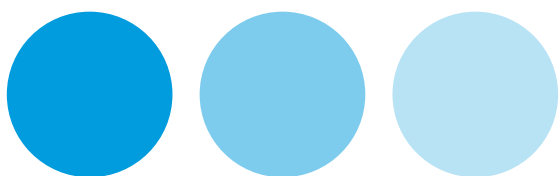


# INFORME NACIONAL DE CAPITAL HUMANO MUNICIPAL

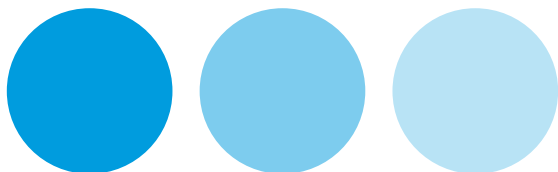
*Funcionarios, profesionalización  
y capacitación en los municipios de Chile*

Octubre 2016





## SÍNTESIS DE RESULTADOS



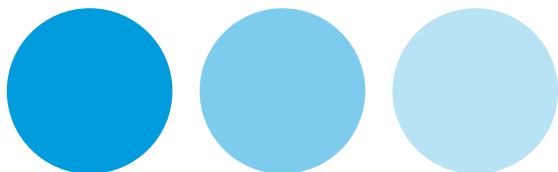
- ❖ Del total de 88.629 trabajadores municipales, el 56% son trabajadores a honorarios, el 14% a contrata y el 30% están en calidad de planta. Lo que muestra un fenómeno evidente de la administración pública local: el establecimiento de cuadros profesionales paralelos o complementarios al personal de planta para la ejecución de funciones cotidianas y emergentes de las municipalidades.
- ❖ En el sector municipal chileno hay un 44% de participación femenina, lo que está bajo el 57% de misma participación en el nivel central. Evidenciando una falencia importante en este ítem.
- ❖ El 80% de los municipios chilenos tiene menos de 250 trabajadores promedio. Sin embargo, hay municipalidades que tienen más de 3.000 funcionarios. Lo que revela la alta heterogeneidad del sistema municipal en cuanto a sus trabajadores.
- ❖ Según los datos actuales hay un 29,36% de profesionalización en el sector municipal, levemente mayor que el 29,1% del año 2014. Confirmando una tendencia al alza en los últimos seis años, aunque de muy lento avance.
- ❖ A nivel comunal, hay casos con extrema baja de personal profesional, como por ejemplo Caldera (2,38%), Papudo (4,35%), Cisnes (5,26%); en cambio, comunas como Juan Fernández (60%), Camarones (60%), San Antonio (61,89%) y Alhué (67,65%) tienen los mayores niveles de profesionalización municipal.
- ❖ Se puede apreciar que las tres regiones con mayor nivel de profesionalización municipal son Arica, Tarapacá y Aysén, con 37,9%, 36,7% y 35,0% respectivamente. En tanto, las dos regiones con más bajo nivel de profesionalización municipal son la Región de Atacama con 20% y de Valparaíso con 25,9%.
- ❖ Se constata que los niveles de Gastos en capacitación, según el gasto en personal, ha ido subiendo desde el año 2010 hasta la actualidad, aunque muy levemente. El porcentaje de Gastos en Capacitación, sobre el gasto total promedio en

personal, era de 0,456% en 2010, y ha ido en gradual aumento hasta 2015, año en que este indicador llegó a 0,628%.

- ❖ El gasto en capacitación municipal no sigue una regla única. Hay diversos tipos de municipios presentes en los primeros y en los últimos lugares: hay municipios pequeños que poseen el más escaso gasto en capacitación, según el gasto en personal, como Huasco o Quinta de Tilcoco, pero también comunas más grandes como Renca o Cerrillos, éstas últimas metropolitanas y de alta población. Entre los municipios que más gastan en capacitación para sus funcionarios están Temuco, Vitacura, Puchuncaví, Lago Ranco, Pumanque, Vilcún y La Cruz.
- ❖ De igual manera, se aprecia que la participación de gastos en capacitación de los municipios, sobre los ingresos totales (descontadas las transferencias), es decir, en otra forma de ver misma materia de la capacitación, es muy exigua, para el año 2015 fue de 0,230%, prácticamente igual al 0,229% del año 2014. Como permanentemente ha sido, menos de un peso, de los 100 que tiene un municipio, lo gasta en capacitación.
- ❖ La nueva ley de Plantas Municipales se espera que pueda aportar a la reducción de algunas asimetrías observadas entre los municipios. Por ejemplo, Camiña o Cochrane cuentan con menos de 10 funcionarios, pero todos son de planta, mientras que Maipú registra alrededor de 2.900 funcionarios, sin embargo, éstos son a contrata u honorarios (de sus 3.409 trabajadores). Este ejemplo revela las diferencias entre los municipios de Chile para funciones y tareas que son concebidas como unitarias y uniformes, incluso por otros niveles de gobierno. Se trata entonces de una asimetría en la gestión de sus recursos humanos.
- ❖ También es de esperar que la nueva ley de Plantas Municipales pueda corregir el nivel de profesionalización municipal. Con esta ley se aspira 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.



## INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL INFORME



**La reciente promulgación de la ley N°20.922 sobre Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal, sin duda, significará el inicio de una nueva era en la gestión municipal considerando que desde hacía más de dos décadas que no se legislaba sobre esta materia.** Con esta nueva ley alcaldes y concejales tendrán la facultad de (re)definir sus plantas y (re)organizar sus recursos humanos, todo ello apuntando al objetivo superior de mejorar la gestión misma de los municipios. Evidentemente, esta nueva ley ha generado muchas expectativas en el mundo municipal, y es que para nadie ha sido indiferente la serie de mejoras que se prevén.

Para aportar a la comprensión de los nuevos cambios que se avecinan tras la promulgación de esta nueva ley, la Escuela de Gobierno Local publicó en el mes de mayo un documento titulado *Miradas en Torno a la Nueva ley de Plantas Municipales*. En él se plasmaron una serie de aspectos que se pueden considerar fundamentales para que esta ley cumpla con su propósito de hacer de los municipios instituciones más modernas y eficaces. Además de eso, se pusieron de relieve aquellos factores críticos que eventualmente podrían condicionar el propósito de esta iniciativa. En efecto, este documento permitió entregar una primera señal de alerta sobre cuán compleja podría llegar a ser la puesta en práctica de esta nueva ley considerando que entre los municipios existen una serie de brechas, especialmente geográficas, económicas y de capital humano que, de alguna u otra manera, terminarían por determinar el éxito para algunos municipios o el posible fracaso para otros en la tarea de implementar las mejoras previstas.

Con el fin de seguir aportando a este debate, la Escuela de Gobierno Local en conjunto con la Asociación de Municipalidades de Chile han decidido publicar por segundo año consecutivo el presente Informe de Capital Humano Municipal.

Este informe contiene un análisis sobre la situación actual del capital humano que desarrolla labores en los municipios de Chile, y su objetivo es dar a conocer el nivel actual de profesionalización municipal y el nivel de gastos en capacitación, y también ofrecer una comparación con los resultados de este mismo informe publicado en 2015, y también desde 2008 inclusive. Todo esto para cada uno de los 345 municipios chilenos, estableciendo incluso comparaciones tanto a nivel regional como a nivel nacional.

Actualmente, son muchos los municipios del país que están trabajando en la implementación de esta nueva ley de plantas municipales, por lo mismo, como Escuela de Gobierno Local y como AMUCH creemos que es de suma importancia conocer más sobre el capital humano municipal del país porque, en primer lugar, con esto se podrá apreciar aún con mayor claridad las significativas brechas que existen entre los municipios respecto de la formación de sus funcionarios; y en segundo lugar, porque a partir de esto se podrá constatar qué municipios se verán enfrentados a más o menores dificultades en la labor de (re)definir y (re)organizar sus recursos humanos conforme lo indica la nueva ley.

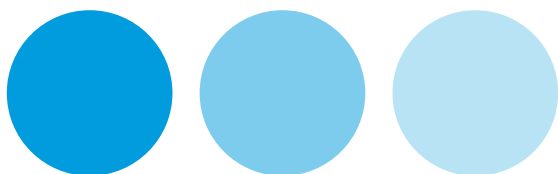
## RECOMENDACIÓN

### ***AMPLIAR LA COMPRENSIÓN DEL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL***

Se necesita ampliar la comprensión sobre lo que se entiende por capital humano, lo que está muy relacionado también con la necesidad de plantear una nueva perspectiva en torno a la calidad de vida laboral de los funcionarios municipales. Cuando se trata de pensar en un futuro próspero para la gestión municipal, no basta sólo con ofrecer a sus funcionarios más posibilidades de formación y perfeccionamiento, ni tampoco de aumentarles la cantidad de incentivos para desarrollar mejoras en sus desempeños, sino que se necesita además proponer mejoras en aspectos como el ambiente laboral, el clima organizacional, también desarrollar acciones de conciliación de las responsabilidades laborales con obligaciones familiares, pensar en sistemas de información para la toma de decisiones, fortalecer y revalorizar públicamente el rol del funcionario público, entre muchos otros aspectos más.



## DIMENSIONES DE ESTUDIO



Con el propósito de cumplir con el objetivo antes enunciado, el presente estudio analizará en detalle las siguientes 4 dimensiones:

**1. LA CALIDAD DE FUNCIONARIOS:**

En términos de planta, contrata y honorarios; de nivel nacional y municipal

**2. PROFESIONALIZACIÓN MUNICIPAL:**

El nivel de profesionalización municipal: comunal, regional y nacional.

Estudiando el porcentaje de profesionalización por cada una de las municipalidades y estableciendo un ranking de nivel nacional.

**3. EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA:**

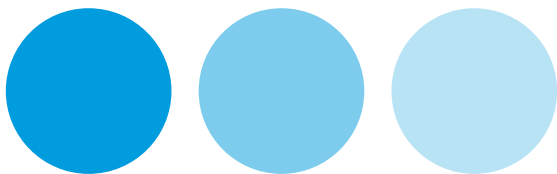
De nivel comunal y nacional, y también comparado con el sistema de gobierno central.

**4. GASTOS EN CAPACITACIÓN:**

El nivel de gastos en capacitación de los municipios de Chile para su personal municipal: comunal, regional y nacional. Según su Ingresos Totales (descontadas las transferencias) y según el Gasto Total en Personal. Ambas variables obtenidas directamente de SINIM de la SUBDERE.

Todo lo anterior en el **marco de una discusión y análisis respecto** de los resultados obtenidos y la actual literatura referida a formación y mejoramiento del capital humano calificado para el sistema municipal chileno. Como también mediante la entrega de propuestas y reflexiones de una **política pública nacional** que pueda contribuir en este ámbito.

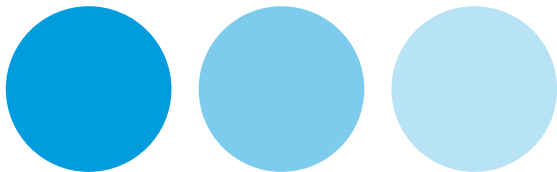
METODOLOGÍA



Para el cumplimiento del objetivo de analizar la situación actual del capital humano que desarrolla labores en los municipios de Chile se utilizaron los datos disponibles en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), dependiente de la SUBDERE, para cada uno de los 345 municipios chilenos.

Toda la información corresponde al año 2015, y si responde a años anteriores es indicada en el momento. Esta es la información vigente, oficial, disponible y comparable para todo el territorio nacional.

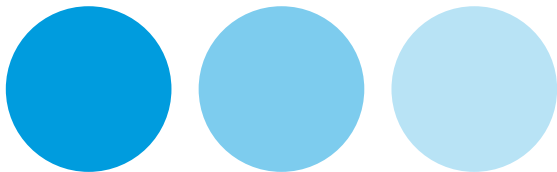
CONCEPTOS UTILIZADOS



Con el propósito de cumplir con el objetivo antes enunciado, el presente estudio utiliza conceptos que necesitan una adecuada comprensión, es por lo tanto que seguimos los indicadores propuestos por el mismo Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la SUBDERE, lo que facilita completamente el análisis:

- a) **Nivel de Profesionalización:** a mayor porcentaje del indicador, mayor proporción de profesionales existen en el municipio. Este indicador permite conocer el porcentaje de recursos humanos con calificación de profesionales en el municipio. Cabe destacar que considera a funcionarios hombres y mujeres en calidad de planta y contrata para el año 2015 y anteriores. No incorpora a trabajadores a honorarios.
- b) **Participación femenina:** A mayor valor del indicador, mayor proporción de los funcionarios son de sexo femenino. Esto permite saber el porcentaje de personal de sexo femenino que posee el municipio, para determinar la composición por sexo de los funcionarios.
- c) **Participación de Gastos en Capacitación sobre Ingresos Totales (descontadas las transferencias):** a mayor valor del indicador, mayor participación en gastos en capacitación a los funcionarios municipales. Este indicador permite conocer el porcentaje que representa el gasto en "capacitación" sobre los ingresos totales, descontadas las transferencias.
- d) **Participación de Gastos en Capacitación sobre el Gasto Total en Personal:** a mayor valor del indicador, mayor es el gasto en capacitación en relación al gasto en personal (subtítulo 21). Este indicador permite conocer el porcentaje que representa el gasto en "capacitación" sobre el gasto en personal. Cabe señalar que considera los Cursos de Capacitación tomados por el municipio.

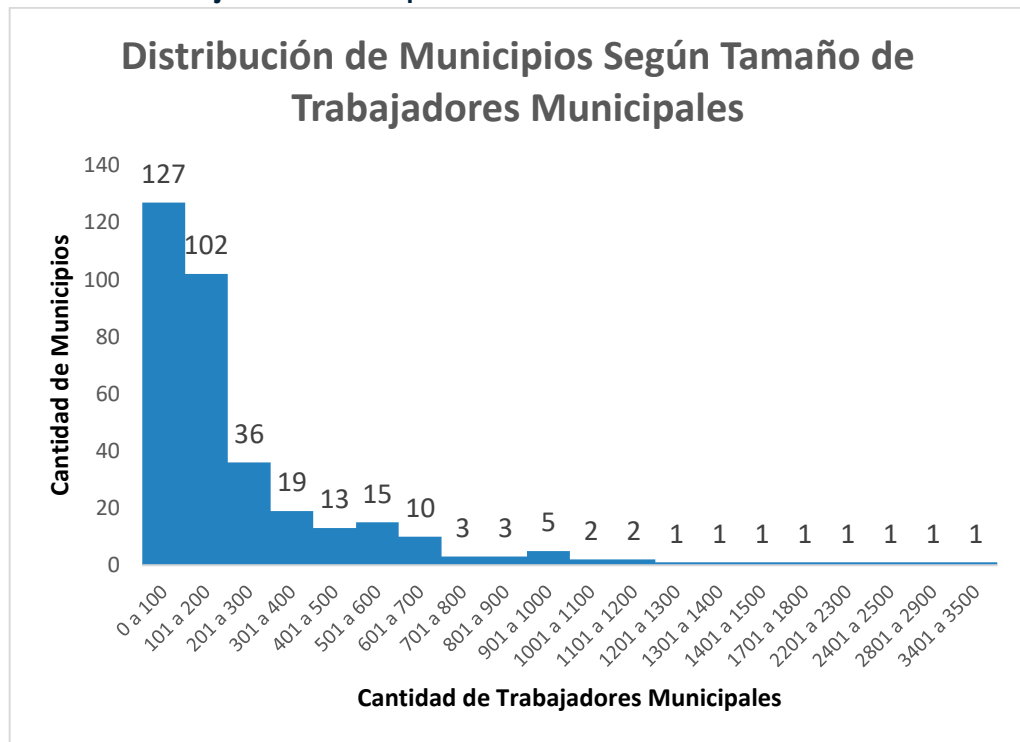
ANÁLISIS DE RESULTADOS



## 1) CAPITAL HUMANO MUNICIPAL

En el año 2015, en los municipios chilenos hay un total de 88.629 trabajadores, que se distribuyen en cantidades disímil en la totalidad de municipios en el país. Esta es una primera señal de advertencia al observar los recursos humanos municipales. Puesto que por ejemplo, en el año 2015 el municipio con menos trabajadores fue Lago Verde con apenas 15 personas<sup>1</sup>, mientras el municipio con más trabajadores fue Maipú con 3.409 personas. El siguiente gráfico muestra la distribución de todas las municipalidades chilenas según la cantidad de trabajadores.

**Gráfico 1. Trabajadores municipales**



Fuente: Elaboración propia

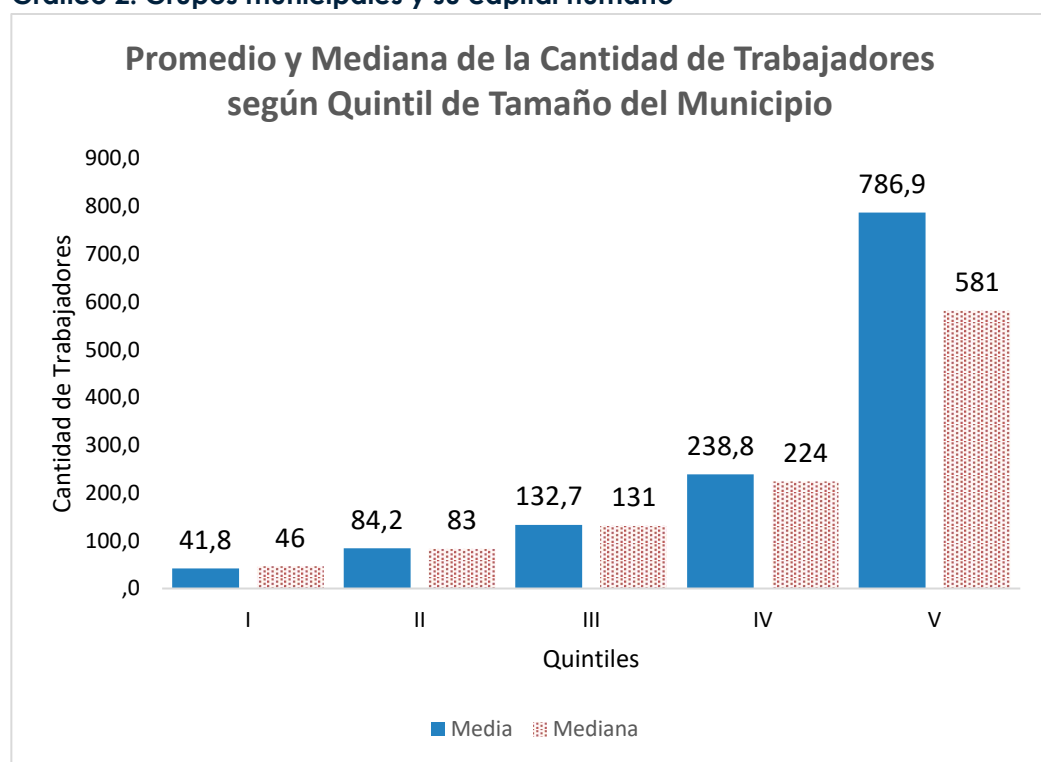
Frente a la interrogante, ¿Cuántos trabajadores posee un municipio en Chile?, es posible indicar, a la luz del gráfico anterior, que la gran mayoría de las municipalidades posee tamaños menores a 500

<sup>1</sup> Al momento del estudio el municipio de Juan Fernández tiene información no recepcionada por SINIM.

trabajadores. 127 municipalidades poseen menos de 100 trabajadores. En tanto, 102 municipalidades tienen entre 101 y 200 funcionarios. Igualmente, un número muy pequeño está sobre los 700 trabajadores, cinco municipalidades están entre 901 y 1000 funcionarios, llegando incluso sobre 3.000 funcionarios, como Maipú.

Ahora bien, para observar de mejor manera esta realidad dispar, se han construido Quintiles de Municipios (es decir, cinco grupos de municipios con el mismo número de elementos), de acuerdo al número de trabajadores declarados. Como se suponía, dichos grupos profundizan la realidad municipal dispar antes señalada. Para el detalle véase el siguiente gráfico.

**Gráfico 2. Grupos municipales y su capital humano**



Fuente: Elaboración propia

Los tres primeros grupos de municipios (60% de los casos) son bastante homogéneos con respecto al número de trabajadores al interior de ellos.

- El primer grupo, que representa a los municipios más pequeños, tienen un promedio de 42 trabajadores en total (quintil I).
- En el segundo grupo tiene un promedio de 84 trabajadores (quintil II).
- Por último, el tercer grupo tiene un promedio de 132 trabajadores en total (quintil III).

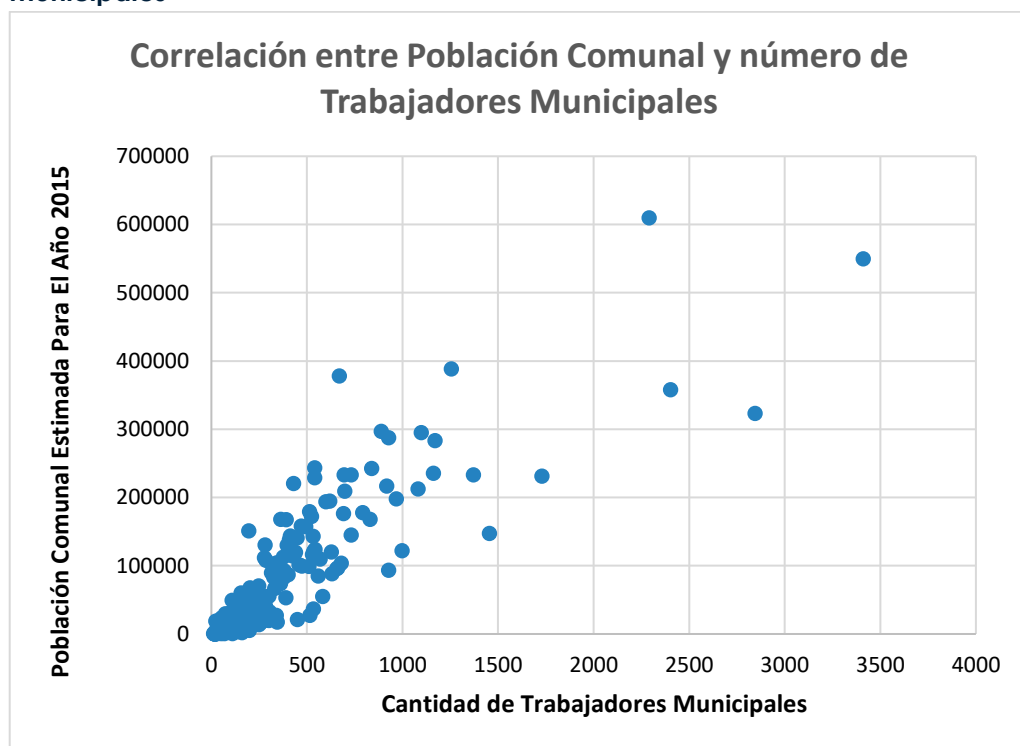
En el 40% restante de los municipios (es decir, grupos 4 y 5 de municipios), existe una mayor dispersión de valores según el número de trabajadores, al interior de cada grupo.

- Específicamente, el cuarto grupo posee un promedio de 239 trabajadores total (quintil IV).
- El quinto grupo, es el grupo más diverso, con un promedio de 786 trabajadores total (quintil V).

En suma, considerando los primeros cuatro grupos municipales, se puede estimar que el 80% de los municipios chilenos tiene menos de 250 trabajadores promedio. Solo el quinto grupo poseen mayor números de funcionarios.

Por otra parte, al relacionar el “número de trabajadores” de cada municipio con el “número de población” de cada comuna, observamos una alta correlación entre ambos conceptos (Correlación de Pearson 0,879). Sin embargo, al relacionar el total de población con el total de funcionarios (Planta y a Contrata) este valor es disminuye (0,785), aunque sigue siendo alto.

**Gráfico 3. Correlación población y número de trabajadores municipales**



Fuente: Elaboración propia

Este hecho confirma el supuesto de la relación que tienen un municipio con alto número de funcionarios con una comuna a la que servir y dirigir sus programas y proyectos, también de mayor población. Este punto muestra una **tensión entre las dotaciones municipales y el aumento de la población**, que probablemente la nueva ley de modificación de plantas pueda ayudar a paliar, al menos parcialmente.

## RECOMENDACIÓN

### *IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS*

Las mejoras en el capital humano pasan por una nueva comprensión del recurso humano municipal. Hay que reflexionar sobre las Direcciones de Recursos humanos que deben ser visibilizadas al interior de los municipios y pensarlas estratégicamente para el largo plazo. La clave está en dejar de concebir a estas unidades simplemente como la oficina de remuneraciones o de licencias y concebirlas como una Dirección capaz de desarrollar al valioso capital humano que actualmente existe en el país. Por esta razón, el empleador municipal no puede ir en un camino distinto al del personal, pues muchas veces la doctrina del estamento de funcionarios tiene fricciones con el pensamiento e instrucciones de los directores municipales, no hay objetivos compartidos o se carecen de mecanismos de coordinación efectiva. El sistema debe acoplarse a las necesidades municipales y solo de esta forma tendrá utilidad la nueva ley de plantas. El incentivo a profesionalizar el capital humano si bien proviene de esta nueva ley, no evidencia la presencia de un real interés por darle un verdadero valor al capital humano municipal, es en otras palabras un cumplimiento legal que no logra una importancia organizacional. De este modo, es notoria la debilitada calidad de vida municipal, y por ende se necesita una unidad especializada que lo aborde con perspectiva de futuro.

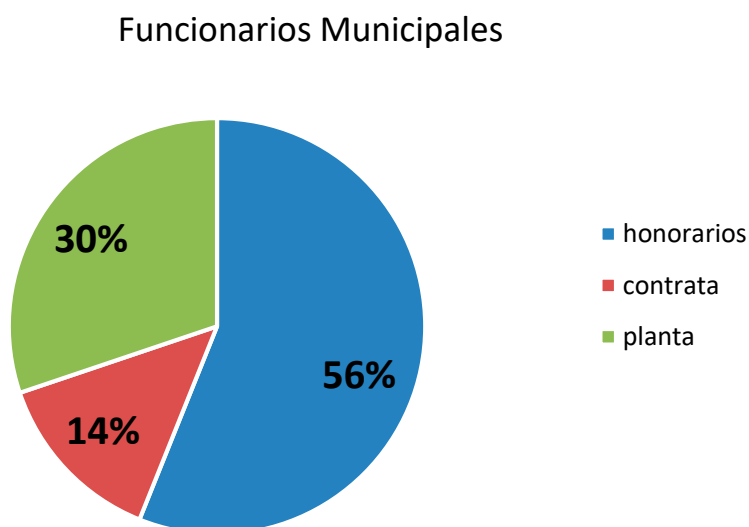


## 2) CAPITAL HUMANO MUNICIPAL: CALIDAD DE FUNCIONARIOS

Teniendo como base la información 2015 disponible para todas las municipalidades chilenas, podemos decir que hay un total de 88.629 trabajadores<sup>2</sup>. De ellos:

- 49.701 son funcionarios a honorarios (el 56% de todos los trabajadores)
- 12.186 son trabajadores a contrata (el 14%)
- 26.742 están en calidad de planta (el 30%)<sup>3</sup>

**Gráfico 4: Funcionarios 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

<sup>2</sup> Esta información no contabiliza a trabajadores de las áreas educación y salud, debido a que poseen otro estatuto laboral.

<sup>3</sup> De acuerdo a la información de la ASEMUCH (Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile) existirían más de 35 mil funcionarios de Planta. Situación que le han hecho saber a SUBDERE y que se diferencia de las cifras acá señaladas provistas por SINIM.

Esta proporción es muy similar a la de los funcionarios públicos del nivel central, puesto que el 51% de los funcionarios son a honorarios, el 14% en modalidad de contrata y el 33% es en calidad de planta<sup>4</sup>.

En el sector municipal, por tanto, son minoritarios los trabajadores que cuentan con estabilidad laboral (inamovilidad) y son los únicos que tienen el derecho a seguir la “carrera funcionaria”. **Este hecho se suma a la brecha salarial existente entre trabajadores públicos del nivel central respecto de trabajadores públicos del nivel municipal, ya que estos últimos reciben remuneraciones en promedio, menores en un 22% con respecto al sector central.**

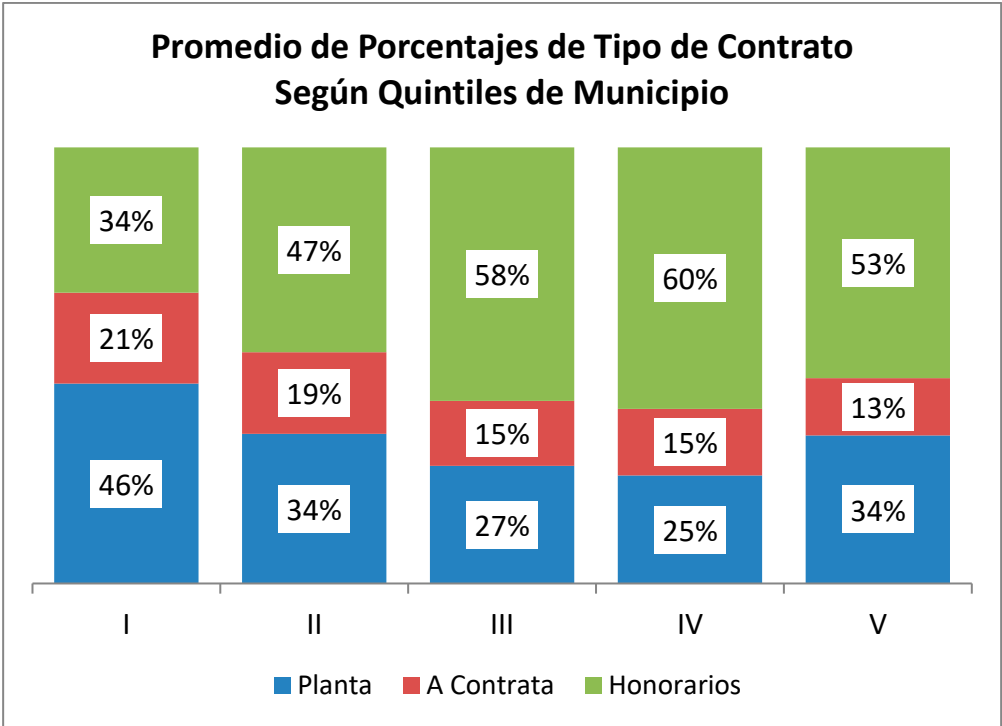
Por otra parte, continuando con la generación de cinco grupos de municipios de acuerdo al número de trabajadores municipales que poseen se observan nuevas diferencias.

El gráfico siguiente muestra los diferentes quintiles de municipios según el tamaño de trabajadores, y se comprueba que a medida que aumenta el “número de trabajadores” a su vez aumenta el “número de trabajadores a honorarios”, como tipo de vinculación con su empleador municipal (especialmente en los grupos tres y cuatro de municipalidades más grandes). Igualmente, la proporción de funcionarios de planta disminuye relativamente en municipios de mayor tamaño.

---

<sup>4</sup> [www.dipres.gov.cl](http://www.dipres.gov.cl)

**Gráfico 5: Grupos municipales y tipo de contrato**

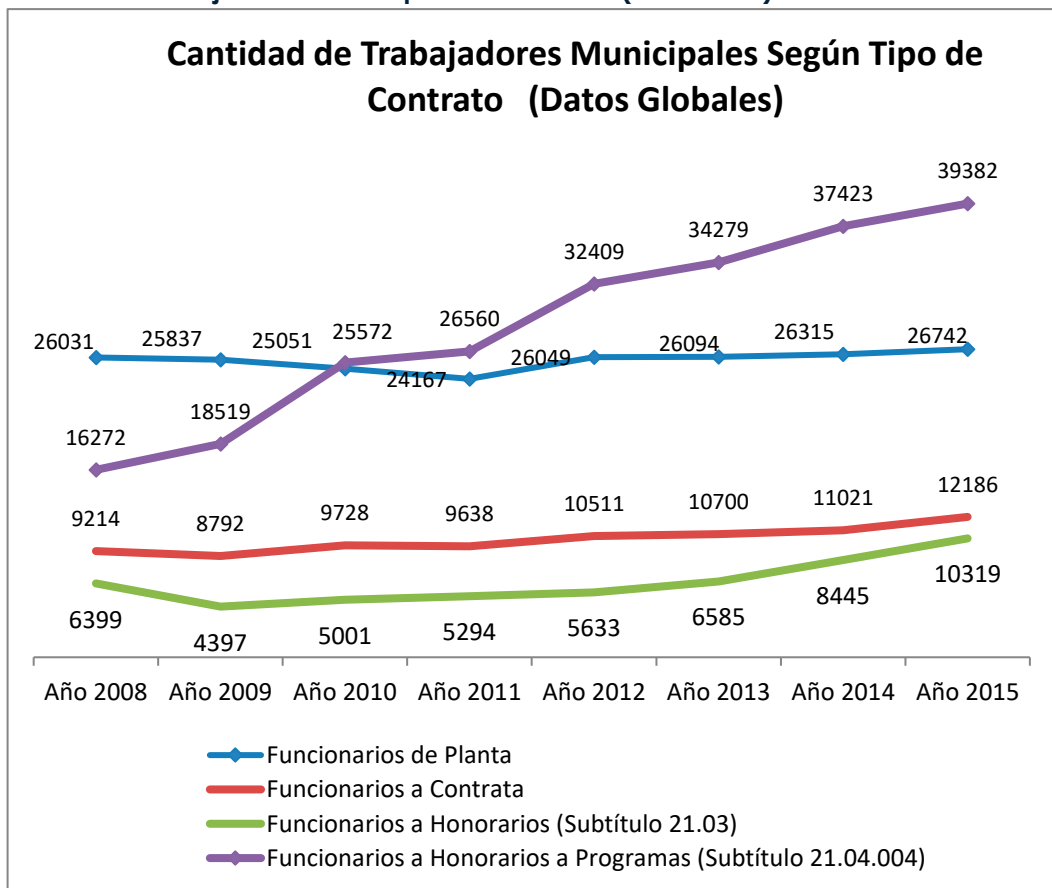


Fuente: Elaboración propia

En otras palabras, municipalidades más grandes poseen más trabajadores a honorarios que municipalidades más pequeñas. Estas poseen proporcionalmente más trabajadores a planta y contrata que municipios más grandes. El grupo cuatro de municipios más grandes del país concentra la mayor proporción de funcionarios a honorarios.

Finalmente, una mirada a través de los años (2008 – 2015), nos muestra que el aumento de los trabajadores municipales se ha realizado principalmente a través de la fórmula de los trabajadores a “Honorarios asociados a Programas”, mientras el resto de los tipos de vinculación (Planta y Contrata) se mantienen constante en el tiempo.

**Gráfico 6: Trabajadores Municipales tendencia (2008-2015)**



Fuente: Elaboración propia

En definitiva, en 2008 la mayoría de los trabajadores del mundo municipal eran trabajadores de planta, en cambio, en 2015, la mayoría son trabajadores de tipo honorarios (ya sea asociados a los dos subtítulos 21.03 y 21.04); aunque en mucha mayor medida los honorarios asociados a programas que encabezan la lista desde el año 2010 en adelante.

Por otra parte, y continuando en la revisión del capital humano municipal del año 2015, igualmente es posible identificar las municipalidades con más **personal de planta**, a saber:

- Santiago: 1456 funcionarios
- Viña del Mar: 694 funcionarios
- Valparaíso: 691 funcionarios
- Maipú: 520 funcionarios
- Las Condes: 513 funcionarios

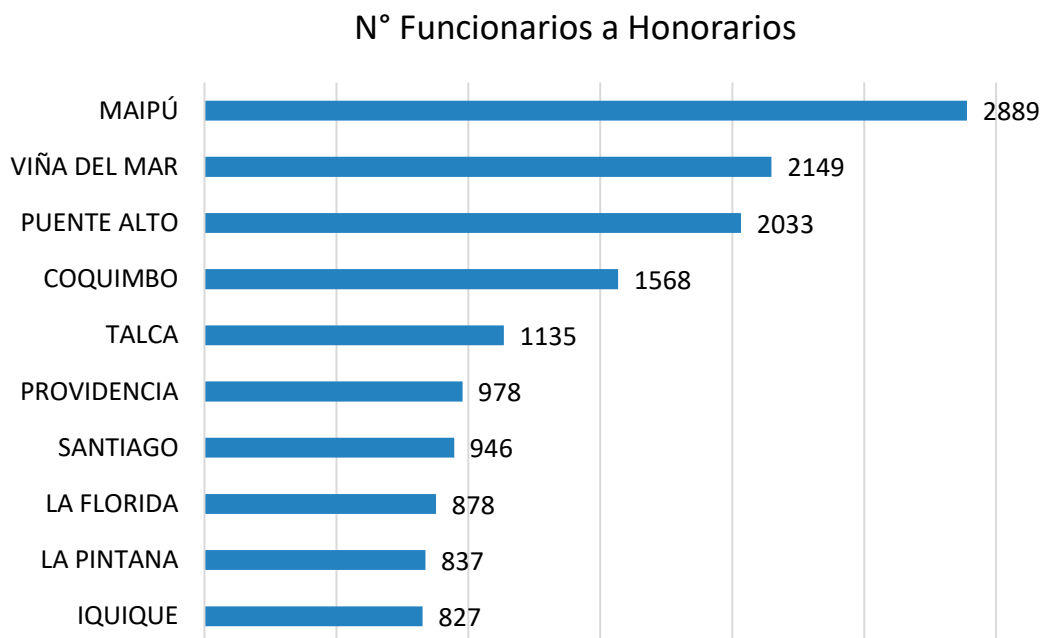
Además, los municipios con menos **personal de planta**:

- Guaitecas: 9 funcionarios
- O'Higgins: 9 funcionarios
- Tortel: 9 funcionarios
- Torres del Paine: 8 funcionarios
- Los Muermos: 8 funcionarios

En otra muestra de la diversidad de las municipalidades en el tema de su capital humano, se pueden señalar las diferencias existentes en términos de sus trabajadores a honorarios y contrata, frente al personal de planta. Toda vez que son un amplio volumen de funcionarios los contratados bajo esta fórmula supliendo muchas de las necesidades que requieren las municipalidades actualmente para realizar su labor.

El siguiente gráfico muestra las 10 municipalidades con más funcionarios a honorarios o contrata (marcando la diferencia con funcionarios de planta). Como se indica, Maipú es el municipio con mayor cantidad de honorarios por el subtítulo 21.04.004 y el subtítulo 21.03 (más personal a contrata), con **2.889 personas**, le sigue Viña del Mar con **2.149** funcionarios, luego Puente Alto con **2.033**. También presentan un número importante de trabajadores a honorarios y contrata las comunas de Coquimbo, Talca, Providencia, Santiago, La Florida, La Pintana e Iquique.

**Gráfico 7: 10 municipalidades con más funcionarios a honorarios**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

## RECOMENDACIÓN

### *PILARES DE LA CALIDAD DE VIDA LABORAL*

Resulta necesario 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 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.

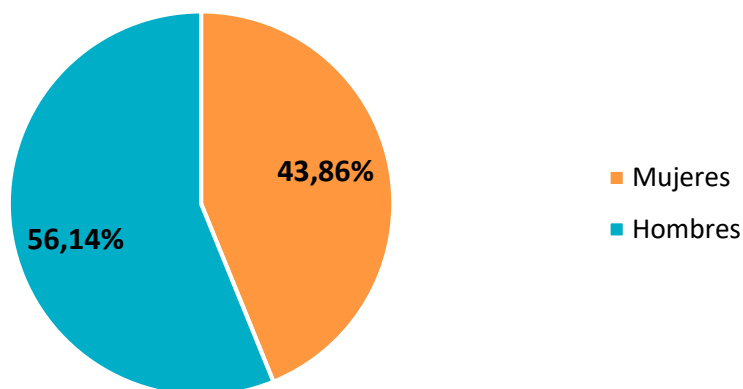


### 3) CAPITAL HUMANO MUNICIPAL: PARTICIPACIÓN FEMENINA

Como se indicó anteriormente, de los más de 88 mil trabajadores municipales, en el año 2015 hay 38.928 funcionarios en calidad de planta y contrata (sin contar honorarios), y de ellos, **21.855 son hombres** (en 2014 eran 20.868) y **17.073 mujeres** (en 2014 eran 16.440); lo que implica una alza, aunque leve, en la cantidad de funcionarias del mundo municipal chileno.

**Gráfico 8: Funcionarios según sexo**

#### Funcionarios Municipales (planta y contrata)



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

De esta forma, es posible señalar que la participación femenina en el sistema municipal, en calidad de planta y contrata, es de un 43,86%. Prácticamente la misma proporción que años anteriores, no evidenciando avances en la materia de inclusión femenina en este sector público.

Esta situación contrasta claramente con la dotación del gobierno central, pues según los datos disponibles para 2014, hay un 57,8% de participación femenina en el gobierno central. Esto evidencia que es más bajo comparativamente el sistema municipal: **43,86% versus 57% de personal femenino<sup>5</sup>**.

---

<sup>5</sup> DIPRES, (noviembre 2015). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014*. Este indicador incorpora a la Administración central, la Contraloría, el Poder Judicial, el Congreso (excluidos Senadores y Diputados), y el Ministerio Público. Mujeres son planta y contrata.

## 4) CAPITAL HUMANO MUNICIPAL: NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN

### 4.1) DATOS GLOBALES

En el siguiente gráfico se observa el nivel de profesionalización promedio de los municipios chilenos comparando años 2014 y 2015.

**Gráfico 9. Promedio Nacional de Profesionalización Municipal**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Teniendo como base la información 2014 (disponible para 330 municipalidades chilenas<sup>6</sup>) y 2015 (disponible para las 345 municipalidades chilenas), podemos decir que existe una leve alza en este indicador, pues pasa de un **29,1%** a un **29,36%** de profesionalización promedio en el sector municipal.

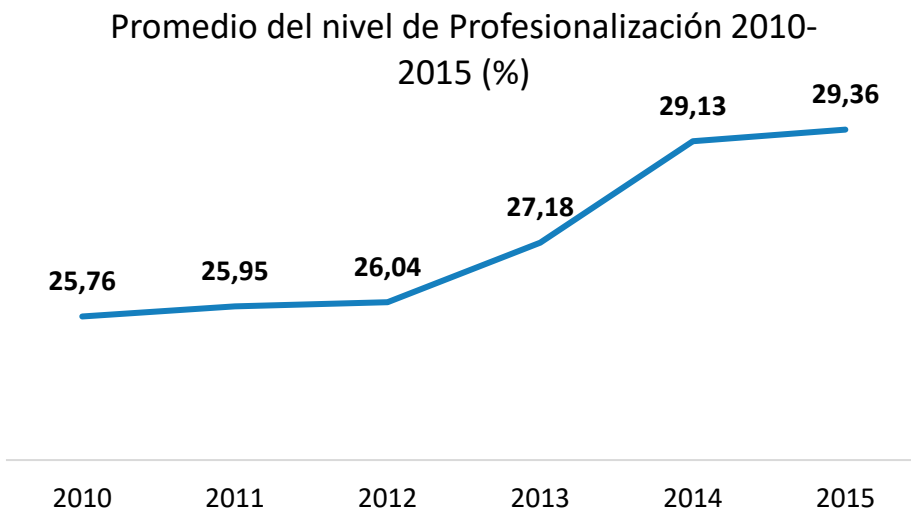
Este indicador representa una de las menores tasas de profesionalización municipal a nivel de países de la OCDE e incluso de América Latina. Algo que puede ser mejorado con la promulgación de la Ley 20. 922 sobre "Fortalecimiento de la Gestión y

<sup>6</sup> SINIM solo dispuso información en 2014 para 330 municipios, puesto que la información original proviene directamente de las municipalidades y por tanto no fue recibido en esa ocasión para la totalidad; cuestión que si ocurre para los datos de 2015, ya que se encuentran disponibles para los 345.

Profesionalización del Personal Municipal", puesto que en uno de sus puntos señala que si se incrementa el número total de cargos en la planta del personal municipal, el municipio debe considerar que el **75% de los cargos nuevos deberá requerir de título profesional o técnico.**

## 4.2) MIRADA 2010-2015

**Gráfico 10. Promedio Nacional de Profesionalización tendencia (2010-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Ahora bien, y según el gráfico anterior, se aprecia una tendencia al alza, aunque ligera, entre el período 2010 y 2015. Es decir, hace seis años el nivel de profesionalización del personal municipal era de 25,76% promedio y en 2015 este indicador llegó a 29,36%.

Ahora bien, este nivel de profesionalización bajo del personal municipal chileno es muy diverso al observar la realidad de las 345 municipalidades. Situación que nuevamente grafica la disparidad de la realidad municipal en nuestro país.

Así por ejemplo, hay casos con extrema baja de personal profesional, como por ejemplo Caldera (2,38%), Papudo (4,35%), Cisnes (5,26%),

Aysén (5,36%), Chañaral (7,58%), Canela (8%), y Tocopilla (9,62%); todas ellas son municipalidades bajo el 10% de profesionalización.

Estas se diferencian sobre manera de otros municipios con los mayores niveles de profesionalización, por ejemplo, San Joaquín, Pica, Juan Fernández, Camarones, San Antonio, Alhué, entre otras, que están sobre el 50% de profesionalización.

Por otra parte, sobre el promedio nacional hay 156 municipios, lo que implica un aumento también leve respecto de 2014, pues en ese entonces sobre el promedio de profesionalización había 140 municipalidades. Una mejoría mínima.

Ahondando en esta materia se puede apreciar la siguiente tabla 1 en que se comparan los indicadores de profesionalización mostrando la diferencia entre las 20 municipalidades con "menor" y "mayor" nivel, respectivamente.

Tabla. 1 Promedio de Profesionalización municipal

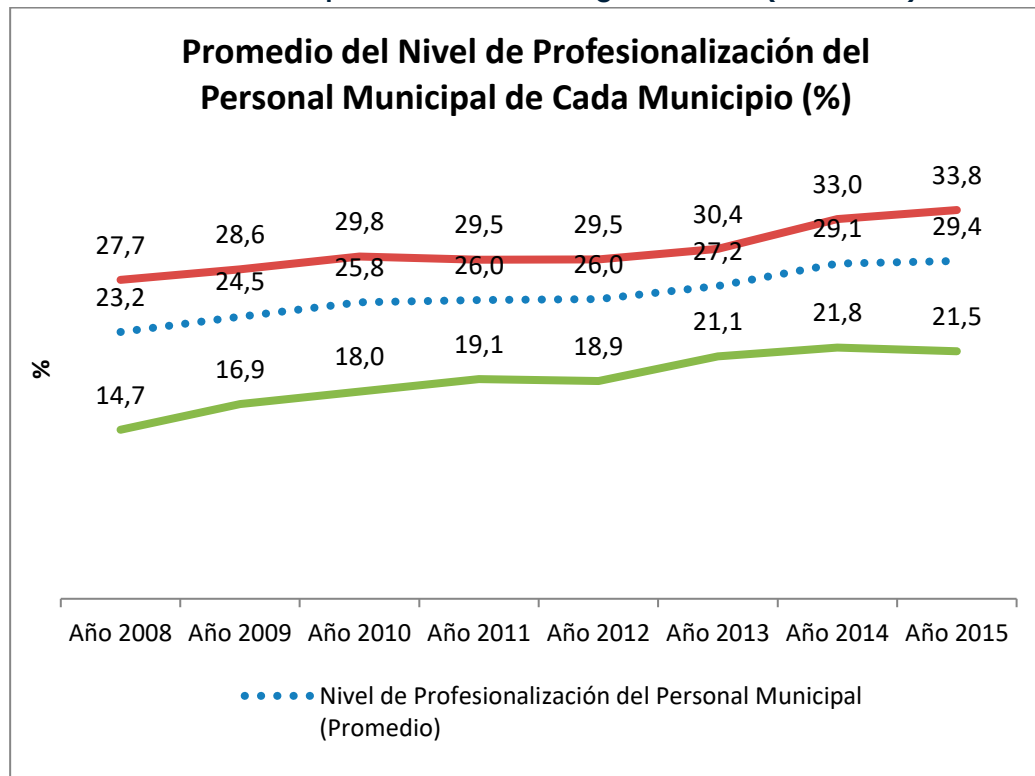
| NIVEL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL MUNICIPAL 2015 (%) |               |                 |              |
|-------------------------------------------------------------|---------------|-----------------|--------------|
| MAYOR NIVEL                                                 |               | MENOR NIVEL     |              |
| <u>ALHUÉ</u>                                                | <u>67,65%</u> | LO ESPEJO       | 16,21%       |
| <u>SAN ANTONIO</u>                                          | <u>61,89%</u> | VALPARAÍSO      | 15,72%       |
| <u>CAMARONES</u>                                            | <u>60%</u>    | CURACAVÍ        | 15,38%       |
| <u>JUAN FERNÁNDEZ</u>                                       | <u>60%</u>    | OLMUÉ           | 15,09%       |
| <u>OLLAGÜE</u>                                              | <u>58,33%</u> | MAIPÚ           | 14,05%       |
| LAGO VERDE                                                  | 57,14%        | COPIAPÓ         | 13,95%       |
| CHILE CHICO                                                 | 56,52%        | CARTAGENA       | 13,86%       |
| PICA                                                        | 54,55%        | EL CARMEN       | 13,46%       |
| SAN JOAQUÍN                                                 | 54,39%        | VILLA ALEMANA   | 13,23%       |
| SAN NICOLÁS                                                 | 53,57%        | ISLA DE PASCUA  | 13,16%       |
| HUARA                                                       | 52,94%        | SAN GREGORIO    | 12,50%       |
| BUIN                                                        | 52,67%        | CURACAUTÍN      | 12,24%       |
| ARAUCO                                                      | 51,85%        | LA CRUZ         | 11,11%       |
| COCHRANE                                                    | 50%           | TOCOPILLA       | 9,62%        |
| SAN FABIÁN                                                  | 50%           | CANELA          | 8%           |
| CHAITÉN                                                     | 48,48%        | <u>CHAÑARAL</u> | <u>7,58%</u> |
| RÍO NEGRO                                                   | 47,22%        | <u>AISÉN</u>    | <u>5,36%</u> |
| SAN PEDRO                                                   | 47,06%        | <u>CISNES</u>   | <u>5,26%</u> |
| FUTALEUFÚ                                                   | 46,67%        | <u>PAPUDO</u>   | <u>4,35%</u> |
| O´HIGGINS                                                   | 45,45%        | <u>CALDERA</u>  | <u>2,38%</u> |

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

4.3) Datos de Profesionalización según tipo de Contrato

Ahora bien, también se puede obtener el nivel de profesionalización, según el vínculo laboral de los trabajadores municipales; ya sean a contrata o planta. Como se desprende del siguiente gráfico, los funcionarios a Planta poseen mayor nivel de profesionalización promedio a nivel nacional que los funcionarios a Contrata (cifras redondeadas).

**Gráfico 11: Promedio de profesionalización según contrato (2008-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

## RECOMENDACIÓN

### ***SORTEAR LAS BRECHAS TERRITORIALES***

Se necesita atender a una interrogante aún sin respuestas claras: ¿Cómo incentivar de manera más eficiente el traslado de profesionales a municipios situados en territorios de difícil acceso o que están muy distantes de los principales centros urbanos? y esto, cabe advertir, remite a una interrogante aún más compleja: ¿Cómo hacer más atractivo para los profesionales el trasladarse a trabajar a municipios situados en territorios que ofrecen escasas posibilidades de desarrollo? en cierto sentido, lo que se trata es que los profesionales del ámbito municipal, especialmente los más jóvenes, puedan ver también que su trabajo les ofrece serias posibilidades de proyectarse en el futuro. Un aspecto central consiste en retener el capital humano, formado en la propia región o comuna, con el fin de impedir que se vaya a zonas metropolitanas o al centro de la región y no deje de ejercer labores que promuevan el progreso a nivel local, en el mundo rural y alejado de los polos de tradicionalmente más urbanos y mayor desarrollo. es decir, es clave revertirla actual situación en la cual el capital humano avanzado abandona el municipio en que se desempeñaba, precisamente en aquél lugar en que más se necesita a ese funcionario y se desplace hacia el centro en busca de otras alternativas de empleo. Por tanto, es necesario evaluar las políticas educacionales y de empleo que permiten que esto sea realidad; que se concilie la vida familiar, social y educacional con el servicio municipal del funcionario.



#### 4.4) Datos de Profesionalización según sexo

Por otra parte, también es posible analizar los niveles de profesionalización de los funcionarios municipales, según género, para el período 2008-2015. En este caso, las diferencias son notorias para toda la serie de tiempo, pues las mujeres poseen mayores niveles de profesionalización que los hombres del sistema municipal. Se aprecia adicionalmente que las mujeres están siempre sobre el promedio nacional de esta categoría.

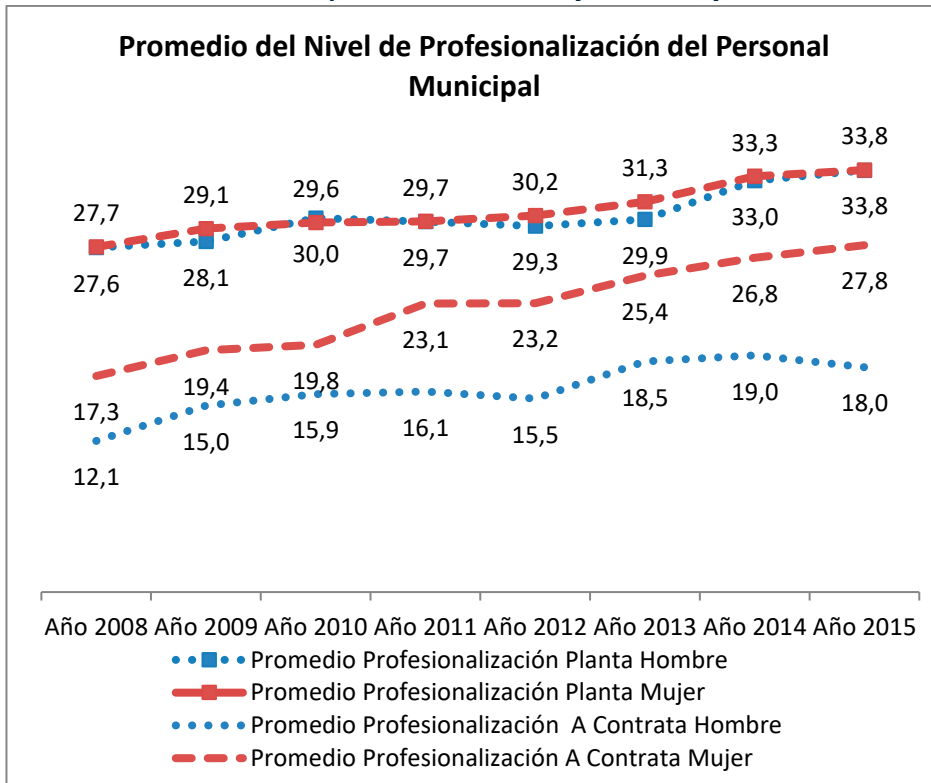
**Gráfico 12: Promedio de profesionalización según género (2008-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Por último, y de acuerdo a lo apreciado en el siguiente gráfico, se pueden señalar interesantes conclusiones. En primer lugar, que el nivel de profesionalización de las municipalidades crecen desde el año 2008, en eso no hay discusión, y en todas sus categorías: hombres, mujeres y sus contratos ya sean a planta o contrata. Sin embargo el avance es insuficiente y la nueva ley de plantas, que incorpora el tema de la profesionalización puede contribuir a otorgarle a esta dimensión mayor rapidez. En segundo lugar, los niveles de profesionalización son mayores en los funcionarios de planta que en los de contrata, tanto en hombres como en mujeres. Son muy similares, pero las mujeres a planta tienen un volumen mayor. En tercer lugar, los niveles de profesionalización a contrata son menores que los trabajadores a planta, tanto en mujeres, pero ostensiblemente en hombres.

**Gráfico 13: Promedio de profesionalización (2008-2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

## RECOMENDACIÓN

### *ETAPA DE TRANSICIÓN 2017-2021*

Con toda seguridad, en los próximos cuatro años comenzarán a registrarse cambios paulatinos en el sistema municipal, pero no llegará una gran transformación del capital humano municipal por el solo ejercicio de la ley. La puesta en marcha de los cambios que trae la nueva ley de plantas, si bien es positiva no logrará cambios a corto plazo. No se visualiza ni desde el municipio y ni desde el gobierno central un proceso ambicioso y transformador que logre llevar a cabo lo que se espera en esta materia. Es por tanto deseable iniciar procesos de modernización municipal paralelos que acompañen estos cambios en la estructura orgánica, en la prestación de servicios y en el fomento de instancias de participación ciudadana. Además de otras modificaciones que pasan por mayor descentralización y transferencia de competencias a las municipalidades. Esta etapa de transición será exitosa en la medida que exista un compromiso político de diversos actores por ejercer la descentralización del país a todo nivel, política, fiscal y a nivel de atribuciones y funciones teniendo a las municipalidades como líder del proceso.



4.5) Datos de Profesionalización Regional

Adicionalmente, se puede describir esta realidad regionalmente.

Como se aprecia en la Tabla siguiente se agrupó la totalidad de la información municipal según la región a la que pertenecen. En rojo las regiones que muestran una disminución en el indicador de un año a otro.

Tabla 2: Promedio Nacional de Profesionalización por Regiones

| Regiones           | N° Municipios | PROFESIONALIZACIÓN |              |       |
|--------------------|---------------|--------------------|--------------|-------|
|                    |               | 2014               | 2015         | Var.  |
| Arica y Parinacota | 4             | 37,2%              | <b>37,9%</b> | +0,7  |
| Tarapacá           | 8             | 34,3%              | <b>36,7%</b> | +2,4  |
| Antofagasta        | 7             | 34,7%              | <b>32,9%</b> | -1,8  |
| Atacama            | 7             | 26,4%              | <b>20,0%</b> | -6,4  |
| Coquimbo           | 15            | 24,4%              | <b>27,7%</b> | +3,3  |
| Valparaíso         | 35            | 26,0%              | <b>25,9%</b> | -0,1  |
| O'Higgins          | 31            | 28,9%              | <b>29,5%</b> | +0,6  |
| Maule              | 30            | 27,1%              | <b>29,4%</b> | +2,3  |
| Biobío             | 51            | 32,4%              | <b>32,4%</b> | 0     |
| La Araucanía       | 33            | 26,2%              | <b>26,7%</b> | +0,5  |
| Los Ríos           | 11            | 26,0%              | <b>28,7%</b> | +2,7  |
| Los Lagos          | 27            | 29,8%              | <b>33,0%</b> | +3,2  |
| Aysén              | 7             | 46,2%              | <b>35,0%</b> | -11,2 |
| Magallanes         | 10            | 30,0%              | <b>31,7%</b> | +1,7  |
| Metropolitana      | 52            | 24,2%              | <b>26,6%</b> | +2,4  |

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Se puede apreciar que las tres regiones con mayor nivel de profesionalización municipal son Arica, Tarapacá y Aysén, con 37,9%, 36,7% y 35,0% respectivamente. Aun cuando esta última región baja considerablemente desde un 46% en 2014 a un 35% en 2015. ¿Qué sucedió en Atacama y Aysén que tiene la mayor variación negativa? ¿Cómo explicar ese proceso, que va a la inversa de la mayoría de las regiones?

También presentan ostensibles bajas regionales entre 2014 y 2015 Antofagasta, Atacama, Valparaíso y Bío-Bío.

Las dos regiones con más bajo nivel de profesionalización municipal son la Región de Atacama con 20% y de Valparaíso con 25,9%.

## RECOMENDACIÓN

### ***PENSAR DESCENTRALIZADO***

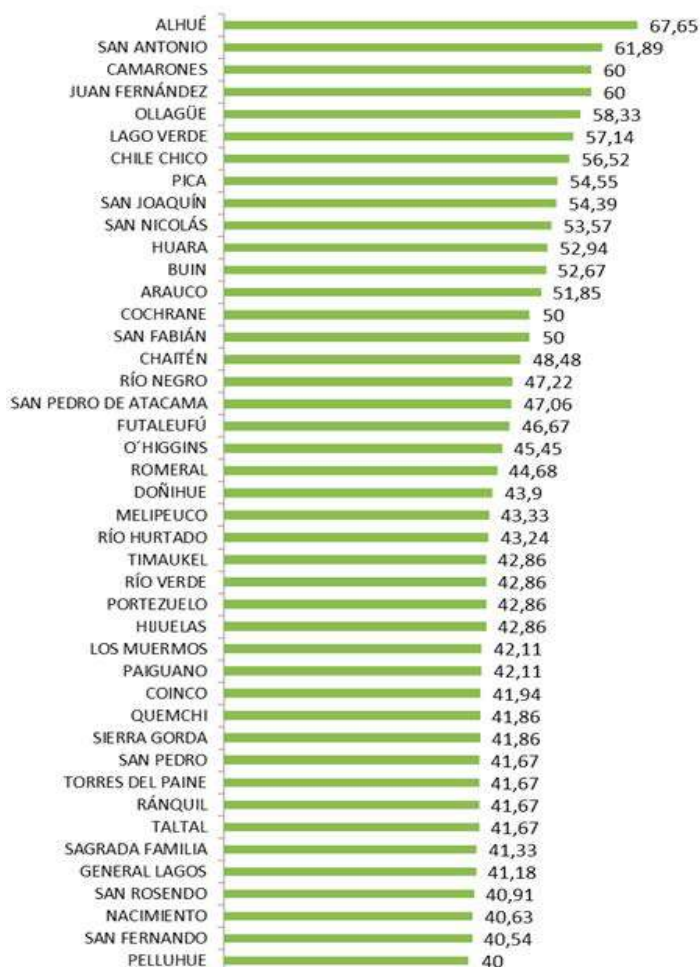
Finalmente, y este es con toda seguridad el trasfondo y la base de este asunto, concebida como política pública, se necesita pensar en el futuro de los municipios de manera descentralizada. Muchas de las medidas que se adoptan en la actualidad para acudir en ayuda de los municipios son planteadas desde el nivel central y eso, aunque a priori no signifique algo problemático, sí se traduce en un problema cuando no se advierten la serie de dificultades que enfrentan todos los municipios que se sitúan en territorios más alejados y que, por lo mismo, se exponen a otros factores que las frenan en el camino hacia la modernización. La descentralización debe ser el norte de un proceso de cambio que logre que las municipalidades dejen de ser actores secundarios y, en cambio, sean los líderes de ese movimiento.



## 4.6) Ranking municipal

Finalmente, y sumado a lo anterior, ha sido posible realizar un ranking de todos los municipios respecto de este indicador 2015<sup>7</sup>. Como se señala en el siguiente gráfico, observamos las cincuenta municipalidades que poseen mayor porcentaje de profesionalización de su personal. Todas sobre el promedio nacional de 29,36%.

**Gráfico 14: Municipalidades en los primeros lugares de profesionalización (sobre el 40%)**



Nº: 43 municipalidades. Listado completo en Anexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

<sup>7</sup> Más información en anexo a este estudio.

Como se desprende del gráfico anterior los municipios con mayor nivel de profesionalización son, en general, municipalidades de regiones, solo Alhué, Buin, San Joaquín y San Pedro pertenecen a la región metropolitana, y tienen características en común de poseer mayor población rural; con condiciones de semiurbanidad, y desarrollo medio y bajo, como Camarones, Huara, Pica o Melipeuco. Contrariamente a lo que podría pensarse no son las municipalidades más grandes y capitales regionales las que poseen los mejores indicadores.

Esto se puede explicar por la relación “personal total municipal” / “personal técnico-profesional”, debido a que la proporcionalidad dada entre el total de funcionarios municipales y el número de profesionales existentes en cada municipio. De esta forma, las municipalidades más pequeñas pueden sobre representar a sus profesionales a nivel nacional, en cambio, municipios más grandes pueden sub representar a sus profesionales, porcentualmente, pues poseen un mayor volumen de funcionarios.

No obstante, dentro de las municipalidades con mayor profesionalización (sobre el promedio nacional) existen municipios de desarrollo alto y comunas urbanas como Valdivia, Vitacura, Providencia y Lo Barnechea.

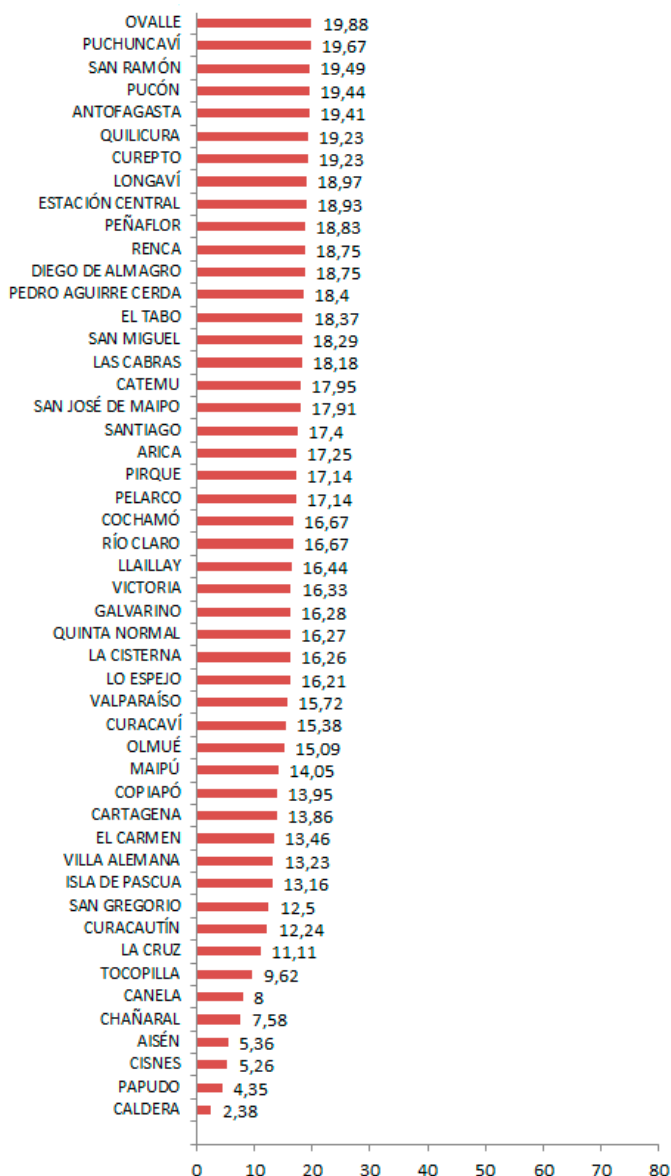
Ahora bien, continuando con el ranking municipal de profesionalización, y como se observa en el Gráfico 4, se presentan las municipalidades que están debajo del promedio de profesionalización de su personal y, por ende, están en los últimos lugares del ránking.

En los niveles más bajos están Caldera, Papudo, Cisnes, Aysén, Chañaral, Canela, Tocopilla, bajo el 10% de su personal como profesionales. Luego municipios como La Cruz, Curacautín, San Gregorio, Isla de Pascua, Villa Alemana, El Carmen, Cartagena, Copiapó y Maipú, bajo el 15% de profesionalización.

Sin embargo, municipios de tamaño bajo, medio y alto comparten esta condición, lo que confirma la primera conclusión señalada arriba: no hay una tendencia general según tipo de municipio o característica de la comuna, por ejemplo, La Cruz, una municipalidad caracterizada como de desarrollo bajo (con ingreso propio de

M\$3.523.151) y Maipú (con ingreso propio de M\$96.016.757) conocida como una comuna grande y urbana, poseen un 11% y 14% de profesionalización respectivamente.

**Gráfico 15: Municipalidades en los últimos lugares de profesionalización (bajo el 20%)**



Nº: 40 municipalidades. Listado completo en Anexo.

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

**En suma, los municipios bajo el promedio nacional suman 189 municipios, es decir, el 54% del país.** Estos son aquellos municipios deficitarios en materia de capital humano profesional, comparados con el resto de la realidad nacional. En este grupo de municipalidades con los peores indicadores de profesionalización hay municipios pertenecientes a todos los tipos de municipios: grandes, medianos y pequeños; no existiendo mayor distingo en ese aspecto.

## RECOMENDACIÓN

### *VINCULACIÓN UNIVERSIDAD - MUNICIPALIDADES*

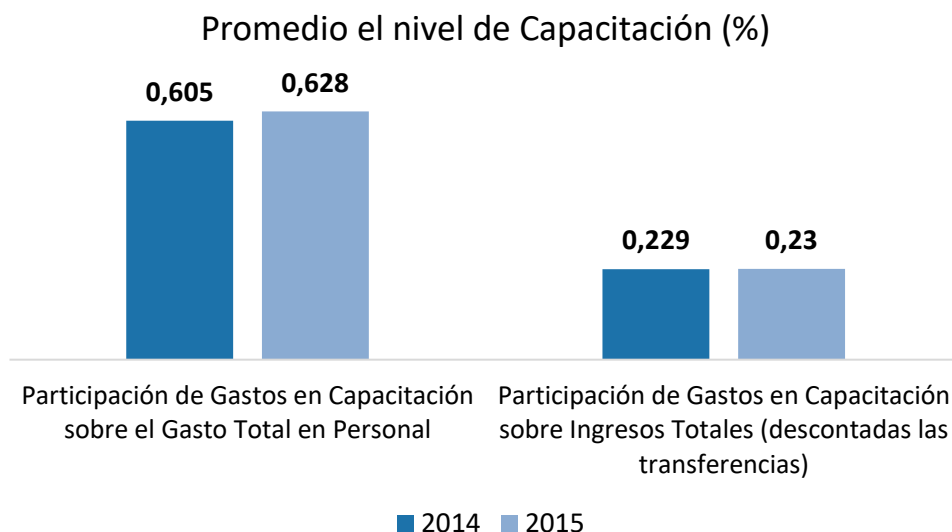
Se necesita interrelacionar a los municipios y las universidades y los centros de formación técnica. Como Escuela de Gobierno Local y AMUCH tenemos la convicción de que el trabajo conjunto entre municipios y universidades es clave para propiciar la profesionalización y modernización de la gestión municipal. De hecho, muchas iniciativas municipales se ven justamente truncadas no solo por la falta de financiamiento, sino que también por la falta de conocimiento técnico y aplicado. Las universidades no han cumplido su rol en esta materia, no han desarrollado el área municipal a cabalidad, no han logrado promover la reflexión y el debate sobre gestión municipal y si lo han hecho ha sido fragmentaria y esporádicamente. ¿Quién se preocupa de esa reflexión académica y profesional? hasta ahora, solo el gobierno central, las asociaciones municipales, la SUBDERE, han contribuido en este tema, pero la participación sostenida del sector universitario chileno está en deuda. Hasta ahora se revela una falta de preocupación, de presencia, de verdadera comprensión de lo local y, por ello, el mundo académico universitario no logra sintonía con el quehacer municipal y no consigue introducirse en los procesos internos de estas organizaciones. En definitiva, está presente la demanda del sector municipal por vincularse estrechamente con los centros de conocimientos, pero la oferta de las universidades es escasa como soporte, apoyo o complemento.



## 5) CAPITAL HUMANO MUNICIPAL: GASTOS EN CAPACITACIÓN

En el siguiente gráfico se observa el nivel de gasto en capacitación promedio de los municipios chilenos comparando años 2014 y 2015.

**Gráfico 16: Promedio de Capacitación en el sistema municipal**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

De acuerdo a los datos disponibles, en los municipios chilenos hubo en 2015 un gasto en capacitación de **0,628%** (sobre el gasto total en personal) y un gasto en capacitación de **0,23%** sobre ingresos totales (descontadas las transferencias)<sup>8</sup>.

Esto se puede comparar con las cifras de 2014, observándose un aumento mínimo en ambos ítems.

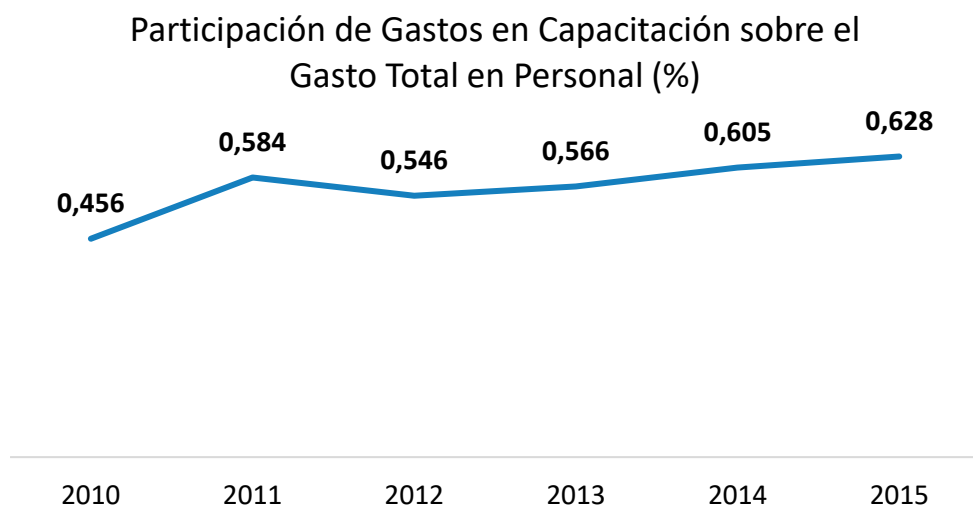
Ambas cifras de 2015 reflejan algo inherente al sistema municipal tradicional: un exiguo gasto en capacitación del personal, un aumento anual muy marginal; en otras palabras baja inversión en

<sup>8</sup> Todas las cifras con factor de actualización monetaria para facilitar su comparabilidad.

capital humano; si esta última es comprendida como una forma de desarrollar y mejorar la gestión al interior de las municipalidades.

Pese al gasto marginal en capacitación, se puede apreciar una tendencia al aumento de este ítem en el sistema municipal chileno durante los últimos años. El siguiente gráfico muestra este hecho desde el año 2010 hasta la actualidad. Se constata que el porcentaje de Gastos en Capacitación sobre el gasto total en personal era de 0,456 promedio en 2010, y ha ido en gradual aumento hasta 2015, año en que este indicador llegó a 0,628%.

**Gráfico 17: Promedio de Capacitación en el sistema municipal / tendencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Por otra parte, y según los últimos datos oficiales del años 2015, hay municipalidades que no destinaron recursos para capacitación (siguiendo en el ítem sobre el gasto total en personal) como Huasco, Juan Fernández y Panquehue, a diferencia de lo sucedido con las municipalidades de Pumanque, Vilcún y La Cruz; las que más gastaron en este ítem.

El detalle de aquellos 10 municipios con mayor y menor gasto respectivamente puede verse en la siguiente Tabla

Tabla 3: Gastos en Capacitación sobre el Gasto Total en Personal

| PARTICIPACIÓN DE GASTOS EN CAPACITACIÓN, SOBRE EL GASTO TOTAL EN PERSONAL (%) |      |                       |      |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|------|
| MAYOR NIVEL                                                                   |      | MENOR NIVEL           |      |
| <u>LA CRUZ</u>                                                                | 4,63 | MELIPEUCO             | 0,05 |
| <u>VILCÚN</u>                                                                 | 4,37 | QUIRIHUE              | 0,05 |
| <u>PUMANQUE</u>                                                               | 3,99 | CERRILLOS             | 0,03 |
| LAGO RANCO                                                                    | 3,13 | VILLARRICA            | 0,03 |
| PUCHUNCAVÍ                                                                    | 3,12 | RENCA                 | 0,01 |
| VITACURA                                                                      | 2,35 | COELEMU               | 0    |
| TEMUCO                                                                        | 2,29 | QUINTA DE TILCOCO     | 0    |
| LA HIGUERA                                                                    | 2,29 | <u>PANQUEHUE</u>      | 0    |
| SAN PEDRO DE ATACAMA                                                          | 2,28 | <u>JUAN FERNÁNDEZ</u> | 0    |
| MAULE                                                                         | 2,11 | <u>HUASCO</u>         | 0    |

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Como se pudo apreciar en el ítem profesionalización, también en este tema de gastos en capacitación hay diversos tipos de municipalidades presentes en los primeros y en los últimos lugares. Es decir, hay municipios pequeños que poseen el más escaso gasto, como Huasco o Quinta de Tilcoco, pero también comunas más grandes como Renca o Cerrillos, éstas últimas metropolitanas y de alta población.

Del mismo modo, hay municipios con mayor gasto en capacitación que representan a comunas grandes y mayormente urbanas como Temuco y Vitacura, esta última de altos ingresos, no obstante, también hay comunas más pequeñas y de regiones, como Pumanque y La Cruz que destacan positivamente en el ítem.

Otra forma de ver el aspecto de capacitación en las municipalidades chilenas durante el último año es observar el gasto según los ingresos del municipio. Esto entrega una información complementaria a la anterior sobre gasto en personal, pues muestra el gasto según los recursos que recibe cada municipalidad y el porcentaje de ello que

se destina para capacitar a los funcionarios. La siguiente Tabla muestra aquellos 10 municipios con mayor y menor gasto respectivamente.

**Tabla 4: Gastos en Capacitación sobre Ingresos Totales**

| PARTICIPACIÓN DE GASTOS EN CAPACITACIÓN, SOBRE INGRESOS TOTALES (%) |      |                       |      |
|---------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|------|
| MENOR NIVEL                                                         |      | MAYOR NIVEL           |      |
| <u>VILCÚN</u>                                                       | 1,66 | MALLOA                | 0,02 |
| <u>PUMANQUE</u>                                                     | 1,46 | ALTO DEL CARMEN       | 0,02 |
| <u>LAGO RANCO</u>                                                   | 1,17 | CERRILLOS             | 0,01 |
| LA CRUZ                                                             | 1,02 | VILLARRICA            | 0,01 |
| LA HIGUERA                                                          | 0,9  | RENCA                 | 0    |
| TALTAL                                                              | 0,84 | COELEMU               | 0    |
| TIMAUKEL                                                            | 0,82 | QUINTA DE TILCOCO     | 0    |
| PUCHUNCAVÍ                                                          | 0,81 | <u>PANQUEHUE</u>      | 0    |
| PALENA                                                              | 0,77 | <u>JUAN FERNÁNDEZ</u> | 0    |
| OLLAGÜE                                                             | 0,75 | <u>HUASCO</u>         | 0    |

Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM

Como se observa en el ítem gastos en capacitación sobre ingresos totales, se manifiesta la diversidad municipal presente en los primeros y en los últimos lugares del ranking. Por un lado, se repiten los municipios pequeños y grandes que poseen el más escaso gasto, como Huasco, Juan Fernández, Panquehue, Quinta De Tilcoco y Coelemu; y municipios como Renca, Villarrica y Cerrillos, más grandes y urbanos, también tienen resultados deficitarios en la materia. Solamente Alto del Carmen y Malloa son municipalidades que no estaban en los últimos lugares de gasto en capacitación según personal y que ahora lo están según ingresos municipales.

Por otra parte, algunas municipalidades repiten este indicador positivamente como Vilcún, Pumanque, Lago Ranco y Puchuncaví; porque obviamente ambos tipos de gasto están relacionados. Sin embargo, en los primeros lugares del gasto según ingresos solo se observan municipalidades de tamaño medio y bajo, como Palena, La Higuera o La Cruz, no precisamente municipalidades con altos ingresos y recursos. A diferencia del ítem gasto según personal no hay comunas grandes y mayormente urbanas como sí estaban en el ítem gasto según personal. Aquí predominan municipalidades pequeñas.

En el marco de la puesta en funcionamiento de la Academia Municipal de SUBDERE, la Asemuch (Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile), solicitó al ejecutivo que el gasto en capacitación fuera determinado por ley, dejara de ser tan exiguo, y fuera como mínimo el 5% del presupuesto municipal. Una iniciativa adecuada a la luz de los datos, pero que no logró mayor acogida.

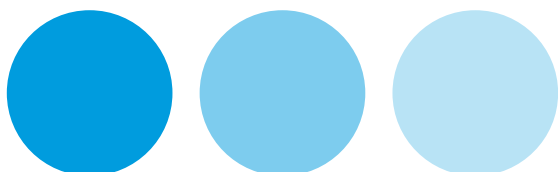
## RECOMENDACIÓN

### *CAPACITACIÓN EFECTIVA*

Junto a todo lo anterior, se necesita además asegurar que las iniciativas de formación y perfeccionamiento para el personal municipal tengan resultados empíricamente comprobables. Por lo general, las actividades de capacitación no ofrecen mejoras visibles en el quehacer municipal y si se registran mejoras estas son mínimas. Ello tiene varias causas. Existe una mala organización interna del sistema municipal enfocado en el sistema de capacitaciones, no está institucionalizado este sistema al interior de las municipalidades. Se conoce la ausencia de universidades e institutos profesionales en el mundo de las capacitaciones al sector municipal, en cambio, predominan las empresas y consultoras, de dudosa reputación, irregulares, de escaso escrutinio público y control. En este escenario, las municipalidades son capturadas por consultoras poco profesionales y que no logran impactar en el sistema en su totalidad. Es necesario revertir esta brecha nacional y local, todos los gobiernos no han orientado adecuadamente el sistema de capacitación municipal y solo se han dedicado a certificar procesos, a entregar diplomas de capacitación y no han evaluado las competencias entregadas y los cambios suscitados después de ella. La línea de certificación sí ha servido para aumentar el nivel de profesionalización de las municipalidades, pero a costa de la calidad, de la falencia de un plan nacional de capacitación. En suma, la capacitación no ha influido en las necesidades municipales ni han sido una fórmula para mejorar. Son un medio para la profesionalización de los funcionarios, quienes buscan títulos o certificaciones más bien para mejorar sus remuneraciones, pero no para hacer cambios organizacionales o mejorar los objetivos institucionales.



## DESAFÍOS DEL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL



## **Desafío 1: Necesidad de la existencia de un “Plan Nacional de Formación de Capital Humano Municipal”**

Uno de los aspectos más relevantes de la formación del capital humano, independiente del área que se busque profundizar y fortalecer, es sin lugar a dudas, la definición de líneas estratégicas de acción y objetivos generales; capaces de dotar de un marco de referencia para los 345 municipios chilenos.

Esto permitiría a su vez ajustar parte de la realidad local de cada comuna a un Plan Nacional de profesionalización municipal que contribuya a cumplir con los desafíos nacionales de largo plazo para el sector; más allá de las medidas de corto plazo que promueven los gobiernos de turno y lejos de los vaivenes políticos que busquen influir sobre esta. Eso sí, reconociendo siempre la heterogeneidad municipal y respetando su autonomía.

En la última década se han efectuado un conjunto de acciones dispersas para impulsar estándares mínimos de calidad de la formación municipal. Y a pesar de que no puede negarse el rol potenciador de diversas instituciones del Estado y sus Ministerios; lo cierto es que la ausencia de un tejido del sistema público municipal más cohesionado junto a la excesiva heterogeneidad e inequidad territorial de las comunas ha imposibilitado mejoras sustantivas al modelo.

Para seguir avanzando en la profesionalización municipal se requiere que la Ley 20.922 junto con impulsar cambios organizacionales y de políticas de recursos humanos sea acompañada de un “Plan Nacional de Formación de Capital Humano Municipal” que permita generar marcos conceptuales que muestren las brechas que hay que reducir, resultados que haya que cumplir en base a métricas medibles y alcanzables por categoría de municipio o tipo municipal, en plena sintonía con la realidad de los servicios que los ciudadanos de cada comuna esperan recibir.

En la actualidad cada municipio realiza apartadamente una labor de capacitación que no obedece a un plan de carácter anual de su administración local. La capacitación, cuyo gasto en Chile no supera el 0,50 sobre los ingresos totales del municipio, no incrementa el

conocimiento institucional de ningún municipio. Obedece más bien a un trabajo aislado de las unidades de capacitación en atención a razones coyunturales de carácter nacional y a las decisiones de autoridad del propio municipio sin una razón alineada con métricas o estándares de mediano y largo plazo.

## innovación para comprender los clientes futuros

Las municipalidades son parte de un proceso de modernización de su estructura de plantas que impulsa el Estado de Chile a través de la Ley 20.922. En razón de esta modernización, los Alcaldes podrán fijar o modificar las plantas del personal, estableciendo el número de cargos para cada planta y fijar sus grados, cada 8 años; el 75% de los nuevos cargos que se creen deberán ser profesionales o técnicos y se amplía límite del gasto en personal desde 35% a 42% de ingresos propios, entre otros aspectos relevantes de la Ley.

En concreto para inicios del año 2017 cada municipalidad deberá contar con una Política de Recursos Humanos y en el 2018 adecuar su estructura municipal a los nuevos desafíos que desee impulsar en su comuna. En este contexto, muchos de las administraciones locales se encuentran planificando el cumplimiento de tales objetivos y materializando acuerdos para el desarrollo de esos fines; sin embargo, pocos están observando al vecino del XXI como receptor de los servicios, y muchos planifican en base a un ciudadano estancado en el tiempo sin comprender las nuevas tendencias que se acercan. ¿La razón?: las administraciones locales, en general, piensan en la modernización como un espacio de transformación tecnológica, de aplicación de mejoras a la gestión pública actual, desprovista de nuevos paradigmas organizacionales, manteniendo un conjunto de creencias relacionadas más a la prestación de servicios públicos de calidad para ciudadanos del siglo XX, que requieren de la atención presencial, que esperan soluciones en un cierto plazo de días y prefieren certificados en papel impreso; más que pensar en vecinos que en la próxima década serán altamente demandantes, exigentes e inmediatos, volátiles en sus decisiones y con un pensamiento abstracto mucho mayor que el de nuestros actuales ciudadanos.

El futuro escenario y la relación municipio-vecino requerirá pensar en la existencia de un cliente o usuario altamente tecnologizado con funcionarios también familiarizados con estas competencias y capaces de comprender que de ella derivarán relaciones multidireccionales que necesitarán de análisis y de decisiones estratégicas de sus autoridades para unir la oferta pública con la demanda ciudadana.

Al igual que los procesos chilenos relativos a la educación superior de los años noventa, el sistema público municipal ha impulsado un conjunto de programas y planes de formación para funcionarios municipales, que no poseen títulos técnicos y profesionales, para que los obtengan en el mediano plazo. Se ofrecen becas y programas de apoyo que se impulsan sin una definición estratégica de qué programas académicos son los necesarios para apalancar buenos resultados y avanzar hacia métricas más altas de profesionalización nacional. Con esta decisión de Estado y de un mercado pequeño de instituciones de formación técnico y profesional, miles de funcionarios estudiaron con la finalidad de obtener títulos universitarios y técnicos que mejoraran su situación laboral a través de la asignación profesional en sus remuneraciones. Como resultado de esto, más funcionarios se certificaron, y lo siguen haciendo, pero no dentro de un plan nacional que estratégicamente visualice cambios globales y de largo alcance.

¿Hacia donde deberíamos avanzar? En la dirección de promover un conjunto de programas técnicos y universitarios que estén dentro de una estrategia nacional de formación municipal en áreas que permitan un desarrollo y fortalecimiento de la gestión municipal. Separando la formación general proveída por las instituciones formativas, técnicas y profesionales, de aquellas que realmente apuntan a la modernización municipal, esta última es la que se encuentra más adecuada a los nuevos procesos de las administraciones locales y es coherente con el conjunto de perfiles que se requieren.

El interés por mejorar los espacios de trabajo, no es nada nuevo, ya con posterioridad a la Europa de postguerra, diversas corrientes de pensamiento se abrieron a la discusión sobre la calidad de vida laboral de las personas en sus organizaciones. En la actualidad, millones de trabajadores buscan conciliar las condiciones remuneracionales con sus expectativas más subjetivas y/o existenciales, propias de cada individuo. Así, la tendencia es a trabajar donde exista un mayor equilibrio de las condiciones contractuales objetivas y subjetivas, lo que al mismo tiempo supone un reconocimiento a esa misma organización.

En el sector público chileno, los esfuerzos por avanzar en esta línea son más bien recientes. Proviene ya concretamente de normas actuales, como el instructivo presidencial del 2015 "Sobre buenas prácticas laborales en el Estado", el que consagró la necesidad de avanzar en un conjunto de acciones para la mejora de la calidad de vida laboral en las instituciones públicas. Aspectos como eliminar los tratos prepotentes o discriminatorios, garantizar igualdad de acceso al empleo público y al desarrollo laboral y garantizar el funcionamiento de sistemas de recursos humanos, entre otros, son elementos relevantes tratados en el instructivo.

En el caso de las municipalidades, la preocupación por mejorar el ambiente laboral ha sido más lento y el instructivo ha tenido menor gravitación. Así, históricamente se ha observado un aumento de la percepción por parte de los funcionarios de que las relaciones laborales al interior de los municipios requieren una mayor preocupación materializados en políticas y planes que apunten a ello.

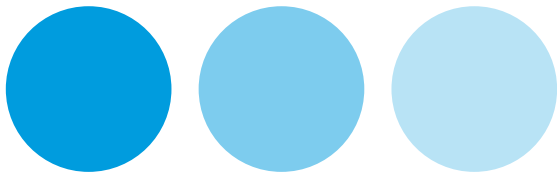
¿Por qué promover políticas que apunten a mejorar la calidad de vida laboral?. Porque existen a lo menos tres aspectos que, provenientes de materias diferentes, son elementos bidireccionalmente que se vinculan a la calidad de vida laboral dentro del municipio. En primer lugar, debido a las tendencias actuales en materia de capital humano que vinculan como problema principal a la falta o débil acumulación de talentos. La idea de falta de atracción, retención y fortalecimiento del talento y del capital humano es clave; todos ellos están

conectados de una u otra forma a la idea de calidad de vida. Esto porque las organizaciones para mejorar sus niveles de profesionalización y de gestión requieren, además de buenas condiciones remuneracionales, ofrecer buenas condiciones de entorno ambiental, emocional y de infraestructura del lugar o territorio en la que se ubica la organización. Así por ejemplo, las municipalidades y demás instituciones públicas ubicadas en zonas apartadas de los grandes sectores urbanos, tienen menores capacidades de atraer nuevos y mejores profesionales, pues la legítima aspiración de desarrollo profesional y familiar puede jugar en contra a la hora de tomar una decisión. Un segundo aspecto, está dado por el conjunto de teorías sociocognitivas que vinculan la calidad de vida laboral al debilitamiento o mejoramiento de las relaciones humanas al interior de una organización, lo que a su vez conlleva la generación espacios laborales donde los intereses individuales operan por sobre los intereses generales de la institución y como consecuencia de ello, posibles espacios de generación de mayores irregularidades y actos de corrupción. En definitiva, mejores lugares para trabajar son sinónimos de espacios menos contaminados con malas prácticas.

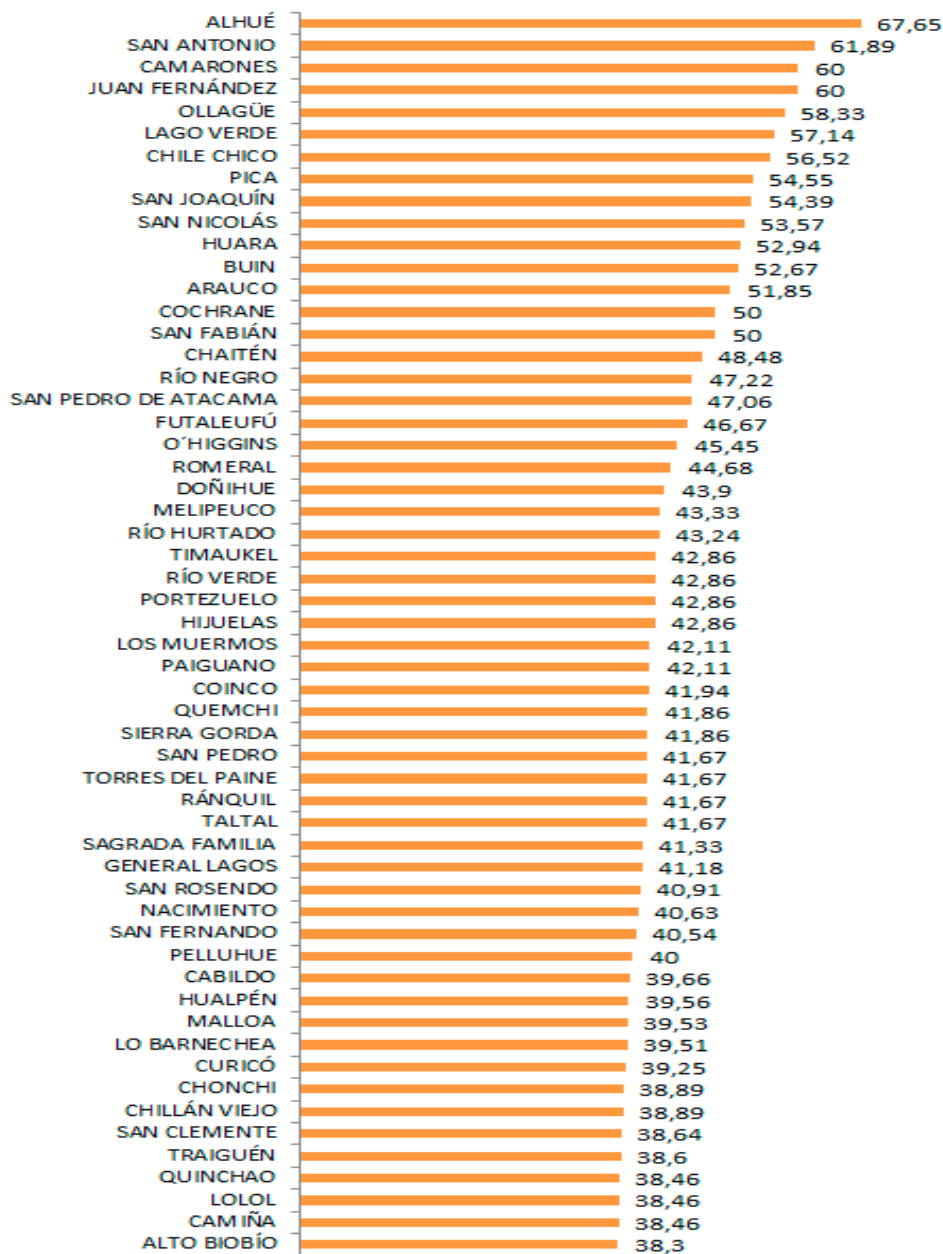
Finalmente, y mucho más fácil de inferir, es la idea que la mala calidad de vida laboral trae como consecuencia menores grados de satisfacción organizacional de los funcionarios que trabajan en los municipios. Los espacios como estos funcionatrios, no potencian ambientes sanos de trabajo, dando paso, generalmente, a una ineficiente prestación de los servicios públicos y como consecuencia a la mala percepción de sus vecinos y usuarios. Afectando al sistema municipal en su conjunto.

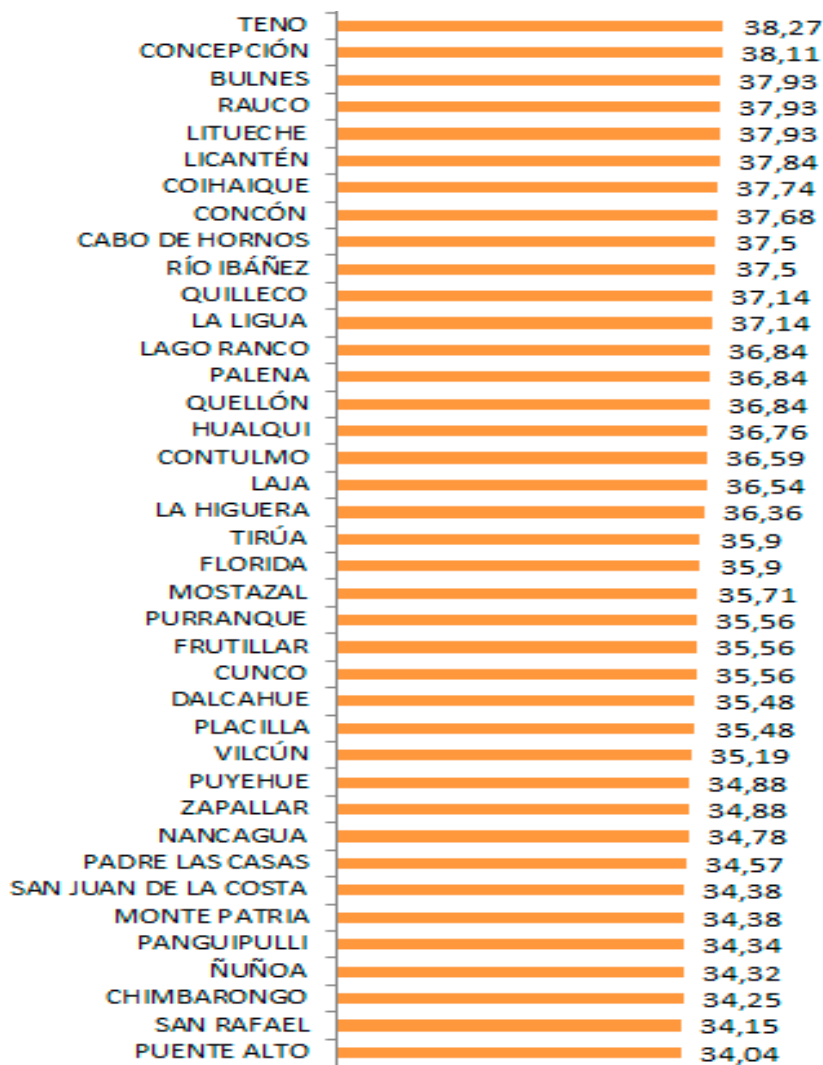


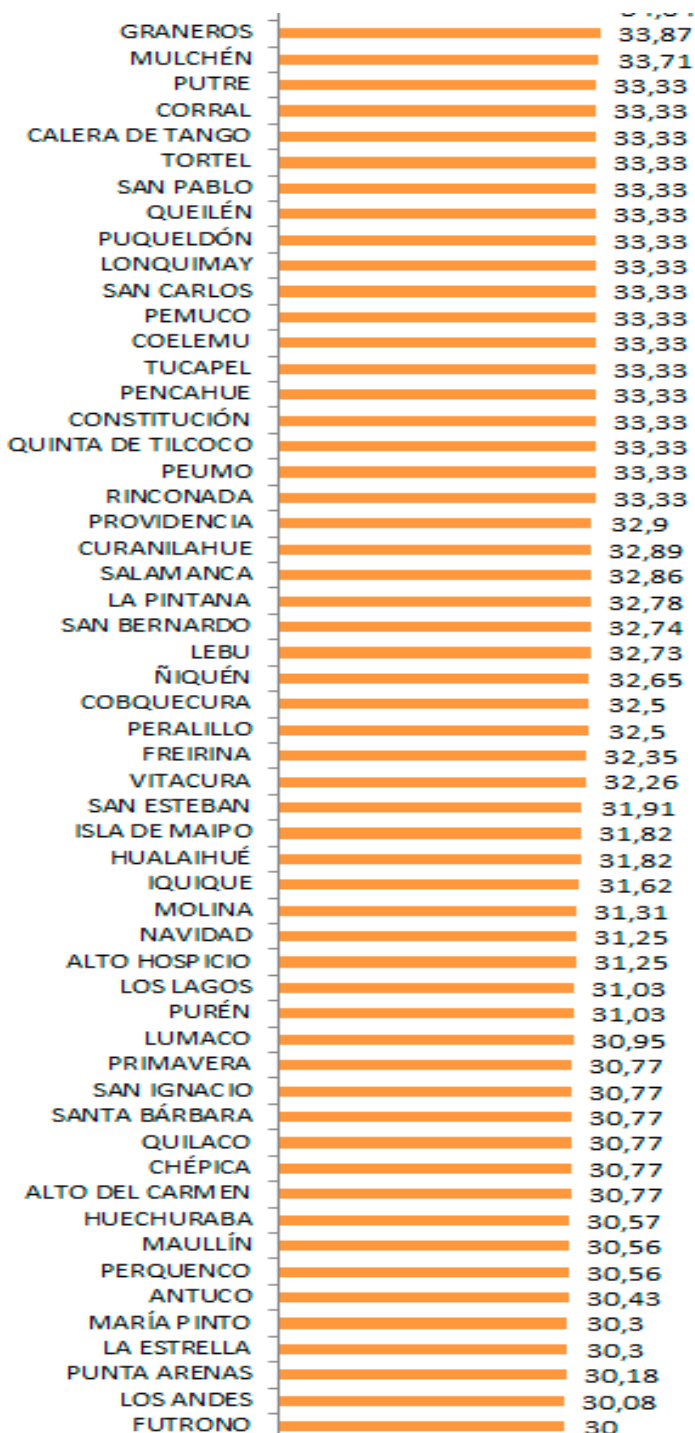
ANEXOS

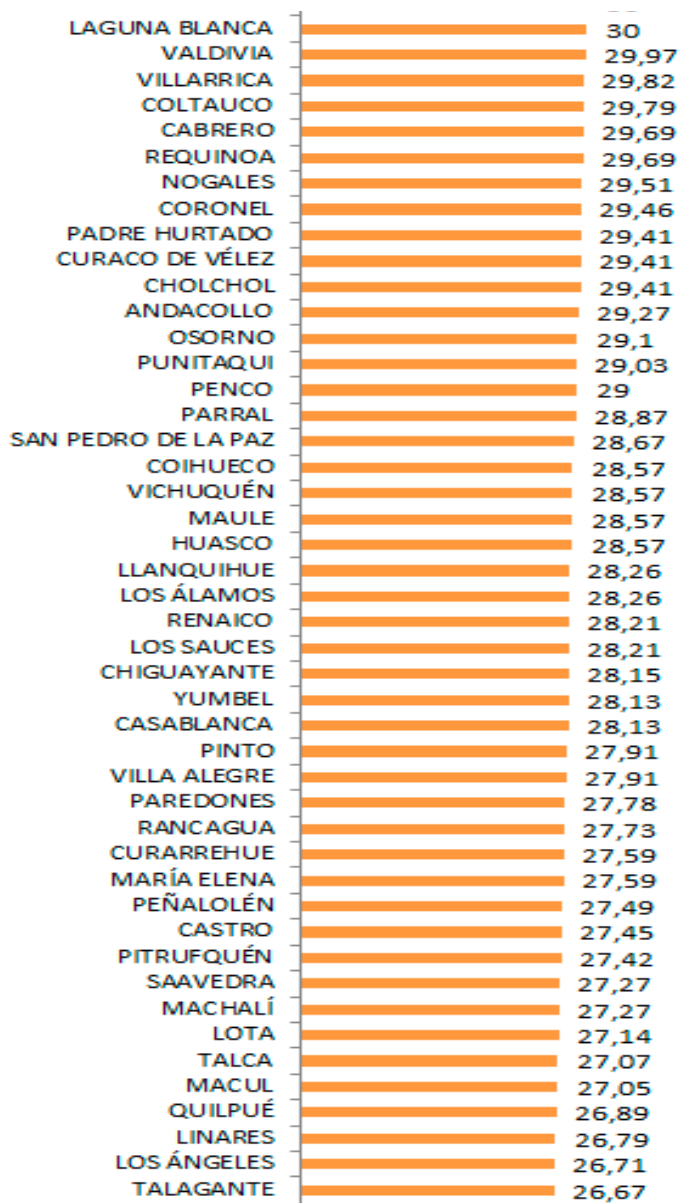


## Nivel de Profesionalización (%)









|                 |       |
|-----------------|-------|
| CARAHUE         | 26,67 |
| TALCAHUANO      | 26,67 |
| PICHILEMU       | 26,56 |
| POZO ALMONTE    | 26,56 |
| MARIQUINA       | 26,53 |
| CALLE LARGA     | 26,53 |
| MÁFIL           | 26,47 |
| PORVENIR        | 26,47 |
| NINHUE          | 26,47 |
| YERBAS BUENAS   | 26,42 |
| LAS CONDES      | 26,41 |
| INDEPENDENCIA   | 26,39 |
| LIMACHE         | 26,32 |
| SANTA MARÍA     | 26,32 |
| LAMPA           | 26,03 |
| COLLIPULLI      | 25,86 |
| CALERA          | 25,78 |
| CHANCO          | 25,64 |
| MEJILLONES      | 25,64 |
| COMBARBALÁ      | 25,58 |
| SANTA JUANA     | 25,53 |
| RECOLETA        | 25,47 |
| CERRILLOS       | 25,42 |
| CHILLÁN         | 25,4  |
| LA UNIÓN        | 25,24 |
| FRESIA          | 25    |
| LAUTARO         | 25    |
| TREGUACO        | 25    |
| EMPEDRADO       | 25    |
| SAN FELIPE      | 25    |
| VALLÉNAR        | 25    |
| PUDAHUEL        | 24,92 |
| TOMÉ            | 24,84 |
| TEMUCO          | 24,74 |
| CAÑETE          | 24,56 |
| CALAMA          | 24,55 |
| PUERTO MONTT    | 24,54 |
| CAUQUENES       | 24,47 |
| LONCOCHE        | 24,42 |
| PUERTO VARAS    | 24,39 |
| QUILLOTA        | 24,36 |
| PANQUEHUE       | 24,32 |
| EL MONTE        | 24,29 |
| NEGRETE         | 24,24 |
| ANCUD           | 24,21 |
| LA FLORIDA      | 24,15 |
| RÍO BUENO       | 24,1  |
| EL BOSQUE       | 24,01 |
| PAINE           | 24    |
| CALBUCO         | 23,88 |
| TEODORO SCHMIDT | 23,81 |
| SANTO DOMINGO   | 23,81 |
| LANCO           | 23,53 |
| PUTAENDO        | 23,4  |
| ILLAPEL         | 23,4  |
| CODEGUA         | 23,33 |
| QUILLÓN         | 23,26 |
| PALMILLA        | 23,26 |
| COQUIMBO        | 23,11 |
| LA GRANJA       | 23,1  |
| PAILLACO        | 23,08 |
| NUEVA IMPERIAL  | 23,08 |
| COLBÚN          | 23,08 |
| PUMANQUE        | 23,08 |
| RENGO           | 22,95 |
| CERRO NAVIA     | 22,92 |
| LOS VILOS       | 22,81 |
| YUNGAY          | 22,73 |
| LO PRADO        | 22,67 |
| VICUÑA          | 22,67 |
| HUALAÑÉ         | 22,58 |
| NATALES         | 22,5  |
| QUIRIHUE        | 22,5  |
| TILTIL          | 22,39 |
| LA SERENA       | 22,26 |
| SAN JAVIER      | 22,22 |
| SANTA CRUZ      | 22,22 |

