

AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Informe de Capital Humano Municipal 2018





AMUCH

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Informe de
Capital Humano
Municipal
2018





INDICE

Presentación

Capítulo I: En torno al capital humano y su situación en Chile

El capital humano en el mundo

Cifras y antecedentes en torno al capital humano en Chile

Capítulo II: Cifras en torno al capital humano en el gobierno central y en el sector municipal

Dotación de personal del gobierno central

Dotación de personal del sector municipal

A modo de conclusión

Capítulo III: El capital humano municipal y su calidad de vida laboral

Sobre la calidad de vida laboral

Explorando la calidad de vida laboral en los municipios

La calidad de vida laboral en relación a la heterogeneidad de los municipios

Capítulo IV: La gestión del cambio como desafío

Los municipios en un contexto de cambios

Formación y capacitación para el cambio

Capítulo V: Conclusiones y síntesis de propuestas de mejora

Bibliografía



PRESENTACIÓN

El presente año 2018 es un año que se podría considerar relevante para los municipios y la gestión de sus recursos humanos, por cuanto comenzó una segunda fase en la implementación de la ley N°20.922 de plantas municipales.

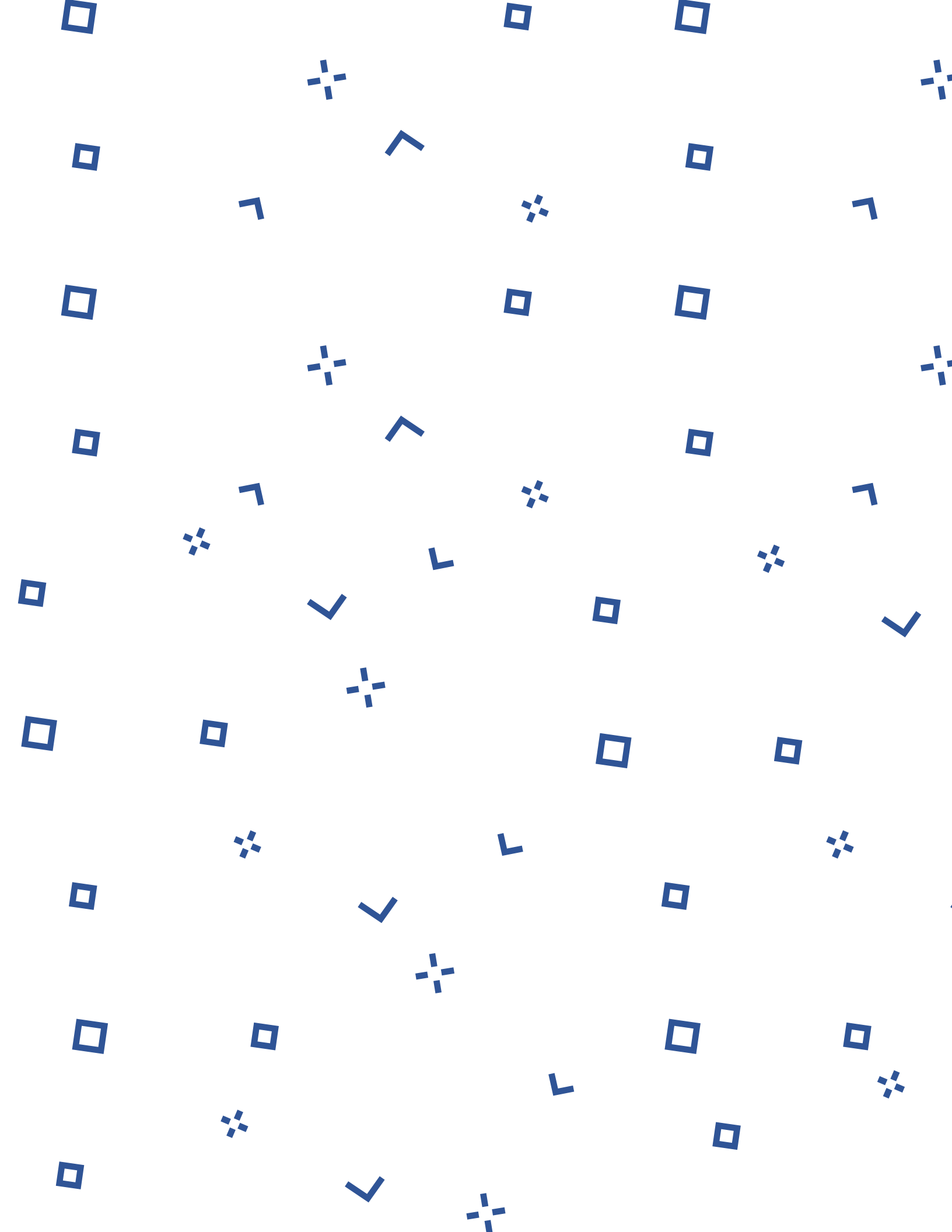
Una vez promulgada la ley en el año 2016, su primera fase de implementación implicó una serie de mejoras en materia de remuneraciones para sus dotaciones de personal, a través del aumento de grados y de la asignación de bonos entre otros aportes, a lo que se sumó también la obligatoriedad de contar con una política de recursos humanos.

Una vez avanzada esta primera etapa de implementación, actualmente los municipios están centrando sus esfuerzos en comenzar a diseñar sus nuevas plantas, esto conforme la facultad que otorgó la ley a los alcaldes, con previo acuerdo de dos tercios del concejo, para modificar sus actuales plantas.

Para la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) este contexto es, ciertamente, propicio para dar a conocer el presente **Informe de Capital Humano**, el que en su **versión 2018**, junto con ofrecer una radiografía de las dotaciones de personal y de sus principales características como se hacía en sus anteriores versiones, explora también un aspecto que hasta el momento no sido del todo considerado y que tiene que ver con la calidad de vida laboral que habría en los municipios.

El capítulo I del informe ofrece una visión general sobre el capital humano en el país y cuáles son sus principales características. En el segundo capítulo, en tanto, se analizan cifras sobre las dotaciones de personal del gobierno central y del sector municipal con el propósito de caracterizar y también comparar el capital humano de ambos sectores, con especial énfasis en este último. Luego, en el tercer capítulo se ahonda en la calidad de vida laboral de los municipios, aspecto que, como ya se dijo, no sido objeto de un estudio pormenorizado.

Después, en el cuarto capítulo se aborda el concepto de gestión del cambio fundamentando su relevancia para potenciar la innovación en los municipios y la adaptación de su capital humano a los actuales desafíos ciudadanos. Finalmente, en el quinto capítulo se analizan algunas de las causas de las debilidades que existirían en la gestión de recursos humanos en los municipios, ofreciéndose también varias propuestas para su fortalecimiento.



Capítulo I

En torno al capital humano y su situación en Chile



El capital humano en el mundo

No cabe duda de que el capital humano es un factor clave para el desarrollo de los países. La productividad, el crecimiento y el progreso de un país dependen, entre otras cosas, del nivel educativo y de las habilidades y competencias que posean sus habitantes, y si dichas capacidades se acrecientan lo hará también su capacidad productiva al haber una fuerza de trabajo más calificada, con todo lo positivo que eso puede significar para la economía y el bienestar social en general.

De acuerdo al Informe Global de Capital Humano publicado el año 2017 por el Foro Económico Mundial que clasifica a 130 países respecto a cuán desarrollado está su capital humano en una escala de 0% a 100%, el ranking de los diez mejores lo integran Noruega (77,12%) en primer lugar, seguido por Finlandia (77,07%), Suiza (76,48%), Estados Unidos (74,84%), Dinamarca (74,40%), Alemania (74,30%), Nueva Zelanda (74,14%), Suecia (73,95%), Eslovenia (73,33) y Austria (73,29%).

Considerando el total de 130 países, la cifra promedio alcanza un 62%, habiendo sólo 25 países que superan el 70%, mientras que otros 50 alcanzan entre un 60% y un 70%, 41 entre un 50% y un 60% y otros 14 más que no superan el 50%. En el caso de Chile, se podría afirmar que su situación es, en cierta medida, alentadora. En el ranking general ocupa la posición 53° (64,22%), situándose por sobre la cifra promedio y siendo esta posición la segunda mejor entre los países latinoamericanos después de Argentina que alcanza la posición 52° (64,34%).



En la actualidad son 11 años, en promedio, los años de escolaridad que alcanzan las personas mayores de 15 años de acuerdo a la Encuesta CASEN del año 2015

Cifras y antecedentes en torno al capital humano en Chile

Ahondando en la situación del capital humano en el caso particular de Chile y, en específico, en el nivel educativo de su población, se sabe que en la actualidad son 11 años, en promedio, los años de escolaridad que alcanzan las personas mayores de 15 años de acuerdo a la Encuesta CASEN del año 2015. En el caso específico de los hombres, estos registran en promedio 11,2 años, mientras que las mujeres 10,9 años. Comparadas estas cifras con las del año 1990, ha habido un avance no menor considerando que en aquel entonces se registraba un promedio de 9 años de escolaridad, alcanzando los hombres los 9,2 años y las mujeres 8,9 años.

Atendiendo al rango etario de la población, esta encuesta dio cuenta de que el segmento de entre los 19 y 29 años registra, en promedio, 13,1 años de escolaridad, mientras que el segmento de 30 a 44 años alcanza los 12,3 años, el segmento de 45 a 59 años los 10,7 años y, finalmente, el segmento de 60 o más años los 8,0 años.

A nivel territorial, en tanto, los habitantes de las regiones Metropolitana, de Tarapacá y de Antofagasta alcanzan, en promedio, los 11,6 y 11,5 años de escolaridad respectivamente. Por su parte, en las regiones del Maule y de Los Lagos sus habitantes alcanzan los 9,8 años, siendo además las únicas dos regiones que se sitúan por debajo de los 10 años de escolaridad que habría en promedio en todo el país.



Habría una importante brecha entre las zonas urbanas y rurales respecto al promedio de años de escolaridad y al nivel de educación de sus habitantes

Teniendo en cuenta los distintos niveles educacionales, esta misma encuesta arrojó que un 2,5% de la población no posee educación formal, que un 14,4% posee educación básica incompleta, mientras que un 12,2% la pudo concluir; también que un 13,5% no concluyó

su educación media, mientras que un 30,3% sí lo hizo. De igual manera, un 6,8% posee educación superior incompleta y, en cambio, un 19,8% sí la concluyó.

Junto a lo anterior, otro dato interesante que arrojó esta encuesta fue que habría una importante brecha entre las zonas urbanas y rurales respecto al promedio de años de escolaridad y al nivel de educación de sus habitantes. En las zonas rurales, por ejemplo, se duplica la población sin educación formal y la que no completó su educación básica, siendo también menor la población que concluyó su educación media. Además, en las zonas rurales es tres veces menor la cantidad de población que finalizó su educación superior y, a su vez, es tres veces mayor la cantidad de mayores de 15 años que no saben leer ni escribir.

Para complementar las cifras que arrojó la Encuesta CASEN de 2015, se puede considerar también los antecedentes contenidos en un libro titulado “Chile: Desafíos de la productividad y el mundo laboral”, que fue publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2017.

En este libro se dio cuenta, entre otras cosas, que un 67% de la población adulta tiene bajo desempeño en comprensión lectora o en razonamiento matemático, mientras que un 48% tiene un bajo desempeño en ambas dimensiones pudiendo completar con éxito sólo tareas básicas (OIT, 2017: 21). También que “alrededor del 10% de trabajadores son menos aptos para la lectura de lo que su trabajo requiere (es decir, está subcalificado), lo que representa la proporción más grande de las economías desarrolladas, que en promedio no superan el 3,8%” (OIT, 2017: 140).

Asimismo, en algunos pasajes del libro se afirma que “aunque Chile ha realizado grandes avances en las últimas décadas, aún la productividad laboral está lejos de la que presentan los países desarrollados” (OIT, 2017: 43-44) y que falta “una mejor articulación entre el mundo formativo y productivo” (OIT, 2017: 45). Sumado a esto, se evidencian problemas en el sistema de formación para el trabajo y el desarrollo de competencias del capital humano. Dichos problemas son, principalmente, que la formación no se ajusta necesariamente a lo que la industria demanda, que lo que se enseña no responde a un enfoque basado en competencias y que para los trabajadores es muy difícil seguir una línea de aprendizaje coherente a lo largo de su vida, a menos que sea dentro de una misma institución (OIT, 2017: 132).

Finalmente, a lo anterior se pueden agregar además otros antecedentes que arrojó el ya conocido “Informe de Capital

Humano en Chile” publicado por José Joaquín Brunner y Gregory Elacqua en el año 2003. Entre las conclusiones de este informe se afirmaba que, para aquel entonces, el país contaba “sólo con un moderado stock de capital humano cuya acumulación ha sido lenta, cuya distribución es altamente desigual, cuya renovación es escasa y cuya calidad y desempeño resultan inadecuados para enfrentar los requerimientos de la globalización” (Brunner y Elacqua, 2003:7).

Un 67%
de la población adulta
tiene bajo desempeño
en comprensión lectora
o en razonamiento
matemático

Otra conclusión, en tanto, fue que “si bien [el país] cuenta con una diferenciada plataforma de instituciones de educación superior, con un número creciente de matriculados y graduados en este nivel, y con una inversión en aumento en la formación de capital humano avanzado, los datos muestran que subsisten déficit importantes: insuficiente formación de una parte del cuerpo docente, una oferta curricular rígida y poco sensible a los cambios, procedimientos débiles de aseguramiento y promoción de la calidad, un mercado poco transparente y discriminación entre los alumnos para acceder a becas y créditos estudiantiles” (Brunner y Elacqua, 2003: 10).

Con todo, sobre la situación del capital humano en el país se puede concluir que ha habido importantes avances en las últimas décadas conforme se han ampliado, por ejemplo, los años de escolaridad, la cobertura en los distintos niveles de enseñanza y el acceso a la educación superior técnica y profesional. Estos avances han permitido que el país se sitúe por sobre el promedio de los demás países de la región, acercándose lenta pero sostenidamente al promedio de países miembros de la OCDE. A pesar de ello, habría varios problemas, entre los que cabría considerar como los más importantes el bajo desempeño de una parte no menor de la población adulta en evaluaciones básicas de comprensión lectora y razonamiento matemático, la significativa brecha en el capital humano de la población de zonas urbanas en comparación con el de la población de zonas rurales y la escasa alineación entre la formación que se imparte en los distintos niveles de enseñanza y las necesidades de la industria y de la producción económica en general.



Recomendación:

Desde el ámbito de las políticas públicas, es necesario mayor apoyo en la formación del capital humano y en la atracción y fortalecimiento de él en zonas y comunas de mayor rezago. Esto permitiría acortar la significativa brecha que hay actualmente entre el capital humano de la población de zonas urbanas en comparación con el de la población de zonas rurales.

Asimismo, es necesario adoptar medidas para alinear las necesidades de la industria y del mercado en general con los contenidos que se imparten en los distintos establecimientos de enseñanza.



Capítulo II

Cifras en torno al capital humano en el gobierno central y en el sector municipal



Habiendo revisado en líneas generales la situación del capital humano en el país, en este segundo capítulo se ofrece primeramente una revisión de cifras en torno a la dotación de personal del gobierno central y más en detalle en torno a la del sector municipal, concluyendo luego con algunas características del capital humano que estos sectores tendrían, así como las diferencias que habría entre ambos.

Dotación de personal del gobierno central

A partir de un informe titulado "Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016" publicado a fines del año 2017 por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Gobierno de Chile, se puede afirmar que el gobierno central



El gobierno central dispone de una dotación total de 296.080 funcionarios

consta de una dotación efectiva de 249.595¹ personas (en el año 2016), de las cuales 104.370 (42%) son hombres y 145.225 (58%) son mujeres. A esta dotación se sumaría de forma aparte el personal a honorarios que se estima alcanza las 46.497 personas. Esto daría, en efecto, una cifra total cercana a las 296.080 personas.

En relación a la calidad jurídica de la dotación efectiva (excluyendo al personal a honorarios), un 33% corresponde a personal de planta, un 65% a personal a contrata², un 1,6% a personal por código del trabajo³ y menos de un 1% a personal a honorarios asimilados a grado.

En relación a su distribución por estamentos, menos del 1% de esta dotación efectiva corresponde a autoridades de gobierno y jefes superiores de servicio, un 2,7% a directivos profesionales, menos de un 1% también a directivos no profesionales, un 44% a profesionales, un 28% a técnicos, un 17% a administrativos y un 8% a auxiliares.

Teniendo en cuenta además los rangos de edad, la edad promedio de la dotación efectiva es de 42,2 años, siendo los rangos de entre los 25 y 34 años, de entre los 35 y 44 años y de entre los 45 y los 54 años los más numerosos, con un 27,8%, un 29,2% y un 22% respectivamente.

En algunos pasajes de otro informe de la misma DIPRES publicado a inicios del año 2018 cuyo título es "Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central", se afirma que el personal con calidad jurídica a contrata ha aumentado de manera sostenida, duplicándose desde el año 2007 al año 2016, situación similar a la del personal a honorarios. Por el contrario, el personal de planta ha disminuido pasando desde un 42,9% a un 28,1% en el mismo lapso de tiempo (DIPRES, 2018: 14-15).



El personal con calidad jurídica a contrata ha aumentado de manera sostenida, duplicándose desde el año 2007 al año 2016, situación similar a la del personal a honorarios. Por el contrario, el personal de planta ha disminuido

En este mismo informe se advierte también que ha habido un importante incremento del estamento de profesionales en el gobierno central, pasando desde un 36% en el año 2007 a un 44% en el año

2016. En contraste, ha habido una disminución relativa del estamento de administrativos y auxiliares, los que disminuyeron en el mismo periodo de tiempo en un 3% y en un 4% respectivamente (DIPRES, 2018: 16-17).

Dotación de personal del sector municipal

De acuerdo a cifras del año 2017 obtenidas desde la plataforma web del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), la dotación de personal del sector municipal alcanza

¹ Considera sólo al personal civil del Gobierno central, sin incluir a los funcionarios de municipios, empresas del Estado y universidades estatales.

² En el informe citado se advierte a pie de página que el ítem de personal a contrata "incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata" (p. 33)

³ En el informe citado se advierte a pie de página que el ítem de personal con calidad jurídica por código del trabajo "incluye jornales permanentes" (p. 33)

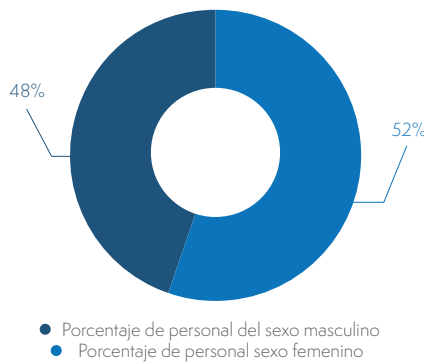
la suma de 104.671 personas, equivalente a aproximadamente un tercio de la dotación total del gobierno central (incluyendo en este último al personal a honorarios).

En cuanto a su distribución por sexo, el personal de sexo masculino alcanzarían la suma de 54.405 (52%), mientras que el de sexo femenino sumaría 50.266 (48%).



La dotación de personal del sector municipal alcanza a los 104.671 funcionarios

Distribución del personal municipal según sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Comparado con la dotación efectiva de personal en el gobierno central, podría afirmarse que en el sector municipal la representación femenina es mucho menor. En el primer caso alcanza un 58% y en el segundo un 48%.

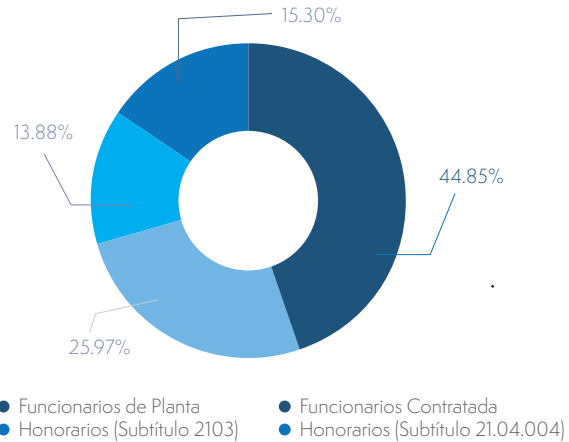
Calidad jurídica del personal municipal



Comparado con la dotación efectiva de personal en el gobierno central, podría afirmarse que en el sector municipal la representación femenina es mucho menor.

Por otra parte, en relación a la calidad jurídica del personal municipal, habría 27.179 funcionarios de planta (26%), 15.994 a contrata (15%), 14.552 serían honorarios subtítulo 21.03 (14%) mientras que otros 46.946 honorarios subtítulo 21.04.044 (45%).

Dotación de personal municipal según su calidad jurídica (año 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

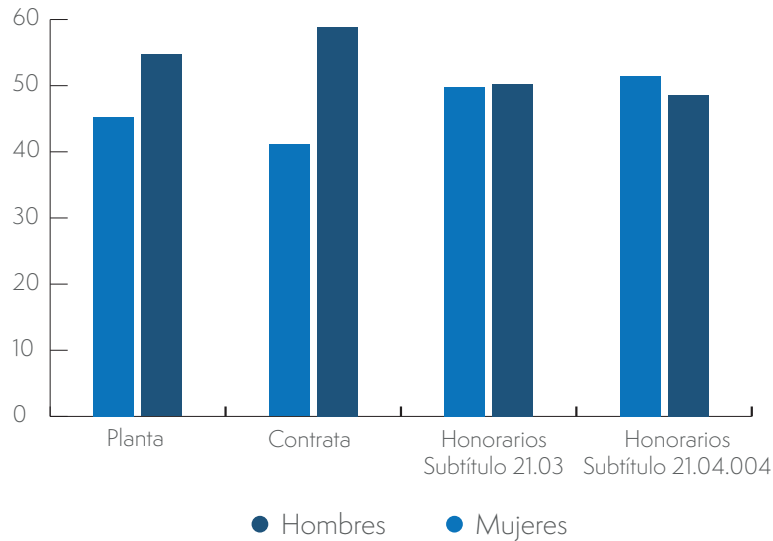
Comparando estos porcentajes con los del gobierno central, queda en evidencia que el personal de planta del sector municipal es proporcionalmente más bajo, misma situación para la del personal a contrata que es incluso cuatro veces menor. Sin embargo, el porcentaje de personal a honorarios del sector municipal (considerando los honorarios de ambos subtítulos) prácticamente triplica al del gobierno central.



El personal de planta del sector municipal es proporcionalmente más bajo en comparación al del gobierno central, misma situación para la del personal a contrata que es incluso cuatro veces menor. Sin embargo, el porcentaje de personal a honorarios del sector municipal (considerando los honorarios de ambos subtítulos) prácticamente triplica al del gobierno central

Desagregando la calidad jurídica de los funcionarios municipales por su sexo, en el total de personal de planta habría 12.325 mujeres (45,3%) y 14.854 hombres (54,7%). En el personal de contrata, habría 6.567 mujeres (41,1%) y 9.427 hombres (58,9%). En el caso de los honorarios del subtítulo 21.03 habría 7.245 mujeres (49,8%) y 7.307 hombres (50,2%) y en los honorarios del subtítulo 21.04.004 habría 24.129 mujeres (51,4%) y 22.817 hombres (48,6%).

Dotación de personal según calidad jurídica agrupada por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

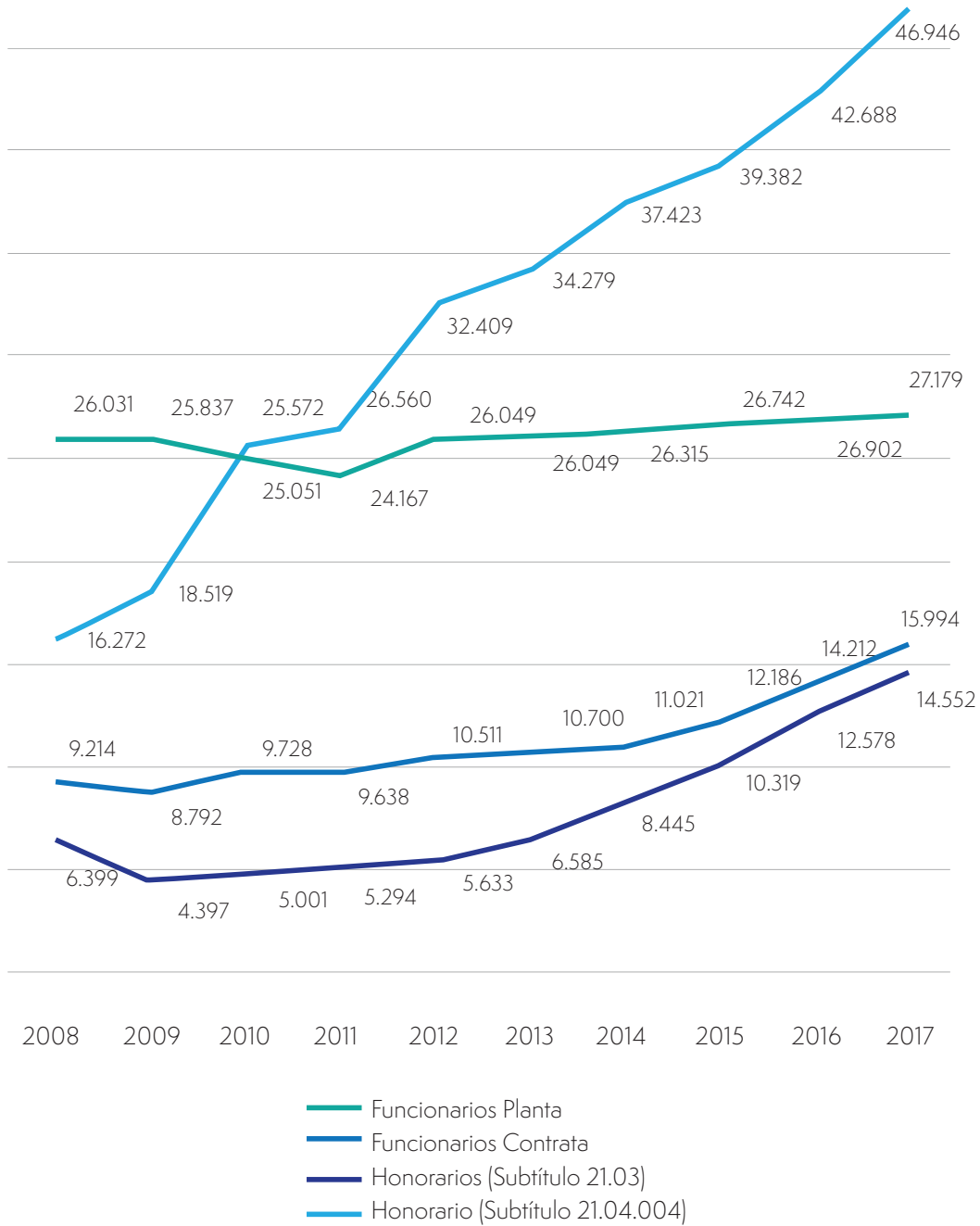
La cantidad de personal de planta se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, en cambio, el personal a contrata ha aumentado llegando incluso a estar cercano a duplicarse, situación similar a la del personal a honorarios del subtítulo 21.03. Pero lo más llamativo es el importante y sostenido incremento del personal a honorarios del subtítulo 21.04.004, el que en la actualidad está cercano a triplicarse.

Comparando esta tendencia con lo que ha ocurrido en el gobierno central, también se puede constatar que en ambos casos ha habido un aumento en la dotación de personal a contrata y a honorarios. La única diferencia sería que en el gobierno central la dotación de planta ha disminuido en al menos diez puntos porcentuales mientras que en el sector municipal se ha mantenido relativamente estable como ya se advirtió.



Es llamativo el importante y sostenido incremento de la dotación de personal a honorarios del subtítulo 21.04.004 en la última década. Actualmente está cercano a triplicarse.

Variación anual de la dotación de funcionarios municipales según su calidad jurídica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM



Recomendación:

El incesante aumento del personal con calidad jurídica a honorarios está siendo problemático para los municipios principalmente en dos aspectos:

- El primer aspecto tiene que ver con la compleja situación que enfrentaría este personal en materia de derechos y beneficios laborales, lo que genera una importante brecha en comparación con el personal a contrata, pero sobretodo con el de planta.
- El segundo aspecto, en tanto, tiene que ver con que los municipios no están debidamente preparados en términos de infraestructura para acoger cada vez más personal.

Por esta razón, es necesario diseñar políticas que contribuyan a frenar el sostenido crecimiento del personal a honorarios. No cabe duda, que la ley 20.922 de plantas municipales es un paso importante en este sentido, sin embargo, esta normativa no considera necesariamente mejoras concretas en este ámbito, siendo su principal foco de interés la situación del personal de planta y a contrata.

Nivel de profesionalización del personal municipal

Luego, en relación al nivel de profesionalización del personal municipal, para el año 2017 se registró un promedio de 30,62% entre todos los municipios del país. En específico, los diez municipios con el mayor nivel de profesionalización son:

30,62%
es el porcentaje promedio de profesionalización de la dotación de personal en el sector municipal

Municipio	Porcentaje de profesionalización en el año 2017
San Pedro de Atacama	60%
Camarones	58,82%
General Lagos	57,89%
Alto del Carmen	57,69%
Romeral	57,14%
Peñaflor	55,56%
Vilcún	55%
Lago Verde	53,33%
Ollagüe	52,94%
Tortel	52,94%
Huara	52%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

En cambio, los diez municipios con el menor nivel de profesionalización son:

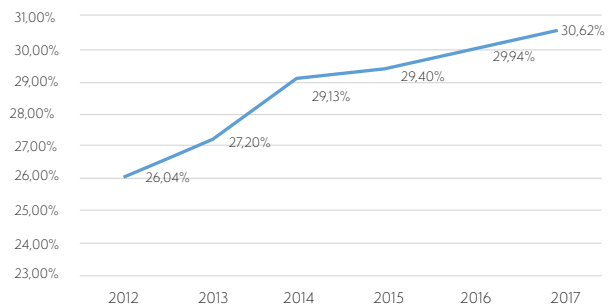
Municipio	Porcentaje de profesionalización en el año 2017
Quilpué	3,93%
Aisén	5,08%
Quinta Normal	10,1%
Tocopilla	11,97%
Maipú	14,09%
Chañaral	14,29%
La Cruz	14,29%
Pumanque	14,29%
Cañete	14,81%
Ancud	15,12%
Diego de Almagro	15,69%
Algarrobo	16,04%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Cabe señalar además que son 191 los municipios que tendrían un porcentaje de profesionalización por sobre el promedio de 30,62%.

Analizando la evolución año a año del promedio de profesionalización, éste ha aumentado de forma sostenida desde un 26,04% en el año 2012 hasta el 30,62% del año 2017. Sin embargo, está por debajo del que se registra en el gobierno central en donde se estima que los profesionales representan un 44% de la dotación total (considerando únicamente el estamento de profesionales).

Porcentaje de profesionalización de la dotación de personal en el sector municipal (2012-2017)



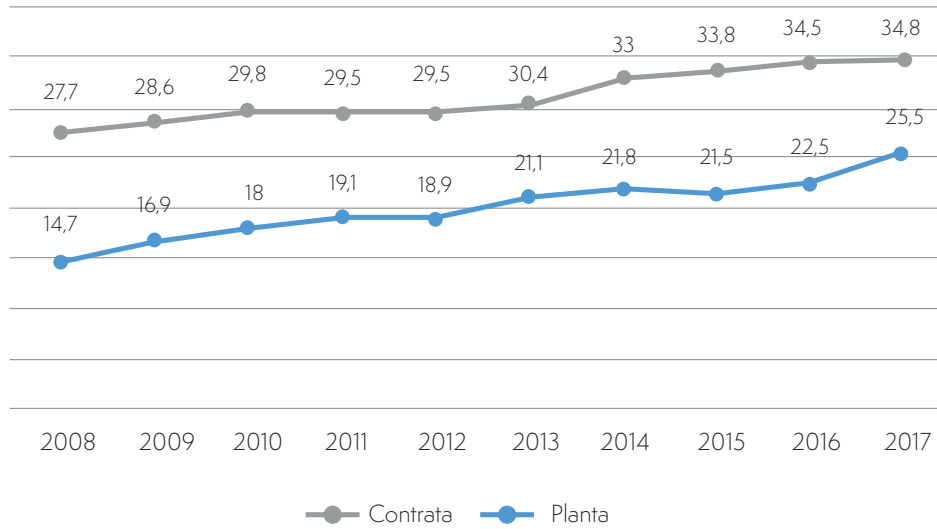
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Desagregando el nivel de profesionalización del personal a partir de su calidad jurídica, un 34,8% de los funcionarios de planta serían profesionales, mientras que en los funcionarios a contrata lo sería un 25,5%. Comparado con el año 2008, el porcentaje de profesionales en la planta habría aumentado en 7,1 puntos porcentuales, mientras que el de profesionales a contrata lo hizo en 10,8 puntos porcentuales.⁴

191
municipios tendrían un porcentaje de profesionalización por sobre el promedio de 30,62%.

El SINIM no arroja información respecto al nivel de profesionalización del personal a honorarios.

Porcentaje de profesionales entre los funcionarios con calidad jurídica de planta y a contrata (2008-2017)



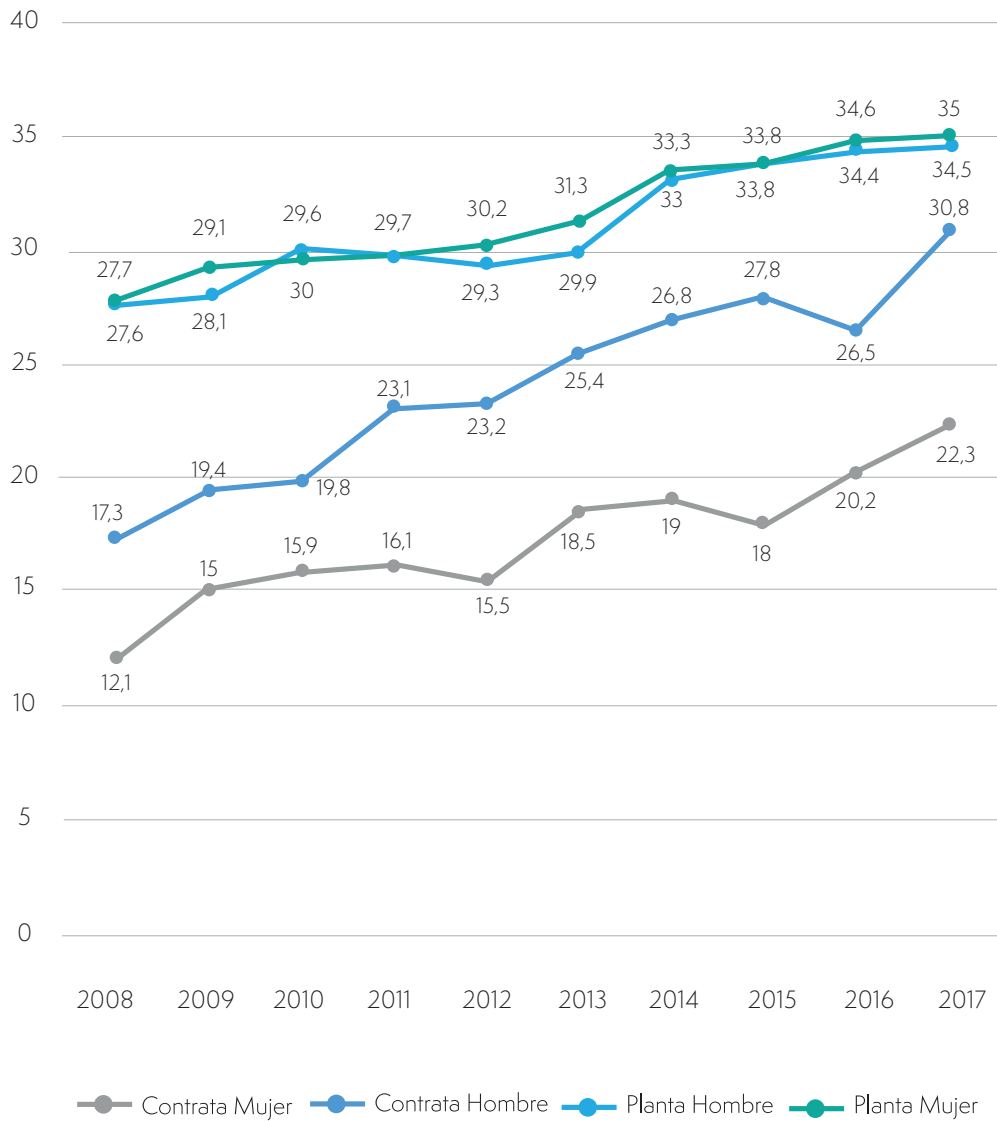
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Considerando también el sexo del personal profesional, en el año 2017 el porcentaje de profesionalización entre las mujeres de planta alcanza un 35% y en los hombres un 34,5%. En cambio, en el caso de los contrata se evidencia una brecha mayor atendiendo a que la profesionalización entre las mujeres alcanza un 30,8% y en los hombres un 22,3%. Esta brecha entre hombres y mujeres profesionales se ha mantenido relativamente estable entre los años 2008 y 2017. Asimismo, el porcentaje de profesionalización en ambos casos ha ido aumentando de manera sostenida.



En el año 2017 el porcentaje de profesionalización entre las mujeres de planta alcanza un 35% y en los hombres un 34,5%. En cambio, en el caso de los contrata se evidencia una brecha mayor alcanzando las mujeres un 30,8% y un 22,3% los hombres.

Evolución del porcentaje de profesionalización del personal de planta y contrata según sexo

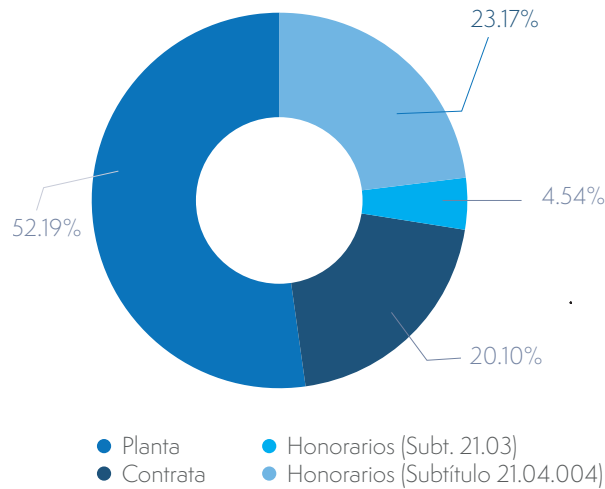


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Gasto en personal

Por otra parte, en lo que respecta al gasto en personal, en el año 2017 se destinaron M\$591.171.926 al personal de planta, M\$227.689.983 al personal a contrata, M\$51.462.079 al personal a honorarios subtítulo 21.03 y otros M\$262.362.192 al personal a honorarios subtítulo 21.04.004.

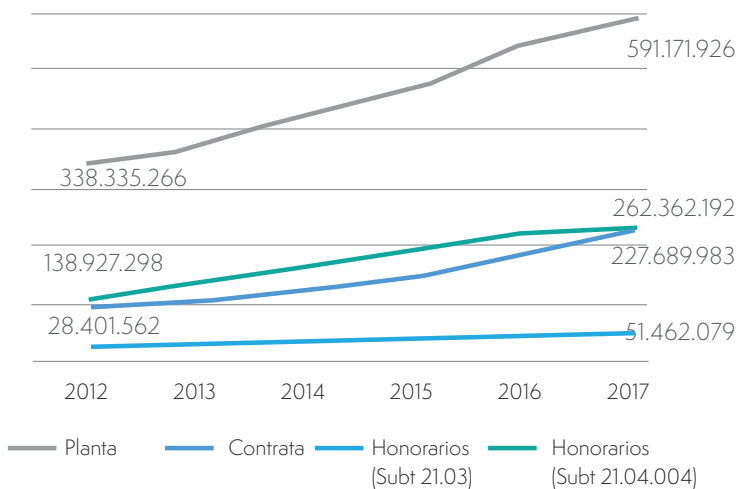
Gasto en personal en el año 2017 según calidad jurídica (M\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Entre los años 2012 y 2017, el gasto en personal de planta aumentó en un 43%, en el personal a contrata en un 59%, mientras que en el personal a honorarios en un 45% en el caso de los del subtítulo 21.03 y en un 47% en los del subtítulo 21.04.004.

Evolución del gasto en personal (2012-2017) según calidad jurídica (M\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM



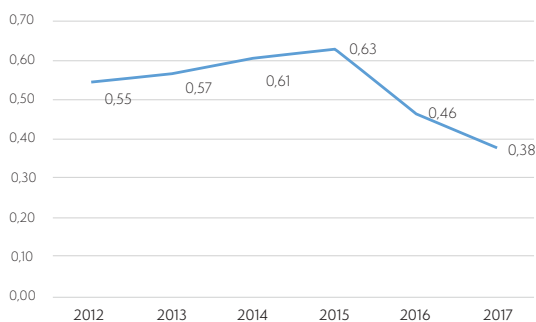
Entre los años 2012 y 2017, el gasto en personal de planta aumentó en un 43%, en el personal a contrata en un 59%, mientras que en el personal a honorarios en un 45% en el caso de los del subtítulo 21.03 y en un 47% en los del subtítulo 21.04.004.

Gasto en capacitación

Finalmente, cabe considerar el gasto de los municipios en capacitación para sus funcionarios. En este caso, el SINIM ofrece información respecto al porcentaje de gasto en capacitación sobre el gasto total en personal y también respecto al gasto en capacitación pero sobre los ingresos totales (descontadas las transferencias).

En el primer caso, para el año 2017 los municipios destinaron a capacitación, en promedio, un 0,38% del total de gasto en personal, cifra que, por cierto, ha ido a la baja en los últimos años, luego de registrar su peak más alto en el año 2015 cuando alcanzó un 0,63%.

Porcentaje promedio de gasto destinado por los municipios a capacitación respecto al gasto total que destinan a su personal (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Los diez municipios con el mayor porcentaje de gasto en capacitación respecto al gasto total en personal son:

Municipio	Porcentaje de gasto en capacitación respecto al gasto total en personal en el año 2017
Pumanque	7,04%
Timaukel	3,49%
Puchuncaví	2,37%
Temuco	2,06%
Curarrehue	1,91%
La Cruz	1,83%
Hijuelas	1,76%
San Gregorio	1,7%
Río Verde	1,49%
Papudo	1,32%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

Por el contrario, los diez municipios con el menor porcentaje de gasto en capacitación respecto al gasto total en personal son:

Municipio	Porcentaje de gasto en capacitación respecto al gasto total en personal en el año 2017
Juan Fernández	0%
Quinta De Tilcoco	0%
Pencahue	0%
Lago Verde	0
Lo Espejo	0%
Peñaflor	0%
Treguaco	0,01%
Tortel	0,01%
Conchalí	0,02%
Independencia	0,02%

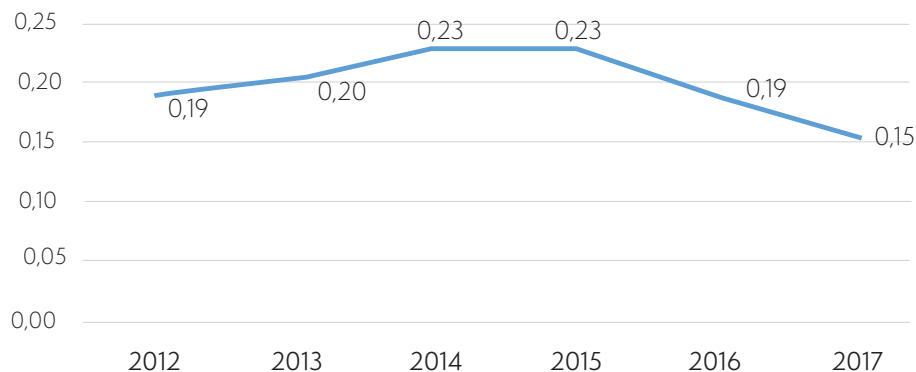
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

En el segundo caso, en que se considera el porcentaje de gasto en capacitación pero respecto a los ingresos totales (descontadas las transferencias), el porcentaje promedio que destinaron los municipios en el año 2017 corresponde a un 0,15%, cifra que también registra una tendencia a la baja desde su peak en los años 2014 y 2015 cuando alcanzó un 0,23%.



Para el año 2017 los municipios destinaron a capacitación, en promedio, un 0,38% del total de gasto en personal, cifra que ha ido a la baja en los últimos años, luego de registrar su peak más alto en el año 2015 cuando alcanzó un 0,63%.

Porcentaje promedio de gasto destinado por los municipios a capacitación respecto a los ingresos totales (descontadas las transferencias) (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

En este caso, los diez municipios con el mayor porcentaje de gasto en capacitación respecto a sus ingresos totales (descontadas las transferencias) son:

Municipio	Porcentaje de gasto en capacitación respecto a sus ingresos totales (descontadas las transferencias) en el año 2017
Timaukel	1,97%
Pumanque	1,71%
Curarrehue	1,15%
San Gregorio	0,82%
Hijuelas	0,74%
Río Verde	0,63%
Puchuncaví	0,62%
Temuco	0,65
Placilla	0,56%
Diego De Almagro	0,53%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM

En cambio, los diez municipios con el menor porcentaje de gasto en capacitación respecto a sus ingresos totales (descontadas las transferencias) son:

Municipio	Porcentaje de gasto en capacitación respecto a sus ingresos totales (descontadas las transferencias) en el año 2017
Juan Fernández	0%
Quinta De Tilcoco	0%
Pencahue	0%
Lago Verde	0%
Lo Espejo	0%
Peñaflor	0%
La Serena	0,01%
Antuco	0,01%
Bulnes	0,01%
Treguaco	0,01%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde el SINIM



Recomendación:

En materia de capacitación, se requiere por parte de la Academia de la SUBDERE –principal organismo de capacitación del personal municipal– una promoción más efectiva de sus planes y propósitos, estando conectados éstos con el relato de modernización municipal que se desea impulsar para los próximos años en el marco de la ley N°20.922 de plantas municipales.

De igual manera, es fundamental apostar por potenciar la formación de funcionarios que se desempeñan en municipios que disponen de menos recursos y que están más aisladas respecto de los principales centros de formación profesionales o técnicos.

Sumado a lo anterior, es necesario igualmente reevaluar la pertinencia de algunos programas que la Academia financia en la actualidad, como también que ésta pueda conectarse con las universidades más allá de la actual oferta de cursos y carreras, apostando por la investigación, el debate público y la vinculación con el medio.

A modo de conclusión

Entre la dotación total de personal del gobierno central y de sector municipal se han podido establecer las siguientes características, las que se muestran en el siguiente cuadro comparativo:

Variable	Gobierno central	Sector municipal
Cantidad total de la dotación de personal	296.080 personas	104.671 personas
Porcentaje de representación femenina en la dotación total de personal	58%	48%
Porcentaje de la dotación de personal en calidad jurídica de planta	33% (Tendencia: ha ido disminuyendo)	26% (Tendencia: se ha mantenido relativamente estable aunque con una leve tendencia al alza)
Porcentaje de la dotación de personal en calidad jurídica de contrata	65% (Tendencia: ha ido en aumento)	15% (Tendencia: ha ido en aumento)
Porcentaje de la dotación de personal en calidad jurídica de honorarios	15,7% (Tendencia: ha ido en aumento)	59% ⁵ (Tendencia: ha ido en aumento)
Porcentaje de profesionalización de su dotación de personal	44% ⁶ (Tendencia: ha ido en aumento)	30,62% (Tendencia: ha ido en aumento)

26

Además de estas características, para el caso específico del sector municipal se puede deducir que no habría necesariamente una relación directamente proporcional entre el nivel de urbanización y de desarrollo de las comunas y el nivel de profesionalización que se podría suponer tendría la dotación de personal de sus municipios, asumiendo a priori que la captación y retención de profesionales es, por varios motivos, más compleja en municipios de comunas rurales o que están más



Los diez municipios que registran los más altos porcentajes de profesionalización pertenecen a comunas con características rurales

distanciadas de las ciudades capitales. Lo cierto es que los diez municipios que registran los más altos porcentajes de profesionalización pertenecen, precisamente, a comunas con estas últimas características.

Sumado a esto, no deja de llamar la atención el sostenido descenso del gasto anual que destinan los municipios en capacitación. Y en este punto, al igual que lo que ocurre con el nivel de profesionalización, también se deduce que



Los municipios que más gastan en capacitación pertenecen igualmente a comunas con características rurales

no habría una relación directamente proporcional entre el nivel de urbanización y de desarrollo de las comunas con

⁵ Considera la suma del porcentaje de honorarios del subtítulo 21.03 (14%) y de honorarios subtítulo 21.04.044 (45%).

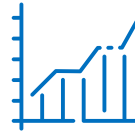
⁶ Considera únicamente el estamento de profesionales.

el nivel de gasto en capacitación que a priori se asume podrían realizar sus municipios, asumiendo que la disponibilidad de recursos es, por lo general, más alta en aquellos que forman parte de comunas con características urbanas. Lo cierto también es que los municipios que más gastan en capacitación pertenecen igualmente a comunas con características rurales.

Igualmente cabe advertir cuán preocupante es el sostenido crecimiento de la dotación de personal con calidad jurídica a honorarios. En sentido estricto, el personal a honorarios debiese cumplir tareas específicas o accidentales, por un periodo de tiempo relativamente corto y sin estar sometidos a regímenes de subordinación y dependencia como ocurre con el personal de las otras calidades jurídicas. Esto, en efecto, le significa al personal a honorarios un vínculo sin una formalidad tal como para percibir los derechos y beneficios del personal a contrata y sobre todo el de planta (estabilidad laboral, otorgamiento de bonos, derecho a indemnización, etc.).

En la práctica, los municipios se sirven de esta modalidad de contratación a honorarios para incorporar más personal en respuesta a la sobrecarga laboral que enfrentan, pero no para labores específicas y eventuales, sino que para labores que, en muchos casos, son permanentes pudiendo involucrar incluso algún grado de responsabilidad administrativa (v. Neira y Rojas, 2017; Rubilar, 2016).

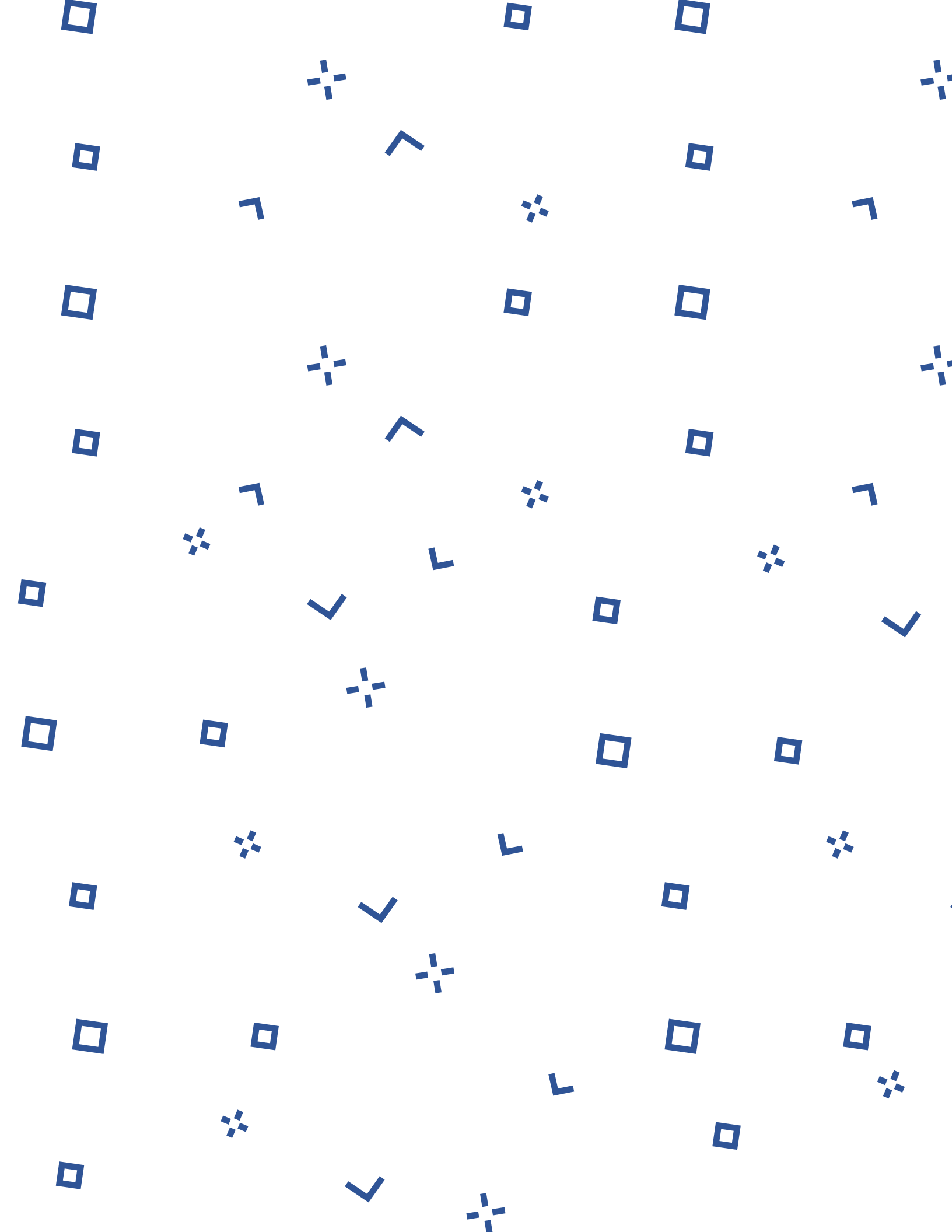
En definitiva, haciendo un balance de las características de la dotación de personal del sector municipal, se puede concluir que los aspectos positivos, por un lado, serían el sostenido aumento del porcentaje de profesionalización y que más de la mitad de los municipios se sitúan por sobre el porcentaje promedio a nivel nacional (30,67%). Mientras que, por otro lado, los aspectos negativos serían, principalmente, el alza sostenida del personal con calidad jurídica de honorarios y el descenso en el gasto que se destina para capacitación.



Los aspectos positivos serían el sostenido aumento del porcentaje de profesionalización y que más de la mitad de los municipios se sitúan por sobre el porcentaje promedio a nivel nacional (30,67%)

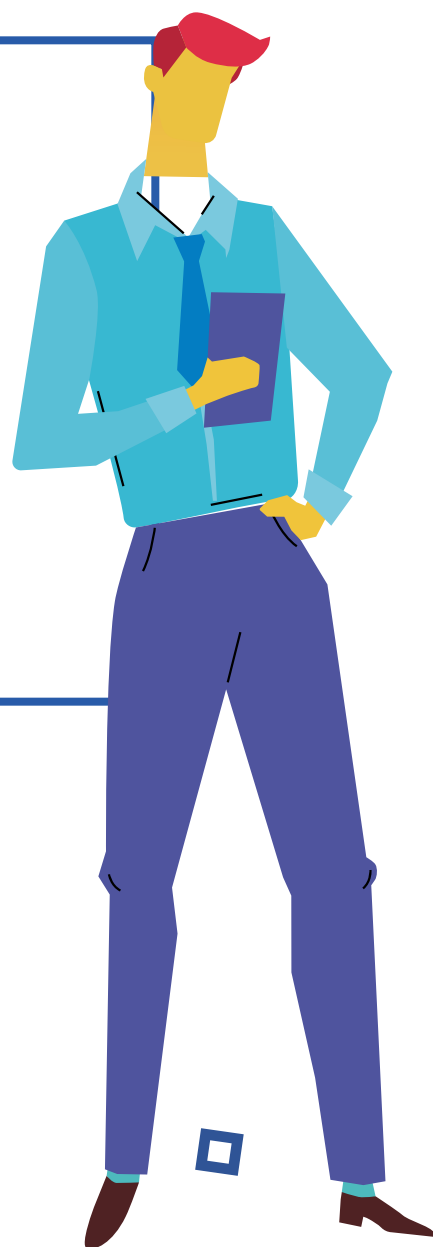


Los aspectos negativos serían, principalmente, el alza sostenida del personal con calidad jurídica de honorarios y el descenso en el gasto que se destina para capacitación



Capítulo III

El capital humano
municipal y su calidad
de vida laboral



La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en alianza con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en el año 2017 un estudio titulado “Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal”.

En uno de sus capítulos sobre gestión de los recursos humanos se señalan varios antecedentes claves que tienen que ver justamente con materias relativas al capital humano. Por ejemplo, se afirma que “las municipalidades no logran atraer y retener talento debido, en parte, a los bajos sueldos, particularmente a nivel de

profesionales y ejecutivos, combinado con las limitadas oportunidades para el desarrollo y la capacitación profesional” (SUBDERE – OCDE, 2017: 46).

También que “las municipalidades sólo pueden contratar a personas con menos experiencia o empleados más jóvenes, pero que tienden a permanecer sólo durante períodos cortos de tiempo” (SUBDERE – OCDE, 2017: 46), además de que “la capacitación no siempre aborda las necesidades profesionales y técnicas de la administración pública local [puesto que] la capacitación no siempre es vista e implementada como se debería, por varias razones, incluyendo la falta de personal, falta de motivación de los alcaldes ante la alta rotación y falta de financiamiento” (SUBDERE – OCDE, 2017: 46).

Este diagnóstico coincide con lo señalado en otros estudios e investigaciones en torno a las condiciones que limitan el desarrollo del personal municipal. De hecho, fue precisamente este tipo de antecedentes los que sirvieron de sustento para el surgimiento de la ley N°20.922 de plantas municipales; ley promulgada a inicios del año 2016 cuyo propósito apuntó a “mejorar el nivel de gestión y de profesionalización del personal municipal, todo para que los municipios puedan dar respuesta al creciente aumento de responsabilidades mediante el fortalecimiento del ámbito de sus recursos humanos” (Escuela de Gobierno Local, 2016: 3).



Los municipios no logran atraer y retener talento y tampoco disponen de suficientes oportunidades de desarrollo y capacitación

No obstante, hay un ámbito en el que todavía no se ha indagado mucho y que de considerarse debidamente podría aportar más luces sobre la situación en la que se encuentra el capital humano de los municipios. Dicho ámbito tiene que ver con la denominada calidad de vida laboral.

Sobre la calidad de vida laboral

Este concepto se ha convertido en uno de los ejes centrales en el ámbito del desarrollo organizacional. En líneas generales, tiene que ver con la satisfacción y el bienestar psicológico, físico y social que percibe el personal en su entorno laboral.

Como concepto engloba dos grandes dimensiones: una objetiva, que está relacionada con aquellos elementos derivados de las condiciones de trabajo, con el desempeño y, en general, con el contexto organizacional; y otra subjetiva, que se relaciona con los procesos psicosociales a través de los cuales el trabajador experimenta dicho entorno de trabajo como, por ejemplo, visualizar oportunidades de crecimiento, la posibilidad de fortalecer las relaciones interpersonales, encontrar un balance entre el trabajo y la vida personal, por mencionar algunos (Granados, 2011: 223-224).

Esta última dimensión subjetiva, por cierto, ha ido cobrando una relevancia importante en la medida en que permitiría la promoción de estilos de vida saludables, estableciendo jornadas más flexibles e integrando a las familias de los trabajadores en los beneficios que la organización puede brindar.

Con todo, se podría establecer que la promoción de la calidad de vida laboral aportaría básicamente en aspectos como los que se señalan a continuación:

- Compromiso de los trabajadores hacia la organización.
- Mayor lealtad.
- Incremento de la productividad por parte de los trabajadores.
- Mejoramiento de los niveles de satisfacción laboral.
- Mejoramiento de los niveles de servicio al cliente.
- Reducción del ausentismo.
- Retención del talento.



En la edición del año 2016 del presente *Informe Nacional de Capital Humano Municipal*, ya se advertía cuan imprescindible se hace el “construir un sistema de capital humano municipal, acorde a los sistemas de calidad de vida laboral que imperan en el mundo y que logre conciliar los intereses individuales o psicológicos

Se hace imprescindible construir un sistema de capital humano municipal, acorde a los sistemas de calidad de vida laboral que imperan en el mundo y que logre conciliar los intereses individuales o psicológicos de los funcionarios con la perspectiva organizacional

de los funcionarios con la perspectiva organizacional. De esta manera, se podrán integrar las áreas de salud laboral, las necesidades familiares y económicas, las necesidades sociales, de estima y reconocimiento, de actualización, conocimientos y las estéticas relacionadas con la creatividad en el trabajo y creatividad personal. Todas estas dimensiones son esenciales para avanzar hacia un concepto de calidad de vida laboral en las municipalidades que tome al funcionario con sus propias vidas y con la organización que integran” (AMUCH, 2016: 29).

Explorando la calidad de vida laboral en los municipios

AMUCH queriendo profundizar más en los aspectos de la calidad de vida laboral en los municipios, en el año 2017 levantó información al respecto a través de un cuestionario de once preguntas que se aplicó a 232 de los 345 municipios del país, lo que representa un 67%. Dichas preguntas se relacionaban con los siguientes aspectos:

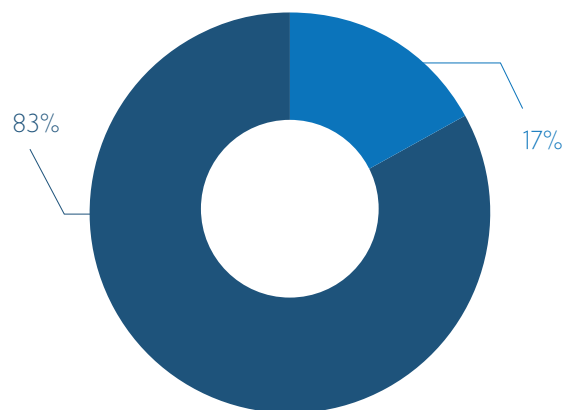
- Clima laboral
- Medición e incentivos por desempeño
- Promoción de la iniciativa y la proactividad de los funcionarios por parte del alcalde o alcaldesa y su respectivo equipo directivo
- Canales de comunicación
- Política de desarrollo profesional
- Involucramiento del alcalde o alcaldesa en la definición de funciones y responsabilidades de los funcionarios
- Evaluación de las condiciones laborales

Los resultados obtenidos en cada aspecto son los se describen a continuación.

Clima laboral

Entre los municipios considerados en la muestra, un 17% informó contar con herramientas de evaluación del clima laboral.

¿Cuentan con evaluaciones de Clima Laboral?



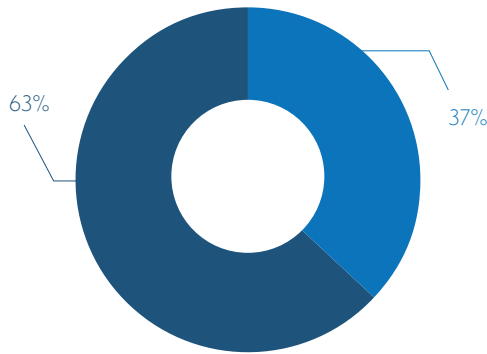
- No cuenta con evaluaciones de clima laboral
- Cuenta con evaluaciones de clima laboral

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Entre los municipios que afirmaron evaluar su clima laboral, un 63% informó que dicha medición aplica a todos los trabajadores sin importar su calidad jurídica. En cambio, el restante 37% realiza mediciones solo entre funcionarios de planta y contrata.

De todas formas, un dato alentador es que el 93% de los municipios que informaron mediar su clima laboral emplea la información obtenida como insumo para la toma de decisiones, lo que permite que la medición del clima laboral tenga entonces cierta incidencia.

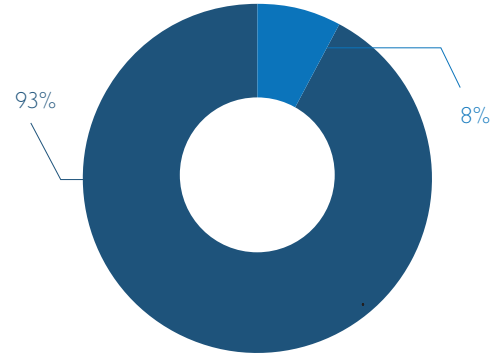
Medición del clima laboral según calidad jurídica de los funcionarios



- Mide el clima laboral en funcionarios de planta, contrata y honorarios
- Mide solo el clima laboral en funcionarios de planta y contrata

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

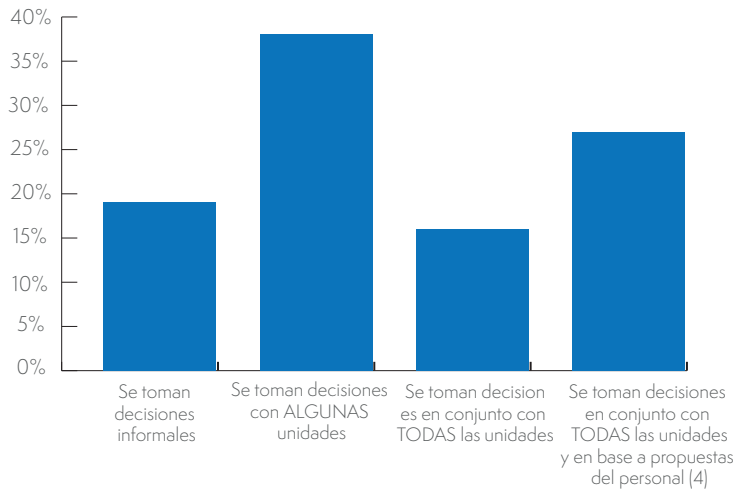
¿Se adoptan decisiones con los resultados de la medición del clima laboral?



- Si toma decisiones con los resultados
- No toman decisiones con los resultados

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

¿Quiénes participan en la toma de decisiones respecto a qué hacer luego de medir el clima laboral?



Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

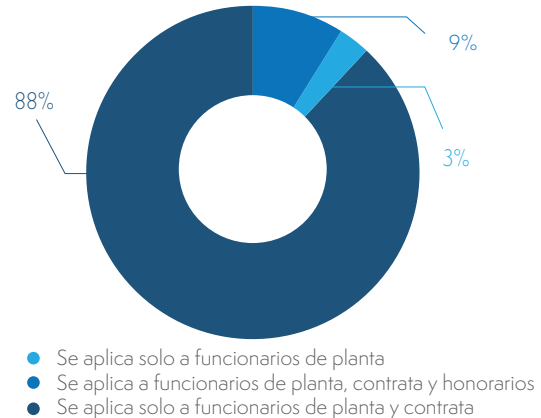
Interrogados respecto a quiénes se involucran en la toma de decisiones luego de evaluar el clima laboral, un 38% informó que sólo algunas unidades, un 16% que lo hacen todas las unidades y otro 27% afirmó que lo hacen todas las unidades, pero incluyendo también propuestas formuladas por el mismo personal o a través de las organizaciones que los representa.

Medición e incentivos por desempeño

En cuanto a la medición del desempeño de los funcionarios municipales, esta se lleva principalmente a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión en los Servicios Públicos; programa que tuvo su origen en la Ley N°19.553 del año 1998 y que asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

De acuerdo a las respuestas de los municipios, esta medición de desempeño y sus respectivos incentivos no alcanza a abarcar a todas las calidades jurídicas. En efecto, un 88% informó que esta medición y sus incentivos aplican sólo para funcionarios de planta y contrata, otro 3% que aplica sólo a personal de planta, mientras que un restante 9% informó que aplica a todas las calidades jurídicas

¿A qué calidades jurídicas de personal involucra la medición de desempeño y su incentivo?

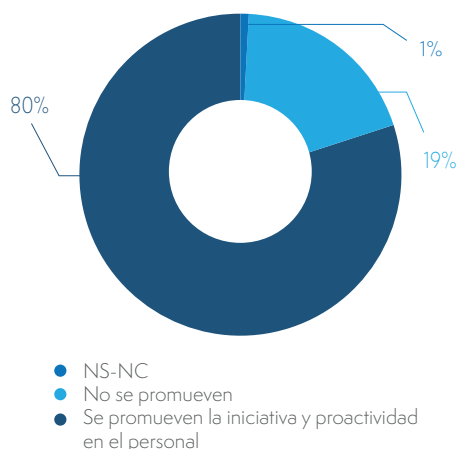


Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Promoción de la iniciativa y la proactividad de los funcionarios por parte del alcalde y su equipo directivo

Se interrogó a los municipios respecto a si sus alcaldes o alcaldesas, junto con sus respectivos equipos directivos, incentivan o no la iniciativa y la proactividad entre el personal. Un 80% de los municipios informó que sí lo hacen y otro 19% informó que no.

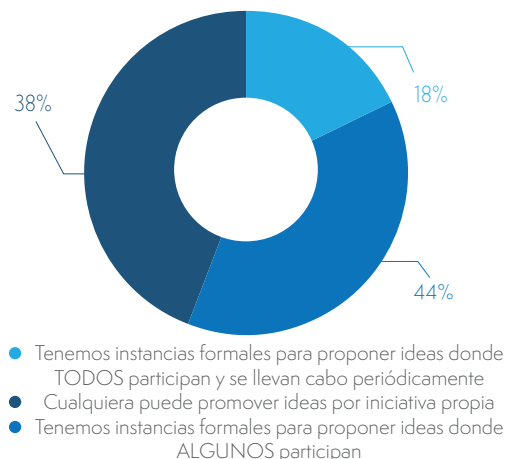
¿Su alcalde o alcaldesa, junto con su equipo directivo, promocionan la iniciativa y la proactividad entre el personal?



Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Luego, interrogados sobre cómo se efectúa esta promoción, un 38% informó que cualquiera puede promover ideas por iniciativa propia, sin necesariamente haber una instancia formal para ello. Un 18%, en tanto, informó que efectivamente hay instancias formales en donde todos participan y que éstas se llevan a cabo periódicamente, mientras que un mayoritario 44% informó que hay instancias formales pero que no todos participan en ellas.

¿Cómo se promueve la iniciativa y proactividad entre el personal? ¿Quiénes pueden participar?



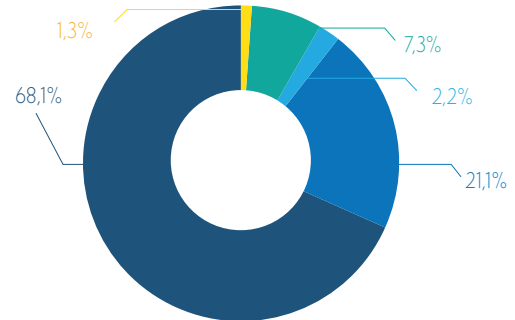
Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Canales de comunicación

En este aspecto, se interrogó a los municipios sobre si hay un canal de comunicación directo entre el alcalde, directivos y el personal en general, sin necesariamente haber de por medio una solicitud formal de reunión. Al respecto, se pudo constatar que en un 68% hay una comunicación directa, lo que resulta positivo en la medida en que beneficiaría la cercanía y la horizontalidad entre los distintos estamentos.

En cambio, otro 21,1% afirmó que esta comunicación sólo puede ser posible habiendo una solicitud formal de por medio. E incluso un 2,2% afirmó que el alcalde y su equipo directivo mantienen un canal de comunicación directo con sólo algunos funcionarios.

¿Alcalde(sa) y directivos están disponibles para recibir a los funcionarios?



- No están disponibles
- Solo recibe a algunas personas
- Solo recibe a los funcionarios con solicitud formal de reunión o audiencia
- Si está disponible en su oficina no es necesario pedir audiencia o agendar reunión
- NS-NC

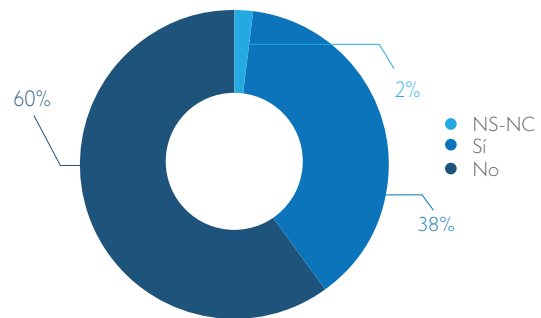
Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Política de desarrollo profesional

34

Respecto a si habría una política de desarrollo profesional, es decir, si está establecido y formalizado un mecanismo formal y estratégico para potenciar la formación y la carrera de los funcionarios, un 60% informó que no. De entre los municipios que sí cuentan con una, un 44% informó que contempla a los funcionarios de todas las calidades jurídicas, un 48% sólo a funcionarios de contrata y planta y otro 8% únicamente a los de planta.

¿Existe actualmente una política de desarrollo profesional?



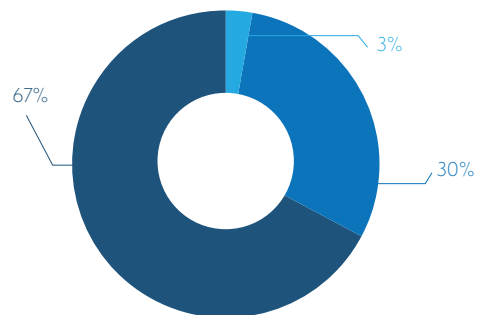
- NS-NC
- Sí
- No

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Involucramiento del alcalde o alcaldesa en la definición de funciones y responsabilidades de los funcionarios

En este aspecto, un 67% de los municipios interrogados respondió que sus alcaldes sí se involucran y otro 30% que no lo hacen.

¿El Alcalde o Alcaldesa se involucra en la definición de funciones y responsabilidades de sus funcionarios?

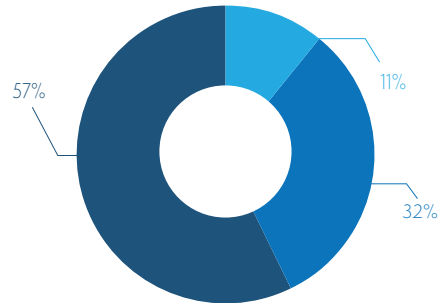


- NS-NC
- No Participa
- Participa

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Interrogados luego respecto a si dicho involucramiento contempla a funcionarios de todos los estamentos, un 57% afirmó que efectivamente los contempla a todos, un 32% que solo a cargos directivos y otros intermedios y un 11% sólo para cargos directivos.

¿El involucramiento del Alcalde o Alcaldesa en la definición de funciones y responsabilidades de los funcionarios contempla a todos los estamentos?



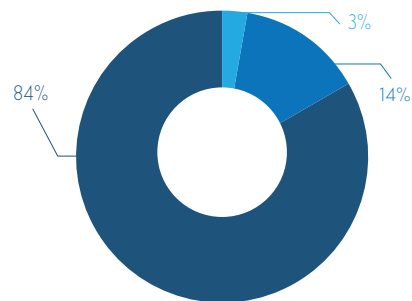
- Participa solo para los cargos directivos
- Participa para los cargos directivos y algunos cargos intermedios
- Participa para TODOS los cargos o perfiles

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Evaluación de las condiciones laborales

Con el propósito de conocer si los municipios disponen de un mecanismo para determinar los eventuales riesgos a los que estarían expuestos los funcionarios municipales y que podrían afectar su bienestar, un 84% señaló que sí los determinan y otro 14% que no.

¿Se determinan las condiciones del lugar de trabajo que podrían eventualmente afectar el bienestar de los funcionarios?

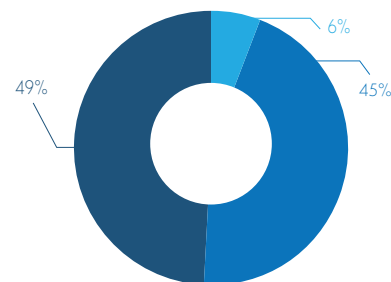


- NS-NC
- No se determinan
- Se determinan

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

Asimismo, de entre los que sí los determinan, un mayoritario 49% afirmó que lo hace sin un proceso formal preestablecido, sino que de acuerdo al trabajo diario y a lo que los funcionarios transmitan a sus jefaturas. Otro 45% afirmó que lo hace a través del comité paritario con un protocolo de por medio, mientras que un 7% lo hace mediante un proceso en el que se involucra a todos los estamentos y calidades jurídicas de funcionarios.

¿Cómo se determinan las condiciones del lugar de trabajo que afectan al bienestar de funcionarios y funcionarias de la Municipalidad?



- Mediante un proceso en que participan todas las personas de la Municipalidad
- El Comité Paritario identifica las condiciones sanitarias y ambientales que afectan la operación de la Municipalidad
- De acuerdo al trabajo diario, cada persona que identifica algún problema se lo da a conocer a su jefatura

Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

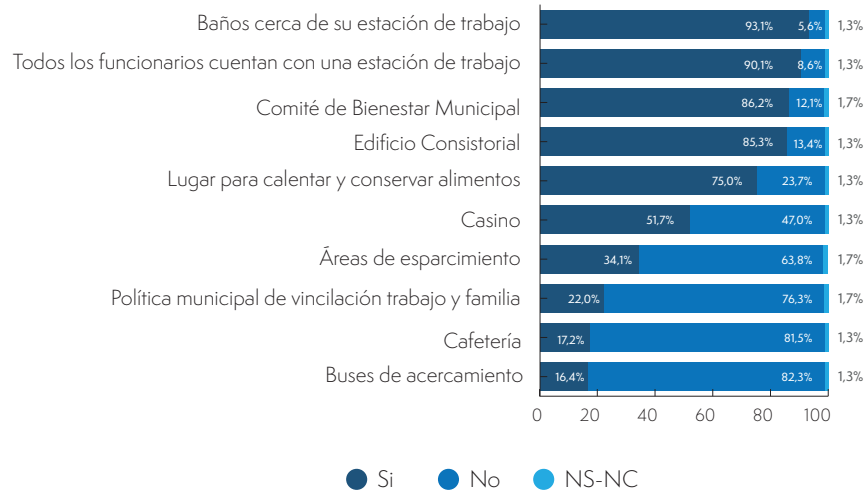
Para complementar todo lo anterior se interrogó a los municipios sobre otros factores relevantes para el bienestar y la calidad de vida laboral de sus funcionarios.

En relación a estos aspectos, queda en evidencia que están mayoritariamente cubiertos algunos básicos como la disponibilidad de baños, de estaciones de trabajo y de un lugar para conservar y calentar alimentos como también la existencia de un comité de bienestar.

Otros aspectos como la disponibilidad de un casino y de una cafetería o de buses de acercamiento, se entiende que sean menores porque no todos los municipios tienen un tamaño tal o ciertas condiciones que lo ameriten.

De todos modos, lo que se puede considerar particularmente preocupante es que no sea tan mayoritaria, como se esperaría, la cantidad de municipios que disponen de áreas de esparcimiento y de una política de vinculación entre el trabajo y la familia.

¿Quiénes participan en la toma de decisiones respecto a qué hacer luego de medir el clima laboral?



● Si ● No ● NS-NC

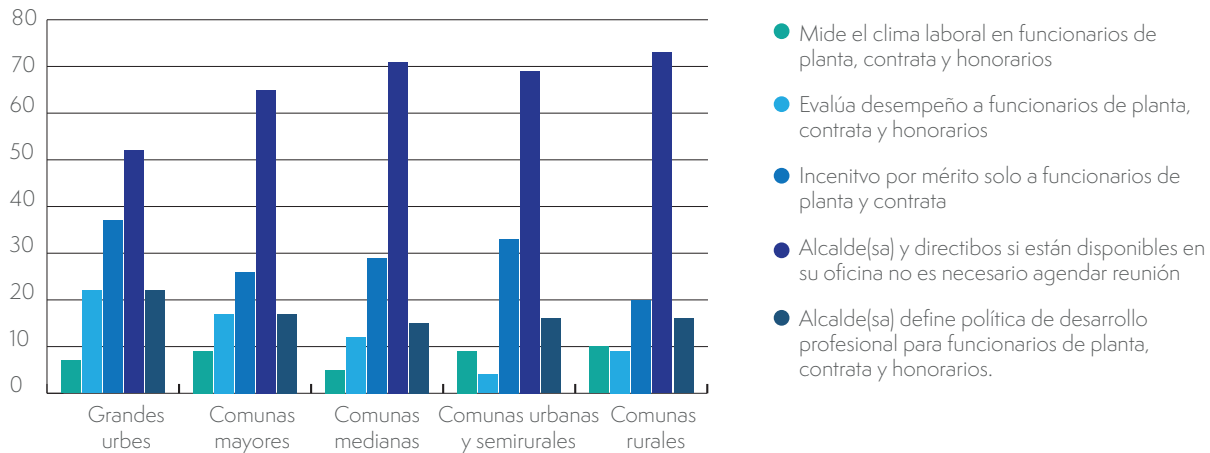
Fuente: Elaboración propia AMUCH 2017

La calidad de vida laboral en relación a la heterogeneidad de los municipios

Las comunas del país son heterogéneas. Las hay de gran tamaño y otras pequeñas, poco pobladas y muy pobladas, geográficamente distantes y otras que son ciudades capitales, algunas urbanizadas y de un alto desarrollo y otras rurales con un desarrollo escaso. Y en el caso de sus municipios las diferencias también son evidentes. En efecto, habrá grandes, medianos y pequeños en infraestructura, en cantidad de funcionarios, en disponibilidad de recursos, en la capacidad para generar ingresos, entre otras diferencias que se podrían señalar.

Para advertir si habría una relación de causalidad entre estos factores y parte de los aspectos anteriormente graficados sobre la calidad de vida laboral en los municipios, se desagregaron algunos de estos últimos a partir de una tipología de comunas que emplea la SUBDERE y que las clasifica en función de su nivel de urbanización y de su grado de desarrollo.

Aspectos de la calidad de vida laboral en los municipios según tipología de comunas SUBDERE



En prácticamente los cinco tipos es mayoritaria y transversal la cantidad de municipios que disponen de un canal de comunicación directa entre los funcionarios y las autoridades, especialmente en municipios de comunas rurales, seguramente porque es menor la dotación de personal en comparación a los municipios de las grandes ciudades.

Lo que tampoco varía mucho en función de la clasificación son los incentivos al mérito para funcionarios de planta y

contrata, así como la evaluación de desempeño a funcionarios de todas las calidades jurídicas.

Pero lo que sí se podría considerar eventualmente relacionado con los tipos de comunas es la cantidad de municipios que miden su clima laboral, puesto que lo hacen mayoritariamente aquellos que pertenecen a comunas más grandes y desarrolladas.



Recomendación:

Es necesario promover políticas que apunten a mejorar la calidad de vida laboral en los municipios, acorde a los sistemas de calidad de vida laboral que imperan en el mundo y que logre conciliar los intereses individuales o psicológicos de los funcionarios con la perspectiva organizacional.

De esta manera, se podrán integrar las áreas de salud laboral, las necesidades familiares y económicas, las necesidades sociales, de estima y reconocimiento, de actualización, conocimientos y las estéticas relacionadas con la creatividad en el trabajo y creatividad personal.

Todas estas dimensiones son esenciales para avanzar hacia un concepto de calidad de vida laboral en los municipios que reconozca a sus funcionarios y que les permite a éstos alcanzar un equilibrio entre sus vida personal y las labores que éstos ejercen.



Capítulo IV

La gestión del cambio
como desafío



Los municipios en un contexto de cambios

El cambio es el paradigma central de nuestra era y se expresa en irrupciones tecnológicas que transforman las relaciones sociales, en el debilitamiento de estructuras organizacionales rígidas, en la volatilidad de los mercados y la constante situación de incertidumbre asociada a ello, como también en la necesidad de potenciar cada vez más la innovación para precisamente saber sobrellevar todos estas transformaciones.



Esta necesidad de cambio en los municipios no es casual, por el contrario, si se asume que éstos son las instituciones más cercanas a los ciudadanos, entonces son mayores las exigencias de tener que adaptarse para satisfacer debidamente sus necesidades

Esta coyuntura le estaría significando actualmente a las organizaciones, y en esto cabe considerar a los municipios, el desafío de potenciar una gestión abierta al cambio, forjando para ello una nueva cultura organizacional, con una mirada innovadora sobre el desarrollo y la formación de las personas, aprovechando además todo el potencial de las nuevas tecnologías para actuar más eficazmente.

A partir de esto, el trabajo que efectúen las organizaciones en sus áreas de recursos humanos es, a todas luces, fundamental. Y en el caso específico de los municipios, este trabajo requiere hacer frente, por un lado, a condiciones estructurales poco propicias atendiendo a que las áreas de recursos humanos en los municipios muchas veces ocupan un lugar secundario en el esquema organizacional y, por otro lado, está un aspecto que se podría considerar transversal a la cultura organizacional de la gran mayoría de ellos y que tiene que ver con un grado importante de resistencia al cambio entre sus funcionarios.

Esta necesidad de cambio en los municipios no es casual, por el contrario, si se asume que éstos son las instituciones más cercanas a los ciudadanos, entonces son mayores las

exigencias de tener que adaptarse para satisfacer debidamente sus necesidades, algo que, por cierto, ya están haciendo a propósito de la implementación de la ley N°20.922 de plantas municipales.

La gestión del cambio es entonces una valiosa herramienta para las organizaciones, pues posee un alto grado de pertinencia en épocas de crisis, debido a que posibilita la toma de decisiones interconectadas entre sí. Pero su puesta en práctica es compleja y requiere de tiempo, cooperación, comunicación, liderazgo y una visión de futuro, y para todo ello la formación es clave.

Formación y capacitación para el cambio

La gestión para el cambio y los desafíos que ésta supone no son una tarea sencilla para las organizaciones. “La mayoría de las personas frente a los cambios oponen una fuerte resistencia. Muchas veces, inconscientemente, se niegan a variar sus valores personales e incluso los valores establecidos en su organización. Esta fuerte resistencia se debe a la desconfianza que producen los cambios en general. Esto las condiciona y no les permite actuar frente a las diversas situaciones con plena autonomía y seguridad personal” (González y Tarrago, 2008, p.6).



La gestión para el cambio y los desafíos que ésta supone no son una tarea sencilla para las organizaciones.

Para romper esta barrera de resistencia al cambio, es clave sin duda la formación y capacitación y la razón de ello es que “una gran arma en el cambio de actitudes porque, poco a poco, incide en la mentalidad de las personas, las desarrolla, les abre nuevos



Para romper esta barrera de resistencia al cambio, es clave sin duda la formación y capacitación

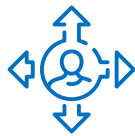
horizontes y les permite sentirse seguros y afrontar con firmeza el futuro” (González y Tarrago, 2008, p.8).

Ahora bien, la necesidad de formación no tiene que ver solo con transmisión de conocimientos y desarrollo de habilidades. En la actualidad se ha tornado imprescindible el desarrollo de habilidades de autogestión, emprendimiento, comunicación, empatía y asertividad, todo lo que se podría englobar en el concepto de inteligencia emocional; concepto que es un atributo prioritario en la formación y capacitación debido a que es la base para lograr trabajar de forma colaborativa, sabiendo abordar los conflictos, manejar la incertidumbre y las presiones propias de las exigencias laborales actuales.

Para el caso específico del sector municipal, Chacón (2016) plantea que las competencias que deben poseer los funcionarios municipales para lograr efectuar una gestión innovadora serían las siguientes:

- Creatividad e innovación.
- Pensamiento crítico, global y transcultural.
- Capacidad de trabajar en equipo.
- Habilidades comunicacionales, de liderazgo y gestión de las emociones.
- Manejo intensivo de las nuevas tecnologías de la innovación.

No obstante, para avanzar en esta materia en el sector municipal se requiere resolver algunos aspectos importantes. Anteriormente, se advirtió lo problemático que puede llegar a ser el que en los últimos años esté disminuyendo. Pero a esto habría que agregar también otras deficiencias como, por ejemplo, el erróneo diseño en las capacitaciones, dado que suelen tornarse muy expositivas y, por lo tanto, no consideran los diferentes estilos de aprendizaje.



Para avanzar en esta materia en el sector municipal se requiere resolver algunos aspectos importantes

Del mismo modo, es necesario que las capacitaciones no se efectúen fuera del horario de trabajo, para que así el compromiso y la motivación no se vean afectadas pues, como se indicó previamente, la dificultad que existe en la actualidad de equilibrar vida personal y trabajo conlleva que muchos funcionarios desestimen las posibilidades de formación y capacitación en pos de privilegiar otros intereses y necesidades.

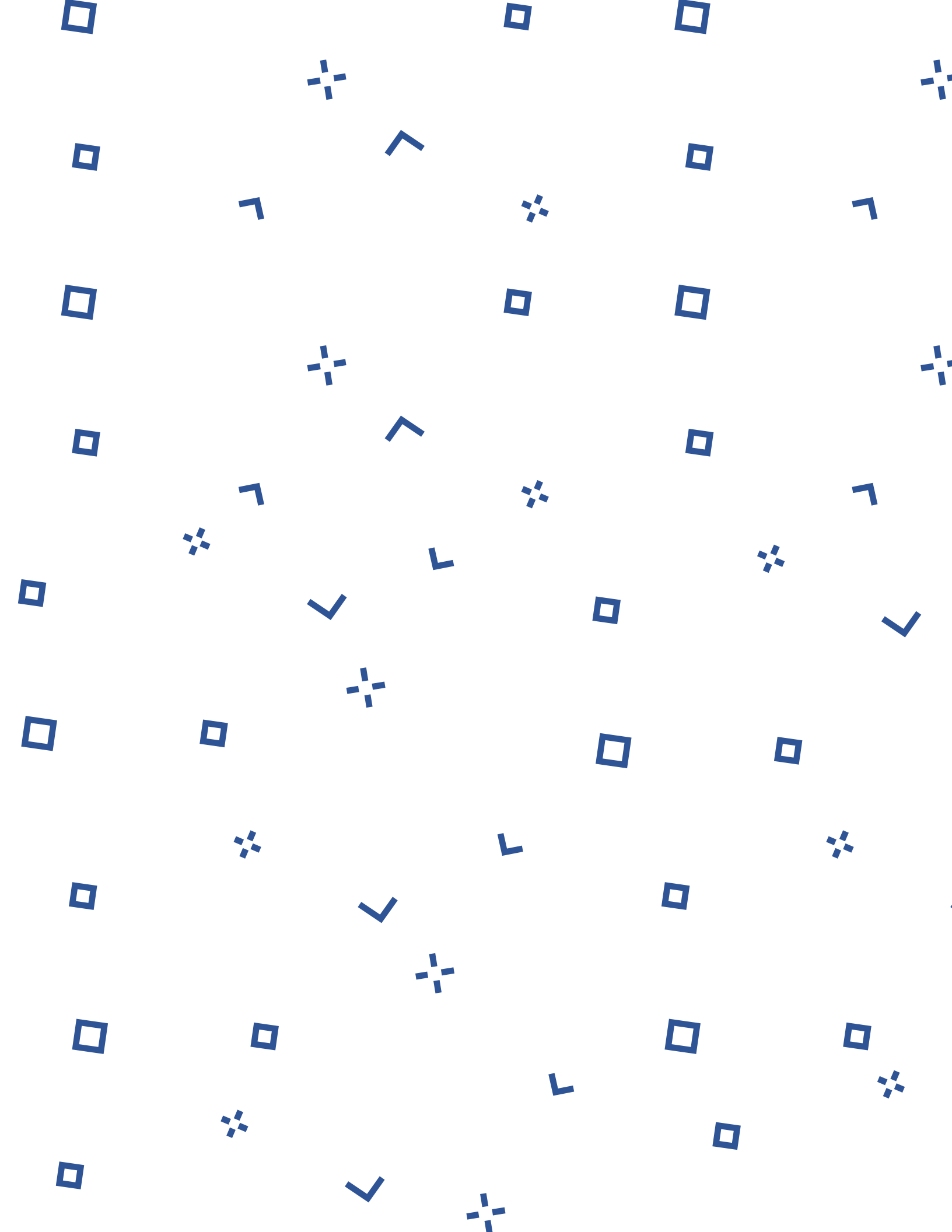


Recomendación:

La gestión del cambio es, sin dudas, el principal desafío de las organizaciones en un mundo que está en constantes y rápidas transformaciones. En este marco, emergen nuevas necesidades ciudadanas y, al mismo tiempo, emergen también nuevas tecnologías que efectivamente podría facilitar la gestión de dichas necesidades.

Para adaptarse a este escenario, resulta fundamental entonces que los municipios dispongan de una nueva estructura que les permita ir adaptándose a la velocidad de estos cambios.

Para todo es clave una formación y capacitación que incursiones en modelos de gestión más innovadores y que aprovechen más efectivamente los recursos y los potenciales beneficios de la tecnología.



Capítulo IV

Conclusiones y síntesis de propuestas de mejora



Potenciar la gestión de los recursos humanos en los municipios es, ciertamente, una tarea compleja. En su estructura interna, las labores vinculadas a esta materia, por lo general, se llevan a cabo al alero de la Dirección de Administración y Finanzas. Esta dependencia supone combinar labores de gestión de personas con otras relativas a la gestión de finanzas.

Tal combinación a priori no es problemática, pero en la práctica sí lo es si se tiene en cuenta que, en muchos casos, cuando se trata de municipios con una unidad de recursos humanos de tamaño menor, sus pocos funcionarios concentran sus esfuerzos mayoritariamente en la gestión y administración de finanzas, invisibilizando la gestión de personas; gestión que se desplaza a un lugar secundario, reduciéndose básicamente a cumplir con los estándares mínimo que exige la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y otras normativas asociadas a esta materia.

Justamente, para revertir esta situación es que la ley N°20.922 de plantas municipales se planteó con el propósito de asignarle un lugar relevante a la gestión y administración de los recursos humanos y es de esperar que con los años esta medida surta efecto. Porque hasta ahora aquellos municipios que sí han podido implementar medidas para potenciar su gestión de recursos humanos, por lo general, son municipios excepcionales y la mayoría de ellos de comunas grandes y que disponen de suficientes ingresos, más allá de los que se les asignan vía transferencias.

Además de esto, otro factor que eventualmente agrega más complejidad a la gestión de los recursos humanos en los municipios corresponde un factor que se podría denominar político. Y es que, en algunos casos, puede haber cierto recelo por parte de las autoridades municipales en otorgar más espacio al lugar que ocupan los funcionarios en la estructura jerárquica y en la toma de decisiones, porque eso supondría debilitar el poder de mando que como autoridades poseen. Lo que, ciertamente, es una muestra

más de que la resistencia al cambio dentro de la cultura organizacional municipal es un factor que está extendido de manera transversal.

A partir de lo planteado en los capítulos precedentes, AMUCH cree fundamental implementar una serie de medidas de diversa índole y alcance, en vistas de fortalecer la gestión de los recursos humanos en los municipios.

Estas propuestas que se describen a continuación, ciertamente, requieren de un trabajo interrelacionado entre instituciones de gobierno, de educación superior, del sector privado, entre muchas otras, todo en vistas de aunar objetivos y diseñar estrategias mancomunadas a corto, mediano y largo plazo.

Desde el ámbito de la política pública sería bueno incidir, a nivel de gobierno central, en un mayor apoyo y contribución a la formación del capital humano y a la atracción y fortalecimiento de él en zonas y comunas de mayor rezago.

Igualmente, es de esperar promover políticas que apunten a mejorar la calidad de vida laboral, puesto que es un elemento principal de las tendencias actuales en materia de capital humano. Al respecto, es innegable en este punto que los municipios despliegan importantes y positivos esfuerzos a pesar de contar con escasos recursos, pero todavía se mantienen falencias como las que se describieron a lo largo del informe.

Asimismo, resulta conveniente implementar un conjunto de programas técnicos y universitarios que estén dentro de una estrategia formal de formación municipal en áreas clave del municipio, ya que esto permitirá un desarrollo y fortalecimiento de la gestión municipal.

En esto la SUBDERE es la entidad líder para crear un ambicioso plan nacional destinado a la formación entregada por instituciones formativas, técnicas y profesionales, todas



apuntando a la modernización municipal. En relación a este punto, cabe generar entonces un “Plan Nacional de Formación de Capital Humano Municipal”, liderado por la SUBDERE, pero también con una visión estratégica que podría aportar AMUCH, con el fin de generar primero un marco conceptual que reduzca brechas, y luego procesos de trabajo concretos que logren resultados en base a indicadores adaptados a la realidad de los municipios, en concordancia con la garantía en la provisión de servicios municipales a los ciudadanos.

En lo que respecta a la Academia de Capacitación de la SUBDERE, se requiere una promoción más efectiva de sus planes y propósitos, estando conectados estos con el relato de modernización municipal que se desea impulsar para los próximos años en el marco de la ley N°20.922 de plantas municipales.

Mediante un análisis de datos y antecedentes solicitados por AMUCH vía transparencia a SUBDERE, se evidenció que la mayor cantidad de funcionarios municipales que han cursado en la Academia provienen de comunas grandes y que son, principalmente, capitales regionales o comunas con características que dan cuenta de un nivel de desarrollo y urbanización más avanzado. Por lo mismo, es fundamental apostar por potenciar la formación de funcionarios que se desempeñan en municipios que disponen de menos recursos y que están más aisladas respecto de los principales centros de formación profesionales o técnicos.

Sumado a lo anterior, es necesario reevaluar la pertinencia de algunos programas que la Academia financia actualmente, considerando que pueden ser poco eficientes y efectivos a la hora de potenciar la gestión municipal. En particular, carreras profesionales largas y no necesariamente en sintonía con las necesidades del municipalismo del siglo XXI y funcionarios municipales con muchos años de servicio que

puedan estar próximos a su retiro. Además, es necesario revisar las mallas curriculares en vistas de asegurar que éstas estén alineadas efectivamente con la labor que ejecutan los municipios y con el conocimiento y las herramientas que se necesitan para ello.

También otro desafío más es conectar a la Academia con las universidades más allá de la actual oferta, apostando por la investigación, el debate público y la vinculación con el medio que se espera pueda aportar al desarrollo local. En relación a esto, resulta necesario entonces promover políticas más eficaces en materia de desarrollo económico local, particularmente en comunas que todavía no tienen las condiciones para atraer y retener capital humano avanzado.

Para terminar, cabe afirmar que las mejoras en el capital humano pasan por una nueva comprensión del recurso humano municipal con una visión innovadora. Hay un gran espacio para avanzar en mejorar los niveles de calidad de vida laboral de los municipios en el país dando mayor relevancia a departamentos o direcciones de recursos humanos, transformándolos en instancias de gestión del personal en todas las dimensiones propias de la vida laboral de los funcionarios.

Bibliografía

AMUCH (2016). Informe Nacional de Capital Municipal. Disponible en: <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/Capital-Humano.pdf>

Bertranou, F. y Astorga, R. (2017). Chile: Desafíos de la productividad y el mundo laboral. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_549576/lang--es/index.htm

Chacón, A. (2016). "Desafíos del Nuevo Municipalismo". En: Un Nuevo Municipio para Chile. Bases para una Nueva Institucionalidad. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Dirección de Presupuestos (2018). Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central. Gobierno de Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-171105_doc_.pdf

Dirección de Presupuestos (2017). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016. Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html>

Escuela de Gobierno Local (2016). Miradas en torno a la nueva ley de plantas municipales. Disponible en: http://escueladegobiernolocal.cl/sites/default/files/estudios/miradas_plantas_municipales.pdf

Foro Económico Mundial (2017). Informe Global de Capital Humano. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-human-capital-report-2017/dataexplorer/>

González, M. y Tarragó, C. (2008). Capacitación para el cambio. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v17n4/aci02408.pdf>

Granados, I. (2011). "Calidad de vida laboral: historia, dimensiones y beneficios". En: Revista de Investigación en Psicología, Volumen 14, N°2. Disponible en: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ripsi/v14n2/a14.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2015). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Gobierno de Chile. Disponible en: http://observatorio.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php

Neira, F. y Rojas A. (2016). "Trabajadores a honorarios. La Municipalidad como transgresor del orden público laboral". En Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Volumen 7, N°1, 2016. Pp. 53-83. Disponible en: <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/42441/44518>

Rubilar, Juan A. (2016). Análisis de la contratación municipal a honorarios: Caracterización de funcionarios y aproximaciones para una discusión en torno a una política de normalización laboral en el marco de la nueva ley 20.922. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/141322/Analisis-de-la-contratacion-municipal-a-honorarios-caracterizacion-de-funcionarios-y-aproximaciones-para-una-discusion.pdf?sequence=1>

SUBDERE - OCDE (2017). Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Disponible en: <http://ocde.subdere.gov.cl/assets/files/presentaciones/Lanzamiento%20Oficial%20%20Joaquim%20Oliveira.pdf>



AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Informe de
Capital Humano

Municipal
2018

The logo for AMUCH (Asociación de Municipalidades de Chile) features the acronym 'AMUCH' in a bold, blue, sans-serif font. Below it, the full name 'ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DE CHILE' is written in a smaller, black, all-caps font.

AMUCH
ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Informe de
Capital Humano
Municipal
2018

