

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El estudio “Investigación *caracterización del funcionario municipal*” corresponde a una iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) desarrollada en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad Municipal, ejecutada por un equipo profesional de la empresa consultora PETQUINTA S.A.

Este estudio se orienta al logro de un conocimiento detallado y sistematizado del perfil del funcionario municipal chileno, con el fin de sustentar y proyectar políticas que apunten al desarrollo de las personas y equipos de trabajo que laboran en las municipalidades del país.

El estudio, de naturaleza exploratoria, se fundamenta en los resultados de un proceso de levantamiento de información primaria realizado en 104 de las 343 municipalidades del país, contemplando la realización de 1.060 encuestas a funcionarios, entrevistas individuales a directivos y encargados de personal, más la realización de grupos de discusión con funcionarios de distintos estamentos en cada uno de los municipios incorporados al estudio.

La selección de las municipalidades incluidas en el estudio se realizó en forma aleatoria, en consideración del número de funcionarios existentes en grupos de municipios establecidos de acuerdo a su ubicación en un esquema tipológico previamente establecido de acuerdo a las variables localización geográfica, número de habitantes, distribución urbano/rural e ingresos presupuestarios. La selección de los casos en cada municipalidad fue, asimismo, realizada aleatoriamente.

Junto a lo anterior, se consultaron estudios relacionados con la temática de recursos humanos y desarrollo organizacional, fundamentalmente aquellos realizados en el marco del PROFIM, y se recogió la opinión experta de un grupo de personas relacionadas directamente con la temática en estudio.

Contexto: Demanda municipal

Una de las características principales que determina la identidad de los funcionarios municipales, es resultado de la multiplicidad de funciones que éstos deben realizar, junto a la escasez de recursos para desempeñarse. Si esto se extrapola a la organización, vemos que esta sobrecarga de trabajo que perciben los funcionarios no es más que un reflejo de la multiplicidad de funciones que desempeña la organización municipal, la que debe participar, en distintos niveles, en un sinnúmero de planes y programas del Gobierno Central. Esta demanda por parte del Gobierno no se percibe adecuadamente en las organizaciones municipales, ya que, si bien se reconoce la pertinencia e importancia de los planes y programas para los habitantes del territorio, el municipio debe participar, según su percepción, sin ver aumentado su recurso humano o financiero.

Las organizaciones municipales deben acatar las disposiciones en cuanto a planificación social por parte de los diversos organismos del Estado, quienes, como única manera de llegar a los habitantes de los territorios oportunamente, encuentran su mejor herramienta en la cercanía y el conocimiento que tienen los municipios respecto de sus correspondientes comunas. Una vez propuestos los más diversos planes y programas, las relaciones susceptibles de conformarse entre el municipio y los organismos del Estado son los siguientes:

- *El municipio como canalizador de información*, donde la organización municipal actúa como un intermediario entre el programa de gobierno y la comunidad, por medio de la entrega de información a los ciudadanos, o la facilitación de las postulaciones a estos programas de otros organismos. Aquí la figura es el municipio que entrega volantes o recepciona formularios cuyo destino son otras reparticiones públicas.

- *El municipio invierte recursos humanos*. Esto es, la organización municipal no se limita a facilitar información a los usuarios, sino que deriva un número determinado de funcionarios a la labor de orientador de la comunidad respecto del programa, o de ejecutor u operador de un plan o programa determinado. Se trata, por ejemplo, de las asistentes sociales que no sólo reciben postulaciones a becas del MINEDUC, sino que deben atender a los usuarios dentro de sus competencias profesionales.

- *El municipio invierte recursos económicos y humanos.* Hay ciertos programas de Gobierno que, en su complejidad, necesitan el apoyo del municipio en términos de personal y de recursos económicos, como aquellos programas que, en sus objetivos, cuentan con la inserción y legitimidad en el territorio, ya que, dada su temática particular, no sólo deben contar con recursos suficientes para llegar a la comunidad, sino que deben mantener un contacto directo entre los profesionales y los habitantes de la localidad. En estos casos, el municipio no sólo se limita a informar o facilitar las postulaciones a los programas, sino que se transforma en un co-financista y co-ejecutor de los programas.

Respecto del origen de los programas de los que se hace parte el municipio, estos son de la más diversa índole, orientados fundamentalmente al área de integración social y superación de la pobreza, por lo que las unidades municipales más sobrecargadas con estas iniciativas son las correspondientes a las áreas sociales y de desarrollo.

Respecto de los programas en que el Municipio oficia de canalizador de información y postulaciones, se encuentran programas del SERVIU, como el Programa para el Adulto mayor, el Fondo Solidario de Vivienda, y los programas de equipamiento comunitario y mejoramiento de barrios. Se gestiona, además, el Subsidio Único Familiar y la Pensión Asistencial de Invalidez, del INP, así como la administración del Fondo Comuna Segura del Ministerio del Interior, así como solicitudes de trámites de carabineros, solicitudes de actividades deportivas al aire libre, del Consejo Nacional de Cultura y las Artes, con la inscripción a las Escuelas de Rock.

La Municipalidad invierte, además, personal en la postulación a Becas de la JUNAEB, como la Beca 1ª Dama de la Nación, y las Becas del MINEDUC. El municipio, junto a esto, aplica la encuesta CASEN y la Ficha CAS, del MIDEPLAN.

La oficina de intermediación laboral (OMIL) es una de las reparticiones municipales más solicitadas a la hora de participar en diversos programas. Por parte del SERNAM, el programa de Mujeres Temporeras; por parte del SENCE, la nivelación de competencias laborales, el programa de Capacitación Laboral en Empresas, y la bonificación al aprendizaje.

La Dirección de Desarrollo Comunitario, es otra unidad demandada a la hora de llevar programas sociales a las localidades. El Programa Puente, del FOSIS, requiere la inversión, por parte del municipio, de recursos humanos, físicos y económicos, ya que el Municipio debe contratar una parte del equipo de apoyos psicosociales, y facilitar dependencias y equipamiento. Por parte de SENAME, el Municipio debe hacer lo propio con las Oficinas de Protección de Derechos, donde el Municipio no sólo financia un 25%, sino que se preocupa de la Administración de la Oficina.

De este modo, los programas sociales, destinados a superar las condiciones de exclusión social, son los que demandan una mayor inversión de recursos financieros y humanos por parte de los municipios. Dada su naturaleza, estos programas requieren una administración cercana a la localidad, en la cual buscan legitimarse, por lo que es fundamental para ellos la participación del municipio. Paradojalmente, son los municipios ubicados en sectores con altas tasas de vulnerabilidad social, esto es, municipios de menores recursos, los que deben invertir un mayor número de personal y recursos financieros en la ejecución de programas, tomando en cuenta las necesidades de esta población.

Se observa, entonces, que los funcionarios municipales deben hacer frente a un número de labores mucho mayor que el indicado por la ley, principalmente los municipios de menores recursos, ubicados en zonas rurales o urbanas.

Considerando este contexto y antecedentes, en primer lugar se presenta la tipología de municipios, con los fundamentos que la sustentan, para luego presentar los principales resultados de la encuesta de caracterización de los funcionarios municipales, a la luz de esta tipología. En segundo lugar, se presentan los fundamentos y características principales de la propuesta de perfiles óptimos de funcionarios municipales, para finalizar con el diagnóstico actual y la propuesta de política de recursos humanos.

I. ANÁLISIS DEL PERFIL POR TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

A. Tipología de Municipios.

Para establecer la tipología de municipios y luego de haber realizado una primera aproximación en torno a tres variables establecidas, se consideran como criterios de selección las variables de Ingresos Municipales y la de Distribución de la población comunal según área urbana o rural.

Cada una de estas variables se considera de acuerdo a una clasificación definida, esto es:

Variable Localización de la población comunal según área urbana o rural.

- Municipios de Alta Ruralidad: sobre el 40% de la población habita en el área rural.
- Municipios de Ruralidad Media: de un 20% a un 40% de la población habita en el área rural.
- Municipios Urbanos: más del 80% de la población habita en el área urbana.

Variable Ingresos Municipales:

- Municipios de Bajos Ingresos: de 0 a 1.000 millones de pesos anuales.
- Municipios de Medianos Ingresos: de 1.00.1 a 5.000 millones de pesos anuales.
- Municipios de Altos Ingresos: sobres los 5.000 millones de pesos anuales.

La primera variable está directamente relacionada con la particularidad del contexto social en que se inserta el municipio, ya que la realidad de las comunas rurales presenta importantes diferencias respecto de las urbanas, tanto en idiosincrasia e imaginario social, como en necesidades y carencias.

La segunda variable, el ingreso municipal, está directamente relacionado con la capacidad del municipio de dar cuenta de las necesidades de la población de la comuna, así como de la satisfacción de las condiciones de desempeño de los funcionarios municipales al interior de las distintas organizaciones.

De este modo, ambas variables, en su conjunto, nos permiten establecer una nueva tipología de municipios, tomando en consideración las particularidades del contexto sociocultural en que se desarrollan, junto con el presupuesto anual con que cuentan, el que determina su dinámica interna y externa:

- Tipo 1: Municipios con Alta Ruralidad y Bajos Ingresos, que representan el 38,4 % del total.
- Tipo 2: Municipios con Ruralidad Media y Urbanos que tienen Medianos Ingresos y que representan el 24% del total.
- Tipo 3: Municipios con Alta Ruralidad y Altos Ingresos, que representan el 13,5 % del total.

Considerando estas condiciones de clasificación para determinar estos tres tipos de municipios, se puede apreciar que existen algunos que se encuentran en otras categorías no definidas en las condiciones de selección, para lo cual se deben utilizar otros criterios de índole social y económico asociado a la población, dependencia del fondo común municipal, así como un promedio de cuatro ámbitos: económico productivo, social, medio ambiente e infraestructura.

En este contexto, se recomienda considerar que los Municipios de bajos ingresos con ruralidad media y los que tienen medianos ingresos con alta ruralidad, pertenecen a los municipios Tipo 1. Los Municipios urbanos con bajos ingresos, pertenecen a los municipios Tipo 2. Finalmente, los municipios de ruralidad media con altos ingresos, pertenecen a los municipios Tipo 3. Hay que destacar que no existe ningún municipio de categoría altos ingresos y baja ruralidad.

Esta tipología, considerando el porcentaje de municipios que pertenecen a cada una, es:

	Alta Ruralidad	Ruralidad Media	Urbanos
Bajos Ingresos	38,4%	6,5%	5,0%
Medianos Ingresos	12,0%	11,1%	12,9%
Altos Ingresos	0,0%	0,6%	13,5%

Como se observa, el 56,9% de los municipios del país pertenece al Tipo 1, el 29% al Tipo 2 y el 14,1% al Tipo 3.

Esta distinción nos permite observar la realidad municipal bajo una óptica integral, que permite establecer similitudes y diferencias endógenas y exógenas entre los tipos de municipios, de modo de indagar en las percepciones existentes al interior de éstos, y las necesidades presentes en su funcionamiento interno, de modo de obtener información relevante y pertinente que permita establecer propuestas de políticas de recursos humanos al interior del municipio.

B. Características de los Tipos de Municipios.

Una vez determinada la clasificación de los tres tipos de municipios, es importante señalar las características que tienen cada uno, para poder tener más elementos que sustentan el porqué un municipio pertenece a un tipo o a otro, esto se logra de acuerdo al análisis de la muestra de 104 municipios, que por ser representativa, permite extrapolar los elementos encontrados para cada caracterización, lo que se complementa con el análisis cualitativo tendiente a indagar en las principales percepciones de los propios funcionarios de los distintos municipios.

Es así como el análisis de los tres tipos de municipios se nutre de la información obtenida, por una parte, en las 1060 encuestas de caracterización de funcionarios municipales, así como en 104 grupos de discusión, 104 entrevistas a actores relevantes de los municipios de la muestra, y a 104 funcionarios encargados de la gestión del personal en los distintos municipios.

Municipios Tipo 1 (Ingresos Bajos con alta ruralidad).

Son municipios con ingresos inferiores a MM\$ 1.000 anual, tienen una población promedio que bordea los 15.000 habitantes, muestran una alta dependencia del Fondo Común Municipal superando generalmente el 59%. Presentan entornos de gestión complejos y medianamente complejos, que se refleja en un bajo Índice de Desarrollo Humano, escasa diversificación de su base económica, índices de pobreza y/o desempleo por sobre el promedio nacional, y un débil desarrollo de su infraestructura. Sus características principales, en términos de grado de ruralidad e ingreso municipal, configuran un municipio de características y complejidades particulares, dadas principalmente por las condiciones de pobreza rural que condicionan su contexto, así como por la dificultad que en este ámbito existe en la relación del municipio con los habitantes de lugares

apartados; además, el bajo ingreso municipal determina, por una parte, mayor dificultad en la satisfacción de las necesidades de la población, así como el desmejoramiento en las condiciones de desempeño de los funcionarios.

Municipios Tipo 2 (Medianos Ingresos con mediana ruralidad o urbanos).

Son municipios con ingresos anuales superiores a MM\$1.000 e inferiores a MM\$5.000, tienen una población promedio que bordea los 50.000 habitantes, muestran una mediana dependencia del Fondo Común Municipal bordeando generalmente el 39%. Se insertan en entornos de gestión definidos como normal, vale decir, muestran indicadores, en lo ámbitos antes señalados, con valores cercanos a los promedios nacionales. Como particularidad, los municipios urbanos de este tipo, presentan problemas sociales propios de los sectores con pobreza urbana, donde existe un gran riesgo de vulnerabilidad de la calidad de vida de la población, tales como desempleo, insatisfacción de necesidades básicas, etc., lo que genera que el ingreso municipal sea escaso a la hora de satisfacer estas problemáticas.

Municipios Tipo 3 (Urbanos con Altos Ingresos).

Son municipios con ingresos superiores a los MM\$5.000, su población generalmente supera los 100.000 habitantes y se localiza en áreas urbanas, tienen una baja dependencia del Fondo Común Municipal bordeando generalmente el 27%; de acuerdo con los parámetros antes señalados, se insertan en entornos de gestión de baja complejidad. En general, estos municipios no tienen grandes dificultades en términos de hacer frente a la pobreza urbana, e incluso cuentan con recursos que les permiten satisfacer bastante más que las necesidades básicas de la población. El principal está dado, sin embargo, por la complejidad interna, donde existen menores posibilidades de cohesión, identificación, comunicación y control.

C. Perfil Funcionario Municipal Actual

Sexo:

Tabla 1.1.

		TIPO DE MUNICIPIO				
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
SEXO	HOMBRE	CANTIDAD	80	133	227	440
		%	48,5%	44,0%	47,0%	46,3%
	MUJER	CANTIDAD	85	169	256	510
		%	51,5%	56,0%	53,0%	53,7%
Total		CANTIDAD	165	302	483	950
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Al analizar por sexo (tabla 1.1.), no se encuentran diferencias importantes entre los distintos tipos de municipios. Se aprecia que en los tres tipos se mantiene la mayoría de funcionarias mujeres respecto al porcentaje de hombres.

Edad:

Tabla 1.2.

		TIPO DE MUNICIPIO				
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
Tramos de edad	Hasta 29 años	CANTIDAD	32	37	50	119
		%	21,1%	12,8%	11,0%	13,3%
	Entre 30 y 44 años	CANTIDAD	74	143	209	426
		%	48,7%	49,7%	45,8%	47,5%
	Entre 45 y 59 años	CANTIDAD	37	92	168	297
		%	24,3%	31,9%	36,8%	33,1%
	Desde 60 años	CANTIDAD	9	16	29	54
		%	5,9%	5,6%	6,4%	6,0%
Total		CANTIDAD	152	288	456	896
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En los municipios rurales de ingresos bajos, hay una mayor proporción de funcionarios menores de 30 años que en los restantes tipos de municipios. A su vez, los municipios urbanos de ingresos altos presentan una mayor proporción de funcionarios mayores de 45 años que el resto de los municipios.

Escolaridad:

Tabla 1.3

		TIPO DE MUNICIPIO				
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
ESCOLARIDAD	BASICA INCOMPLETA	CANTIDAD	2		3	5
		%	1,2%		,6%	,5%
	BASICA COMPLETA	CANTIDAD	4	8	14	26
		%	2,4%	2,6%	2,9%	2,7%
	MEDIA COMPLETA	CANTIDAD	59	98	135	292
		%	35,5%	32,2%	27,7%	30,5%
	SUPERIOR INCOMPLETA	CANTIDAD	16	55	84	155
		%	9,6%	18,1%	17,2%	16,2%
	SUPERIOR COMPLETA	CANTIDAD	85	143	251	479
		%	51,2%	47,0%	51,5%	50,1%
Total		CANTIDAD	166	304	487	957
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En general muestra un alto nivel educacional entre los funcionarios. Se debe consignar, sin embargo, que la categoría Educación Superior Completa comprende a funcionarios con estudios universitarios, en institutos profesionales y centros de formación técnica.

Remuneraciones:

Tabla 1.4

		TIPO DE MUNICIPIO				
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	Total
Rango remuneración	Hasta \$216.003	CANTIDAD	51	104	82	237
		%	35,4%	40,3%	19,4%	28,7%
	\$216.004 - \$336.447	CANTIDAD	45	86	138	269
		%	31,3%	33,3%	32,6%	32,6%
	\$336.448 - \$456.891	CANTIDAD	23	22	74	119
		%	16,0%	8,5%	17,5%	14,4%
	\$456.892 - \$577.335	CANTIDAD	14	20	46	80
		%	9,7%	7,8%	10,9%	9,7%
	\$577.336 - \$697.779	CANTIDAD	7	4	19	30
		%	4,9%	1,6%	4,5%	3,6%
	\$697.780 - \$818.223	CANTIDAD	4	12	27	43
		%	2,8%	4,7%	6,4%	5,2%
	\$818.224 - \$938.667	CANTIDAD		5	12	17
		%		1,9%	2,8%	2,1%
	\$938.668 - \$1.059.111	CANTIDAD		4	12	16
		%		1,6%	2,8%	1,9%
	\$1.059.112 - \$1.179.555	CANTIDAD			5	5
		%			1,2%	,6%
	Desde \$1.179.556	CANTIDAD		1	8	9
		%		,4%	1,9%	1,1%
Total		CANTIDAD	144	258	423	825
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Se aprecia una desventaja relativa en los salarios de las comunas rurales de bajos ingresos municipales, respecto a las comunas urbanas de mayores ingresos.

Asimismo, hay una desventaja salarial en los funcionarios de sexo femenino, junto con los funcionarios municipales más jóvenes (tablas 1.5. y 1.6. respectivamente).

Tabla 1.5

		SEXO			
			HOMBRE	MUJER	Total
Rango remuneración	Hasta \$216.003	CANTIDAD	108	157	265
		%	26,3%	32,8%	29,8%
	\$216.004 - \$336.447	CANTIDAD	137	154	291
		%	33,4%	32,2%	32,7%
	\$336.448 - \$456.891	CANTIDAD	61	61	122
		%	14,9%	12,7%	13,7%
	\$456.892 - \$577.335	CANTIDAD	44	40	84
		%	10,7%	8,4%	9,4%
	\$577.336 - \$697.779	CANTIDAD	14	19	33
		%	3,4%	4,0%	3,7%
	\$697.780 - \$818.223	CANTIDAD	24	25	49
		%	5,9%	5,2%	5,5%
	\$818.224 - \$938.667	CANTIDAD	8	9	17
		%	2,0%	1,9%	1,9%
	\$938.668 - \$1.059.111	CANTIDAD	10	5	15
		%	2,4%	1,0%	1,7%
	\$1.059.112 - \$1.179.555	CANTIDAD	1	4	5
		%	,2%	,8%	,6%
	Desde \$1.179.556	CANTIDAD	3	5	8
		%	,7%	1,0%	,9%
Total		CANTIDAD	410	479	889
		%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 1.6

		EDAD				Total	
		Hasta 29 años	Entre 30 y 44 años	Entre 45 y 59 años	Desde 60 años		
Rango remuneración	Hasta \$216.003	CANTIDAD	51	124	60	12	247
		%	45,9%	31,0%	22,1%	24,5%	29,7%
	\$216.004 - \$336.447	CANTIDAD	35	133	85	13	266
		%	31,5%	33,3%	31,3%	26,5%	32,0%
	\$336.448 - \$456.891	CANTIDAD	11	49	44	9	113
		%	9,9%	12,3%	16,2%	18,4%	13,6%
	\$456.892 - \$577.335	CANTIDAD	10	41	29	4	84
		%	9,0%	10,3%	10,7%	8,2%	10,1%
	\$577.336 - \$697.779	CANTIDAD		16	14	2	32
		%		4,0%	5,1%	4,1%	3,8%
	\$697.780 - \$818.223	CANTIDAD	1	25	16	4	46
		%	,9%	6,3%	5,9%	8,2%	5,5%
	\$818.224 - \$938.667	CANTIDAD	2	4	9	1	16
		%	1,8%	1,0%	3,3%	2,0%	1,9%
	\$938.668 - \$1.059.111	CANTIDAD	1	6	8		15
		%	,9%	1,5%	2,9%		1,8%
	\$1.059.112 - \$1.179.555	CANTIDAD			3	2	5
		%			1,1%	4,1%	,6%
	Desde \$1.179.556	CANTIDAD		2	4	2	8
		%		,5%	1,5%	4,1%	1,0%
Total		CANTIDAD	111	400	272	49	832
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tipo de contrato:

Tabla 1.7

TIPO DE CONTRATO		CANTIDAD	TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
PLANTA	CANTIDAD	105	237	412	754	
	%	64,0%	78,0%	84,9%	79,1%	
CONTRATA	CANTIDAD	47	58	57	162	
	%	28,7%	19,1%	11,8%	17,0%	
HONORARIO	CANTIDAD	8	7	14	29	
	%	4,9%	2,3%	2,9%	3,0%	
SERVICIOS TRASPASADOS	CANTIDAD	4	2	2	8	
	%	2,4%	,7%	,4%	,8%	
Total	CANTIDAD	164	304	485	953	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Respecto del tipo de contrato de los funcionarios, se observa que los municipios rurales de ingresos bajos tienen el menor porcentaje de funcionarios de planta en comparación con el resto de los tipos de municipios. A su vez que presentan el mayor porcentaje de trabajadores a contrata y honorarios.

Escalafón:

Tabla 1.8

ESCALAFON		CANTIDAD	TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
DIRECTIVO	CANTIDAD	24	16	47	87	
	%	15,6%	5,4%	10,0%	9,4%	
PROFESIONAL	CANTIDAD	26	46	107	179	
	%	16,9%	15,4%	22,7%	19,4%	
TECNICO	CANTIDAD	22	54	93	169	
	%	14,3%	18,1%	19,7%	18,3%	
ADMINISTRATIVO	CANTIDAD	53	135	137	325	
	%	34,4%	45,3%	29,1%	35,2%	
AUXILIAR	CANTIDAD	22	33	61	116	
	%	14,3%	11,1%	13,0%	12,6%	
OTRO	CANTIDAD	7	14	26	47	
	%	4,5%	4,7%	5,5%	5,1%	
Total	CANTIDAD	154	298	471	923	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

En lo que respecta al escalafón de los funcionarios, se observa que en los diferentes tipos de municipios hay una mayor proporción de administrativos en comparación con el resto de los escalafones, especialmente en los municipios del tipo I y II, en contraste con la ventaja relativa de los municipios urbanos de altos ingresos (tipo III), en la proporción de profesionales y técnicos.

Grado:

Tabla 1.9

			TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
Rango de grados	Hasta grado 6	CANTIDAD	1	9	46	56
		%	,7%	3,1%	9,9%	6,2%
	Entre grado 7 y grado 10	CANTIDAD	37	51	130	218
		%	24,3%	17,7%	27,9%	24,1%
	Entre grado 11 y grado 15	CANTIDAD	47	120	169	336
		%	30,9%	41,7%	36,3%	37,1%
	Desde grado 16	CANTIDAD	67	108	121	296
		%	44,1%	37,5%	26,0%	32,7%
Total		CANTIDAD	152	288	466	906
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Los municipios rurales de ingresos bajos presentan el mayor porcentaje de trabajadores desde el grado 16 hacia abajo, en contraposición a lo que acontece en el resto de los municipios.

Dirección:

Tabla 1.10

¿EN QUÉ DIRECCIÓN TRABAJA?		CANTIDAD	TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
Alcaldía	CANTIDAD	2	9	15	26	
	%	1,3%	3,1%	3,2%	2,8%	
Secretaría municipal	CANTIDAD	14	23	33	70	
	%	8,8%	8,0%	7,0%	7,7%	
Secretaría comunal de planificación	CANTIDAD	13	23	42	78	
	%	8,1%	8,0%	9,0%	8,5%	
Desarrollo comunitario	CANTIDAD	38	44	55	137	
	%	23,8%	15,4%	11,7%	15,0%	
Salud	CANTIDAD	3		2	5	
	%	1,9%		,4%	,5%	
Educación	CANTIDAD	2	1	2	5	
	%	1,3%	,3%	,4%	,5%	
Obras municipales	CANTIDAD	30	38	57	125	
	%	18,8%	13,3%	12,2%	13,7%	
Aseo y ornato	CANTIDAD	2	11	34	47	
	%	1,3%	3,8%	7,2%	5,1%	
Tránsito y transporte públicos	CANTIDAD	8	23	24	55	
	%	5,0%	8,0%	5,1%	6,0%	
Administración y finanzas	CANTIDAD	37	82	139	258	
	%	23,1%	28,7%	29,6%	28,2%	
Asesoría jurídica	CANTIDAD		4	10	14	
	%		1,4%	2,1%	1,5%	
Control	CANTIDAD	6	14	25	45	
	%	3,8%	4,9%	5,3%	4,9%	
Administración municipal	CANTIDAD	3	6	25	34	
	%	1,9%	2,1%	5,3%	3,7%	
Juzgado de policía local	CANTIDAD	2	8	6	16	
	%	1,3%	2,8%	1,3%	1,7%	
Total	CANTIDAD	160	286	469	915	
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

En los municipios rurales de ingresos bajos, la mayor concentración de funcionarios se da en las áreas de Desarrollo Comunitario y Dirección de Obras, mientras que a medida que aumenta la condición de ruralidad y el ingreso municipal, se incrementa la proporción de funcionarios de las unidades de Asesoría Jurídica, Control y Administración y Finanzas, lo que concuerda con la

capacidad de responder a las necesidades de la población: una comuna de escasos recursos, debe concentrar sus esfuerzos cubriendo las necesidades básicas. Sólo cuando los recursos lo permiten, aumenta la presencia de funcionarios dedicados a las áreas administrativas y planificadoras.

Trayectoria laboral:

Tabla 1.11

			TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
TRABAJO EN EL ACTUAL MUNICIPIO COMO PRIMERA EXPERIENCIA LABORAL SIGNIFICATIVA	SI	CANTIDAD	67	94	128	289
		%	72,8%	71,2%	56,4%	64,1%
	NO	CANTIDAD	25	38	99	162
		%	27,2%	28,8%	43,6%	35,9%
Total		CANTIDAD	92	132	227	451
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En los municipios urbanos de ingresos altos, es menor la proporción de funcionarios para quienes su trabajo en el municipio es su primera experiencia laboral, en relación a los municipios de ingresos menores, donde hay un mayor número de funcionarios con menos preparación y experiencia.

Tabla 1.12

			TIPO DE MUNICIPIO			Total
			Alta ruralidad, ingresos bajos	Ingresos medios	Urbano, ingresos altos	
Antigüedad en el municipio	Menos de 1 año	CANTIDAD	6	5	7	18
		%	3,8%	1,7%	1,5%	2,0%
	Entre 1 y 5 años	CANTIDAD	34	34	76	144
		%	21,3%	11,6%	16,3%	15,7%
	Entre 6 y 10 años	CANTIDAD	53	89	134	276
		%	33,1%	30,3%	28,8%	30,0%
	Entre 11 y 20 años	CANTIDAD	37	97	147	281
		%	23,1%	33,0%	31,6%	30,6%
	Más de 20 años	CANTIDAD	30	69	101	200
		%	18,8%	23,5%	21,7%	21,8%
Total		CANTIDAD	160	294	465	919
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Del mismo modo, es en los municipios rurales de bajos ingresos donde, se observa una menor antigüedad relativa de los funcionarios, lo que se traduce en una alta rotación de personal, dados los escasos incentivos para desarrollarse profesionalmente bajo condiciones adversas, en lo que ha disposición de los medios para desarrollar el trabajo se refiere.

En el trabajo cualitativo, y respecto del perfil de los funcionarios municipales, se concluye, dentro de los municipios, que en cada organización hay dos tipos de funcionarios: por una parte, aquellos desmotivados, con bajas capacidades, con escasa identificación con la comuna, que ven su trabajo en el municipio sólo como la única alternativa que poseen, que en general son menos calificados, que realizan sus tareas aplicando el mínimo esfuerzo, abúlicos y acomodaticios. Por otra parte, se destaca la existencia de funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio, con mayor energía en el desarrollo de su trabajo, más creativos, comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida de la comuna, quienes realizan sus tareas más allá de lo que indican formalmente sus funciones. Sin embargo, para que predominen estos funcionarios por sobre los primeros, deben cumplirse las condiciones mínimas para un desempeño adecuado, tanto a nivel de recursos materiales y económicos, como a nivel de clima organizacional, incentivando la participación, mejorando las comunicaciones, y a nivel de estructura, facilitando la innovación y la creatividad, desburocratizando los engranajes y formalidades que entran la realización de ideas innovadoras.

II. PROPUESTA DE PERFIL ÓPTIMO DEL FUNCIONARIO MUNICIPAL.

Para la elaboración de los perfiles se construyó la siguiente tabla, en la que se encuentran presentes los ámbitos descritos para cada cargo.

Nombre del cargo a describir	CARGO							
Descripciones hechas por la ley	Funciones							
Características mínimas necesarias para el desempeño óptimo del cargo, además de las propias para cada tipología comunal	Variables psicotécnicas y competencias							
	Alta o mediana ruralidad / Ingresos menores a 1.000 millones de pesos anuales.	Ingresos entre 1.000 y 5.000 millones de pesos anuales.				Urbano / más de 5.000 millones de pesos anuales de ingresos municipales.		
	Características profesionales							
Requisitos educacionales profesionales	Variables Generales de la Personalidad (en base a test 16 PF).							
Descripción del perfil según las variables del test 16PF		1-3	4	5	6	7	8-10	
	A	Reservado, distante						Abierto, participativo
	C	Inestable, turbable						Estable, tranquilo
	E	Obediente, dócil						Dominante, competitivo
	F	Sobrio, prudente, serio						Entusiasta, halador, impulsivo
	G	Despreocupado de normas						Escrupuloso, formal, perseverante
	H	Cohibido, tímido						Emprendedor, espontáneo, atrevido
	I	Poco afectable, realista						Sensible, afectable, impresionable
	L	Confiable, adaptable						Suspicioso, difícil de engañar
	M	Práctico, convencional						Imaginativo, abstracto
	N	Franco, sencillo, natural						Astuto, calculador, perspicaz
	O	Apacible, sereno, seguro						Aprensivo, preocupado
	Q1	Conservador, tradicional						Experimentador, innovador
	Q2	Dependiente del grupo						Autosuficiente, independiente
	Q3	Autocentrado, despreocupado						Adaptado socialmente, controlado
	Q4	Relajado, sossegado, alentarado						Intranquilo, tenso, presionado

Es importante consignar que para la descripción de los cargos se ha tenido especial cuidado en describir particularmente los perfiles directivos pues entendemos que la dirección que tome la gestión global y particular de cada municipio dependen de sus intervenciones y de la comprensión que tengan de su labor dentro de la planta de la organización.

Es en la labor y desempeño de los liderazgos internos, así como de la autoridad edilicia donde se concentrarán las decisiones que darán rumbo a cada comuna, al marcar especiales estilos de liderazgo en cada uno de los casos existentes.

Por otra parte, debemos recordar que mientras los perfiles óptimos vienen a proponer un esperado ideal para la constitución de los equipos de trabajo dentro de los municipios, contamos con una descripción del perfil actual que nos impulsa a desarrollar el recurso humano existente y reconocer que la brecha entre lo real y lo posible, aún no se ha cerrado.

Los planes y programas de formación, capacitación y perfeccionamiento, insertos en las políticas de manejo de personal, y la necesidad de cambios legales para el apoyo institucional al fortalecimiento de las capacidades y conocimientos de los funcionarios no son incompatibles con los perfiles que hemos propuesto para una planta ideal, es en su encuentro que puede hacerse posible la conciliación y el desarrollo de las organizaciones existentes.

El Estado a través de sus iniciativas modernizadoras y con sus múltiples búsquedas en este sentido, apunta coherentemente hacia el enriquecimiento mutuo entre individuos e institución: el desarrollo, el necesario estímulo, la motivación y el compromiso; la identidad de los funcionarios con respecto a sus municipios y comunas; y a la relación con sus usuarios y vecinos, dependen en gran medida de planificaciones que incorporen su desarrollo como personas y que hagan de su trabajo un aspecto vital satisfactorio, más allá de la recompensa económica, la que siempre puede estar más lejos y ser más imperfecta de lo esperado para cada caso.

Asimismo, el desarrollo de los perfiles de cargo considerando la tipificación basada en las variables Ingresos municipales y nivel de Ruralidad/ urbanidad de las comunas aporta una mirada particular que muchas veces no es considerada a la hora del manejo de personal, lo que influye directamente en las políticas de recursos humanos a implementar.

III. POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

A. Diagnóstico: aplicación de política de recursos humanos

A nivel transversal en los distintos tipos de municipios, no se aprecia una aplicación generalizada de una política sistemática de recursos humanos. En general, no existen departamentos de bienestar del personal, sólo constituyéndose iniciativas aisladas de gestión de recursos humanos. En otros términos, se carece de instancias de desarrollo y promoción efectivas tendientes al aumento en la calidad del recurso humano municipal, aplicándose medidas estándar que se dirigen más bien a la administración del personal –que en la mayoría de los casos se presentan como iniciativas ineficaces– que a la optimización de éste.

Cultura Organizacional.

En este ámbito, se aprecia la existencia de un cúmulo de valores compartidos a nivel transversal entre los funcionarios municipales, dados principalmente por el carácter público de su trabajo, como por la cercanía con la comunidad. Sin embargo, estos valores no son suficientes como para entregar la motivación necesaria a los funcionarios, ya que ésta se ve afectada por una serie de insatisfacciones, que generan más bien una identidad negativa en relación al resto de los funcionarios públicos. Esto implica, sin embargo, la coexistencia de dos tipos de funcionarios, presentes indistamente en los diversos tipos de municipios: por una parte, funcionarios desmotivados en los que prima la identidad negativa, y funcionarios comprometidos con el carácter público de su labor y la trascendencia en la calidad de vida de los habitantes del territorio.

Provisión y aplicación de Recursos Humanos.

En los distintos tipos de municipios, se aprecia una falta de pertinencia de los requerimientos explícitos de los distintos cargos, en relación a la realidad particular de cada tipo de entorno. Se aprecia que los mecanismos de reclutamiento, asignación de cargos y de promoción, responden menos a criterios técnicos acordes a las necesidades de la organización municipal que a criterios relacionados más con otros factores, como los políticos o la antigüedad, siendo los mecanismos técnicos aplicados, a nivel transversal, de manera deficiente.

- **Sistema de incentivos.**

Dada la inequidad percibida por parte de los funcionarios municipales en lo que respecta a sus remuneraciones en relación al resto del aparato estatal, el sistema de incentivos pierde eficacia, ya que, a nivel transversal, se entiende como una compensación económica originada en esta desigualdad. De esta manera, se pierde la relación entre el incentivo y el cumplimiento de metas, formándose distorsiones en el sistema que buscan acomodarlo a esta noción de reparador de una desigualdad: las metas contempladas en el sistema de incentivos, por un lado, son metas grupales, no individuales, lo que desmotiva el esfuerzo personal; en segundo lugar, se trata de metas fáciles de cumplir, por lo que no se requiere un mayor esfuerzo en la realización de las tareas, desincentivando la motivación al perfeccionamiento y al buen desempeño.

- **Sistema de calificación**

El sistema de calificación, por su parte, no cumple su objetivo de promoción de los recursos humanos al interior del municipio, ya que, por una parte, presenta problemas de forma, al ser aplicado por el superior directo, lo que genera falta de objetividad, y temor a las malas calificaciones que puedan afectar el clima laboral. Además, presenta problemas de fondo, en tanto los indicadores que contempla, no se orientan a medir desempeño, siendo más bien indicadores difusos, poco claros, que dejan demasiado espacio a las interpretaciones de los calificadores. De ahí que más del 90% de los funcionarios sea calificado con la máxima puntuación.

Mantenimiento de Recursos Humanos.

Se aprecian diferencias entre los distintos tipos de municipios en lo que respecta a la centralidad de las condiciones materiales de desempeño.

- **Recursos físicos**

En los municipios rurales de bajos ingresos, se perciben serias deficiencias en términos de infraestructura y equipamiento, afectando de manera determinante en desempeño y la motivación de los funcionarios. Hay dispersión de dependencias, espacios poco

gratos y carencia en equipamiento y tecnología, situación que no se da de manera acentuada en los restantes tipos de municipios.

- **Recursos económicos**

A nivel transversal se destaca la falta de recursos económicos suficientes que deriven en remuneraciones adecuadas de los funcionarios municipales, lo que afecta la calidad de los funcionarios así como su motivación. En segundo lugar, en los municipios de ingresos bajos y medios, se destaca la falta de recursos económicos suficientes para desarrollar de buena forma los planes y programas orientados al servicio a la comunidad, generando, junto con falta de motivación en los funcionarios, dificultades en el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones municipales.

Clima Organizacional.

- **Liderazgo**

Se aprecia, a nivel transversal, que el liderazgo, por parte de los alcaldes o los directores de unidad, es fundamental para determinar el desempeño de la organización. Fundamentalmente en los municipios urbanos de ingresos medios y altos, se aprecia un carencia de estos liderazgos, dado principalmente por la extensión del número de funcionarios municipales, de habitantes de la comuna y de extensión, lo que genera un aumento de complejidad que dificulta el direccionamiento desde arriba de la organización municipal.

- **Canales de información**

Junto a lo anterior, destaca la primacía, a nivel transversal, de los canales de comunicación informales, lo que genera inequidades y distorsiones en el acceso a la información, lo que se acentúa en los municipios de mayor complejidad, donde es necesario un flujo de información asertivo y oportuno.

- ***Instancias de participación***

De la misma forma, en los municipios destaca la falta de participación en general de los funcionarios en el trazado de los objetivos de las unidades y de los municipios, generando menor compromiso y motivación con el trabajo, principalmente en los municipios de mayor complejidad, donde el trabajo en equipo es complicado, tendiéndose más bien a la parcelación de las funciones y la descoordinación.

- ***Canales de expresión***

A su vez, priman los canales de expresión informales, principalmente en los municipios más complejos, donde los canales formales están relegados a un segundo plano. A diferencia de los municipios rurales de bajos ingresos, donde el tamaño de la organización permite la constante interrelación de los funcionarios, en los municipios urbanos de ingresos medios y altos, la inexistencia de canales formales de expresión genera la primacía de los canales informales, donde las opiniones personales pierden relevancia, efectos reales, y responsabilidad, siendo fuentes de conflictos.

Desarrollo de Recursos Humanos.

Respecto de las capacitaciones, si bien hay un alto porcentaje de funcionarios que declara haber participado en capacitaciones en los distintos tipos de municipios, se genera una duda acerca de la pertinencia y calidad de estas capacitaciones, y el tipo de funcionarios que las reciben. Se observa una falta de continuidad y de coherencia en los planes de capacitación, donde se percibe que son instancias sin coordinación, sin objetivos claros, y que se realizan sin considerar las particularidades de las organizaciones municipales y de los distintos funcionarios.

B. Propuesta de política de recursos humanos

AMBITO DE INTERVENCIÓN	OBJETIVO	ACCIONES
Provisión y reclutamiento	Proveer del recurso humano necesario de acuerdo a lo requerido por la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de personal de acuerdo a los criterios señalados por la propuesta de perfiles, por una comisión ad hoc. • Llamado a concursos internos para aprovechar la experiencia, el desarrollo de los funcionarios existentes y simplificar la inducción en el cargo. • Reclusión interna resolviendo el tema de llamados en comunas con aislamiento geográfico. • Llamados internos para reducir los costos de selección externa. • La relevancia de la experiencia de ciertos cargos ejecutores será relativa, dependiendo del tipo de municipio del que se trate, conservándose como fundamental para cargos directivos gestores. • Contratación en municipios de bajos ingresos y alta Ruralidad de profesionales asociados, compartidos con otros municipios para un mejor aprovechamiento del recurso y favorecer mejores sueldos a profesionales.
Análisis y descripción de los cargos	Contar con el personal adecuado a los requerimientos del municipio de acuerdo a sus particulares características	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de perfiles de cargos por tipología de municipios.
Integración de personal	Dar al funcionario que se integra a un puesto de trabajo los lineamientos básicos de su labor	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un sistema de integración que incorpore al jefe directo, algún compañero de trabajo y un encargado de personal que puedan acompañar en su proceso al recién incorporado a cada unidad.
Rotación de personal	Incorporar la rotación como un proceso de enriquecimiento para el funcionario	<ul style="list-style-type: none"> • Poner cuidado en el efecto en el clima laboral de las rotaciones para que estas no sean usadas como castigo. • Consignar en los antecedentes del funcionario las competencias aprendidas por su movilidad dentro de la organización, para considerarlo a la hora de ascensos o cambios de puesto.

AMBITO DE INTERVENCIÓN	OBJETIVO	ACCIONES
Infraestructura y equipamiento	Dar un mejor servicio a la comunidad y mejorar el clima laboral e identificación del funcionario con la institución	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación de edificios consistoriales que concentren todos o la mayoría de los servicios y reparticiones municipales. • Considerar la presencia geográfica en municipios de alta ruralidad y que en estos casos es más prioritaria la movilidad como característica relevante para un buen servicio a la comunidad. • Creación de espacios privados de atención dependiendo de la tarea asignada. • Mobiliario adecuado a las necesidades funcionarios. • Equipamiento tecnológico y comunicacional.
Recursos financieros y gestión económica	Brindar condiciones adecuadas de trabajo y contar con los recursos necesarios para la implementación de planes y programas	<ul style="list-style-type: none"> • Bonos de desempeño, destinados a mejoramiento salarial. • Creación de programas de innovación y postulación de proyectos.
Sistemas de evaluación de desempeño y de incentivos	Contar con un adecuado sistema de evaluación de desempeño que facilite la toma de decisiones y controle el trabajo funcionario	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de evaluación de metas individuales objetivables con la metodología de Marco Lógico para la consecución de metas colectivas. • Participación del Secretario de Planificación comunal en el establecimiento de las metas de las unidades, para controlar su pertinencia y nivel de desafío. • Participación de un evaluador externo que guíe el proceso de calificaciones, como método de control y una comisión para evaluar discrepancias. • Presencia de cupos limitados de evaluación óptima. • Creación de incentivos asociados a la evaluación.
Identidad municipal	Facilitar la existencia de valores comunes e identificación de los funcionarios con la institución.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de edificios consistoriales y adecuados espacios de trabajo. • Creación de informativos que fomenten la conciencia de los funcionarios sobre la importancia e impacto de su labor.

AMBITO DE INTERVENCIÓN	OBJETIVO	ACCIONES
Clima organizacional y canales de comunicación	Facilitar la comprensión de su rol como funcionarios en el contexto de los objetivos del municipio y la retroalimentación de su labor	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de talleres que socialicen los objetivos del municipio y de instrumentos rectores (PLADECO, Plan estratégico municipal, etc.) en donde se expliciten metas y objetivos. • Creación de Manuales de cargos y funciones. • Talleres de trabajo en equipo y cooperación. • Fomento del uso de canales formales de comunicación por parte de los directivos y la autoridad edilicia (memorandos, mesas de trabajo, etc) • Sistema eficiente de entrega de información al usuario a través de boletines. • Evaluaciones del desempeño por parte de la comunidad.
Participación funcionaria	Promover la identificación de los funcionarios con su municipio y con las decisiones al interior, enriqueciéndolas con sus aportes	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias formales de expresión, mesas de trabajo.
Efectos en la motivación	Desarrollar actividades que afecten positivamente la motivación de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento interno, estimulando la capacitación y perfeccionamiento. • Mesas de trabajo donde se considere su opinión. • Adecuada infraestructura, mobiliario y espacios de trabajo.
Plan de carrera funcionaria	Tener planes de carrera para cada funcionario	<ul style="list-style-type: none"> • Tener un control por fichas de cada miembro de la organización en el que se planifique su desarrollo funcionario y las necesidades de capacitación y perfeccionamiento que lo acercan a un perfil óptimo.
Formación, capacitación y perfeccionamiento	Contar con planes regulados de capacitación para los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • En comunas aisladas promover la capacitación del personal existente para llenar cargos con profesionales. • Convenios con instituciones educativas para acceder a formación técnica y profesional. • Plan nacional de nivelación de estudios para funcionarios administrativos y auxiliares. • Centralizar el proceso de capacitación en una regulación hecha por SUBDERE. • Realizar capacitaciones internas por los mismos funcionarios para instruir sobre los procesos que se realizan y los que recién se incorporan.

AMBITO DE INTERVENCIÓN	OBJETIVO	ACCIONES
Sistemas de información	Controlar la información del personal de forma eficiente y práctica	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con fichas computacionales de todos los miembros de la organización actualizadas.
Planeación y distribución del personal	Contar con el personal adecuado para cada unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Constante revisión de los perfiles de los funcionarios y su contrastación con los perfiles ideales, además de evaluaciones de competencias.
Planes de desvinculación y jubilación	Cuidar al personal institucional con un efecto en su motivación y compromiso con el municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la atención a sus planes de retiro por parte de la unidad encargada del personal. • Preparar a los funcionarios con una capacitación para el momento de su jubilación.