

Ley N°20.922 sobre fortalecimiento de la gestión y profesionalización del personal municipal: Un estudio de caso en dos municipios en torno a la percepción sobre la gestión de sus recursos humanos

Law No. 20.922 on strengthening the management and professionalization of municipal staff: A case study in two municipalities on the perception of the management of their human resources

Javier Ignacio Hernández Domínguez¹
hernandezdominguezj@gmail.com

Recibido: 15 de julio 2018

Aceptado: 30 de octubre 2018

Resumen:

El propósito principal de este estudio de caso consiste en analizar la percepción que tendrían directivos y funcionarios de dos municipios en relación a cómo se gestionan sus recursos humanos en distintos aspectos. Conocer esto permitirá evaluar si la Ley 20.922 sobre Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal en general, y la implementación de una política de recursos humanos y de un reglamento de concursos en particular, aportaría a resolver en mayor o menor medida las necesidades que ellos manifiestan al respecto. En este sentido, las preguntas que orientarán la reflexión son las siguientes: ¿Cuál es la situación de sus recursos humanos? ¿Qué percepción tienen sus encargados? ¿Qué percepción tienen otros funcionarios involucrados en su administración? ¿En qué medida la situación de sus recursos humanos limita las expectativas de mejora que promueve la ley 20.922?, Al respecto, se concluye que esta ley significaría varias oportunidades de mejora, pero se corre el riesgo de que algunas medidas, como la de contar con una política de recursos humanos y un reglamento de concursos, no tengan un impacto real en la práctica, puesto que hay deficiencias estructurales en el sistema municipal que suponen ciertos límites a los resultados que se prevé obtener y a las expectativas que se espera cumplir.

Palabras claves: Municipios - Ley 20.922 - Política de Recursos Humanos

Abstract:

¹ Cientista Político con estudios de bachiller en Administración Pública, Universidad Central de Chile. Coordinador de Proyectos de la Asociación de Municipalidades de Chile y docente en la Universidad de Los Lagos (Sede Santiago).

The main purpose of this case study consists in analyzing the perception that managers and employees of two municipalities would have in relation to how their human resources are managed in different aspects. Knowing this will allow to evaluate if the law N°20.922 on Strengthening the Management and Professionalization of Municipal Employees, and the implementation of a policy of human resources and a recruitment protocol in particular, would contribute to solve to a greater or lesser extent the needs that they manifest in this respect. In this sense, the questions that will guide the reflection are the following: What is the situation of your human resources? What perception do their managers have? What perception do other employees have in their administration? To what extent does the situation of its human resources limit the improvement expectations promoted by the law N°20.922? In this regard, it is concluded that the law would mean several opportunities for improvement, but the risk that some measures, such as having a human resources policy and a recruitment protocol, will not have a real impact in practice, since there are structural deficiencies in the municipal system that impose certain limits on the results it already expects to obtain the expected expectations.

Keywords: Municipalities - Law N°20.922 - Policy of Human Resources

Introducción

La reciente promulgación de la ley 20.922 sobre Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal, más conocida como ley de plantas municipales, marcó un hito para el sistema municipal chileno. Después de un poco más de dos décadas se les permitió a los municipios realizar una serie de cambios en su estructura organizacional y en la gestión de sus recursos humanos. Todo esto con el fin de que los funcionarios pudieran aspirar a mejoras en sus condiciones laborales y salariales, lo que en fondo se traduciría en un incentivo al desempeño de sus funciones y, en definitiva, en una mejora en la entrega de los servicios que los municipios brindan a la comunidad.

Este escenario ha generado un alto nivel de expectativa. Por un lado, a los funcionarios les es real la oportunidad de ascender y de percibir más ingresos, especialmente a los que llevan varios años de servicio. Mientras que a los alcaldes y sus directivos les es real la oportunidad de incorporar mejoras en la gestión que realizan gracias a que dispondrán de más recursos. Pero además a ambas partes este escenario les significa la posibilidad de repensar el municipio y su cultura organizacional, considerando que están obligados a diseñar, por primera vez, una política de recursos humanos; instrumento de gestión al que la ley le asignó el mismo nivel de importancia que el que poseen, por ejemplo, el plan de desarrollo comunal o el plan regulador comunal.

En sentido general, una política de recursos humanos debe adecuarse a la filosofía de una organización y a sus necesidades (Chiavenato 2007: 121). En el caso particular de los municipios, una política de recursos humanos tendrá que considerar necesariamente la realidad que cada uno de ellos enfrenta. Los municipios, en efecto, comparten una vocación de servicio hacia la comunidad, sin embargo, difieren de manera importante en la disponibilidad de recursos y en los esfuerzos que su personal pueda desplegar para hacer efectiva esta vocación. Todo ello condicionado además por factores que tienen que ver con la geografía de la comuna, con su actividad económica y con su nivel de urbanización y de desarrollo.

Lo anterior va a incidir en la capacidad que los municipios tengan para atender aspectos que tienen que ver con su gestión interna. De acuerdo a un estudio publicado en el año 2005 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) “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” (2005: 17). El mismo estudio afirma que en los municipios, en general, “(...) 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” (2005: 21).

Todo esto agregaría una cuota de incertidumbre respecto del real impacto que pudiese generar una política de recursos humanos y la misma la ley de plantas municipales en la situación de los recursos humanos a nivel municipal. Cabría esperar que los municipios urbanos de altos ingresos puedan implementar medidas más profundas en virtud de sus recursos y del esfuerzo que están en condiciones de desplegar². No así en los municipios rurales y de bajos ingresos, en donde los recursos y la dotación de personal son escasos en cantidad y en preparación, y que corresponde a la realidad que enfrentan la mayoría de los municipios del país.

El propósito principal de este estudio de caso consiste en analizar la percepción que tendrían directivos y funcionarios de los municipios de Los Álamos y Arauco, ambos de la VIII región del Biobío, en relación a cómo se gestionan sus recursos humanos en distintos aspectos. Conocer esto permitirá evaluar si la nueva ley N°20.922 de plantas municipales en general, y la implementación de una política de recursos humanos y de un reglamento de

² Un caso llamativo en este sentido es el del municipio de Vitacura, que está entre los cuatro municipios con los más altos ingresos. En el año 2016 fue incluido en la posición 25 en el ranking de las 50 mejores empresas para trabajar en Chile que publica la consultora internacional *Great Place to Work*. Este reconocimiento refleja el nivel de desarrollo y la calidad del trabajo que ejecutan sus unidades de administración y de recursos humanos (Fuente: <http://www.greatplacetowork.cl/mejores-empresas/las-mejores-empresas-en-chile>).

concursos en particular, podría aportar a resolver en mayor o menor medida las necesidades que ellos manifiestan al respecto.

En este sentido, las preguntas que orientarán la reflexión son las siguientes: ¿Cuál es la situación de sus recursos humanos? ¿Qué percepción tienen sus encargados? ¿Qué percepción tienen otros funcionarios involucrados en su administración? ¿En qué medida la situación de sus recursos humanos limita las expectativas de mejora que promueve la nueva ley de plantas municipales?

El foco de análisis se centró en aquellas unidades que gestionan distintos aspectos de recursos humanos. Para levantar información se aplicó, en primer lugar, un cuestionario a los directivos y funcionarios involucrados en ello. El cuestionario consideró preguntas sobre los siguientes ítems: organigrama municipal, descripción de cargos, reclutamiento y selección de personal, clima laboral, evaluación de desempeño, carrera funcionaria, capacitación y comunicación interna.

Como complemento de lo anterior, se realizó un *focus group* en el que participaron funcionarios de otras unidades. En este caso, se les interrogó sobre lo que ellos consideraban se debía mantener, lo que se debía dejar de hacer y lo que se necesitaba comenzar a hacer en los ítems específicos de clima laboral, reclutamiento y selección, promoción y calificaciones y en capacitación. Adicionalmente, se incluyeron datos obtenidos desde sus sitios web y desde el sitio web de la SUBDERE.

La sistematización de toda esta información apuntó a la búsqueda e identificación de similitudes y contrastes en el modo en que ambos municipios gestionan los recursos humanos y en las percepciones que manifestaron al respecto tanto sus directivos como los funcionarios en general.

Principales alcances de la ley N°20.922 de plantas municipales

Como parte del proceso de difusión de esta ley, la SUBDERE creó un sitio web para informar cuáles son sus principales alcances, los que se resumen a continuación (SUBDERE, 2016).

- *Creación y modificación de plantas municipales.* Los alcaldes estarán facultados para modificar las plantas municipales cada 8 años, debiendo contar con el apoyo de 2/3 del Concejo Municipal y previa consulta a un comité bipartito-paritario. El 75% de los cargos que se creen deberán ser profesionales y técnicos.
- *Asignación profesional / directivo-jefatura.* A contar del 1 de enero del año 2016 se concederá una asignación profesional a los funcionarios de las plantas directivas, profesionales y jefaturas. Se creará una asignación especial Directivo-jefatura para funcionarios de estos estamentos que no cuenten con título profesional.

Asimismo, quienes hayan recibido la asignación profesional o incrementos de grados serán beneficiarios de un bono pagadero en una cuota y equivalente a cuatro veces el valor de la mejora que recibieron en enero del año 2016.

- *Aumento de grados y mejoras en las remuneraciones:* Esto irá en directo beneficio de los funcionarios de plantas de técnicos, administrativos y auxiliares. Para el año 2016 subirán un grado quienes estén entre los grados 10 y 20 y para el año 2017 quienes estén entre los grados 15 y 20 subirán incluso un grado más.
- *Bonos:* Éstos se otorgarán para los funcionarios beneficiados con el aumento de grado y equivaldrán a cuatro veces el valor del aumento de grado que recibieron en enero del año 2016. Otro bono también beneficiará retroactivamente a los ex funcionarios que se acogieron a retiro voluntario.
- *Aumento de personal a contrata:* Se priorizará en este aumento al personal que actualmente está a honorarios.
- *Aporte fiscal extraordinario e incremento del Fondo Común Municipal:* Se considera un aporte fiscal de \$32 mil millones el año 2016 y de \$36 mil millones el año 2017. Desde el año 2018, en tanto, se cuadruplica el aporte del Estado al Fondo Común Municipal.
- *Modificación y límite de gastos:* El gasto en personal a contrata pasará del 20% al 40% del gasto de planta y gasto en el personal de la nueva planta se incrementa desde el 35% al 42% respecto de los ingresos propios del municipio.
- *Obligatoriedad de contar con política de recursos humanos y reglamento concursos públicas:* Ambos serán exigidos como instrumentos de gestión municipal y en el caso de la política de recursos humanos su diseño considera la participación de los funcionarios.

Ahondando en esto último, el artículo 3 de esta ley de plantas establece que “las municipalidades estarán obligadas a remitir, a lo menos anualmente, dentro del primer cuatrimestre de cada año, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, información referida a las siguientes materias, según los medios y en los formatos que determine al efecto dicha Subsecretaría” y entre esas materias está considerada la “política de recursos humanos y el gasto total en las diversas formas de contratación”.

El artículo 4 de esta ley de plantas, en tanto, introdujo varias modificaciones a la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En primer lugar, se modificó su artículo 6 para que la política de recursos humanos fuese incluida entre los instrumentos de gestión obligatorios para todos los municipios, tal como ocurre con el plan de desarrollo comunal, el plan regulador comunal, el presupuesto municipal anual y el plan comunal de seguridad pública.

En segundo lugar, se modificó su artículo 56 estableciendo que el alcalde “deberá presentar para aprobación del concejo la política de recursos humanos, la cual deberá contemplar, a lo menos, los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso”. Agregando que “en este proceso los alcaldes podrán considerar la opinión de un comité bipartito” y que esta política de recursos humanos “podrá incluir también diversos planes piloto relacionados con el recurso humano, a fin de permitir un mejor desempeño laboral”.

Finalmente, se modificó su artículo 67 estableciendo la obligatoriedad de que el alcalde incluya en su cuenta pública información sobre “el estado de aplicación de la política de recursos humanos”.

Los Álamos y Arauco en contexto

Antes de indagar en la situación de los recursos humanos en los municipios de Los Álamos y Arauco, es menester conocer algunos datos básicos a nivel comunal y municipal. Esto permitirá tener una noción del contexto en el que realizan sus funciones y de las diferencias que existirían entre ellos.

Los Álamos y Arauco están localizadas en la VIII región del Bío-Bío, en la provincia de Arauco; provincia que hace unos años fue incluida en el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas debido a su aislamiento geográfico y digital, a sus bajos ingresos, a su alta pobreza, al escaso desarrollo de su capital humano y a sus precarias condiciones de habitabilidad (Gobierno Regional del Biobío, s/f: 12-14).

La tabla N°1 que está a continuación presenta información relativa a la geografía, la demografía, la actividad económica, el nivel de urbanización y desarrollo y el índice de pobreza de ambas comunas.

Tabla N°1: Datos básicos sobre las comunas de Los Álamos y Arauco

Datos a nivel comunal	Los Álamos	Arauco
Superficie	599,1 km ²	956 km ²
Población estimada para 2015	23.588 habitantes (+26,6% respecto del censo de 2002)	38.270 habitantes (+9,74% respecto del censo de 2002)

Tipo de actividad económica	Agrícola, forestal y silvícola	Agrícola, forestal, silvícola y pesca artesanal
Tipología SUBDERE ³	Grupo 3 de comunas "urbanas medianas con desarrollo medio"	Grupo 4 de comunas "semi urbanas y rurales con desarrollo medio"
Porcentaje de habitantes en situación de pobreza por ingresos	24,66% (Promedio regional: 22,3% Promedio nacional: 14,4%)	20,32% (Promedio regional: 22,3% Promedio nacional: 14,4%)

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y de Escuela de Gobierno Local – Asociación de Municipalidades de Chile (2016)

Por su parte, la tabla N°2 que está a continuación presenta información sobre la situación financiera y la dotación de personal de sus respectivos municipios:

Tabla N°2: Datos básicos sobre la situación financiera y la dotación de personal de los municipios de Los Álamos y Arauco

Datos a nivel municipal	Los Álamos	Arauco
Ingreso total percibido	M\$ 5.167.755	M\$ 6.822.009
Ingreso total percibido (incluido el Saldo Inicial de Caja)	M\$ 5.581.098	M\$ 8.084.015
Ingreso por Fondo Común Municipal	M\$ 2.475.816	M\$ 3.523.483
Ingresos propios permanentes	M\$ 519.430	M\$ 1.963.246
Gasto total devengado	M\$ 5.215.225	M\$ 6.764.522
Balance entre Ingreso total percibido (incluido el Saldo Inicial de Caja) y Gasto total devengado	M\$ 365.873	M\$ 1.319.493
Gasto total en personal	M\$ 1.160.684	M\$ 2.001.410

³ Esta tipología de comunas agrupa "el conjunto de variables comunales, tanto territoriales como socioeconómicas y demográficas más significativas, que inciden y/o determinan en gran medida las condiciones bajo las cuales cada municipalidad debe realizar sus funciones" (SUBDERE, Resolución N° 115, Art. 2).

Dotación y gasto del personal de planta	28	M\$ 597.503	53	M\$ 1.073.858
Dotación y gasto del personal a contrata	18	M\$ 185.734	26	M\$ 157.643
Dotación y gasto del personal a honorarios	128	M\$ 48.999	15	M\$ 104.012
Dotación y gasto del personal a honorarios de programas sociales y comunitarios	73	M\$ 260.045	145	M\$ 567.155
Nivel de profesionalización del personal (%)	28,26%		51,85%	

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y de Escuela de Gobierno Local – Asociación de Municipalidades de Chile (2016)

A pesar de que ambas comunas comparten una realidad similar considerando la situación general de la provincia de Arauco, la información de las tablas permite concluir que entre ellas hay varias diferencias. La comuna de Los Álamos posee aproximadamente la mitad de superficie y de habitantes y un mayor índice de pobreza. A pesar de esto, la tipología de comunas SUBDERE da a entender que Arauco tendría un nivel de urbanización y de desarrollo más bajo.

Respecto a sus municipios, Arauco gozaría de una mejor situación financiera considerando su disponibilidad presupuestaria, su superávit en el balance entre ingresos y gastos y el hecho de que es capaz de recaudar cuatro veces más ingresos propios permanentes. También posee una mayor dotación de personal de planta y contrata, aunque en Los Álamos es mayor el total de personal a honorarios. Además, la mitad de la dotación de personal de Arauco cuenta con estudios profesionales, mientras que en Los Álamos menos de un tercio.

Finalmente, cabe agregar que entre ambos municipios hay diferencias en sus infraestructuras. Luego del terremoto del 27 de febrero del año 2010, sus dependencias fueron notoriamente afectadas. En el caso del municipio de Arauco, sus direcciones y departamentos se vieron forzados a reorganizarse dividiéndose en distintos sectores de la comuna, situación que se prolongó hasta inicios de 2016 cuando entró en funcionamiento un nuevo y moderno edificio municipal de tres niveles con una superficie total de 3.566 m². En el caso del municipio de Los Álamos la situación fue similar y se mantiene así hasta la actualidad. De todos modos, ya se ha confirmado para el año 2018 la construcción de nuevo edificio municipal, el que tendrá una superficie total de 3.364 m².

Breve reseña del marco normativo de los recursos humanos a nivel municipal

Además de la ley N°20.922 de plantas municipales del año 2016, el marco normativo de los recursos humanos a nivel municipal está compuesto principalmente por la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la ley N°18.883 de Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y la ley N°19.754 que autoriza a los municipios a otorgar prestaciones de bienestar a sus funcionarios⁴.

En el artículo 40 de la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades se establece que “el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones (...)”, también que “se entenderá que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integren la planta de personal de las municipalidades y los personales a contrata que se consideren en la dotación de las mismas, fijadas anualmente en el presupuesto municipal”.

En el artículo 42, en tanto, se establece que “el personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado” y que “le serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas por el título III de la Ley N° 18.575 para el personal de la Administración Pública” correspondiente a la ley N°18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado. Luego en el artículo 49 se establece que “la municipalidad velará permanentemente por la carrera funcionaria y el cumplimiento de las normas y principios de carácter técnico y profesional establecidos (...) y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”.

Por su parte, la ley N°18.883 de Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales al que alude el ya descrito artículo 40 de la ley N°18.695 es determinante, puesto que en él están fijados los cuatro pilares de la carrera funcionaria a nivel municipal: el ingreso, la capacitación, las evaluaciones y la promoción. Dichos pilares son, en definitiva, los elementos básicos que los municipios debiesen considerar para gestionar sus recursos humanos.

⁴ Otras leyes y decretos que tienen alguna relación con los recursos humanos a nivel municipal son: el Decreto N°854 (29/9/2004) del Ministerio de Hacienda sobre Clasificaciones Presupuestarias; el Código del Trabajo; el Decreto N°3 (04/1/1984) del Ministerio de Salud que Aprueba Reglamento de Autorización de Licencias Médicas por las COMPIN e Instituciones de Salud Previsional; la ley N°16.744 sobre Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; la Ley N°19.345 que dispone aplicación de la ley N°16.744 a trabajadores del sector público y; el Decreto N°40 (11/2/1969) del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que Aprueba Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales.

Finalmente, está la ley N°19.754 que autoriza a los municipios a otorgar y financiar (en parte) prestaciones de bienestar a sus funcionarios por intermedio de un Comité de Bienestar compuesto por representantes del alcalde que cuenten con la aprobación del Concejo y por representantes de la asociación de funcionarios del municipio mismo. Estas prestaciones deberán estar sujetas a un reglamento propio, el que deberá ser aprobado por el Concejo previa proposición del alcalde.

Es necesario mencionar también el Instructivo Presidencial N°001 sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado firmado por la presidencia el 26 de enero de 2015. En él se estipulan medidas en materia de derechos laborales, condiciones laborales y ambiente laboral. Aunque está dirigido a ministerios, subsecretarías y otros servicios, se plantea su difusión entre los municipios considerando que constituye una guía de buenas prácticas.

Ahora bien, en relación a cómo deben organizarse los recursos humanos en el municipio, el artículo 27 de la ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que la unidad encargada de administración y finanzas será la responsable de asesorar al alcalde en la administración del personal. Para esto, los municipios dispondrán de un encargado de personal cuyas funciones serían: tramitar los procesos de ingresos del personal de planta y contrata al municipio, administrar las obligaciones referidas a la jornada laboral de los funcionarios, controlar el cumplimiento del pago de las remuneraciones y de las cotizaciones previsionales de los funcionarios, gestionar la aplicación del proceso de calificaciones de los funcionarios y ejecutar el programa de bienestar (ChileValora, s/a).

Estas funciones se complementan con las que ejecuta el comité de bienestar y el comité paritario a través de sus presidentes o de quienes hayan sido designados como sus encargados. Adicionalmente, cada municipio dependiendo de sus recursos podrá disponer de uno o más funcionarios para atender aspectos complementarios a los mínimos establecidos por la ley.

La situación de los recursos humanos en Los Álamos

Percepciones de directivos y funcionarios vinculados a la gestión de recursos humanos

En este caso, se aplicó un cuestionario a la encargada de personal que además es secretaria del comité de bienestar, al presidente del comité paritario, a una funcionaria de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) que a su vez es presidenta del comité de bienestar, a una funcionaria de la Dirección de Administración y Finanzas (DAF), a un representante del comité paritario y a otro del comité de bienestar, al prevencionista de riesgos y asesor

del comité paritario, y al director de la unidad de tránsito que también preside el gremio de funcionarios. Luego de sistematizar sus respuestas pudo determinarse lo que se detalla en seguida.

Organigrama municipal: La mayoría de los entrevistados manifestaron conocerlo, lo que es positivo porque refleja que existe una noción sobre cómo está estructurado el municipio y sobre cuáles son sus principales unidades. Sin embargo, este conocimiento del organigrama es a nivel general, desconociéndose muchas veces cuáles son las oficinas específicas que componen cada una de las unidades del municipio. Esto último se podría explicar en parte por los sucesivos cambios que se le ha realizado con los años.

"(...) siento que [el organigrama] no es bien conocido por todos, que deberíamos no sé si difundirlo o hacerlo extensivo, recalcarlo y estar constantemente trabajando esto, ya que siempre se están cambiando personas, o creando subunidades o programas y eso hay que ir agregándolos o quitando los que ya no están. Si esto se hace mejoramos la atención a los usuarios, así es más fácil derivar a los servicios correspondientes".

Lo negativo es que hubo algunos entrevistados que advirtieron haber conocido el organigrama luego de años de servicio y no al momento de haber asumido sus respectivos cargos.

Descripción de cargos: la gran mayoría de los entrevistados manifestó conocer las funciones asignadas para sus cargos, aunque algunos reconocieron haberlas comprendido en la práctica y no al momento de haber asumido sus respectivos cargos, tal como ocurre con el organigrama municipal. Solo unos pocos advirtieron que desconocen el detalle de sus funciones, ya que varias de ellas, por lo general, no están preestablecidas, sino que varían a diario dependiendo de las distintas necesidades que haya que atender.

Reclutamiento y selección de personal: En este ítem la mayoría demostró conocer el proceso establecido por ley para los funcionarios de planta y contrata. En el caso del reclutamiento y selección de funcionarios a honorarios, varios advirtieron desconocer cuál es proceso y la necesidad de que se establezca un proceso similar al de los funcionarios de planta, considerando que aquello podría aportarle regulación y transparencia.

"Cuando hay una vacante de planta municipal, se llama a concurso, se generan bases, se publica, se recepcionan los antecedentes y va a la comisión que forma la terna para que después decida el jefe máximo quien es la persona más idónea, eso cuando es planta, pero los otros cargos se van seleccionando según las necesidades, pero ahí no conozco".

Hubo otros entrevistados que manifestaron la necesidad de que al proceso de reclutamiento y selección lo acompañe un proceso de inducción que considere idealmente una actividad de presentación a los demás funcionarios, ya que en algunas ocasiones pasa desapercibida la incorporación de los nuevos funcionarios.

Clima Laboral: Varios entrevistados dieron cuenta de los esfuerzos que ha realizado el comité paritario, considerándolo un agente activo en este ítem. No obstante, advirtieron que falta un plan de trabajo y mayor apoyo.

"No hay un programa definido para realizar ese tipo de acción. Sí, de repente, con el comité paritario nosotros hemos desarrollado, en conjunto con la ACHS, algunas acciones de lo que uno cree pudiera servir para mejorar el clima laboral. Pero solamente eso. No hay un plan acabado para ver ese tipo de situaciones".

A juicio de algunos, la falta de un edificio municipal en el que estén centralizadas todas las unidades es un factor que influye de manera importante en la convivencia y en el nivel de participación que se espera haya en las actividades relacionadas con este ítem.

"(...) muchas veces, por ejemplo, los funcionarios no salen de su espacio y ni se conocen con las personas de otros departamentos, por ese lado veo con bueno ojos el tema de la construcción del edificio municipal, así se podrá crear una identidad".

Evaluación de desempeño: Como un aspecto positivo puede señalarse que la mayoría de entrevistados conocen el sistema de calificaciones que se emplea para los funcionarios de planta y contrata. Pero, creen que debiese haber un sistema para evaluar también el desempeño de los funcionarios a honorarios. Por su parte, para varios entrevistados existe una falta de objetividad en los criterios de evaluación, porque muchas veces se atienden aspectos que no necesariamente evidencian un alto nivel de productividad y de buen desempeño.

"(...) creo que la mayoría de los funcionarios conoce que cada año se les va a calificar, que se les califica su función, como la han desempeñado durante el año. Eso es subjetivo porque no es tan -a lo mejor- apegado a lo que mide realmente el desempeño del funcionario. Es más subjetivo diría yo. Pero bueno, es conocido por todos y ahí se califica a los funcionarios de planta y a contrata, no al resto".

Además, existe una visión crítica sobre las evaluaciones de desempeño porque éstas no generan un impacto real. Es decir, un buen desempeño no significa que haya un reconocimiento y por un mal desempeño algún tipo de sanción.

“Yo creo que cualquiera sea la forma en que use la evaluación tendrá un grado de subjetividad y lo hemos conversado con la asociación y otras instancias y obvio se puede mejorar el sistema, cada jefe pone [nota] 7,0 para no perjudicar a nadie de los suyos y la comisión si la baja no va a ser mucho, entonces es complejo”.

Carrera funcionaria: La impresión más recurrente entre los entrevistados es de que la carrera funcionaria no existe en la práctica porque la planta del municipio se caracteriza por ser estática, debido principalmente a la falta de recursos.

“(…) acá está la posibilidad de ascender o de subir solo cuando hay una vacante o cuando un compañero se retira y sino ahí nos vamos a mantener por años. No se ve posibilidad concreta, a largo plazo tal vez sí, si alguien se retira, pero está determinado por otras condiciones”.

De todas formas, reconocen que excepcionalmente algunos funcionarios sí han logrado hacer carrera, pero en un plazo de años muy amplio. Por lo mismo, la carrera funcionaria es todavía más compleja para los funcionarios con poca antigüedad aun cuando en algunos casos éstos posean un mayor nivel de preparación.

Capacitación: Entre los entrevistados se señaló como un aspecto positivo el que se realicen capacitaciones, especialmente gracias a la gestión del comité paritario que cuenta con una planificación en este ítem.

“En cierto modo, cuando se hace la planificación anual que, por lo general, es en enero... esto como comité paritario y también de parte mía como departamento... trato de ver la necesidad que tenga la gente y el programa que yo realizo es anual”.

Sin embargo, habría varios aspectos negativos. Entre ellos, el desconocimiento que se percibe a nivel general respecto de las oportunidades de capacitación que habría para los funcionarios, el que las capacitaciones no siempre tienen un impacto positivo en el ejercicio de sus funciones, además de la falta de una estrategia para detectar apropiadamente las reales necesidades de capacitación.

"(...) los funcionarios tienen acceso a... bueno yo no sé si esa información le llega a cada uno... tienen acceso a capacitarse e incluso a estudiar por la línea de la SUBDERE, [a través de] la Academia. Hace falta un programa de detección de necesidades de capacitación, eso no hay. La municipalidad no lo tiene. No sabemos en qué necesitan capacitarse los funcionarios".

Comunicación interna: En relación a este último ítem, la mayoría de los entrevistados manifestaron principalmente dos problemas. En primer lugar, se percibe que en muchas oportunidades la información no siempre llega a todos los funcionarios, sino que circula solo entre la alcaldía y los directores de las unidades.

"La información no llega a todas las personas. Cuando un jefe se une técnicamente con el alcalde y otros jefes más, obviamente ellos saben lo que está pasando aquí y lo que está pasando allá, pero los funcionarios que están ahí en cada una de las unidades no saben porque no se hacen (...) reuniones por unidad con los funcionarios".

En segundo lugar, se percibe cierto desconocimiento respecto del trabajo que están desarrollando cada una de las unidades.

"Hay unos departamentos muy enraizados en sí mismos. De repente no... el departamento, ellos tienen información de las actividades que se hacen de forma interna. Muchas veces nosotros no conocemos lo que hacen otros departamentos (...)".

Y, en tercer lugar, varios de los entrevistados manifestaron la necesidad de que los funcionarios se acostumbren a utilizar medios de comunicación más instantáneos como, por ejemplo, el correo electrónico institucional o *WhatsApp*, ya que los protocolos de comunicación oficiales como los memos y los oficios internos, muchas veces ralentizan el traspaso de información.

"(...) el resto del personal muy poco usa el correo, prácticamente no ingresan a la página de la municipalidad y debieran hacerla, incluso hay un Facebook".

"Yo creo que están los protocolos establecidos que son los de todas las municipalidades, el memo el oficio interno. Ahora con el tema tecnológico, correos, redes sociales, creo que apegarse a eso no es malo y en cierta forma ayuda incluso a no pasar a ser burocrático (...)".

Percepciones de los funcionarios en general

Tras sistematizar la información recopilada en el *focus group* que se llevó a cabo con funcionarios de varias unidades del municipio se logró determinar lo siguiente:

Clima laboral: Los funcionarios se mostraron a favor de que se mantenga la conmemoración de días especiales, la flexibilidad que les está permitida ante ciertas situaciones personales, y la calidad humana que reconocen en el alcalde y en los directivos. También manifestaron la necesidad de terminar con la falta de empatía entre algunos y el tener que cumplir funciones adicionales. En relación a lo que creen que se debe comenzar a hacer, mencionaron la realización de dinámicas participativas, la integración de los distintos departamentos, el desarrollo de iniciativas de autocuidado y de actividades extralaborales y reuniones periódicas a nivel de equipos.

Reclutamiento y selección: En este ítem, los funcionarios manifestaron la necesidad de que continúe contratándose profesionales, pero que debería ponerse fin a aquellas contrataciones en las que por urgencia no se aplica una entrevista ni se realiza un análisis completo del perfil de los postulantes para saber con precisión si son idóneos para el cargo. Además, los funcionarios creen que debiesen implementarse medidas para garantizar la transparencia de los concursos en general.

Promoción y calificaciones: Los funcionarios se mostraron a favor de que continúe igualmente el sistema de calificaciones, en la medida en que les es útil mantener una buena evaluación en caso de que existiese la oportunidad de ascender. Sobre lo que se debiese dejar de hacer señalaron el que no se les esté notificación la precalificación anual. Luego, lo que creen necesario comenzar a hacer es calificar al personal a honorarios y que se les pueda descontar en caso de atrasos, que se usen las anotaciones de mérito y de demérito y que se cumpla con realizar las calificaciones cuatrimestrales.

Capacitación: En este ítem, los funcionarios identificaron positivamente el que exista, a juicio de la mayoría, conciencia de cuan necesaria es la capacitación. En este sentido, creen que se debiese terminar con la falta de interés por parte de algunos funcionarios y con el hecho de que a las capacitaciones asistan, por lo general, únicamente los mandos superiores. Adicionalmente, manifestaron preocupación por que se cree un reglamento de capacitación, que se generen instancias de incentivos a la capacitación, que se efectúe un diagnóstico efectivo de necesidades de capacitación y que asimismo exista un registro de quienes se han o se están capacitando y en qué áreas.

La situación de los recursos humanos en Arauco

Percepciones de directivos y funcionarios vinculados a la gestión de recursos humanos

En este caso, se aplicó un cuestionario a la encargada de personal, a la encargada de gestión de personas, a la encargada de rentas y remuneraciones, a la encargada de bienestar, al director de la Dirección de Administración y Finanzas y una funcionaria de la misma dirección que además es miembro del comité de bienestar, también a la jefa de gabinete, al director de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) y al director de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). En este caso, las respuestas fueron las siguientes:

Organigrama municipal: La mayoría de los funcionarios percibe un desconocimiento a nivel general, principalmente entre los honorarios, sobre cómo está estructurado el organigrama; desconocimiento que lo atribuyen principalmente al hecho de que no se informan sus actualizaciones y que, para algunos, no se condice con la realidad de sus funciones.

“Cada cierto tiempo aparece uno nuevo, un nuevo cargo, nuevas funciones (...) Eso hace ir modificando el organigrama. Creo que hay un desconocimiento del organigrama a nivel general, probablemente más de parte de los funcionarios a honorarios”.

“La mayoría de las personas vienen sólo a trabajar y desconocen este organigrama, no lo encuentran relevante a lo mejor”.

Descripción de cargos: Todos los entrevistados manifestaron conocer cuáles son sus respectivas funciones. No obstante, varios advirtieron que éstas las comprendieron en la práctica y no al momento de asumir sus cargos y que a veces se les asignan funciones que no estaban estipuladas originalmente.

“No era algo que supiera de antemano. Generalmente uno aprende haciendo, sobre la marcha. De todos modos, hay unas funciones que no están en el papel, pero que las desarrollamos igual y eso uno lo va aprendiendo a medida que vas trabajando en la municipalidad”.

Lo anterior, propicia el que haya situaciones en las que se percibe que algunos funcionarios nuevos no están realmente seguros de las funciones que deben realizar en realidad.

Reclutamiento y selección de personal: Lo positivo en este ítem fue que la mayoría de los entrevistados señaló conocer el proceso de reclutamiento y selección que establece la ley. De todas maneras, hubo algunos que manifestaron desconfianza respecto de cuán transparente puede ser.

“En general, se sabe que para cualquier cargo de la municipalidad se llama a concurso público. Eso lo sabe la gente que trabaja acá dentro, la comunidad. Ahora... ¿qué piensan de ello? Eso es distinto”.

Otro aspecto positivo es que, a juicio de varios, se ha perfeccionado este proceso en el último tiempo, especialmente desde que comenzó a forjarse un área de gestión de personas.

“(...) se ha implementado un sistema en el que hay una comisión, donde además se hacen entrevistas psicológicas y técnicas. La idea es siempre presentar una terna donde se define un perfil. Antes era todo informal, se podría concluir que se ha avanzado en esta materia”.

Clima Laboral: Para varios entrevistados, el nuevo edificio municipal inaugurado el año 2016 mejoró las condiciones laborales de manera importante. Sin embargo, reconocen que todavía existiría un hermetismo entre las unidades luego de que estas se dividieran tras el terremoto del año 2010.

“Hoy día podemos decir que hemos ido de menos a más considerando que tenemos un edificio acorde. Antes todas las inviernos se pasaba frío, estábamos con parka casi todo el día. Había oficinas sin calefacción, mucha gente se enfermaba por eso”.

“Siento que el clima laboral está marcado por los pisos del edificio municipal. Se segmenta en algunos lados”.

Hubo además algunos entrevistados que destacaron el apoyo otorgado por las jefaturas a las actividades que se han desarrollado en este ítem.

Evaluación de desempeño: La mayor parte de los entrevistados señaló conocer el sistema de calificaciones establecido por ley. De todos modos, consideran necesario que se desarrolle un sistema para evaluar el desempeño del personal a honorarios, que se actualicen los criterios de evaluación por considerarlos pocos objetivos, que se apliquen las evaluaciones cuatrimestrales para poder incorporar a tiempo las mejoras que sean necesarias y que se pueda reconocer el buen desempeño.

“Es súper cuadrada la evaluación oficial según la ley. Tiene puntos sumamente rígidos. De repente es poco objetiva, está sujeta a si uno le cae bien o mal a quién te evalúa. Se percibe una necesidad de que tenga criterios más objetivos porque a veces es media subjetiva. En definitiva, me gustaría que fuera más objetiva”.

“Falta también que se reconozca el buen desempeño. No se ocupan ni las anotaciones de mérito ni de demérito”.

Carrera funcionaria: Varios de los entrevistados reconocen que existe apoyo para perfeccionarse y hacer carrera. A pesar de ello, advierten lo difícil que resulta esto en la práctica debido a lo estática que es la planta, aun cuando existan casos de funcionarios que sí lo han logrado.

“Sí existe la posibilidad de hacer carrera considerando que el alcalde ha dado todas las facilidades a los funcionarios que deseen estudiar. Sin embargo, hay [un] problema de poca disponibilidad de cupos para ir ascendiendo. Sólo queda esperar a que alguien renuncie o que fallezca”.

“Yo tuve que esperar 15 años para ascender y recién el año pasado lo conseguí”.

Capacitación: Un aspecto positivo que reconocieron algunos de los entrevistados es que desde hace un tiempo este ítem ha comenzado a ganar más protagonismo y que, por consiguiente, se le han destinado más recursos.

“Nosotros ya creo que estamos haciendo el intento recién (...) pero creo que recién estamos partiendo. Todavía hay que trabajar mucho más profundamente eso”.

De todas formas, reconocen que por varios años las capacitaciones no han tenido necesariamente un impacto en el quehacer de los funcionarios. Además, advirtieron que la falta de recursos ha sido uno impedimento para llevar a cabo un plan de capacitación más elaborado y con mayor alcance.

“No se ha visto, sin embargo, que estas capacitaciones hayan tenido un impacto real desde mi punto de vista. Se necesita que las capacitaciones se adapten como una política seria y que conduzca a la obtención de resultados concretos”.

Comunicación interna: En relación a este ítem, prácticamente todos los entrevistados reconocieron problemas. Los principales serían, en primer lugar, que la información no siempre baja desde los directivos hacia los funcionarios. En segundo lugar, que no existe un canal único de información, ya que esta puede ser transmitida a través de memos, oficios o a través de correo electrónico o por las redes sociales, lo que muchas veces genera confusión. En tercer lugar, que al ser nuevo el edificio municipal, no está permitido intervenirlos con afiches, murales u otro tipo de medios informativos. Finalmente, se reconoce cierta pasividad de los funcionarios para preocuparse por mantenerse debidamente informados sobre las distintas actividades que realiza el municipio.

“La gran mayoría de la comunicación se desarrolla a través de correo electrónico. A veces es responsabilidad de uno también como funcionario leer el correo o, por último, uno debe arreglárselas para verlos. Se detecta una cierta pasividad en el tema de querer estar debidamente informado del quehacer del municipio. También pasa que los jefes no bajan la información a sus subalternos. Se percibe a nivel general que existe desinformación sobre el trabajo del municipio”.

Percepciones de los funcionarios en general

Tras sistematizar la información recopilada en el *focus group* que se llevó a cabo con funcionarios de varias unidades del municipio se logró determinar lo siguiente:

Clima laboral: A juicio de los funcionarios, es necesario que se mantenga la celebración de los cumpleaños de los funcionarios y la conmemoración de las principales efemérides (fiestas patrias, navidad, etc.). Respecto a lo que debiese terminar, mencionaron los problemas de convivencia y de falta de comunicación, la inequidad en la asignación de algunas tareas, además del mal uso de algunos espacios que están destinados exclusivamente para la comodidad y el descanso de los funcionarios. Sobre lo que se necesita comenzar a hacer, señalaron el capacitar a las jefaturas en habilidades humanas, diseñar un sistema de comunicación interna e implementar *breaks* en medio de la jornada laboral para promover la convivencia.

Reclutamiento y selección: Los funcionarios se manifestaron a favor de la reciente medida de aplicar exámenes pre-ocupacionales, pero en contra de que existan tantas diferencias en las modalidades contractuales entre los distintos estamentos del municipio. Respecto a lo que creen necesario hacer, señalaron el mejorar la difusión de los nuevos puestos de trabajo entre los estamentos, que se informe a tiempo sobre el ingreso de nuevo funcionarios, que este ingreso esté necesariamente acompañado de un proceso de inducción y, finalmente, que exista más claridad en relación a las subrogancias.

Promoción y calificaciones: En este ítem los funcionarios creen necesario que se separe la puntualidad de la asistencia porque, a juicio de ellos, son aspectos diferentes y, sin embargo, se evalúan indistintamente. También creen necesario que se termine con la subjetividad de las calificaciones. En línea con esto último, los funcionarios se mostraron a favor de que se puedan rediseñar los criterios de evaluación, de que se realicen los informes cuatrimestrales y que las jefaturas les informen debidamente de las calificaciones que obtuvieron mediante una retroalimentación.

Capacitación: Los funcionarios se mostraron a favor de que continúe realizándose capacitaciones en materia de autocuidado. Sin embargo, creen necesario que se termine con el hecho de que las capacitaciones tengan como destinatarios, por lo general, a sólo una parte del personal. Sobre lo que debería comenzar a hacerse, señalaron el que las capacitaciones puedan enfocarse en las labores específicas de los funcionarios, especialmente en aquellos puntos más críticos en términos de gestión, que éstas sean para todos los niveles jerárquicos, que se realicen con mayor frecuencia y que mejore la difusión para contribuir a despertar el interés de los funcionarios.

Diferencias y semejanzas entre los municipios de Los Álamos y Arauco en la situación de sus recursos humanos

En relación a la percepción que tienen los directivos y funcionarios que gestionan aspectos de recursos humanos, se logró constatar que en ambos municipios éstos tienen una noción general del organigrama municipal. A pesar de ello, varios no están seguros si funcionarios de otras unidades, especialmente los honorarios, manejan dicha información; situación que la atribuyen a que no se les notifica de las actualizaciones que se le ha realizado.

También demostraron conocer las funciones de sus respectivos cargos, aunque los dos problemas que perciben en este ítem son, en primer lugar, que dichas funciones las comprendieron bien luego de un tiempo de haber asumido sus respectivos cargos y, en segundo lugar, que se les han asignado funciones extras a las establecidas originalmente, lo que les significa una carga adicional de trabajo.

En el ítem de reclutamiento y selección de personal, saben cuál es el proceso que establece la ley para los funcionarios de planta y contrata, pero consideran necesario que se establezca un proceso similar para los funcionarios a honorarios con el fin de garantizar la transparencia. Además, criticaron que no se realice una adecuada inducción a los funcionarios nuevos. Cabe señalar que, en el municipio de Arauco en particular, se reconocen los avances que ha habido en el último tiempo tras la creación del cargo de encargado de gestión de personas, el que vendría a complementar el trabajo ya realizado por el encargado de personal.

En el ítem de clima laboral se observa una diferencia importante entre ambos municipios. La convivencia entre los funcionarios de Los Álamos, en cierta medida, se ve perjudicada al no estar centralizadas las unidades en un único edificio municipal. En Arauco, en cambio, la reciente inauguración de un nuevo y moderno edificio permitió centralizar nuevamente las unidades, contribuyendo con ello al encuentro permanente entre los funcionarios, aunque todavía existiría cierto hermetismo de parte de algunas unidades, considerando que varios de sus funcionarios se habían acostumbrado a no interactuar mucho con funcionarios de otras unidades. Otra diferencia es que en Los Álamos no se percibe mucho apoyo de parte de las jefaturas para realizar actividades que contribuyan a mejorar el clima laboral, considerando que la mayoría del trabajo realizado ha sido propuesto principalmente por el comité paritario, mientras que en Arauco desde hace un tiempo todo esto lo está llevando a cabo quien asumió el nuevo cargo de encargado de gestión de personas.

En el ítem de evaluación de desempeño se constató que en los dos municipios existe conocimiento respecto del sistema de calificaciones que aplica al personal de planta y contrata, pero estiman necesario que se pueda evaluar el desempeño de los honorarios. Además, consideran que los criterios de evaluación son muchas veces subjetivos y que no reflejan el real desempeño. También se mostraron críticos de que las calificaciones no se traducen en reconocimientos o en sanciones dependiendo de si el desempeño fue bien o mal evaluado. En Arauco, en particular, se criticó el que no siempre se apliquen las evaluaciones cuatrimestrales. Si se hiciera, creen que sería una motivación para preocuparse permanentemente por el desempeño y no solo a final de año cuando se determina la calificación principal que, en efecto, es la más importante de todas.

En el ítem de carrera funcionaria, la principal conclusión es que en ambos municipios la mayoría percibe que no hay posibilidad de ascender aun cuando se realicen esfuerzos para ello, ya sea mediante un buen desempeño o a través de la prosecución de estudios. A pesar de que se reporten casos de funcionarios que sí lo han logrado, ellos mismos los catalogan como excepcionales.

En el ítem de capacitación, se valora en ambos municipios el que se lleven a cabo capacitaciones con algún grado de regularidad. No obstante, critican que éstas no han tenido un real impacto en el ejercicio de sus funciones, que tampoco se lleven a cabo estrategias para captar necesidades de capacitación, que acuden mayoritariamente a ellas las jefaturas o sólo algunos funcionarios y que no siempre se difunden las oportunidades de capacitación. En relación a esto último, se percibe también cierto desinterés de parte de algunos funcionarios por mantenerse debidamente informados de dichas oportunidades. En el caso particular de Arauco, se valora el hecho de que la creación del cargo de encargado de gestión de personas ha aportado en cierta medida a revertir estas deficiencias.

En el último ítem de comunicación interna, los principales problemas en ambos municipios serían, en primer lugar, la mala circulación de información debido a que ésta casi siempre se concentra entre la alcaldía y las jefaturas y; en segundo lugar, la resistencia de una parte de los funcionarios a usar activamente plataformas de comunicación instantánea como el correo electrónico y las redes sociales. En Arauco además manifestaron que es un problema el no poder intervenir el nuevo edificio municipal con paneles o murales informativos.

Oportunidades de mejora: Posibilidades y complejidades.

Los dos municipios considerados en este estudio de caso podrán apostar a conseguir mejoras en varios aspectos, especialmente en Arauco, puesto que dispone de más recursos y de más personal para ello.

En primer lugar, si ambos municipios incluyen un manual de descripción de cargos en la política de recursos humanos, podrían hacer frente al problema de que muchos funcionarios, especialmente los nuevos, desconocen las funciones que les compete al resto e incluso a ellos mismos. Sería necesario igualmente que este manual de descripción de cargos incluyese un organigrama municipal detallado y que se difunda activamente entre todos los estamentos.

En segundo lugar, la obligación de contar con un reglamento de concursos tal como lo establece la ley, les permitirá a ambos municipios incluir medidas para el reclutamiento y selección de personal a honorarios, que era otra de las necesidades que manifestaron los directivos y funcionarios entrevistados. A esto hay que agregar la posibilidad de incluir un protocolo de inducción para los funcionarios nuevos. Así se podría resolver, en parte, el problema de que éstos recién comprenden bien sus funciones y el personal con el que debe interactuar después de varios meses trabajando y no al momento de asumir sus cargos.

En tercer lugar, podrían incluir en la política de recursos humanos medidas para mejorar el clima laboral como, por ejemplo, una planificación de actividades extra-programáticas y otra planificación de capacitaciones enfocadas en atender aspectos sobre el clima laboral. Y no solo eso, también podrían incorporar un instrumento de medición del clima laboral con el propósito de intervenir directamente aquellos aspectos que sean mal evaluados.

En cuarto lugar, en relación a la demanda de que se puedan calificar a los funcionarios a honorarios, a ambos municipios les estaría permitido diseñar un instrumento para evaluarles su desempeño. Para que esta evaluación tenga consecuencias reales, incluso podría estipularse en sus contratos que un mal desempeño significaría en última instancia una causal de despedido.

En quinto lugar, en la política de recursos humanos les estaría permitido incluir un reglamento de capacitación en el que se considere un plan de detección de necesidades de capacitación y una programación anual y; finalmente, podría fijarse un protocolo que asegure una mejor comunicación interna.

De todos modos, existen dificultades de fondo que ni la ley de plantas ni la política de recursos humanos logrará resolver y que incluso amenazan con mermar las expectativas de lo que se espera conseguir. Dichas dificultades dicen relación principalmente con la escasez de recursos y la sobrecarga laboral que enfrentan la mayoría de los municipios del país.

La escasez de recursos, especialmente en aquellos municipios rurales y de bajos ingresos, hará muy difícil el poder crear una dirección de recursos humanos, medida que se podría considerar fundamental para asegurar los buenos resultados que se prevé obtener. Además, esta escasez de recursos continuará limitando la posibilidad de los funcionarios de poder ascender o de cambiar de cargo en el corto o mediano plazo debiendo conformarse, por el momento, sólo con un aumento de grado tal como está previsto en la ley.

En relación al problema de la sobrecarga laboral, un manual de descripción de cargos, independiente de que contribuya a esclarecer las funciones del personal, no asegura resolver el constante problema de la asignación de funciones extras y la excesiva carga laboral que esto conlleva. Este problema, en efecto, seguirá afectando el clima laboral y limitando el tiempo y la motivación del personal para participar en las actividades de capacitación que se pudieran programar.

En el caso específico de los funcionarios encargados de la gestión del personal, la sobrecarga laboral no asegurará el que éstos puedan enfocarse proactivamente en el desarrollo e implementación de la política de recursos humanos, situación que se complejiza todavía más teniendo en cuenta la escasa preparación profesional y técnica de estos funcionarios en temas de recursos humanos propiamente tal.

Junto con lo anterior, la posibilidad de incorporar nuevas herramientas de comunicación más instantáneas choca con la resistencia al cambio presente en una parte importante de los funcionarios. Entonces, que se establezca un protocolo para mejorar la comunicación interna en la política de recursos humanos, no va a garantizar necesariamente que se esté combatiendo de manera efectiva esta resistencia al cambio. Para terminar, tampoco se podrá resolver el problema de los criterios de evaluación de desempeño, porque cambiar el sistema de calificaciones escapa a las posibilidades de los mismos municipios.

Conclusión

La ley N°20.922 de plantas municipales constituye un aporte inédito a la modernización del sistema municipal chileno. En efecto, son varias las oportunidades de mejora que se abren para los municipios al disponer de una política de recursos humanos y de un reglamento de concursos. No obstante, se corre el riesgo de que ambas medidas no tengan un impacto real en la práctica, puesto que hay deficiencias estructurales en el sistema municipal que suponen ciertos límites a los resultados que se prevé obtener y a las expectativas que se espera cumplir; deficiencias estructurales que, por cierto, aquejan más a los municipios que disponen de menos recursos. Pero, a pesar de todo, no cabe duda de que el primer y principal aporte de la ley 20.922 de plantas municipales consiste en haber puesto a los recursos humanos en el centro de la discusión en torno a cómo modernizar el sistema municipal chileno.

Bibliografía

Chiavenato, I. (2007). *Administración de Recursos Humanos. El capital humano de las organizaciones*. México D.F: Mc Graw-Hill Interamericana.

ChileValora (s/f). *Catálogo de Competencias Laborales. Ficha de perfil ocupacional: Encargado (a) de personal*, <http://www.chilevalora.cl/buscador/index.php/PerfilCompetencia/verPerfilCompetencia/idPerfil/1011/idSector/32/idSubsector/144>, 24/07/2017

Escuela de Gobierno Local – Asociación de Municipalidades de Chile (2016). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal (2016)*. Santiago, Chile.

Gobierno de Chile (2015). *Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado*, https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/gabpres_001_2015_instructivo_bpl.pdf, 25/07/2017

GORE Biobío (s/f). *Plan de Iniciativas 2016-2018 Desarrollo Territorio Arauco. Comunas de Arauco, Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa*, <http://www.zonasrezagadas.subdere.gov.cl/files/Plan%20de%20Desarrollo%20Territorio%20Arauco%202016-2018.pdf>, 22/07/2017

Ley N°20.922. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de mayo de 2016.

Ley N°19.754. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de septiembre de 2001.

Ley N°18.883. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de diciembre de 1989.

Ley N°18.695. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 31 de marzo de 1988.

Sistema Nacional de Información Municipal - SINIM (2016). *Datos Municipales*,

http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php, 25/07/2017

SUBDERE (2005). *Investigación Caracterización del Funcionario Municipal (Resumen ejecutivo)*. Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Gobierno de Chile,

http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66440_archivo_adjunto.pdf, 21/07/2017

_____ (2016). *Principales alcances de la nueva ley de plantas municipales*,

<http://www.leydeplantas.subdere.gov.cl/que-es.php>, 20/07/2017