

DECRETO ALCALDICIO N°461

DOÑIHUE, 4 de marzo de 2022

VISTOS:

1. Lo señalado en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Artículo N°30 sobre funciones del Administrador Municipal, y la elaboración y seguimiento del Plan Anual de Acción Municipal.
2. La facultad de la Alcaldesa para representar a la Municipalidad de Doñihue, que emana de la Sentencia de Proclamación de Alcaldes de la Sexta Región, de fecha 15 de Junio del 2021, dictada por el Tribunal Electoral Regional de O'Higgins, Rol N°4774-21, y el Decreto Alcaldicio N°1172, de fecha 28 de Junio del 2021, por cual asume funciones Alcaldesa y Concejales, de la Ilustre Municipalidad de Doñihue, por el periodo 2021 – 2024.

CONSIDERANDO:

1. Que, la elaboración de este instrumento de planificación pretende ser una respuesta a las necesidades y desafíos en la gestión municipal para el año 2022.
1. El memorándum N°23, de fecha 4 de marzo de 2022, de la Sra. Administradora Municipal, que presenta Plan Anual de Acción Municipal para el año 2022 a la señora Alcaldesa.

DECRETO:

1. **APRUEBESE** en todos sus términos el Plan Anual de Acción Municipal para el año 2022.

PLAN ANUAL DE ACCIÓN MUNICIPAL

I.- Introducción

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades número 18.695, dispone en su artículo 30 que "(...) El administrador municipal será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo (...)".

De esta forma, el artículo precitado establece en forma expresa la obligación copulativa de elaborar y hacer seguimiento del plan anual de acción municipal (en adelante PAAM) – y esta obligación es una función propia y excluyente para quien ejerce el cargo de Administrador Municipal.

Se propone entonces la elaboración de este instrumento para el año calendario 2022, sin desarrollar una evaluación del PAAM de años anteriores, toda vez que el cargo



DOÑIHUE

ILUSTRE MUNICIPALIDAD

de Administrador Municipal se encontraba vacante desde hace al menos tres períodos alcaldicios (al menos 12 años).

El enfoque del presente PAAM, se relaciona con el perfeccionamiento de procesos de carácter interno, tal como se ha entendido doctrinariamente, esto es, "El Plan de Acción Municipal es un instrumento que permite realizar un seguimiento y monitoreo de los lineamientos, objetivos estratégicos y metas a nivel mensual, en cada una de las Unidades Municipales"¹.

Así las cosas, el enfoque propuesto responde a un doble factor, por una parte, que el fortalecimiento de la gestión interna trae como consecuencia directa la eficiencia del trabajo de cada dirección y departamento, lo que se traduce en que tanto las respuestas a la comunidad, como la solución de sus problemas, se generen en forma más expedita y rápida. Además, el desarrollo de los planes, políticas, y programas de cada Dirección no solo es prefijado por la Ley (en lo abstracto), sino que también por las directrices que el alcalde dicta. En este sentido, es prudente que el Administrador Municipal solo haga seguimiento de dicha planificación, mas no intervenga ni agregue elementos (en lo macro) que él considere atingentes, toda vez que esto representaría una extralimitación de facultades y además, implicaría gestionar en forma directa aspectos que son propios de cada unidad individualmente considerada.

Por otra parte, los lineamientos fijados en el presente instrumento responden a una lógica de búsqueda de optimización y eficiencia del sistema público municipal, con el menor gasto posible. Por lo mismo, las medidas que se implementarán dicen relación en su mayoría, con la reelaboración y reestructuración de capital humano y técnico que ya se posee. Lo anterior, en estricta relación a la definición de eficiencia, esto es, "la relación que existe entre los recursos empleados en un proyecto y los resultados obtenidos con el mismo. Hace referencia sobre todo a la obtención de un mismo objetivo con el empleo del menor número posible de recurso."²

Con todo, en las siguientes líneas se abordan los desafíos más relevantes de monitorear para el período señalado.

II.-Administrador Municipal.

El Administrador es un funcionario Municipal de planta, de exclusiva confianza del alcalde, y cuya función es colaborar directamente con el edil en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal, así como servir de coordinador entre las Unidades Municipales, Servicios Traspasados y el Alcalde.

Su función se asocia a la adopción de las providencias necesarias para el adecuado cumplimiento de la gestión y ejecución técnica de las políticas, planes, programas y proyectos municipales, que se relacionen con la gestión interna del Municipio.

Por cierto, las funciones propias del administrador municipal se deberían encontrar descritas en el Reglamento de Estructura y Organización Interna de la Ilustre Municipalidad de Doñihue, pero esto no es así.

Desde una dimensión de extrapolación directa respecto a los niveles de planificación – el Administrador Municipal se enmarca en la estratégica, esto es, "la planeación general proyectada al cumplimiento de metas y objetivos institucionales y su finalidad es el establecimiento de parámetros generales de acción. Se concibe como el proceso de decisión y establecimiento de los objetivos de la organización, de los recursos que se utilizarán y de las políticas y normas que alinearán el funcionamiento de la

¹ <http://www.observatoriosantiago.cl/?p=163>

² <https://www.econociasimple.net/glosario/eficiencia>

organización”³. De esta manera, lo anteriormente descrito se desarrolla a través del apoyo en estándares y metodologías para el correcto funcionamiento de las actividades planificadas.

En esta dimensión de análisis, el nivel táctico de planificación es materializado por las distintas Direcciones, toda vez que estas “atacan las fases intermedias que deben llevarse a cabo para la consecución de los objetivos establecidos en la planificación estratégica”.⁴

A su vez, la función operacional de la planificación es desarrollada por los distintos Departamentos y funcionarios individualmente considerados, ya que “esta planificación se efectúa para llevar a cabo las diferentes tareas que forman parte de la rutina de trabajo”⁵. En estricto rigor, es cada departamento y oficinas quienes por su calidad de unidad mínima irreductible llevan a cabo en el día a día, la agenda de labores diarias, listas de tareas pendientes y resultados programados.

En definitiva, el Administrador Municipal, en su calidad de operador estratégico, tiene una relación de control y supervigilancia respecto a las tareas encomendadas a las distintas Direcciones y Departamentos, mas no la intervención pormenorizada en cada uno de estos procesos, dado que aquello implicaría la auto-incorporación en niveles de planificación propios de cada unidad.

PAAM 2022: SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

METODOLOGÍA PAAM 2022

El PAAM 2022 considera, del punto de vista metodológico, la elaboración de objetivos, indicadores y acciones a realizar, con la evidente intención, de comenzar a evaluar, medir y mejorar, los aspectos cuantitativos y cualitativos de la gestión municipal.

Es por ello, que, para aproximarse de buena manera a las medidas a implementar en este plan, es que se desarrollan los siguientes objetivos generales y específicos, con sus respectivos indicadores de gestión y forma de medición, a saber:

Objetivo general

➤ “Generar un instrumento de planificación, acorde a la normativa vigente, que sistematice, coordine y evalúe, las distintas acciones municipales desarrolladas por la Municipalidad de Doñihue

Medición de publicidad del PAAM 2022 al interior del municipio	Presentación del PAAM 2022 ante el concejo municipal, el COTEA y en cada dirección o departamento municipal	<i>Presentaciones realizadas/Presentaciones totales propuestas *100</i>
--	---	---

Objetivos específicos

➤ “Establecer un sistema de seguimiento de solicitudes digitales de las direcciones que prestan servicios municipales permanentes, en atención a estándares de celeridad y demandas ciudadanas locales”

³ <https://www.webyempresas.com/cuales-son-los-tres-niveles-de-la-planificaion/>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.



DOÑIHUE

Medición del cumplimiento de solicitudes ingresadas al municipio	Elaboración de planilla en línea que reúna todas las solicitudes ingresadas a la Municipalidad a contar del 1 de marzo de 2022.	<i>Número de solicitudes resueltas/Número total de solicitudes ingresadas * 100</i>
--	---	---

➤ “Establecer un sistema de seguimiento de compromisos de gestión, adquiridos especialmente por parte de la administración activa municipal”

Medición del cumplimiento de compromisos de gestión de la administración activa	Elaboración de planilla en línea que reúna todos los compromisos suscritos por la Sra. Alcaldesa en audiencias a ciudadanos	<i>Número de solicitudes resueltas/Número total de solicitudes ingresadas * 100</i>
---	---	---

➤ “Proponer medidas de rápida implementación, en el marco de la modernización de la Municipalidad de Doñihue”

Evaluación de medidas de corto plazo en la gestión municipal	Elaborar documentos de trabajo para abordar medidas de corto plazo, a nivel del equipo directivo.	<i>Se pretende elaborar manuales de procedimiento según planteamientos específicos por área, por lo cual este indicador no posee fórmula de cálculo.</i>
--	---	--

El detalle de las diversas acciones para cumplir los objetivos planteados, proponiendo metas y plazos a cumplir, son las siguientes:

SEGUIMIENTO DE SOLICITUDES DIGITALES:

El objetivo de esta acción es **“establecer un sistema de seguimiento de solicitudes digitales de las direcciones que prestan servicios municipales permanentes, en atención a estándares de celeridad y demandas ciudadanas locales”**, enfocando la gestión en el cumplimiento de plazos y metas acordes a las diversas demandas ciudadanas.

Para esto, se identifican las direcciones y departamentos municipales con más alta demanda de solicitudes ciudadanas y su campo de acción más usual o requerido, a saber:

DIDECO	Ayudas sociales, beneficios estatales, informes sociales, becas, permisos para organizaciones comunitarias (bingos, eventos públicos)	Magdalena González Soto	mgonzalez@mdonihue.cl
DOM	Regularizaciones, permisos de edificación, fiscalización de ampliaciones, alumbrado público, veredas, pavimentos, etc.	Douglas Seguel Cisterna	dseguel@mdonihue.cl
RENTAS	Patentes municipales comerciales, profesionales, sociedades de inversión, permisos precarios, ferias libres, feria de las pulgas, etc.	Doralisa Pérez González	dperez@mdonihue.cl
SECPLA	Iniciativas de inversión en los distintos barrios, como sedes, multicanchas, veredas, pavimentos, recuperación de espacios públicos, etc.	Juan Carlos Norambuena Neira	jcnorambuena@mdonihue.cl



DONIHUE

SALUD MUNICIPALIDAD	Operativos dentales, atención primaria		direccion@saluddonihue.cl
MEDIOAMBIENTE, ASEO Y ÁREAS VERDES	Poda, Tala y mantención de áreas verdes; recorridos de los servicios de recolección, retiro de escombros, plan de retiro de electrodomésticos, tenencia responsable de mascotas, fiscalización de áridos, etc.	Juan Pablo Pinto Urquieta	jpinto@mdonihue.cl
TRÁNSITO	Demarcaciones, señalizaciones, permisos de circulación, licencias de conducir.	Jeannett Céspedes Vidal	jcespedes@mdonihue.cl

Para la anterior medida, se propone el siguiente protocolo de acción:

1. **Plazo legal de respuesta:** 30 días⁶
2. **Llamado inicial de recepción de solicitud** (diagrama de ingreso)
3. **Fijar la unidad responsable de ejecutar la acción:** se entenderá por unidad responsable aquella cuya competencia para resolver el asunto, sea más amplia y directivo a cargo.

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE GESTIÓN:

Para abordar el seguimiento a los compromisos de gestión, es necesario subdividir dicha acción en las siguientes medidas, con el objeto de lograr de mejor manera el cumplimiento de los objetivos planteados en el PAAM 2022:

1. **Seguimiento mensual cartera de proyectos:** La dirección de SECPLAC, en concordancia con el artículo 21 de la LOC 18.695, deberá **remitir reportes mensuales** acerca del avance y ejecución de la cartera de proyectos de inversión, considerando:
 - a) Proyectos postulados
 - b) Proyectos elegibles
 - c) Proyectos aprobados/financiados
 - d) Proyectos en ejecución
2. **Seguimiento mensual de obras en ejecución en el territorio comunal:** Dirección de Obras deberá remitir reporte mensual de todas las obras, sea con inversión pública o privada, dentro del territorio, así como también la cantidad de permisos de edificación y construcción otorgados.
3. **Seguimiento mensual a la recaudación de ingresos por concepto de patentes municipales, permisos de circulación y edificación remitidos por DAF:** como instrumento de toma de decisiones rápida, independiente del reporte de ejecución mensual, la DAF y el departamento de rentas deberán generar reportes mensuales de recaudación de ingresos por concepto de:
 - a) Patentes municipales
 - b) Permisos de circulación
 - c) Permisos de edificación y construcción
 - d) Impuesto territorial y derechos de aseo
 - e) Otros ingresos relevantes
4. **Seguimiento de ayudas sociales aprobadas por DIDECO:** se contará con reporte mensual de ayudas sociales, con datos del beneficiario y beneficio otorgado, detallado por cada oficina de la DIDECO, con énfasis en:

⁶ Artículo 97 Ley 18.695, "los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que en ningún caso, serán superiores a treinta días"

- a) Departamento social
- b) Oficina Lo Miranda

5. **Seguimiento de prestaciones del departamento de salud:** se solicitará promedio de atenciones, gastos en insumos, etc.
6. **Seguimiento al cumplimiento de solicitudes de intervención en el espacio público, de aseo y ornato:** indicadores de respuesta de mejoramiento de áreas verdes, aseo y medioambiente, etc.

MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN INMEDIATA PAAM 2022

IV.- MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN INMEDIATA PAAM 2022

1. Mejoramiento del ambiente laboral: El sistema integral de calidad municipal auto diagnosticada, asociada al sistema de gestión IWA 4⁷, considera como indicador de gestión necesario para la existencia del desarrollo institucional para el buen gobierno, la existencia de una responsable y buena gestión de calidad municipal. En este contexto, la incorporación de planes y programas (en sentido genérico) resultan ser un corolario indisociable para el mejoramiento de la gestión pública.

Con todo, en la actualidad no existe algún plan o programa destinado a obtener una mejor relación laboral entre los funcionarios municipales, por lo que es perentorio considerar ciertos elementos mínimos de mejoramiento de calidad inter-relacional.

Así, consideramos prudente incorporar las siguientes medidas específicas,

- a) **Comité de Bienvenida:** Aunque resulte evidente y obvio, la existencia buenas relaciones sociales es un requisito sine qua non para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública. Aún más, la etapa temprana del desempeño laboral resulta ser fundamental para la integración eficaz del funcionario al espacio de trabajo. En consecuencia – y considerando que lo descrito debería ser un lineamiento estructural del municipio – es menester incorporar una unidad orgánica destinada al recibimiento, inducción, y presentación del nuevo funcionario al resto de las direcciones y departamentos.

Ahora bien, la propuesta que se pretende materializar comprende la existencia de un comité tripartito conformado por funcionarios de la unidad de recursos humanos, comunicaciones y gabinete de alcaldía.

Lo anterior está orientado, por una parte, a que el funcionario pueda conocer en forma inmediata los instrumentos básicos del quehacer municipal, cuya utilización resulte necesaria para el normal desempeño de sus funciones; y por otra, a que exista un primer acercamiento tanto material como abstracto a las distintas direcciones y departamentos que conforman la municipalidad. En concreto, el funcionario que se incorpora debería recibir los siguientes insumos básicos iniciales, a saber:

- i) Manual con derechos y obligaciones profesionales, así como la organización jurídico-administrativa del municipio, y el organigrama funcional municipal.
- ii) Copia del contrato que corresponda y usuario de correo electrónico.
- iii) Presentación formal a cada uno de los directores, jefes de departamento y otros, además de la formalización vía correo electrónico del inicio de sus funciones.
- iv) Recorrido por las dependencias municipales para la adecuada ubicación espacial.

⁷ Directrices internacionales para la aplicación del ISO para Gobiernos Locales, Carlos Gadsen Carrasco, pág. 14, año 2006

- v) Inducción programática.
- vi) Otros.

En definitiva, sin incurrir en un compromiso presupuestario, es posible implementar un procedimiento de convivencia laboral mínimo.

- b) **Reconocimiento de cumpleaños:** Se busca implementar la felicitación semanal de cumpleaños vía correo electrónico a todos los funcionarios municipales, sin distinción alguna. De este modo, con una pequeña acción, se contribuye al mejoramiento de las relaciones interpersonales.
- c) **Inter-feriados:** Es absolutamente razonable – en la medida que las circunstancias puntuales lo permitan – la implementación de inter-feriados. En esta línea hay municipalidades (incluso vecinas), que han verificado con grandes resultados, el uso de esta posibilidad, ya que resulta de toda lógica disminuir parte de la carga laboral en aquellas circunstancias en que las solicitudes locales bajan.

Ahora bien, es de suyo relevante exponer que esta medida tiene dos grandes limitaciones, a saber, por una parte la calificación fáctica respecto a la posibilidad puntual de implementación, en el sentido de que si se trata de una fecha con gran demanda ciudadana, no sería posible llevarla a cabo; y por otra, la limitación técnico jurídica, esto es, la permanencia de funcionarios mínimos para el funcionamiento municipal, y el cumplimiento mensual de horas mínimas exigidas por ley (44 horas semanales salvo casos calificados). En estricto rigor, será la Sra., Alcaldesa quien evalúe los casos puntualizados que se presenten.

- d) **Reconocimiento funcionarios por antigüedad:** Se plantea el reconocimiento de aquellos funcionarios cuyo testimonio se conforma como una piedra angular en el pasado y presente del funcionamiento municipal. Ahora bien, lo anterior no obsta la continuidad y perpetuación de acciones cotidianas y regulares, destinadas a entregar soporte permanente al desempeño de las funciones de aquellas personas.
- e) **Pausas activas:** Se propone crear una calendarización de pausas activas funcionales con un propósito definido.
- f) **Uniforme Funcionario:** Uno de los elementos más significativos de la imagen corporativa que debe proyectar la municipalidad, es el uniforme funcionario. Como lo plantea su nombre, el principal objetivo de la vestimenta, es uniformar la identificación municipal. Se considera integrar al presupuesto año 2022, la entrega de vestimenta a todos los funcionarios (planta, contrata y honorarios), y en especial, a los que se encarguen de la atención de público.

- 2. **Modernización Municipal:** Dentro de los indicadores de gestión básicos, planteado por el sistema de gestión IWA 4, podemos encontrar el uso sistemático de tecnología e internet. En definitiva, para que el indicador de gestión tenga un resultado a lo menos satisfactorio, es necesario que el personal esté capacitado en la adecuada utilización de estos recursos⁸. Lo anterior no es antojadizo, toda vez que responde al eficiente uso de los recursos técnicos y humanos, lo que a la postre se traduce en la entrega de un mejor servicio al usuario.

En rigor, con la sola internalización de los recursos tecnológicos ya disponibles, es posible avanzar sustancialmente en la mejora de los productos municipales. Es por esto que se proponen las siguientes acciones, a saber:

- a) **Utilización de calendarios compartidos:** El objetivo buscado es utilizar una aplicación de correo y calendario integrada, promoviendo la dinámica y eficiencia municipal, reduciendo tiempos de espera, fijar reuniones con debida anticipación, crear integración de funciones en línea y otros múltiples beneficios.

⁸ Ibid.

- b) **Solicitudes vía página web:** Tanto la evolución jurídica como funcional de la Administración del Estado, han admitido un correlato tecnológico y práctico. Sin ir más lejos, la ley, doctrina y jurisprudencia administrativa (y del ordenamiento jurídico en general), han integrado ampliamente el principio de equivalencia de los soportes. Por lo pronto, muestra de lo expresado es la entrada en vigencia de la nueva ley de tramitación electrónica, y la ampliación de los sistemas probatorios en su estructuración original, para dar paso a una razonable flexibilidad⁹. Es por esto que, dando plena observancia a la tendencia mencionada, consideramos razonable la incorporación de solicitudes vía página web, para entregar facilidades al usuario, y evitar que la única forma de comunicación válida sea la presencial. De todas formas, este medio tendrá una naturaleza equivalente a la presencial, por lo que se homologarán los procedimientos y plazos de respuesta.
- c) **Tendencia a la digitalización:** Con el objeto de entregar soporte técnico a cada uno de los actos administrativos que emanan de unidades municipales, es menester implementar las gestiones tendientes a la digitalización de estos instrumentos (labor que se desarrolla de buena manera desde Transparencia Activa) para luego, en una segunda etapa, tramitar de forma electrónica, los procesos y procedimientos internos.

En este sentido, consideramos fundamental modernizar la administración municipal, toda vez que el concepto del instrumento físico como única certeza de validez, trae como consecuencia la burocratización y entrapamiento del normal desarrollo de los procesos administrativos.

Ahora bien, para efectos de hacerse cargo de los innumerables archivos físicos que actualmente existen (en bodega, por ejemplo), se propone celebrar convenios con universidades, centros de formación técnica y otras instituciones análogas, para que alumnos en práctica puedan digitalizar los documentos descritos, y así evitar la sobrecarga funcionaria.

3. **Mejoramiento de los procesos internos:** El modelo de gestión de calidad de los servicios municipales construido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Asociación Chilena de Municipalidades, considera como sub-criterio fundante de la prestación de servicios municipales, la existencia de gestión de los procesos principales asociados al servicio municipal¹⁰. Pues bien, esta directriz – y luego de la observancia de la realidad municipal – obliga a la generación de estrategias programáticas destinadas a disminuir las deficiencias del funcionamiento municipal. Dicho de otra manera, existe una serie de procedimientos internos cuya optimización permitiría beneficiar la eficiencia de la actividad municipal, acto que se traduce en los siguientes lineamientos:
- a) **Creación de un reglamento de COTEA:** Las sesiones de COTEA no pueden ser consideradas como espacios de especulación e improvisación, dado que dichas audiencias resultan ser la oportunidad con mayor injerencia para la adecuada asesoría de la Sra., Alcaldesa. Por lo tanto, esta administración propone la creación de un reglamento de COTEA, con una tabla temática, sesiones definidas, duración precisa y breves intervenciones, la que será presidida por la Alcaldesa, pudiendo delegar esta función en la Administradora Municipal.
- b) **Actualización del organigrama y reglamento de funcionamiento interno:** Se observa la existencia de un organigrama desactualizado y de un reglamento de funcionamiento interno con ausencia de direcciones creadas expresamente por Ley. Consideramos prudente y diligente aprovechar la formulación de este instrumento para realizar una adecuación de los instrumentos individualizados, y hacerlos concordantes con la realidad práctica.

⁹ https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-0012200440002000005.

¹⁰ Modelo de gestión de Calidad de los servicios municipales año 2011, División de Municipalidades Subsecretaría de Desarrollo Regional, pág.24

- c) **Trabajo mancomunado con los Concejales:** El Honorable Concejo Municipal es un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, mediante el ejercicio de las atribuciones que señala la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N°18.695.

Así las cosas, el artículo 65 de la citada ley establece que ciertas materias requieren la autorización expresa del H. Concejo Municipal (celebración de contratos, transacciones judiciales y extrajudiciales, etc.). Por ello, los Honorables Concejales requieren la remisión de los antecedentes con una anticipación razonable, destinadas a formar el grado de convicción necesaria para la aprobación de una determinada prerrogativa.

En este contexto, consideramos necesario que, aquellas materias que reviertan una manifiesta complejidad, sean trabajadas en reuniones fijadas con anticipación, para que en la sesión del concejo respectivo el tema sea sometido inmediatamente a votación sin más trámite.

- d) **Procedimientos disciplinarios:** La Ley número 18.886 sobre el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, regula en sus artículos 118 y siguientes, la procedencia de los procedimientos administrativos disciplinarios, a saber, investigación sumaria y sumario administrativo. En consecuencia, dichos procesos – como resultado de la manifestación del Derecho Administrativo Sancionador – requieren una tramitación en estricta concordancia con los estándares mínimos del debido proceso; por tanto, la bilateralidad de la audiencia y el respeto a la fatalidad de los plazos, son elementos consustanciales al cumplimiento efectivo de la Ley.

Dicho lo anterior, y luego de la revisión exhaustiva del estado procesal de las investigaciones sumarias y sumarios administrativos, concluimos que es menester diversificar el espectro de fiscales para la consecución de la adecuada celeridad procesal. En concreto, junto a la Asesoría Jurídica, realizaremos un profundo trabajo de capacitación, en forma individual y personalizado, a los funcionarios de planta y a contrata, para que así se distribuya adecuadamente el trabajo entre los funcionarios.

En definitiva, el objetivo es poder contar con una mayor cantidad de fiscales, con baja carga sumarial, para efectos de terminar con la sobrecarga que existe en algunos funcionarios municipales, en los que, a su cargo, se han concentrado la mayor cantidad de procedimientos disciplinarios.

- e) **Creación de manuales de procedimiento:** "Los procedimientos y la estructura organizacional deben ser definidos para orientar a tomar decisiones y comunicarlos a todos los niveles de la organización. La acción de la dirección y de todos los líderes de la organización deben conducir al equilibrio y armonía relacionado con todas las partes interesadas, de forma que la organización concrete su visión"¹¹. Como se expresa en el párrafo anterior, la existencia de canales de información para la adecuada conclusión de los procesos es un factor indisociable de la función pública. Todavía más, la estandarización del funcionamiento interno no solo es importante para crear una mecánica habitual de funcionamiento, sino que además permite unificar criterios respecto a situaciones que se reiteran en el quehacer municipal. Es por ello que, profundizando la sugerencia comunicada expresamente por la Contraloría Regional, se confeccionarán y/o se actualizarán una serie de manuales de procedimiento mínimo, destinados a clarificar y agilizar procesos básicos (manual de compras, a modo ejemplar).
- f) **Revisión, sistematización y reformulación de Ordenanzas Municipales:** El artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla la existencia de distintos actos administrativos con efecto vinculante. En este contexto, el

¹¹ Modelo de gestión de Calidad de los servicios municipales año 2011, División de Municipalidades Subsecretaría de Desarrollo Regional, pág.12

El artículo dispone que las ordenanzas municipales "serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes". Por ende, las Ordenanzas Municipales resultan ser el único instrumento con fuerza vinculante general tanto interna como externa, por lo que es menester revisarlas exhaustivamente.

Por otra parte, la sistematización de la Ley es definido como "el acto en virtud del cual las normas se integran y ordenan adquiriendo un sentido práctico"¹², por tanto, es absolutamente necesario este procedimiento para que el cuerpo normativo en este caso la Ordenanza Municipal – tenga coherencia interna y se baste a sí misma para ser aplicada. La sistematización permite salvar la existencia de preceptos contradictorios y oscuros, por lo que la aplicación normativa se torna más eficaz. Para lograr este objetivo, es importante observar experiencias de otros Entes Edilicios, y adaptarlo a las necesidades propias, particulares y concretas de este Municipio.

- g) **Regularización actos administrativos:** El acto administrativo está tratado ampliamente en el artículo 3 y siguientes de la Ley 19.880 sobre procedimiento administrativo, y es definido como "la decisión formal y escrita que emiten los órganos de la administración del Estado, en la cual se contienen declaraciones de voluntad, juicio, constancia o conocimiento realizadas en el ejercicio de una potestad pública". Dicho de otro modo, los actos administrativos son los instrumentos que sustentan el funcionamiento municipal en toda su extensión. En efecto, compete hacer una revisión respecto a la adecuación de los actos administrativos, respecto a la evolución legal y jurisprudencial de la Contraloría General de la República, toda vez que algunos de ellos, por la sola evolución normativa y doctrinaria, podrían encontrarse obsoletos.
- h) **Decreto que establezca las subrogaciones:** Las licencias médicas, feriado legal y los usos de días administrativos, son algunos de los actos que traen como consecuencia la ausencia de un determinado Director en el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, la casuística ha demostrado que en muchas de estas situaciones no existe en forma predeterminada, algún funcionario que desempeñe el cargo con vacancia parcial. En efecto, el artículo 79 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales dispone que "no obstante, el alcalde podrá determinar otro orden de subrogación cuando no existan en la unidad funcionarios que reúnan los requisitos para desempeñar las labores correspondientes"¹³. Incluso, la Contraloría ha reconocido los decretos de designación de subrogancia, a saber, "El recurrente, refiriéndose específicamente a la secretaría comunal de planificación -repartición donde se desempeña en el estamento profesional, grado 7-, señala que se designó en calidad de subrogante de la jefatura de aquella, al director de obras municipales y, en segundo lugar, al administrador municipal, no obstante que habría otro funcionario que cumple los requisitos para subrogar ese empleo"¹⁴, caso en el que la Contraloría General sostiene que "Asimismo, es del caso señalar que la atribución que el anotado artículo 79 de la ley N° 18.883 confiere al alcalde, en cuanto a alterar el orden de subrogación que establece el citado artículo 78 del mencionado cuerpo legal, solo procede en la medida que en la unidad respectiva no exista un funcionario que reúna los requisitos para desempeñar las labores correspondiente". En definitiva, verificándose los requisitos establecidos por la Ley, es factible que el Alcalde dicte un decreto, estableciendo de antemano la subrogación de los respectivos cargos.
- i) **Indicadores objetivos de gestión municipal:** Si bien las Municipalidades "son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas

¹² Apunte integración, interpretación y cumplimiento del contrato, Lyon Puelma Alberto, pág. 34

¹³ Dictamen n°70954 de Contraloría General de la República, de 4 de Septiembre de 2015.

¹⁴ Ibid.

comunales"¹⁵, siempre es posible agregar ciertos elementos propios de la organización gerencial privada, para el alzamiento de los estándares de calidad de gestión municipal. Ante esto, consideramos necesario agregar elementos de medición objetiva tanto de la gestión interna como de la calidad del servicio. Es así como el primer sub-eje del indicador de gestión denominado "Desarrollo institucional para un buen gobierno" por el sistema IWA 4, corresponde al progreso responsable y con una buena gestión de calidad, esto es, "la existencia de mecanismos de planeación, control y evaluación de las actividades del municipio"¹⁶. De este modo, el establecimiento de factores objetivos de medición de gestión no es una decisión antojadiza, sino que responde a criterios ya sugeridos, entre otros, por el sistema nacional de indicadores municipales (SINIM). Por ejemplo, en el área social comunitaria, se puede identificar el logro efectivo en intermediación de empleos o la tasa formal de organización comunitaria. En conclusión, la objetivación de la función pública no solo es un dato estadístico referencial, sino que permite determinar las áreas cuyo reforzamiento es necesario.

- j) **Seguimiento de proyectos:** Si bien cada unidad municipal tiene la responsabilidad de hacer seguimiento a sus respectivos proyectos y programas, es importante que exista una debida integración de la distribución territorial y temática de cada ejecución. En consecuencia –y para efectos de evitar la duplicidad de beneficio al usuario– es importante mantener un control y cruce de información sobre los proyectos y programas desarrollados por la municipalidad.

4. **Mejoramiento atención integral del usuario:** "El Valor Percibido es aquel valor que el cliente considera haber obtenido a través del desempeño del producto o servicio que adquirió."¹⁷ En referencia a lo anterior, si bien el concepto de cliente, esto es, "Persona que utiliza los servicios de un profesional o de una empresa, especialmente la que lo hace regularmente dista bastante"¹⁸, mantiene una distancia evidente respecto al concepto de comunidad, es decir, el "Conjunto de personas que viven juntas bajo ciertas reglas o que tienen los mismos intereses"¹⁹; resulta válido tomar los elementos que permitan perfeccionar el segundo concepto respecto del primero. Es así como sugerimos que, exclusivamente en lo que dice relación a la calidad del servicio, se extrapole el concepto de "cliente" al de "comunidad", para así elevar los estándares de satisfacción en la ejecución de los productos municipales.

Dicho de otro modo, consideramos válido y constructivo, asimilar el funcionamiento de atención municipal, al de cualquier empresa privada con altos estándares de satisfacción. Lo anterior, sin dejar de considerar (o más bien agregando) la vocación de servicio público necesaria para el buen funcionamiento de la prestación municipal. Es por esto que, en razón de lo descrito, se implementarán las siguientes medidas, a saber:

- a) **Indicador de gestión sobre respuesta a solicitudes:** La solicitud configura uno de los mecanismos de comunicación formal entre el municipio y la ciudadanía. Así, en ocasiones algunos de los problemas manifestados por los vecinos no son solucionados, son solucionados con extremada dilación, o bien, son solucionados y no comunicados al requirente. Es por esto que, el modelo de gestión de calidad de los servicios municipales, considera como indicador de gestión fundamental la relación con los usuarios y usuarias, lo que se manifiesta en que "el éxito de la gestión municipal está directamente relacionado con la capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios y usuarias, lo que requiere un conocimiento profundo de quiénes son, qué es lo que quieren y necesitan, cuán satisfechos están con los servicios que se les están entregando. La identificación de necesidades y expectativas permite un mejor

¹⁵ Artículo 1 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, número 18.695.

¹⁶ Directrices internacionales para la aplicación del ISO para Gobiernos Locales, Carlos Gadsen Carrasco, pág. 14, año 2006.

¹⁷ http://calidad-gestion.com.ar/boletin/65_satisfaccion_del_cliente.html

¹⁸ Real Academia de la Lengua Española

¹⁹ Ibid

diseño e implementación de los servicios municipales, creando el valor necesario para entregarlos con transparencia, oportunidad y equidad”²⁰.

Por lo expuesto, resulta fundamental que cada unidad municipal remita en forma periódica, el estado en el que se encuentran las solicitudes derivadas, informando las gestiones realizadas. De esta forma, es posible realizar un monitoreo y control constante de las solicitudes ciudadanas.

- b) **Convenio con Corporación de Asistencia Judicial:** “las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) son los organismos públicos chilenos encargados de proveer de defensa judicial gratuita a quienes no pueden pagar por ella, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de Chile que garantiza un acceso igualitario a la justicia a todos los ciudadanos (artículo 19 N°3 de dicho texto)”²¹. En específico, abogados y postulantes de la Corporación de Asistencia Judicial patrocinan un sinnúmero de causas cuya contraparte es la municipalidad, como por ejemplo, la prescripción de derechos de aseo. Por añadidura, es del caso señalar que estos procesos judiciales no se resuelven con la misma celeridad que los patrocinados por abogados particulares, toda vez que existen costos asociados que el sistema público no puede solventar (pago de receptores judiciales, rotación de postulantes, sobrecarga de causas, etc.). Es por esto que, en el marco del trabajo colaborativo entre dicha institución y esta municipalidad, se propone reactivar el convenio que existe con dicha corporación, y mejorar las coordinaciones que permitan agilizar la conclusión de los procesos judiciales. En concreto, la municipalidad podría internalizar las notificaciones expresas y el allanamiento, en aquellos casos en que sea normativamente justificado.
- c) **Notificaciones administrativas en el cobro de patentes:** El patrimonio municipal está nutrido en gran medida, por el pago en razón de las autorizaciones para el ejercicio de una determinada actividad económica, esto es, la patente municipal. En este sentido, si bien la ley en ningún caso exige una notificación administrativa previa a la judicial, se propone dar estricto cumplimiento a esta fase previa, toda vez que facilita por una parte, la recaudación para el Ente Edilicio, y por otra, el pago para el contribuyente. Además, este mecanismo permitirá acotar algunas distorsiones del sistema, como lo es por ejemplo, la deducción de actividad primaria en el capital propio. Así, en el mencionado ejemplo, el contribuyente no solo tendrá la etapa de discusión de 4 días del procedimiento ejecutivo para oponer esta excepción, sino que además, contará con la posibilidad de proponer la deducción del capital con anterioridad al inicio del procedimiento judicial.
- d) **Retroalimentación entre el municipio y la ciudadanía:** Si bien las solicitudes vía oficina de partes y ley de transparencia configuran un barómetro objetivo de feedback entre la comunidad y este ente edilicio, consideramos pertinente agregar otros mecanismos que permitan visualizar las necesidades de las personas y, a su vez, comunicar los beneficios y actividades municipales. Es por esto que, para propender al mejoramiento directo de la comunicación entre el municipio y el ciudadano individualmente considerado, se propone solicitar, en forma absolutamente voluntaria, la remisión de información en forma directa, vía whatsapp y otras aplicaciones y programas análogos. De este modo, existirá un canal directo de flujo de información entre la municipalidad y los vecinos que así lo deseen.
- e) **Asesoría al Alcalde en audiencias de Ley Lobby:** Como es sabido, la audiencia en virtud de la ley del Lobby es otra de las instancias en la cual la ciudadanía puede plantear sus legítimas inquietudes. Ahora bien, dichas solicitudes son muy variopintas en su contenido, por lo que es imposible dar respuestas inmediatas respecto a la solución pormenorizada de los requerimientos. Es por esto por lo que, proponemos que cada director (o en su defecto, un funcionario con adecuada expertis), pueda asesorar al alcalde ex ante y ex post al desarrollo de la respectiva audiencia.

²⁰ Modelo de gestión de Calidad de los servicios municipales año 2011, División de Municipalidades Subsecretaría de Desarrollo Regional, pág. 22

²¹ www.cajmetro.cl

CONSIDERACIONES FINALES

V. Conclusiones.

El PAAM para el año 2022, contempla una estructura lógica tendiente entregar un sustento práctico para su análisis. En esta línea, la introducción plantea un marco contextual necesario para precisar el contenido y alcance de un PAAM, así como ciertos elementos esenciales de Planes Anuales propios de otras municipalidades, que sirven como experiencia para la incorporación de lo atingente a la realidad de este Ente Edificio.

Por otro lado, el acápite segundo describe a grandes rasgos, las funciones propias del Administrador Municipal, en razón del mandato contenido en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, y profundizado por el Reglamento de Estructura y Organización Interna del municipio. Con todo, es menester acotar el contenido orgánico, toda vez que fija un marco normativo trascendental para determinar la órbita de competencias puntuales del funcionario en comento. De este modo, luego de abordar el contenido puntualizado de las funciones propias del Administrador, resulta más sencillo entender la lógica del enfoque que se plantea ejecutar por parte de este PAAM.

Asimismo –y tal como lo dispone el artículo 30 de la citada Ley Orgánica– corresponde al Administrador Municipal realizar un acabado seguimiento del PAAM vigente.

Ahora bien, el capítulo cuarto, determina en forma específica la propuesta del PAAM 2022. A modo conclusivo, se abordan cuatro ejes fundamentales, a saber,

- a) Mejoramiento del ambiente laboral: incluye creación del comité de bienvenida, reconocimiento de cumpleaños, inter-feriados, reconocimiento funcionario por antigüedad, pausas activas, uniforme funcionario.
- b) Modernización Municipal: incluye implementación de calendarios compartidos, posibilidad de solicitudes vía página web y tendencia a la digitalización.
- c) Mejoramiento de procesos internos: incluye creación del reglamento de COTEA; actualización de organigrama, y reglamento de estructura y organización interna; trabajo mancomunado con concejales; mejoramiento en procedimientos disciplinarios; implementación de manuales de procedimientos; revisión, sistematización y reformulación de ordenanzas municipales; regularización de actos administrativos; creación de decreto que designa subrogancias; inclusión de indicadores objetivos de gestión municipal; y seguimiento de proyectos.
- d) Mejoramiento de atención integral al usuario: incluye establecimiento de indicador de gestión sobre respuesta de solicitudes, convenio con corporación de asistencia judicial, notificación administrativa en el cobro de patente municipal, retroalimentación entre el municipio y la ciudadanía; y asesoría al Alcalde en audiencias Lobby.

Por último, resulta importante señalar que el PAAM es un instrumento absolutamente perfectible, por lo que si durante su vigencia surgen nuevos ejes cuya incorporación permiten optimizar el funcionamiento del municipio, de facto serán incorporados e implementados en el ejercicio de la función pública.

- 2. **COMUNÍQUESE** a la Administración Municipal, para monitorear el cumplimiento del presente Plan Anual de Acción Municipal 2022.
- 3. **PUBLÍQUESE** en el portal web de la municipalidad www.mdonihue.cl.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE,



LILIA CONTRERAS BARRIOS
Secretaria Municipal



PABLA PONCE VALLE
Alcaldesa

PPV/LCB/RRH/MCC/HAV/hav

Distribución:

- 1.- Archivo Of. De Partes
- 2.- Administración Municipal