



ANEXO N°2

ANTECEDENTES DE ANALISIS PARA EL DESARROLLO DEL TRABAJO

HITOS:

- En 1823, se utiliza por primera vez, el término "municipalidades", para nominar a los antiguos cabildos.
- En 1854 se promulga la primera ley orgánica de municipalidades, la que dispone la existencia de ellas en todas las poblaciones cabeceras de departamento. Pero afianzó en exceso el sistema de centralización administrativa, robusteciendo al ejecutivo y debilitando al poder local.
- El 22 de diciembre de 1891 se aprueba la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, más conocida como «Ley de Comuna Autónoma». la que entrega grandes atribuciones a los regidores y alcaldes, quienes son elegidos por la comunidad; se objeta, sin embargo, la intervención del gobierno central en dichas elecciones, dando esto pie a la Ley de la Comuna Autónoma de 1891, con la que el alcalde, poseedor de grandes atribuciones, pasa a ser el verdadero líder local. Basado en un Modelo Francés.
- Constitución Año 1925, Basado en un Modelo Francés, se incorpora el Estatuto administrativo. En actas se advierte la mención o idea de un Estatuto de relación más bien con la idea de que la provisión de los empleos públicos no quedara al arbitrio del Presidente de la República ni sujeto al favoritismo o empeños de los Parlamentarios, como ocurriera bajo el imperio de la Constitución de 1833.
 - ✚ Estatuto Ley 6038 aprobado el 04 de Marzo de 1937 Estatuto de los empleados municipales de la república.
 - ✚ Días 12 y 15 de Agosto de 1939, Primera Convención Nacional del gremio realizado en Santiago Inaugurado en dependencias de la Universidad de Chile el mismo día 12 en la mañana, acto que estuvo destinado principalmente a dar realidad a un organismo de base sindical que agrupase a la totalidad de los empleados de todas y cada una de las municipalidades del País.
 - ✚ El 15 de diciembre de 1946, La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (ASEMUCH) se constituyó en la ciudad de Viña del Mar, bajo el nombre de Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile, y obtiene su existencia legal con personalidad jurídica del Ministerio de Justicia el 28 de octubre de 1947.
 - ✚ Estatuto Ley 11469 aprobado el 22 de Enero de 1954 estatuto de los empleados municipales de la república.



Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

- ✚ Decreto Ley 212 del 26 de Diciembre de 1973, Crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA)- Fundamentado en la Regionalización del País: y nueva concepción jurídica de la Administración del Estado. Incorpora el concepto del Principio Subsidiario vinculado con la corriente económica neoliberal de la Escuela de Chicago.
- ✚ Decreto Ley 1289 del 14 Enero de 1976 que deroga el Estatuto de los Empleados Municipales Ley 11469.
- Constitución Año 1980. Actas de constituyentes de la constitución trata de separar la política partidista del empleo público. Continúa basado en Modelo Francés.
 - ✚ Estatuto aprobado el 29 de Diciembre de 1989, estatuto administrativo para los funcionarios municipales.

Para el análisis y desarrollo del trabajo se consideró el “Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil” que tiene como objetivo presentar una “fotografía” a partir de las organizaciones que actualmente están inscritas en Chile, y conocer no solo cuántas son, sino que también cómo se distribuyen geográficamente, a qué actividad se dedican –de acuerdo con la Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro. Esto para la revisión desde nuestro ámbito como organización, teniendo presente la existencia de organizaciones especialistas en otros temas como seguridad social, medio ambiente, cultura, salud, de justicia, etc.

Respetar la opinión de otras organizaciones según su experiencia es parte de la Democracia.

[MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020- -JULIO-1.pdf \(uc.cl\)](#)



ASEMUCH

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE
FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE

Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile

	Categoría ICNPO	Descripción para la participación de iniciativas en la redacción de la nueva Constitución de acuerdo a su experiencia	Observación
1	Asociaciones gremiales, asociaciones profesionales y sindicatos	Asociaciones gremiales y de empresarios, asociaciones de profesionales y asociaciones de empleados.	Asemuch Chile
2	Cultura y recreación	Organizaciones que promueven la cultura, el arte, el deporte y las actividades de recreación.	
3	Defensa de derechos y política	Organizaciones dedicadas a la defensa de derechos, prestación de servicios legales y organizaciones políticas.	Partidos políticos
4	Desarrollo social y vivienda	Juntas y asociaciones de vecinos; organizaciones dedicadas a temas de vivienda, empleo y capacitación. Considera también las asociaciones de aguas	
5	Educación e Investigación	Organizaciones dedicadas a prestar servicios educacionales, centros de investigación y otras entidades dedicadas a la promoción de la educación.	
6	Intermediarios filantrópicos y promoción de voluntariado	Organizaciones que financian proyectos de otras organizaciones, entidades de filantropía y de promoción del voluntariado.	
7	Medioambiente	Organizaciones que se preocupan de la conservación de recursos naturales y organizaciones dedicadas al embellecimiento del ambiente y de espacios abiertos, como parques y plazas. Organizaciones de protección animal y servicios veterinarios.	
8	Organizaciones internacionales	Organizaciones que tienen presencia internacional. Incluye entidades de intercambio cultural, asociaciones de asistencia de desarrollo, organizaciones para ayudar en caso de de sastres naturales y organizaciones de derechos humanos y que abogan por la paz.	
9	Salud	Hospitales, hogares, centros de salud mental y de rehabilitación.	
10	Servicios sociales	Entidades de asistencia social (tales como aquellas dedicadas a infancia, familia y adulto mayor); organizaciones de emergencia y aquellas que prestan apoyo económico y material.	
11	Otros	Organizaciones no clasificadas en ninguna de las categorías previas como por ejemplo de Justicia.	

* Generalmente los Partidos Políticos opinaban sobre todas las categorías reemplazando la participación de organizaciones expertas en sus temas.



Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

Existieron tres instancias de participación en la Convención Constitucional:

- 1) Iniciativa popular de norma con participación ciudadana en proceso de democracia directa (Lograr 15.000 firmas). Donde hubo 2.496 iniciativas de organizaciones y personas naturales.
- 2) Iniciativas de normas patrocinadas por Constituyentes integrantes de distintas comisiones. Donde hubo 1.486 iniciativas de organizaciones y personas naturales.
- 3) Comunicaciones con constituyentes por parte del directorio nacional, de presidentes de federaciones, de dirigentes de base, de funcionarias y funcionarios municipales.

INICIATIVA POPULAR DE NORMA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESO DE DEMOCRACIA DIRECTA		
COMISIÓN		TOTAL
Comisión sobre Derechos Fundamentales		998
Comisión sobre Forma de Estado		272
Comisión sobre Medio Ambiente		299
Comisión sobre Principios Constitucionales		191
Comisión sobre Sistema Político		452
Comisión sobre Sistemas de Conocimientos		138
Comisión sobre Sistemas de Justicia		146
APOYOS	TOTALES	2.496
2.809.751		

INICIATIVAS DE NORMAS PATROCINADAS PRESENTADAS POR ORGANIZACIONES Y PERSONAS NATURALES A COMISIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE							
COMISIÓN	INICIATIVAS DE NORMAS (Algunas en un sólo boletín a más de una comisión)						TOTAL
Comisión sobre Derechos Fundamentales	474	16	5	5	1		501
Comisión sobre Forma de Estado	100	4	4	2			110
Comisión sobre Medio Ambiente	207	10	7	1	1		226
Comisión sobre Principios Constitucionales	160	13	3		1		177
Comisión sobre Sistema Político	151	12		3			166
Comisión sobre Sistemas de Conocimientos	131	8	1	1	1	1	143
Comisión sobre Sistemas de Justicia	139	10	9	3	2		163
						TOTALES	1.486



Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

La Comuna Autónoma fue promovida por Don Manuel José Irarrázaval para determinar que los municipios gozarán de total independencia del ejecutivo. El señor Irarrázaval demostró como las comunas autónomas en Europa nacieron, florecieron y dieron origen al gobierno popular, al poder electoral, a las libertades populares y a la futura grandeza política de las naciones que la adoptaron. El señor Irarrázaval, anticipándose a su tiempo, comprendió que el municipio es la cuna de toda verdadera y auténtica democracia. Es en la administración de los servicios comunales, donde los políticos y los estadistas aprenden el manejo de la cosa pública y es allí, por lo tanto, donde se preparan para las altas tareas de legislar y gobernar un País. *“Publicación Revista Asemuch N° 42 Marzo – Abril de 1966”*.

El sistema de Carrera Funcionaria (sistema cerrado), también nació en la Europa continental, particularmente se le conoce como modelo francés. Consiste, en la incorporación de una persona a una forma de vida, a una actividad permanente que le garantiza el perfeccionamiento y el acceso a cargos superiores, es decir, a una forma de desempeño que la habilita para desarrollar en la Administración, de por vida, una actividad remunerada.

El vínculo jurídico que une al funcionario con el Municipio y que nace con el nombramiento, no es de naturaleza contractual, sino legal y reglamentaria.

Existe un vínculo entre carrera funcionaria y democracia por las funciones de estado que protegen al ciudadano y sus impuestos, garantizar los servicios públicos, hacer que funcionen de manera ordenada, legal y eficiente.

Es la solución privilegiada en las democracias porque permite a los gobiernos apoyarse sobre funcionarios que ya han acumulado mucha experiencia, que conocen la realidad de la vida de la administración pública, y que son capaces de presentar opciones a la administración de alternancias, sugerencias etc..

FINALIDAD DE LA CARRERA FUNCIONARIA

Existen cargos de carrera y otros que no son de carrera (de exclusiva confianza). En el caso de los cargos de carrera, cualquier irregularidad que se aprecie administrativa, puede denunciarse, solicitando al propio servicio la instrucción de un sumario o ante la Contraloría General de la República. **“Análisis jurídico - Asociación de diplomáticos de Carrera, Ministerio de Relaciones Exteriores”**.



CARACTERÍSTICAS QUE DIFERENCIA LA CARRERA FUNCIONARIA DE OTROS RÉGIMEN LABORAL COMÚN

La función pública es muy diferente del régimen laboral común, las diferencias fundamentales son tres:

- 1) **Para acceder a la función pública se tienen que pasar una serie de pruebas** (sean discutibles o no), pero busca en el sentido de que los mejores preparados, según esas pruebas, acceden a la función pública. En el régimen laboral esa selección no se da, es más arbitrario la designación, la elección o la contratación de las personas.
- 2) **Los funcionarios públicos están investidos** de lo que se llama, el derecho al imperium (poder público), la auctoritas (autoridad), que la ejercitan precisamente porque están integrados a la administración pública incluso de forma coactiva puede imponer su decisión (ejemplo tareas de control, de carácter decisorio, resolutorio o ejecutivo, lo que presupone que el cargo del servidor que las desempeña debe reunir condiciones de estabilidad, permanencia y habitualidad y, además, poseer jerarquía).
- 3) **El funcionario público posee estabilidad** (el personal laboral no), esta estabilidad es importante para comprender lo que está sucediendo, porque lo que algunos pueden pensar que es un privilegio de la clase funcionaria en realidad es una garantía de cierta objetividad en la administración y en la actuación administrativa, porque el funcionario le puede señalar a su superior que no está de acuerdo o que eso que le está ordenando está en contra de la ley por lo que no debería pasar absolutamente nada a los funcionarios según normas. En cambio, el personal laboral si le menciona eso a su jefe podría ser desvinculado (Ejemplo caso Penta). Esta estabilidad garantiza una independencia frente al poder político y la continuidad del funcionamiento de la Administración.

CONTROL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA EVITAR LAS IRREGULARIDADES

- 1) PARLAMENTARIO: Art. 52 N°1 C.P.R
- 2) JURIDISCIONAL: Tribunales
- 3) ADMINISTRATIVO:
 - ✚ Externo: Contraloría General de la República.
 - ✚ Interno: - Alcalde.
 - Concejo Municipal.
 - Control Interno (Dirección).
 - **Control Jerárquico Departamental.** Que se ha visto vulnerado por la informalidad de “jefaturas de hecho”, por personal ingresado con administraciones de turno “a dedo” para que no se controle internamente.



Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

Sin embargo, en la constitución de 1980, se establece el principio de Subsidiaridad que se encuentra consagrado en el artículo 1 inciso 3 de la actual Constitución, al señalar que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines”. Además señalar la existencia de una manifestación específica del principio de subsidiariedad en el Artículo 19 n° 21 de la actual Constitución Política de la República, la cual luego de asegurar a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, dispone en su inciso segundo que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza”. Según actas de la Comisión de Estudios para la Constitución de 1980, los comisionados decidieron dar un tratamiento en conjunto a los arts. 1° inc.3 y 19 n° 21, pues, entendían que, a partir de la libertad económica de los particulares, en tanto expresión de la libertad personal y el carácter excepcional atribuido por el constituyente a la actuación económica empresarial del Estado, quedaba de manifiesto la consagración a nivel constitucional del principio de subsidiariedad.

Se incorpora el concepto del Principio Subsidiario que está vinculado con la corriente económica neoliberal de la Escuela de Chicago a una constitución que fue diseñada y basada del modelo Europeo. Determinando que al Estado no le correspondía absorber actividades que son desarrolladas por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios. Con esto crece el empleo precario en las instituciones públicas, dejando contrataciones de personal fuera del Estatuto Administrativo. También crece la externalización de servicios públicos.

Este principio subsidiario ha establecido la contratación de **Job Position o puesto de trabajo (sistema de puesto)**, que es propio del mundo anglo norteamericano y consiste en concebir el desempeño público en los mismos términos que un empleo privado, pero a base de empleos precarios y para que no se ejerza Control de los recursos públicos.

La creación de la comuna autónoma y del estatuto administrativo del modelo Europeo buscaban fortalecer:

- 1) Modelo meritocrático (contratos a largo plazo por continuidad del Estado, Control); y
- 2) Modelo de Gobernanza (Participación ciudadana).



ASEMUCH
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE
FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE

Desde 1946 en la Defensa y Promoción de los Funcionarios Municipales de Chile

Sin embargo, al incorporar el concepto del Principio Subsidiario que está vinculado con la corriente económica neoliberal de la Escuela de Chicago a una constitución que fue diseñada y basada del modelo Europeo se originó:

- 1) Modelo gerencial, que busca reemplazar el Modelo Meritocrático y control; y
- 2) Modelo Clientelar, por la selección “a dedo” tanto de personal por fidelidad política (contratos a corto plazo), como de la selección para entregar el servicio con poca participación de los ciudadanos, como además de la externalización de servicios públicos a privados.

Esta situación ha traído una serie de complicaciones al clima organizacional, al trabajo decente, y al control de los recursos públicos dentro de los municipios, que el Directorio Nacional ha tenido presente para realizar el trabajo encomendado.



DIRECTORIO
CONFEDERACION NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE
ASEMUCH-CHILE