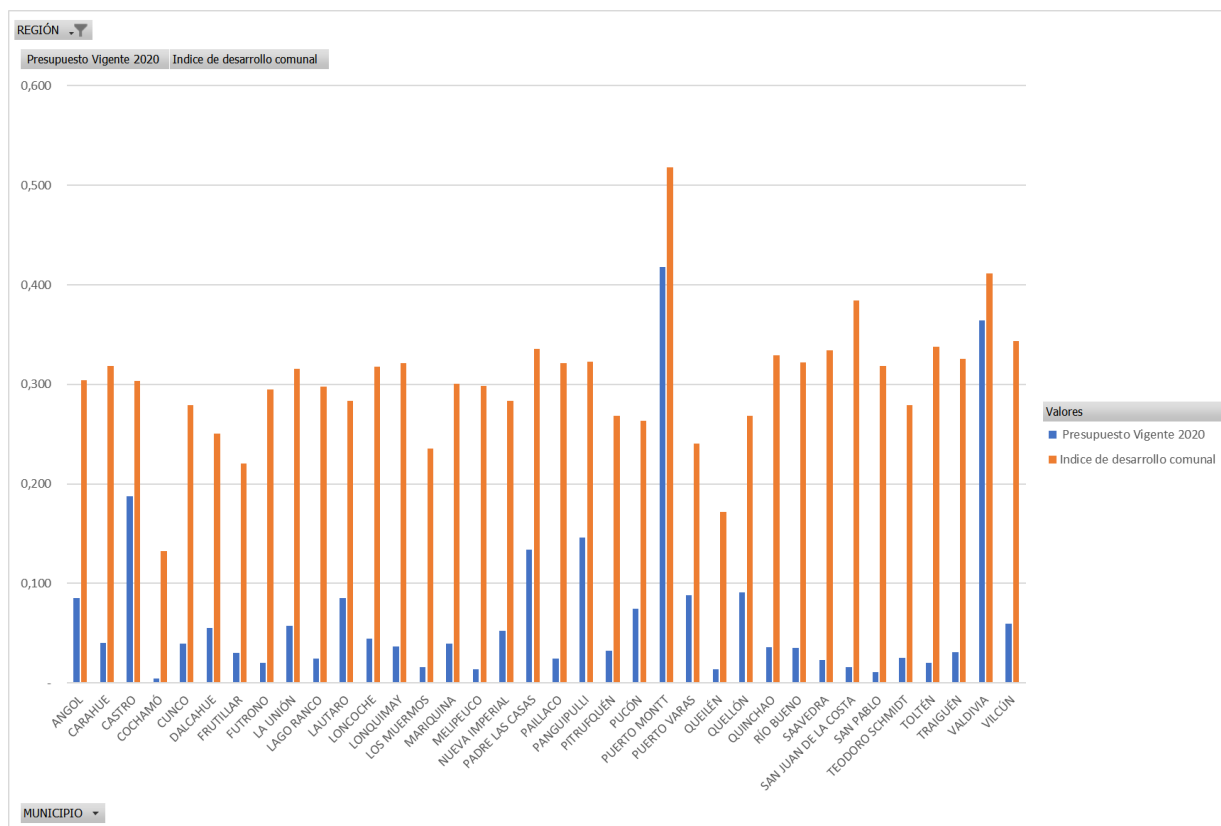
Los municipios de La Florida y Providencia, muestran variación negativa entre las variables de Presupuesto Vigente y Índice de Desarrollo Comunal, las cuales a pesar de contar con uno de los presupuesto más grandes para el año 2020 de los municipios de este conjunto, cuentan con un menor Índice de Desarrollo Comunal; el caso del municipio de La Florida, este índice es el más alto del resto de comunas, por lo que podría explicar por otros factores esta diferencia, sin embargo el municipio de Providencia, cuenta con un Índice menor incluso que municipios como el de San Bernardo, el cual cuenta con menor presupuesto disponible pero un IDC mayor. Por lo anterior, sería interesante indagar las razones de esta diferencia, dado que a pesar de contar con un mayor presupuesto, el desarrollo comunal no es congruente con este presupuesto, sin perjuicio de que puedan existir, a su vez, otros factores que inciden en esta diferencia.

Por otro lado, los municipios como La Reina, Lampa y Cerro Navia, dado que la variación es menor al 10%, se puede atribuir la gestión eficiente de los recursos, dado que el presupuesto disponible se puede materializar en proyectos de inversión comunal.

El resto de los municipios, presenta una variación hasta el 24% entre las variables, como es el caso del municipio de El Bosque, sin embargo, estos municipios que cuentan con un alto IDC y un limitado presupuesto en el 2020, esto podría deberse a factores ya mencionados en los apartados anteriores

Zona Sur: Regiones de Ñuble, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos

Los municipios incorporados en esta zona de análisis son: Angol, Carahue, Castro, Cochamó, Cunco, Dalcahue, Frutillar, Futrono, La Unión, Lago Ranco, Lautaro, Loncoche, Lonquimay, Los Muermos, Mariquina, Melipeuco, Nueva Imperial, Padre Las Casas, Paillaco, Panguipulli, Pitrufquén, Pucón, Puerto Montt, Puerto Varas, Queilén, Quellón, Quinchao, Río Bueno, Saavedra, San Juan de la Costa, San Pablo, Teodoro Schmidt, Toltén, Traiguén, Valdivia y Vilcún



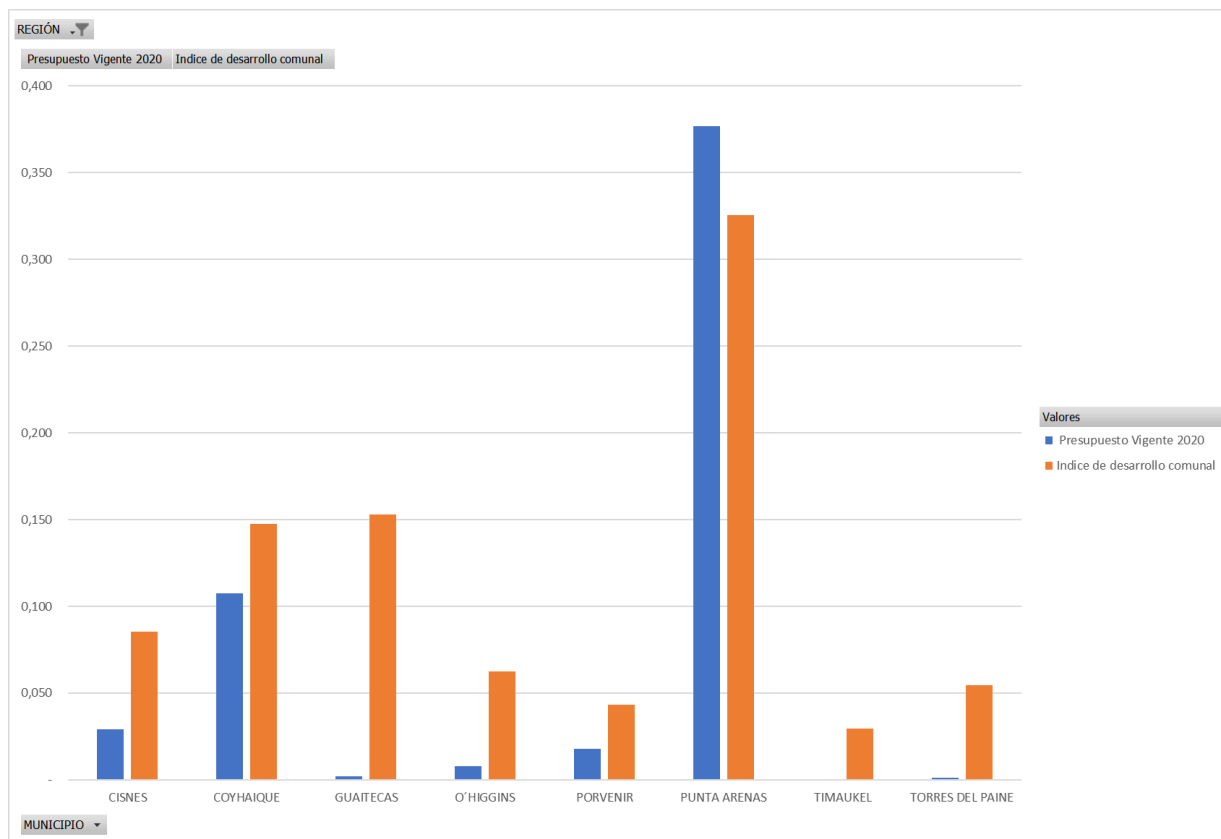
Elaboración Propia, fuente: SINIM

El municipio que cuenta con mayor IDC y mayor presupuesto vigente en el año 2020, es el municipio de Puerto Montt, a su vez es el municipio que cuenta con una de las variaciones menores, por tanto, es congruente la gestión de recursos presupuestarios y el desarrollo comunal, lo que se estima que los recursos son utilizados de forma eficiente, destacando que este municipio es el que incorporó mayores cambios en sus plantas municipales, este caso se replica en el municipio de Valdivia, respecto de la gestión eficiente de recursos, sin perjuicio de la incidencia de otras variables no abordadas en este análisis.

Por otro lado, no existen variaciones negativas en esta zona, siendo la variación en el resto de los municipios entre presupuesto vigente y IDC, de entre un 5% y un 32% siendo el IDC mayor que el presupuesto vigente en estos casos lo que podría inferior otro tipo de variables como son: transferencias externas, eficiencia en los recursos y contexto, siendo interesante evaluar los municipios con mayores variaciones como son Toltén.

Zona Austral: Regiones de Aysén y Región de Magallanes

Finalmente, la última zona a analizar, incorpora los municipios de Cisnes, Coyhaique, Guaitecas, O'Higgins, Porvenir, Punta Arenas, Timaukel y Torres del Paine.



Elaboración Propia, fuente: SINIM

El municipio de la zona que cuenta con mayor IDC y con mayor presupuesto es el municipio de Punta Arenas, entre las variables existe una variación de 5%, en el cual existe un mayor presupuesto vs el IDC, sin embargo, dado que esta variación no es significativa, es congruente la cantidad de recursos disponibles con el desarrollo de la comuna, siendo esta diferencia causada por otros factores los cuales no fueron abordados en este análisis. Cabe señalar que, en este sentido el municipio de Punta Arenas es el municipio incorporó la mayor cantidad de nuevos cargos en su planta municipal lo que, por tanto, afecta la capacidad del municipio de mejorar sus procesos de gestión y entrega de servicios dada la búsqueda de profesionalización tras la modificación de los reglamentos.

Detrás del municipio de Punta Arenas, encontramos municipios como el de Coyhaique, O'Higgins, Porvenir, Torres del Paine y Cisnes que cuentan con un IDC (Índice de Desarrollo Comunal) mayor que el presupuesto vigente en el año 2020, lo que dada la diferencia aceptable debajo de un 10% de variación, se concluye que es congruente el desarrollo de la comuna con el presupuesto disponible. El municipio de Guaitecas presenta una variación del 15% el cual se puede explicar por factores como los nombrados en los puntos precedentes, como son: transferencias externas desde el gobierno central, los cuales no forman parte de los ingresos propios del municipio, principalmente proyectos de inversión, contexto del presupuesto vigente 2020, dado que por contingencia sanitaria durante el 2020, estos recursos pudieron haber sido redistribuidos o bien la gestión eficiente de recursos, el cual a pesar de contar con un presupuesto limitado existen proyectos de inversión y desarrollo comunal.

Conclusiones

En resumen, los hallazgos encontrados y tras el análisis, en el primer objetivo abordado, los cambios en los reglamentos de los municipios se pueden resumir en lo siguiente: El más importante y relevante es la creación de nuevos cargos, esto principalmente en los escalafones Profesionales y Técnicos, lo que da cuenta de la intención de los municipios en general de profesionalizar su dotación y disminuir la brecha existente entre funcionarios, y a su vez, permite la posibilidad de entregar bienes y servicios a la comunidad con una gestión eficiente tanto de recursos como en los procesos, a su vez, permite a los funcionarios dotarlos de una carrera funcionaria dentro de los municipios. Es importante destacar que, otro cambio relevante es la modificación de grados sobre todo, en los escalafones de directivos y alcalde, esta modificación también está sujeta al tamaño del municipio, entendiéndose que a mayor la población, mayor debe ser el tamaño el municipio, por cuanto mayores son las necesidades que se deben abordar, siendo esta medida también como una estrategia para fomentar la retención de profesionales de alto valor en el municipio. Por otro lado, la modificación del grado de ingreso en los escalafones administrativos y auxiliar, en la mayor parte de los municipios, da cuenta nuevamente de la intención de estos de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios, y fomentar la carrera funcionaria. A lo anterior agregar, la incorporación en la mayor de los reglamentos, la creación de requisitos para tanto los cargos a proveer y como cargos ya existentes, siendo los criterios más requeridos la formación académica, acorde al perfil de cargo buscado y la experiencia laboral en

el sector público, sin perjuicio de los criterios de selección internos que establezcan los municipios para la selección de cargos.

De forma general, es importante considerar que la Ley 20.922, tiene como objetivo implícito la actualización de las plantas municipales acorde a la realidad actual de estos, considerando que el último reglamento se implementó y se mantuvo desde el año 1994, el cual no era coherente con la realidad actual de los municipios ni de la necesidad funcionaria. Cabe mencionar que, se da cuenta de que las comunas urbanas, principalmente las capitales de las provincias, son las que cuentan con la dotación funcionaria más grandes de las zonas, por supuesto, esto acorde a los ingresos propios que recibe cada municipio por tanto, al tamaño de este.

Respecto a la distribución del gasto en personal durante los periodos 2017 y 2020, es importante mencionar que los municipios que cuentan con mayor gasto, son a su vez, gran parte de los que incorporaron mayores modificaciones en sus plantas municipales, sin perjuicio de lo anterior, muchos de ellos cuentan con una distribución progresiva durante el periodo analizado. Cabe señalar que, el periodo en el que los municipios presentan mayor variación, en general, es durante los periodos 2018 - 2019 y 2019-2020, aunque en algunos municipios no coincide esta variación en el presupuesto con la aplicación del reglamento de plantas municipales, sí existe relación entre el aumento del gasto presupuestario de personal durante el periodo analizado y la aplicación del reglamento, aunque en muchos casos este aumento en el gasto no sea significativo respecto de los años anteriores. A su vez, se destaca que, no existe evidencia para afirmar que la diferencia en distribución del gasto de los municipios este sujeta a la zona en la que se encuentran, ya sea, en zona rural o urbana, aunque, la mayor parte de las diferencias significativas en la distribución del gasto se da en las comunas rurales de las regiones, así como, en la Zona Centro, Zona Norte Grande, Zona Sur y Zona Austral, a excepción de la Zona Norte Chico, esta variación se da en las principales zonas urbanizadas.

Por otro lado, se puede establecer una relación directa entre los recursos disponibles y el desarrollo de la comuna y por ende, la capacidad de esta de implementar las modificaciones en sus plantas municipales. Esto se evidencia, en el objetivo número 3, en el cual las municipalidades que contaban con mayor presupuesto y mayor Índice de Desarrollo Comunal (IDC) eran las

comunas que más modificaciones habrían realizado a sus reglamentos, principalmente, la creación de nuevos cargos. A su vez, como conclusión obvia, los municipios que contaban con mayor IDC y mayor presupuesto vigente, eran los municipios que se encontraban en el área urbana de las zonas estudiadas. Cabe mencionar que, en la mayor parte de los municipios analizados existía una variación aceptable entre el IDC y el presupuesto vigente, esto se puede deber a diversos factores, que no fueron abordados en este análisis, pero de cual sería importante abordar para entender si esto se tratase de una gestión de recursos o por causas como las transferencias de parte del gobierno central. En conclusión, es importante destacar que tras este análisis, existe una evidente relación entre el presupuesto y el desarrollo de la comuna, a su vez, aquellos municipios que contaban con índices más altos eran los municipios que fueron capaces de realizar más modificaciones a sus plantas municipales (creación de cargos, modificación de grados, establecimientos requisitos, entre otros), lo cual de acuerdo a lo señalado en párrafo precedente, permite la profesionalización de la dotación funcionaria y por ende, la mejora en sus procesos y en consecuencia la entrega de servicios destinados a responder las necesidades de la población, esto considerando que a su vez, estas modificaciones significan un gasto no menor de sus recursos.

Finalmente se concluye que, los municipios que cuentan con una mayor diferencia en el gasto en personal, son aquellos que cuentan con recursos más limitados. La razón detrás de esto, se atribuye a que la modificación de los reglamentos, y en sí, la incorporación de nuevos cargos a las plantas municipales es más costosa debido a la misma razón de sus recursos limitados, es decir, la limitación presupuestaria de estos municipios afecta la capacidad de estos para realizar modificaciones significativas en sus plantas, lo que se refleja en una mayor diferencia en la distribución de gasto en personal.

Por lo anterior, es relevante destacar uno de los factores que más incide en la capacidad estatal de los municipios en implementar la norma, y realizar modificaciones en sus respectivas plantas, es el factor presupuestario y el nivel de desarrollo comunal que tenga el municipio, considerando que ambas variables están relacionadas. Es así como también importante, reconocer la heterogeneidad en la distribución de los recursos entre los municipios, siendo siempre las zonas

más urbanizadas las que cuentan con mayor capacidad para implementar y generar modificaciones en sus dotaciones funcionarias.

Cabe señalar que, muchas de estas modificaciones en las plantas municipales y reglamentos responden a la necesidad de estos de formalizar y actualizar su dotación funcionaria el cual sea acorde al tamaño del municipio y por ende a las necesidades de la población a la cual debe responder y en consecuencia permitir disminuir la brecha existente entre funcionarios del gobierno central y municipales.

Por otro lado, dentro de las apreciaciones personales respecto del proceso de investigación del presente documento; fue un proceso en el cual hubieron principalmente limitaciones en cuanto al acceso de información principalmente para desarrollar indicadores que permitieran establecer el desarrollo de una comuna, dado que muchos municipios, principalmente, municipios pequeños, no registran este tipo de información estadística en las plataformas de acceso público a su vez, sin embargo, herramientas como Sistema Nacional de Información Municipal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que constituyen una base datos centralizada de información de los municipios apoyaron y permitieron en gran parte abordar los objetivos de la investigación de forma oportuna, dado que el tiempo fue un factor que incidió en el proceso investigativo dificultando la búsqueda de fuentes primarias, como es el caso de Transparencia Activa, el cual los plazos de respuesta afectaba de forma significativa el proceso de recogida de datos, por lo que, existieron diversas modificaciones en la investigación para poder flexibilizar la obtención de información siendo coherente con el tiempo límite.

Finalmente, destacar que, quedaron puntos interesantes para abordar de esta investigación como son los efectos en la práctica que tuvo la ley 20.922 y las modificaciones de las plantas en los municipios, tanto en sus dinámicas internas, si se dieron los efectos esperados como son la profesionalización de funcionarios, y por ende la mejora en la entrega de servicios y bienes, o bien por el contrario, esta implementación se trató más bien de una herramienta para formalizar lo ya establecido dentro de los municipios.

A su vez, sería importante abordar los otros factores que impactan en el desarrollo de las comunas que expliquen la diferencia entre el índice propuesto (IDC) y el presupuesto vigente, dado que, no formaban parte del análisis de este documento no fueron abordados, sin embargo, el estudio de estos, permitiría tener noción del uso de recursos en las comunas.

Bibliografía.

Aguilar, D. (2021). ¿Juntos o separados hacia el desarrollo? Gobierno abierto y la construcción de capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú, 2011-2014. *Sobre México Temas de Economía*, 1(4), 017. <https://doi.org/10.48102/rsm.vi4.91>

Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. En *Cuatro Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Alonso-Guillermo.pdf>

Aninat, I., & Razmilic, S. (Eds.). (2018). *Un estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización* [Digital]. Centro de Estudios Públicos.

https://cms.hacienda.cl/moderniza_gob/assets/documento/descargar/4c062a69ab8c5/1668427017

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.

https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatal%202015.pdf

Biblioteca Congreso Nacional. (n.d.). *Período 1990- - Historia Política - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. BCN. Retrieved January 3, 2024, from

https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?filtros=1,2,3,4,5,6&per=1990-2022&pagina=2&K=1

Biblioteca Nacional del Congreso. (2016, mayo 25). *Ley Chile - Ley 20922 -*

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. BCN. Retrieved January 3, 2024, from <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090705>

Biblioteca Nacional del Congreso. (2005, 09 17). *DECRETO 100 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE*. BCN.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302&idParte=10399031&idVersion=>

Biblioteca Nacional del Congreso. (2016, Octubre 21). *Historia de La Ley: Historia de la Ley*. Historia de La Ley: Historia de la Ley. Retrieved January 3, 2024, from <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/5011/>

Completa, E. (2016). CAPACIDAD ESTATAL, BRECHAS DE CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. *Análisis Político*, 87.

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/43549#:~:text=En%20un%20segundo%20momento%20se%20reflexiona%20sobre%20las,results%2C%20typical%20of%20the%20New%20Public%20Management%20model>.

Completa, E. (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.

<https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

Cortázar, J., Lafuente, M., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)* [IDB]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>

Dirección Nacional del Servicio Civil. (n.d.). *Nuestra Historia - Servicio Civil*. Servicio Civil. Retrieved January 3, 2024, from <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuestra-historia/>

DOÑA, K. (s. f.).

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1FBC4A10404882D705257DDD0070237D/\\$FILE/d20063311311dad6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1FBC4A10404882D705257DDD0070237D/$FILE/d20063311311dad6.pdf). Recuperado 13 de octubre de 2023, de

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1FBC4A10404882D705257DDD0070237D/\\$FILE/d20063311311dad6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1FBC4A10404882D705257DDD0070237D/$FILE/d20063311311dad6.pdf)

Fundación Jaime Guzmán. (2016, January 14). *Plantas municipales y contratos a honorarios: una incertidumbre que urge solucionar*. Plantas municipales y contratos a honorarios: una incertidumbre que urge solucionar. Retrieved January 3, 2024, from https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2018/04/IP_191.pdf

Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public administration and development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>

Ley de Plantas Municipales. (s. f.).

<http://www.leydeplantas.subdere.gov.cl/pages/que-es>

Marcel, M. (2006, febrero). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-7. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666008.pdf>

OCDE. (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE* [Biblioteca Digital Ciren].

[https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/24750/060-](https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/24750/060-Estudios%20Territoriales%20de%20la%20OCDE%20Chile%20OCDE%202009.pdf)

[Estudios%20Territoriales%20de%20la%20OCDE%20Chile%20OCDE%202009.pdf](https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/24750/060-Estudios%20Territoriales%20de%20la%20OCDE%20Chile%20OCDE%202009.pdf)

[?sequence=2&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.ciren.cl/bitstream/handle/20.500.13082/24750/060-Estudios%20Territoriales%20de%20la%20OCDE%20Chile%20OCDE%202009.pdf)

RAMIREZ, A. (2001). *REFORMA DEL ESTADO, MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL. EL CASO CHILENO (1994-2001)* [VERSION RESUMIDA ESTUDIO DE CASO].

UNIVERSIDAD DE CHILE.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

<https://blogs.fcpolit.unr.edu.ar/politicasocial2/files/2018/09/repetto-capacidad-estatal.pdf>

Rosas, A. (2019). Capacidad Institucional: Revisión del Concepto y Ejes de Análisis. *Documento y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 32, 81-107.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7618614.pdf>

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (2008). *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática* [Digital].

Milagros Freyre.

<https://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s. f.). *Ley de Plantas*

Municipales. Subdere. Recuperado 13 de octubre de 2023, de

<http://www.leydeplantas.subdere.gov.cl/pages/inicio>

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO.

(2016, April 1). *BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL AÑO 2015 MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO*

REGIONAL Y ADMIN. Dipres. Retrieved January 3, 2024, from
https://www.dipres.gob.cl/597/articles-147078_doc_pdf.pdf