

GESTIÓN DE LAS PERSONAS: ENSAYO

¿Debemos avanzar hacia una transformación de la administración pública local?

Do we move towards the transformation of local public administration?

Edición Nº 25 – Mayo de 2016

Artículo Recibido: Noviembre 09 de 2015

Aprobado: Abril 25 de 2016

AUTOR

Edgar Rebolledo Toro
Administrador Público de la Universidad de Concepción.
Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
Santiago, Chile.
Correo electrónico: edgarebolledo@gmail.com

Resumen

En tiempos de crisis como los que actualmente atravesamos, la reforma a la Administración Pública Local específicamente en lo referido al desarrollo del recurso humano, resulta fundamental. Específicamente aquella que dice relación con el capital humano calificado, es decir, aquel que permita a las municipalidades contar con funcionarios que posean los conocimientos, habilidades, competencias, y aptitudes que les permitan alcanzar avances tecnológicos, innovación y desarrollo de los territorios en los cuales se encuentran insertos; y con esto den respuesta al mandato ciudadano y legal, de satisfacer las necesidades de la comunidad.

Dada la precariedad, desde el punto de vista de la estabilidad y desarrollo laboral de los funcionarios municipales, y el bajo nivel de capital humano calificado que estos presentan, resulta neurálgico que la reforma al sistema, que actualmente considera la promulgación y publicación de la Ley N°20.922 “Que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE”, sea

una reforma que permita solucionar el problema de fondo y que goce de una eficaz y eficiente implementación. Esto, porque lo que está en juego es la oportunidad cierta de sentar las bases que necesita nuestro país, para alcanzar el desarrollo.

Palabras Clave: Capital Humano; administración pública; funcionarios municipales

Abstract

In times of crisis like those currently going through, the reform of the Local Public Administration specifically with regard to the development of human resources is essential. Specifically one that has to do with qualified human capital, that is, one that allows municipalities have staff who possess the knowledge, skills, competencies, and skills that enable them to achieve technological advances, innovation and development of the territories in which are inserted; and thereby provide answers to citizens and legal mandate, to meet the needs of the community.

Given the precarious, from the point of view of stability and professional development of municipal officials, and the low level of skilled human capital they present, it is the nerve system reform, which is currently underway in Congress, is a reform that solves the underlying problem and not prime the fine print, or private interests over the public interest. This is because what is at stake is some opportunity to lay the foundations needed by our country to achieve development.

Keywords: Human capital; public administration; city officials

Introducción

En tiempos de crisis como los que atraviesa nuestro país, por un lado aquella que dice relación con la pérdida de confianza y credibilidad de la ciudadanía en la clase política, en sus respectivos gobernantes, es decir, en sus “legítimos” representantes; crisis de tipo económico; catástrofes naturales; sólo por nombrar algunas. Cabe preguntarse por el rol de la administración pública en general y de las municipalidades en particular en

ser entes facilitadores para salir de las crisis que como país y sociedad estamos viviendo.

Manuel Arenilla, Director del Instituto Nacional de Administración Pública de España INAP, en el Plan Estratégico 2012-2015, refiriéndose a la crisis de ese país señaló: *“si tuviésemos que determinar uno de los elementos clave para salir de la crisis habría que señalar la transformación de la Administración”*.... Agrega: *“El ámbito público reúne a una buena parte del talento existente en una sociedad. Su selección, regulación, composición y formación son aspectos que trascienden a consideraciones meramente organizativas y tienen efectos políticos, sociales y económicos. La legitimidad del ejercicio de la función pública o los valores presentes en la actuación pública afectan al conjunto de la sociedad”*.

En concordancia con Arenilla, pero aplicándolo al caso chileno, creo que la administración pública en general y la administración pública local en particular necesitan de una urgente transformación, principalmente en lo que se refiere a su capital humano. Esto como elemento clave para ayudarnos a salir de las crisis actuales y también para estar mejor preparados para otras futuras, que sin lugar a dudas vendrán.

Para dar respuesta a la interrogante planteada en el título de este artículo: ¿Debemos avanzar hacia una transformación de la Administración Pública Local? se intentará en una primera instancia, entregar algunos elementos teóricos y de contexto que nos permitirán reflexionar sobre la importancia de contar con stock de capital humano calificado en la administración pública enfocarse principalmente en la administración pública local; en un segundo apartado se analizarán datos concretos de caracterización del capital humano municipal; y en una última y tercera instancia se revisará el proceso de modernización y reforma del sistema municipal específicamente el referido su capital humano que actualmente se está llevando a cabo.

Antecedentes Teóricos

El capital humano es definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE como “*el conjunto de conocimientos, habilidades, competencias y atributos que le permiten a la gente contribuir a su bienestar personal y social, así como el de su país*”. Entendido de esta forma, el capital humano juega un rol clave en el éxito económico de un país. (Keeley, 2007, 5).

Por otra parte, existen dos categorías de capital humano, a saber: 1) *El capital humano innato: “distribuido entre los seres humanos por condiciones genéticas, las que provocan distintas aptitudes físicas e intelectuales”*; 2) *El capital humano adquirido: se refiere a la educación formal e informal recibida y la experiencia acumulada* (Giménez, 2005).

A su vez, el capital humano adquirido se clasifica en dos categorías: 1) *Capital Humano Básico (KH): son los aprendizajes adquiridos que permiten a los trabajadores utilizar eficientemente el capital físico y las tecnologías de producción*; 2) *Capital Humano Calificado (KHC): se refiere al nivel de conocimientos que permiten alcanzar avances tecnológicos, innovación y desarrollo. Este está presente en los técnicos, profesionales e investigadores* (Grossman y Helpman, 1993; Barro y Sala-i-Martin, 1995; Lloyd-Ellis y Roberts, 2000).

En lo que respecta al capital humano importantes economistas e investigadores han identificado su importancia en el crecimiento, desarrollo y prosperidad de las naciones:

Sin embargo lo anterior, el capital humano en Chile se encuentra muy mal distribuido y concentrado principalmente en Santiago, ciudad que concentra el mayor stock de Capital Humano Calificado, la mayoría del capital político, económico e intelectual del país. Esto a su vez, viene a reforzar la concentración económica y genera desequilibrios regionales que persisten y se amplifican OCDE (2009). Situación que en el marco de la globalización, resulta fatal, toda vez que la misma implica un juego competitivo de alta complejidad, en cual sólo sobreviven los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos (Boisier, 2006).

Antecedentes sobre la situación contractual de los funcionarios públicos

A continuación se presentan antecedentes que nos permiten evidenciar la realidad del capital humano de los funcionarios públicos en general y de los funcionarios municipales en particular. Así desde el punto de vista de la situación contractual, en el siguiente gráfico se puede apreciar que más del 65% de los funcionarios públicos del nivel central se encuentran contratados bajo la modalidad de contrata y honorarios, respecto sólo del 33% contratado bajo la modalidad de planta y sólo un 2% bajo código del trabajo (este último no representado en el gráfico).

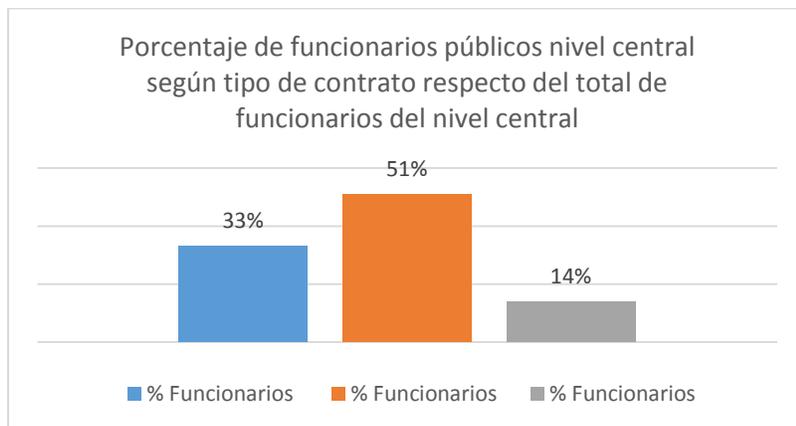


Gráfico 1: Elaboración propia en base a información disponible en www.dipres.gov.cl

La situación de los funcionarios de la administración local, es decir municipales, es aún más grave, tal como podemos apreciar en el gráfico N°2, el 68% de estos están contratados bajo la modalidad de contrata y honorarios, y sólo el 32% en modalidad de planta: es decir, cuentan con estabilidad (inamovilidad laboral) y son los únicos que tienen el derecho a seguir la “carrera funcionaria”. Sin considerar, además la brecha salarial existente entre funcionarios del nivel central respecto de los funcionarios municipales, en desmedro de estos últimos en promedio de un 22%.

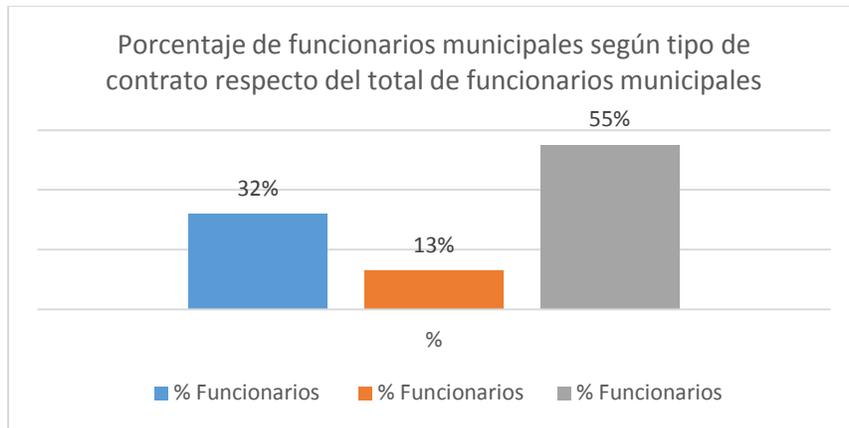


Gráfico 2: Elaboración propia en base a información disponible en www.sinim.gov.cl año 2014.

A modo de explicación señalaré que en nuestro Estado los trabajadores se rigen por distintas normas y sistemas estatutarios, lo que se traduce en definitiva en tratos laborales distintos dependiendo de la modalidad contractual con la que ingresa cada trabajador. De esta forma, en el sistema público un trabajador que es regido por el Estatuto Administrativo, en el caso del nivel central Ley N°18.834 y para el caso de los funcionarios municipales Ley N°18.883, puede estar contratado bajo la modalidad de planta; en modalidad de contrata; a honorarios; o inclusive existen funcionarios que están contratados bajo otras normas como por ejemplo el Código del Trabajo.

El estar contratado bajo la modalidad de planta significa gozar de inamovilidad casi absoluta, donde los funcionarios son prácticamente propietarios de los cargos que ostentan no pudiendo ser despedidos o removidos por la autoridad respectiva a menos que el resultado de un sumario administrativo así lo ordene. Es tal dicha inamovilidad y propiedad del cargo que el estatuto permite inclusive que si un funcionario decide cambiar de trabajo puede “guardar” su planta y retomar sus funciones cuando estime necesario.

Situación muy distinta es la que viven los funcionarios contratados bajo la modalidad de contrata u honorario, los cuales son contratados por el plazo máximo de un año para el caso de la contrata, y desde 3 meses al infinito en el caso de los honorarios, renovables en ambos casos (por períodos indefinidos), pudiendo ser despedidos sin expresión de causa y sin indemnización en cualquier momento. Es decir, el estar contratado bajo la

modalidad de contrata u honorarios, es sinónimo de precariedad desde el punto de vista de la estabilidad y desarrollo laboral.

De esta forma se puede argumentar que la gran mayoría de funcionarios de la Administración Pública tanto central como local, poseen menos derechos y garantías que los trabajadores del sector privado. Sólo por señalar un ejemplo de esto y dar mayor claridad al respecto, se puede indicar que todo trabajador del sector privado una vez que es despedido por la empresa respectiva, cuenta con una indemnización por años de servicio con un tope máximo de 11 años, ya que están regidos por el Código del Trabajo. Esto, no es un derecho garantizado para los trabajadores del sector público o por lo menos para más del 60% de estos. Son muchos los casos de funcionarios públicos, tanto del nivel central como local, que llevando, por ejemplo, más de 10 años en sus respectivas instituciones bajo la modalidad contractual de contrata u honorarios, que al momento de ser despedidos no tienen derecho a recibir indemnización alguna. Situación que manifiesta su máxima expresión en períodos de cambios de gobierno y/o de administración. Donde las nuevas autoridades y jefaturas se reparten el “botín” (cupos de contrata y honorarios) despidiendo a diestra y siniestra, siendo usados dichos cupos para pagar favores políticos, instalar en las reparticiones públicas a sus amigos, compañeros, camaradas, operadores, Etc., todo financiado con recursos públicos, es decir con el dinero de todos los chilenos y bajo la mirada apacible de las asociaciones de funcionarios, del ámbito académico e intelectual del país, por los medios de comunicación y por la ciudadanía.

Por lo tanto, se puede evidenciar que nuestro Estado cuenta con una administración de personal que lo transforma en peor empleador respecto de la misma empresa privada, a la cual sin ir más lejos el propio Estado fiscaliza. Generando nuevas inequidades y brechas ya no territoriales, en este caso, sino sectoriales desde el punto de vista productivo y laboral en el ámbito del capital humano. Es decir, las brechas en el ámbito laboral se presentan comparando la situación entre los trabajadores del sector privado respecto de los trabajadores del sector público, en desmedro de estos últimos; y a su vez entre los trabajadores públicos del nivel central y local, en desmedro en este caso de los funcionarios municipales.

Ahora analizando en mayor profundidad la realidad contractual que viven los funcionarios municipales del país, se puede señalar que si bien se reconoce que el sector municipal chileno es heterogéneo y existen realidades muy distintas entre un municipio y otro, por ejemplo entre municipalidades urbanas respecto de las rurales, en el gráfico 3 podemos apreciar que independiente de las características comunales, territoriales, financieras, etc., de las municipalidades del país, la precariedad desde el punto de vista laboral contractual se replica en todas ellas. De esta manera en el gráfico podemos comparar la situación contractual de los funcionarios municipales por distintos grupos de municipios, basado en la Resolución N°190ⁱ de fecha 16 de junio de 2014 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la cual agrupa a las 345 municipalidades del país en 5 grupos, a saber: Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y Medio Desarrollo; Grupo 2: Comunas Mayores con Desarrollo Medio; Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas con Desarrollo Medio; Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Desarrollo Medio; Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo. En todos los grupos se puede evidenciar que sobre el 60% de sus funcionarios se encuentran en situación de inestabilidad y precariedad laboral, toda vez que sus contratos son a contrata (plazo fijo, con vencimiento los 31 de diciembre de cada año) u honorarios.

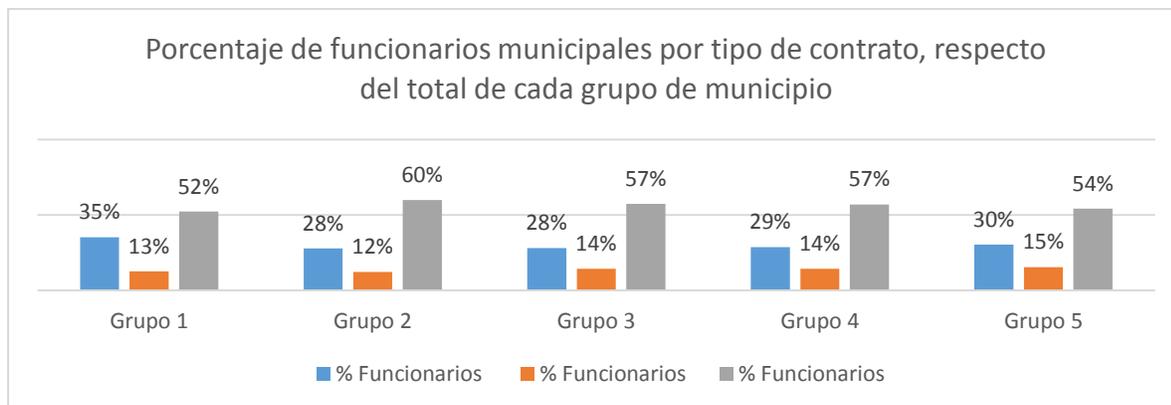


Gráfico 3: Elaboración propia en base a información disponible en www.sinim.gov.cl año 2014.

En la siguiente tabla se presenta la distribución por número de funcionarios municipales, respecto de su modalidad contractual, por grupo de municipios:

Municipalidades	N° Funcionarios Plantas	N° Funcionarios Contrata	N° Funcionarios Honorarios (Sub. 21)	N° Funcionarios Honorarios (Programas)	Total
Grupo 1	13.524	4.861	3.349	16.737	38.471
Grupo 2	4.449	1.950	1.463	8.134	15.996
Grupo 3	2.749	1.407	797	4.812	9.765
Grupo 4	3.074	1.524	2.056	4.035	10.689
Grupo 5	2.519	1.279	780	3.705	8.283
TOTAL	26.315	11.021	8.445	37.423	83.204
%	32%	13%	10%	45%	100%

Tabla 1: Elaboración propia en base a información disponible en www.sinim.gov.cl año 2014.

Como podemos ver, del total de funcionarios municipales es decir 83.204, 56.889 pueden ser despedidos en cualquier minuto, sin expresión de causa y sin derecho a indemnización alguna, no importando si han dedicado su vida laboral entera al servicio de su respectiva municipalidad, importando menos aún su vocación de servicio público, ni el rol que estos juegan en el desarrollo de sus territorios y del propio país.

En el gráfico siguiente se puede apreciar, que del total de funcionarios municipales, el 60% corresponde a funcionarios administrativos y auxiliar, es decir, que no entrarían en la definición de capital humano calificado, sino en la definición de capital humano básico, según las definiciones esgrimidas en el primer apartado de este artículo. La situación cobra relevancia cuando son estos funcionarios quienes movilizan (o paralizan) los recursos con que cuenta la municipalidad para el logro de su misión, objetivos y entrega de servicios a los habitantes de la respectiva comuna.

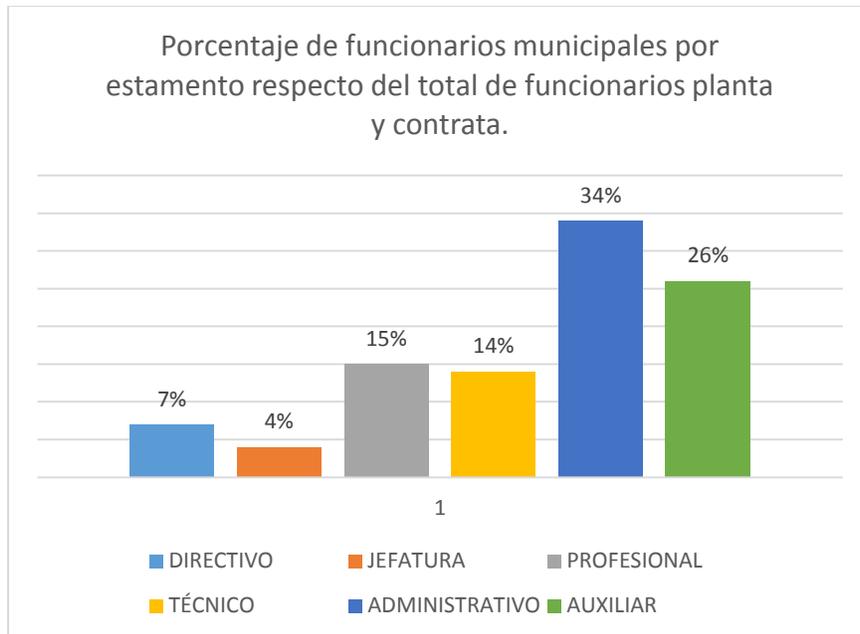


Gráfico 4: Elaboración propia en base a información disponible en las páginas webs municipales, link Transparencia Municipal, considera sólo funcionarios planta y contrata.

La misma información se presenta en el gráfico 5 pero analizada en este caso por grupo de municipios, de acuerdo a la Res. 190 de SUBDERE, explicada anteriormente, donde se puede apreciar que en todos los grupos de municipios el porcentaje de capital humano básico es lejos superior al porcentaje del capital humano calificado:

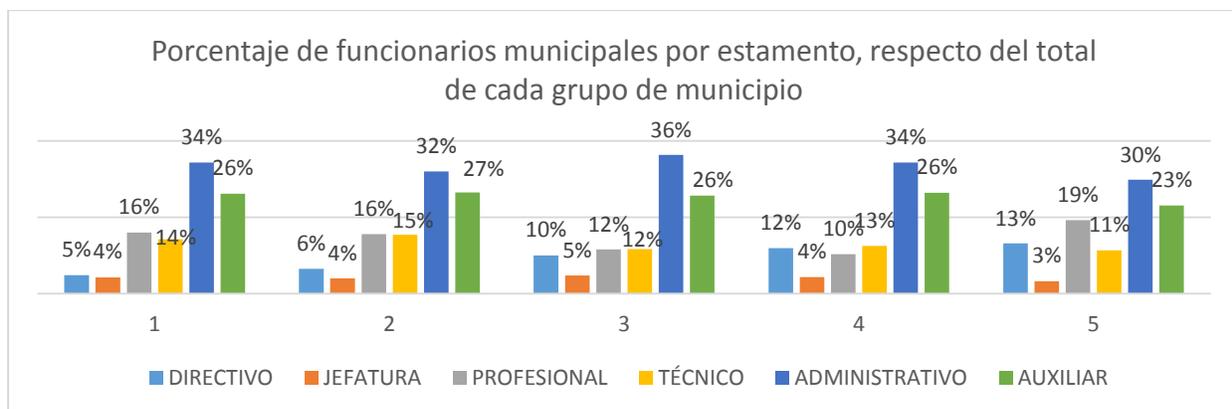


Gráfico 5: Elaboración propia en base a información disponible en las páginas webs municipales, link Transparencia Municipal, considera sólo funcionarios planta y contrata.

Por otra parte, según datos disponibles en el Sistema Municipal de Información Municipal SINIM, es factible señalar que el nivel de profesionalización y por lo tanto de

capital humano calificado de total de los funcionarios municipales del país, alcanza sólo un 29%, coincidente con la información disponible en las páginas web de las municipalidades del país en el link de Transparencia Municipal, podemos señalar entonces, que cerca del 70% de los funcionarios municipales entrarían en la definición de capital humano básico, según las definiciones esgrimidas en el primer apartado de este artículo.

Reformas tendientes a mejorar la situación de los funcionarios municipales

En lo que se refiere a reformas administrativas vinculadas a gestión de personas en los municipios, se debe señalar que desde la Ley N° 19.280 de diciembre del año 1993, la cual fijó las plantas municipales, que el sistema no se modifica y que ya no se condice con la realidad y necesidades de capital humano de las municipalidades, no resistiendo mayores análisis.

Enumerando alguna de las reformas emblemáticas se encuentran las siguientes: Ley N° 20.198; la Ley N° 20.305; Ley N° 20.624, la Ley N° 20.649; la Ley N° 20.723; la Ley N° 20.742, de abril de 2014, que entre otras cosas viene a crear el fondo concursable de formación de funcionarios municipales, destinado a financiar estudios de carreras técnicas, de pregrado y postítulo de funcionarios que se encuentren contratados bajo la modalidad de planta o contrata y que tengan una antigüedad no inferior a cinco años en la respectiva municipalidad. Cubriendo la matrícula, el arancel completo, y una manutención mensual que puede alcanzar las 13 UTM. Dicho fondo constituye, desde mi punto de vista, la primera señal de carácter legal, que va en directa relación con el desarrollo del capital humano calificado de los funcionarios municipales. Siendo esto un avance importante, toda vez que se condice con la necesidad de contar con capacitación permanente como herramienta imprescindible para el desarrollo personal, organizacional y local. Esperando que esto permita la actualización de competencias y la potenciación de nuevas habilidades y aptitudes, vinculadas a los procesos de innovación y desarrollo de los territorios.

Otro avance importante en términos de reformas y modernización del capital humano municipal, lo constituye el Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema

Municipal Chileno, de fecha 14 de noviembre de 2014, firmado entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, la Asociación Chilena de Municipalidades, y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile.

De dicho protocolo surgen las bases de lo que en definitiva es la nueva Ley de Plantas municipales Ley N° 20.922 publicada en mayo del año 2016. Dicha ley constituye una verdadera transformación del sistema municipal chileno estableciendo entre otras medidas:

- 1) Que las autoridades edilicias, junto a sus respectivos concejos municipales y funcionarios, puedan constituir nuevas plantas municipales de acuerdo a su realidad presupuestaria y comunal. Esto cada 8 años a contar del año 2018. Situación que no ocurría hace más de 20 años, donde sin lugar a dudas las plantas municipales existentes a la fecha no guardaban relación con la realidad municipal y comunal. Se traspasa por lo tanto, esta facultad del Poder Ejecutivo a la Administración Local, siendo este un paso fundamental para que dicha Administración se transforme derechamente en Gobierno Local.
- 2) A lo menos el 75% de los nuevos cargos deben ser cubiertos por profesionales y técnicos.
- 3) Entrega asignación profesional a aquellos funcionarios que cuenten con título profesional y que estén en el escalafón respectivo.
- 4) Las municipalidades deben contar con una política de recursos humanos contemplando mecanismos de reclutamiento, selección y egreso, la cual deberá ser aprobada por el concejo municipal y formar parte de la cuenta pública que realiza el Alcalde.

Conclusiones

La nueva ley que busca fortalecer la gestión y profesionalización del personal municipal es de suma importancia y considero que está en la línea de lo que necesitamos en términos de transformación de la Administración. Dicha ley, que acaba de ser promulgada y publicada por la Presidenta de la República, en su discusión, debate y

resultado estuvo a la altura de lo que el país necesita y como resultado contiene desde el punto de vista del desarrollo del capital humano las reformas estructurales y de fondo que el sector municipal demandaba hace ya muchos años.

Respondiendo, por tanto, a la pregunta rectora de este artículo, quiero señalar que sí necesitamos avanzar hacia una transformación de la administración pública local especialmente en lo referido a su capital humano. Esto porque las municipalidades son la puerta de entrada de la ciudadanía a las políticas públicas del Estado, así como también las principales puertas de socorro para aquellos habitantes que no pueden satisfacer sus más urgentes necesidades por sus propios medios, es decir el ciudadano de a pie, aquel que se encuentra afectado por alguna de las tantas catástrofes que en el corto tiempo han azotado a nuestro país. También para que las municipalidades estén en condiciones de aprovechar la posición privilegiada que tienen para detectar de manera eficaz y eficiente las necesidades de las personas que habitan el territorio que administran y de satisfacer de manera oportuna y pertinente a dichas necesidades; para que de verdad den respuesta a dicho mandato legal y ciudadano; para que estén en condiciones de asumir mayores atribuciones, autonomía y recursos en el contexto de la necesaria descentralización; y para que finalmente, puedan transformarse en aquellos gobiernos locales que son la base para alcanzar el desarrollo.

Referencias Bibliográficas

1. Boiser, S. (2006). *Revista Territorios*, (15), pp. 71-85.
2. Bonardo, D. (2009). Los Recursos Humanos en el Ámbito Municipal y el Desarrollo Local. *Revista Pilquen*, (11).
3. Escuela Superior de Administración Pública (2012). Estatuto Básico de la ESAP. Recuperado el 20 de enero de 2014, de <http://www.esap.edu.co/listado-documentos/viewdownload/3-decretos/7-estatuto-basico-de-la-esap.html>
4. Fuenzalida, Javier. (2011). *Arquitectura para un sistema de Alta Dirección Pública Municipal*. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
5. Giménez, G. (2005). La dotación de Capital humano en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, (86), pp. 103-112.
6. Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. SUBDERE. Sistema Nacional de Información Municipal (s.f.). Recuperado de: <http://www.sinim.gov.cl>

7. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. DIPRES. Estadísticas de Recurso Humano del Sector Público 2004-2014. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-126454_doc_pdf.pdf (consultado el 03-10-2015)
8. Keeley, B. (2007). Capital Humano Cómo influye en su vida lo que usted sabe, Percepciones de la OCDE. Ediciones Castillo, S.A. de C.V. Publicado bajo convenio con la OCDE, París.
9. Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional, Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En García Delgado, D. (Comp.), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Buenos Aires, Argentina: Municipio y Sociedad Civil en Argentina.

ⁱ Determina grupos de municipalidades de acuerdo a su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, en cumplimiento de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014.