

UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO
CARRERA DE INGENIERIA DE EJECUCIÓN EN GESTION PUBLICA



**“DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL Y
PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE
GESTIÓN DE LA I. MUNICIPALIDAD DE
PEÑAFLOR”**

PROFESOR GUIA : LUIS ROMERO ECHEVERRIA

**ALUMNOS : MARIA SOLEDAD ROMAN SOTO
MARIA URZUA RISSO
ROSA ZEGARRA CARIQUEO
RODRIGO GRANDON BERRIOS**

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE:

INGENIERO DE EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

SANTIAGO, ABRIL 2002

INDICE

	Pág.
I.- Introducción.....	1
II.- Presentación.....	3
III.- Marco teórico.....	5
IV.- Metodología.....	19
V.- Parte I: DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL.....	24
1.- Diagnóstico de Áreas de Problemas Críticos de la Municipalidad de Peñaflor	24
1.1 Debilidades en la Gestión directiva	25
1.2 Problemas de la Gestión de Procesos y Procedimientos Municipales.....	40
1.3 Estructuras Inadecuada para la Gestión Municipal.....	47
1.4 Falta una política y gestión adecuada del Recurso Humano.....	52
1.5 Problemas del Desarrollo Físico e Infraestructura del Municipio.....	59
VI.- Parte II: PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION DE LA I. MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLOR.....	61
1.- Criterios Centrales de las Propuestas	61
1.1 Propuesta en el ámbito de la Gestión Directiva	65
1.2 Propuesta en el ámbito de la Gestión y Procedimientos	75
1.3 Propuesta de reestructuración organizacional.....	86
1.4 Propuesta en materia de Recursos Humanos.....	94
1.5 Propuesta en materia de Gestión Financiera.....	98
VII.- Conclusión	101
VIII.- Bibliografía	105
IX.- Anexos.....	106

I.- INTRODUCCIÓN

La última década de este siglo presenta cambios tan dinámicos como sustantivos en lo social, en lo político y en el contexto económico mundial. La globalización significa, por sobre todo, una transformación radical de nuestro marco de referencia. El proceso de globalización abarca el conjunto de la sociedad; rompe asimismo con las fronteras nacionales de la política, de las representaciones culturales y de los estilos de vida. Cuestiona las formas heredadas de vida social y exige una recomposición del vínculo social.

Al entrar al mundo de la administración pública nos encontramos con un sin fin de problemas que enfrenta esta área, en temas tan álgidos como lo es la corrupción, así como del funcionamiento interno que tiene cada uno, sin duda un tema complejo de estudiar.

Como la gran mayoría de las Municipalidades del país la I. Municipalidad de Peñaflor no está fuera de esta temática. En esta investigación conoceremos los problemas administrativos, de estructura y de gestión que presenta, así como también se plantean soluciones de modo que pueda superar sus deficiencias.

Para tal efecto se elaboró el diagnóstico, orientado a precisar los problemas y áreas críticas, para sobre esa base diseñar las intervenciones y propuestas concretas.

En este trabajo de investigación se abordan temas como: gestión, estructura, procedimientos, infraestructura, recurso humano, capacitación, liderazgo, motivación y participación, sin los cuales el municipio o cualquier organización no podría entregar un servicio en forma eficaz y eficiente, que este acorde a las políticas de modernización del Estado.

Con el fin de proponer un nuevo esquema de trabajo para la Municipalidad de Peñaflor es que desarrollamos un trabajo de corte pragmático más que teórico, donde proponemos diversas líneas de acción para mejorar la gestión municipal y su relación con la comunidad.

II.- PRESENTACIÓN

Los siguientes objetivos nacen a partir de visualizar necesidades urgentes de reorientar un estilo de gestión en la I. Municipalidad de Peñaflor, que puedan dar cuenta de las necesidades que la comunidad establece día a día, nacen como un desafío que importa la modificación no sólo de algunas estructuras, funciones, cargos y perfiles, sino en el mediano y largo plazo el cambio de la cultura organizacional de los funcionarios, que permita que estos se constituyan en funcionarios públicos conscientes de sus responsabilidades para con la comuna, independiente a los Alcaldes de turno. Por tanto la centralidad de los objetivos contemplan tres áreas básicas: Diagnóstico institucional; identificación de variables positivas, negativas; propuesta de mejoramiento de la gestión.

OBJETIVOS

Objetivos Generales:

- 1.- Realizar el Diagnostico Organizacional de la I. Municipalidad de Peñaflor con el fin de mejorar la gestión.

- 2.- Propuestas de mejoramiento de gestión del Municipio.

Objetivos Específicos:

- 1.1.- Identificar las debilidades de la gestión directiva
 - 1.2.- Identificar problemas de gestión y procedimientos
 - 1.3.- Analizar la estructura municipal
 - 1.4.- Analizar las políticas de gestión y recurso humano
 - 1.5.- Identificar los problemas de desarrollo físico y de infraestructura
-
- 2.1.- Fortalecer la capacidad decisoria del Alcalde
 - 2.2.- Crear un Comité Ejecutivo Coordinador
 - 2.3.- Elaborar un Programa de Trabajo
 - 2.4.- Crear un sistema de comunicación e información
 - 2.5.- Rediseñar el Gabinete del Alcalde
 - 2.6.- Resituar el rol de la Secretaría Municipal.

II.- MARCO TEORICO

La Comuna es un conjunto de procesos económicos, sociales, culturales y políticos producidos por diferentes actores, por tanto la mayoría de las decisiones sobre cuestiones locales se conjugan en base a la correlación de fuerzas de los actores locales que constituyen una estructura local de poder.

Por tanto, la participación es la base socio-político del gobierno local, en la cual el municipio es la unidad fundamental de la gestión. Por su intermedio la comuna, unidad urbano-material, económica y social adquiere un sentido político institucional.

De lo anterior se desprende que la municipalidad no es un estado chico que ejerce poder sobre la comunidad, sino que es una instancia de articulación que la comunidad identifica para resolver sus problemas comunes. Esto lo define claramente la Ley Constitucional de Municipalidades¹. Así también, al respecto la Constitución Política del Estado² señala el rol administrador de los municipios sobre las comunas. La responsabilidad general de los municipios para promover, gerenciar y apoyar los procesos locales de

¹ Ley N°18.695 Constitucional de Municipalidades, Art. 1 Párrafo 2.

² Constitución Política del Estado, Art. 107.

desarrollo, queda claramente estipulada en la legislación vigente, a nivel de la atención de la atención, procesos y procedimientos hacia los usuarios, y las decisiones geográficas, territoriales. Sin embargo, si bien esto es así, teóricamente, creemos desde nuestra humilde visión que esta legislación carece de dotar de instrumentos, estructura y atribuciones para el ejercicio de su rol y potestades de manera real y no solo simbólicamente. Esto no es menor y este marco teórico no intenta agotar este tema, sólo dejar planteado un problema que obstaculiza el quehacer municipal y que es claro síntoma de la voluntad o no voluntad política para la reestructuración de la legislación.

Vale decir, cuando una Ley Orgánica establece sólo normas de funcionamiento y no establece recursos y profundización en la toma de decisiones del conjunto de la comuna, esto es; potestad sobre los caminos, sobre las poblaciones a construir, sobre el qué y cómo establecer las economías locales, etc, etc, estamos ante una jurisprudencia y una voluntad política que no profundiza la descentralización y la democracia.

Si nosotros tomamos el **párrafo 2º funciones y atribuciones, artículo 3º**, de la Ley 18.695 vemos enumerados una serie de enunciados que no delegan, sino mandatan a realizar acciones, pero no establece con qué recursos, con qué perfil de funcionarios, es más no reconoce

en estas funciones que en rigor los municipios no tienen capacidad para realizarlas, en primer lugar porque no cuentan con un staff de profesionales idóneamente preparados para enfrentar por ejemplo, la confección del plano regulador, esto significa que se deben invertir recursos escasos en contratar profesionales externos que visualizan muchas veces su trabajo sólo de manera técnica, sin concordancia y apego a la historia, realidad y necesidades de una comuna.

Un tema fundamental es la escasa participación de los actores involucrados en el quehacer municipal, en las reformas a la Ley, esto es básico en cualquier dinámica de transformaciones, sin la concurrencia de los que deberán ejecutar los cambios, no se establecen los compromisos y comprensión necesaria para responder a las readecuaciones, más aún existe hoy una brecha amplia en lo que respecta al **párrafo 4º Organización interna, artículo 13º**. Ya que de acuerdo al número de habitantes se deben crear las estructuras y establecer la dotación de planta en concordancia a esta variable. Innegable es que un gran porcentaje de municipalidades tiene una planta que no cubre los preceptos de la Ley, siendo su dotación inferior a lo establecido y a sus necesidades. Aquí se produce una doble contradicción, por una parte existe un cuerpo teórico legislador, pero no un órgano cooperador para lograr adecuadamente el establecimiento de las plantas y por otra parte la Ley

establece una variable homogénea para todos los municipios, en consecuencia que teniendo estos personalidad jurídica propia y patrimonio propio, lo menos que debieran poder establecer es, la cantidad real de funcionarios a contratar que les permita atender eficientemente a los usuarios.

Como ya dijimos, no es motivo de este marco agotar este tema, pero creemos importante dejar planteadas estas inquietudes como una reflexión inicial.

Respecto del municipio definido en la Ley General de Bases como órgano descentralizado podemos señalar que es la transferencia de las competencias desde la autoridad administrativa central a los entes jurídicamente diferenciados de aquel, es decir, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio y que no le están jurídicamente subordinados, sino sometidos a su supervigilancia, si el Estado quiere prestar mejores servicios a sus ciudadanos, modernizar sus estructuras y ser un factor de desarrollo debe delegar atribuciones y mayores recursos a estos entes, que son la expresión del gobierno central en las localidades.

Los Municipios tienen el desafío de demostrar que son realmente eficaces y eficientes, para cumplir con su precepto básico de

propender al bien común. No basta con la “legitimidad de origen”, otorgado por el voto popular³. A medida que los ciudadanos toman conciencias de su condición de contribuyentes al gasto público, aumenta su exigencia de mayor calidad en los servicios públicos que reciben.

La crisis del modelo de Estado de Bienestar ha cuestionado la racionalidad que fundamentaba el funcionamiento de la Administración Pública: la organización burocrática, el poder burocrático ideal imaginado por Max Weber, útil en otro contexto histórico, hoy es incapaz de responder a las exigencias y a las necesidades funcionales de las sociedades. La Administración Pública ha sido más eficaz para sancionar que para servir. J. Borrell afirma que la administración “tiene muchos problemas de organización y eficacia, estuvo pensada más para dominar que para servir”.⁴

En este contexto se hace necesario repensar no sólo el rol y función del Estado, sino además de los municipios, donde es necesario identificar el rol de coordinador o **articulador**, donde este se constituya en un doble agente de coordinación; por una parte aunar la acción del conjunto del aparato estatal espacial y temporalmente traspasándola a las comunas y por otra parte articular las necesidades, agentes y procesos locales y traspasarlos

³ Manual de las ciencias políticas Comunes, Descubriendo la Comuna, R. Friedmann,

⁴ El Municipio del Siglo XXI, Reinhard Friedmann.

como flujos para la elaboración de políticas del gobierno central. Desde la perspectiva funcional el municipio tiene dos grandes instrumentos donde trasvasijar esos procesos, su **plano regulador** y el **PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal)**. Son estos los lineamientos orientadores de las demandas, proyectos, soluciones que gravitan en el desarrollo comunal, que es posible traspasar a un Estado para retroalimentar la función pública en general a nivel regional y local.

Un segundo rol imprescindible de identificar y que debe trascender al mero sufragio electoral es el rol **participativo de la comunidad**, es necesario establecer que normativa y jurídicamente existen los instrumentos para la participación, están los CESCOS, existe una participación a través de los Concejales, sin embargo una real posibilidad de participación que gravitaría al resto, de las normativas y jurídicas y que mediante un proceso gradual y sostenido se convertiría en la herramienta fundamental de desarrollo, es llevar a la comunidad a participar en **la elaboración del presupuesto comunal**, a través de **las juntas de vecinos y las fuerzas organizadas**, **discutir cuánto dinero existe y en qué se propone invertir**, esto permite una **participación no solo teórica, sino de intervención**, **la comunidad participa objetivamente en las decisiones locales.**

Al cambiar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en Marzo de 1999, estableció un germen que es fundamental posesionarlo como un nuevo rol de los municipios y es el de **fomento productivo**, no sólo como una tarea más de los órganos locales sino la función y rol de desarrollo en una administración municipal que tiende cada día más a la descentralización patrimonial, política y técnica y que requiere potenciar todas sus fortalezas económicas y productivas para poder dar cuenta de las tremendas demandas que atraviesa una comuna. No basta hablar de parecerse a la administración privada, no es esto lo que logrará la eficiencia, eficacia y efectividad, son el conjunto de prácticas propias que identifican el quehacer municipal y que con creces trasciende al tema privado, esa es una arista de aquello que debe gestionar un municipio, ya que no olvidemos que es un **gobierno comunal**, que debe ser el puente para el desarrollo, expansión y consolidación de todas las áreas y no al revés.

La modernización del Estado, proceso del cual no puede estar exenta la Municipalidad, no se reduce a un simple traspaso a los intereses privados de la propiedad y/o a las funciones de empresas y servicios que por condición natural son públicas, de lo que trata la no tan nueva propuesta incipientemente puesta en marcha, parte del convencimiento de que la acción primordial no es solo el ejercicio de potestades, **sino de prestar servicios**

públicos. Hoy, el Estado “no se justifica solamente por el respeto a las leyes, la división de poderes y los procedimientos de la toma de decisiones, sino por las prestaciones que exigen los ciudadanos. Estos conciben la administración pública por su proximidad con los ciudadanos, como entes prestadores de servicios. Esto implica un profundo cambio de sentido e identidad de la administración pública:” Ya no se trata tanto de administrar el bien común, como de otorgarlo a los ciudadanos. Más que una labor encaminada a ordenar lo existente, con criterios de eficacia y eficiencia, en la actualidad el reto para las administraciones públicas, y la administración local no es una excepción, es el crear y prestar servicios con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad apuntando específicamente al **resultado**, identificando claramente al **ciudadano, contribuyente y al usuario** del sector público, los tres, sujeto y predicado de la acción estatal en general y municipal en particular.

Bernardo Kliksberg⁵, ha planteado que para los diseños organizacionales y los estilos de gestión orientados a los ciudadanos que es lo que busca nuestro trabajo, es básico considerar cuatro criterios para su implementación;

⁵ Kliksberg, Bernardo: “ Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los 90”.Memoria II Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública. 1991 Tatlelolco –México.

- **Maximización de la flexibilidad.** Entendida esta como herramienta sustancial para provocar los cambios y elevar los niveles de adaptabilidad básicamente de las estructuras a las complejidades del entorno tanto externo como interno.
- **Descentralización.** Este concepto que aún no cobra debida coherencia en el ámbito de gobierno local, está orientado a acercar a las organizaciones y comunidad al quehacer municipal. Según nosotros entendemos se trata de profundizar aún más esta definición, es cómo la autoridad local es capaz de vincularse a la comunidad que dirige entregándole su programa transparentemente, informando periódicamente de su gestión, recogiendo las inquietudes y necesidades, pero también planteando el quehacer, contenido y propuestas del municipio, se trata de no existir disociados de los electores y profundizar la democracia local no sólo en el discurso sino en los mecanismos de gestión. Sin embargo no menos cierto que además de lo anterior uno de los factores claves en este proceso es la formación y capacitación del recurso humano, ya que este proceso no solo se debe centrar en la creación y fortalecimiento de instituciones, sino además necesita un nuevo tipo de funcionarios capacitados, que se constituyen a nivel local y regional en una

inversión estratégica, en tanto las municipalidades en particular asumen cada día nuevas competencias, y absorben nuevas demandas no solo de la comunidad, sino además del gobierno central.

- **Innovación y creatividad.** Como elemento de sobrevivencia de las organizaciones en el actual sistema político y económico. Esto es altamente importante en una organización como la municipal que lo rigen normas y jurisprudencias un tanto obsoletas, que sin embargo le dan estabilidad al sistema, compatibilizar esa estabilidad con prácticas innovadoras que permitan darle frescura y vitalidad a los procesos y que el usuario no sienta que ir a la municipalidad es una carga más que una salida eficiente a sus posibles problemas y necesidades.
- **Participación.** Se plantea como la alta correlatividad entre grados de participación, moral de trabajo y productividad. Aquí hay un aspecto importante de destacar porque la participación al interior de una organización tan particular como un municipio, creemos no sólo implica crear las instancias sino algo más importante aún, cómo es dotar de las **capacidades** para la participación, esto es capacitar a los funcionarios para tomar decisiones, establecer métodos y procesos de trabajo; sólo así la motivación puede elevarse para entender y cumplir mejor el rol de bien común que les asiste.

Por tanto tres conceptos fuertemente vinculados y que resulta imprescindible reflejarlos en la estructura, estilo de gestión, recursos materiales y perfil de los funcionarios; Participación, Descentralización e Innovación.

No obstante, creemos necesario detenerse en un aspecto importante y que dice relación con la estructura jurídico-legal que por mandato constitucional deben darse los municipios, donde enfáticamente señalamos es correcta pues tiende a dar respuesta a casi todas las necesidades y áreas de una comuna, el problema radica en quienes conforman esas estructuras, personal que no negamos posee una alta vocación de servicio, pero definitivamente no cuenta ni con los conocimientos, ni las herramientas para dar el salto que requiere la actual administración municipal en su conjunto, sólo un estilo alcaldicio que motive la participación, que respete los derechos básicos de los funcionarios, que los haga partícipe de su proyecto de comuna, podrá conseguir una alianza que trascienda a la denominación “funcionario público” y se enmarque en un estilo de gestión de “compromiso” del funcionario con el municipio y la comunidad.

La modernización de la administración municipal implica orientarla desde una “administración de potestades” a una “administración prestadora de servicios, orientadora e informativa, pero además a una administración dueña de las decisiones comunales”.

Hoy se observa “una ampliación de la relación de la administración con el ciudadano: por una parte, como titular de derechos y garantías que el Estado debe respetar y proteger y, por otra parte como sujeto y predicado de la acción de los servicios públicos”. Pero no existe una congruencia con las potestades para que no sea solo una relación de servicio sino además de administración y resolución de políticas comunales. ¿Porqué es necesario darle énfasis a este punto?, simplemente, porque existe un diagnóstico generalizado de la Administración pública y particularizado en la administración municipal de ineficiencia, negligencia e inoperancia, situación que siendo real, tiene entre otras causas la falta de una voluntad política expresada desde la legislación, desde las políticas centrales de entregar a los municipios la real autonomía para gestionar, crear, auto capacitarse, decidir etc, autonomía expresada en recursos y lo que es más importante posibilidades de generar recursos propios, que hoy día no existen.

Esto se plantea en tanto si bien existen áreas de generación de recursos, la propia legislación y normativa emanada desde la Contraloría General establece múltiples barreras y camisas de fuerza que impiden por ejemplo la inversión en mercados de capitales en rentas variables, o ejercer desde una perspectiva inserta en el mercado una acción distinta, y atención, definitivamente no es porque se esté orientando a resguardar la

definición de bien común, sino porque se ejerce un control definitivamente anacrónico sobre los Alcaldes y sus estructuras directivas.

Bajo estos esquemas, se hace necesario, orientar las reestructuraciones, estilos de gestión, perfil de recursos humanos, bajo una mirada muy localista, donde primen las realidades comunales en vinculación con políticas regionales y centrales, pero no subordinadas a ellas. Esto quiere decir que, salvaguardando la actual legislación, se debe focalizar la atención desde la particularidad de cada municipio, esto es fundamental para desarrollar una gestión orientada más a los resultados que a los procedimientos, a los usuarios, ciudadanos y contribuyentes más que a cuidar la norma exacerbadamente, orientada a la participación y desarrollo comunal más que a la demagogia política, en una palabra es necesaria la urgente reformulación de políticas, planes, estatutos y legalidad vigente en el ámbito municipal, para propender a que estos cumplan con su definición primaria: “Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar **su participación en el progreso económico, social y cultural** de las respectivas comunas” y para que en una etapa superior puedan constituirse no sólo en un órgano de administración de las mismas sino en un **gobierno comunal**, con los deberes y facultades que eso implica.

IV.- METODOLOGIA

i) Metodología Utilizada:

- a) Para el diagnóstico organizacional efectuado a la I. Municipalidad de Peñaflor se uso la técnica de Entrevista, con el fin de obtener información sobre una gran variedad de temas de la organización, a partir de permitir que el funcionario amparado en el anonimato pudiera responder lo más verazmente a las preguntas, por el tiempo que se tiene, esta técnica es más rápida que otras y permite, guardando un margen pequeño de error, consolidar visiones y diagnosticar con bastante certeza las condiciones reales de la organización. La preparación del contenido se llevó a cabo por un equipo de trabajo (tesistas), a partir de una primera visión, usando básicamente dos elementos : 1°.- Conocimientos teóricos de la realidad municipal que es similar en la mayoría de los municipios y 2°.- El conocimiento empírico de tres de los tesistas que en su calidad de funcionarios, por sobre los siete años en este lugar, utilizaron su propia visión para establecer las preguntas que pudieran extraer la posibilidad de la aplicación real de cambios al interior de la gestión municipal.

Por otra parte esta técnica se orientó a extraer un área de inserción y desarrollo metodológico para la propuesta, conscientes que aún cuando los cambios debieran ser radicales, desde la infraestructura generalizada, pasando por la planta y una variedad de procesos, el tiempo, los recursos y el actual nivel de capacitación de los funcionarios no permitirían levantar una propuesta realista por atrayente que fuera y la orientamos entonces a concretar los objetivos iniciales. Para ello se elaboraron preguntas semi - estructuradas con el fin de que los funcionarios aportaran desde su perspectiva y experiencia antecedentes que nos orientaran acerca de los problemas centrales del municipio y establecieran aportes para el cambio.

b) La pauta de entrevistas se estructuró en las siguientes áreas:

1. **Estructura municipal:** Se les solicitó a los entrevistados que identificarán los problemas centrales de estructura que veían al interior del municipio. Esta pregunta estaba encaminada a propiciar una evaluación de la estructura y a partir de esta, recoger sugerencias orientadas al mejoramiento del funcionamiento municipal.
2. **funcionamiento y coordinación interna:** Esta pregunta está orientada a detectar los grados de complejidad que el funcionamiento y la coordinación, que implica relación entre

pares; entre directivos y subalternos; tareas a realizar, acciones y labores propias establecidas por ley a desarrollar; tienen y que se refleja en desorden y desmotivación.

3. **Gestión y procedimientos:** Esta pregunta se orientó a establecer si el problema central radica en la ausencia de procedimientos, en su aplicación o en su engorrosidad o en los tres.
4. **Recursos humanos:** Esta pregunta se orientó a cuatro aspectos, carrera funcionaria, capacitación, sistema de calificación y su incidencia en el clima laboral.
5. **Comunicaciones:** Esta pregunta se orientó a establecer los grados de influencia que este elemento ejerce y los ajustes de intereses que tanto la comunicación simbólica, como directa es capaz de generar.

ii) Desarrollo de la Metodología:

- a) En primer lugar se entrevistó a 4 Directivos del Municipio a los cuales se les explicó los objetivos de la investigación y de la importancia que para ésta tendría la información que pudieran aportar.

b) Posteriormente se entrevistó a 4 mandos medios a los cuales se les efectuaron preguntas con el fin de obtener respuestas de acuerdo a sus propias impresiones, como por ejemplo ¿cómo andan las cosas en esta municipalidad?, ¿qué cambios le gustaría ver en ella?, se trató con este tipo de preguntas de ayudar al entrevistado a expresar cualquier pensamiento que pudiera tener acerca de la vida de la organización.

c) Finalmente se entrevisto a 10 funcionarios de distintos departamentos, las preguntas fueron hechas dejando un amplio margen de libertad para que los entrevistados pudieran expresar sus opiniones espontáneamente.

Se trató en todos los casos de ayudar a los entrevistados a desarrollar su reflexión, con el fin de que la información que aportaran no se tornara repetitiva y redundante.

En resumen las preguntas formuladas fueron administradas con criterio y flexibilidad dejando que la entrevista adquiriera una dinámica propia, como la de una conversación libre sobre temas relevantes al diagnostico, tratando de que los entrevistados aportaran el máximo de información.

- d) Posteriormente se procesaron las entrevistas, utilizando las respuestas más reiteradas para identificar los problemas centrales y sus posibles soluciones en los distintos planos.
- e) Esta información se cruzó con documentos, de recursos humanos, presupuesto municipal y manuales existentes en la municipalidad, con el fin de ver su vigencia u obsolescencia respecto de la percepción de los funcionarios.
- f) Una vez realizada esta etapa, se elaboraron los documentos primarios, que se entregaron a los participantes para su discusión, y ratificaran o rechazarán su contenido.
- g) Luego con las observaciones de los distintos grupos se inicio el proceso de elaborar los documentos definitivos del diagnóstico y la propuesta.

IV.- PARTE I

DIAGNOSTICO ORGANIZACIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLOR

1.- AREAS DE PROBLEMAS CRÍTICOS DE LA MUNICIPALIDAD

Del análisis de la información hemos llegado a establecer 5 áreas de problemas centrales sobre las cuales se trabajarán propuestas de mejoramiento:

- 1.1 Debilidades en la gestión directiva, que inciden en la eficiencia de la gestión municipal.**
- 1.2 La gestión y procedimientos municipales son lentos, falta coordinación, no formalizados, sin un seguimiento y control adecuado.**
- 1.3 No hay una adecuada política y gestión de los recursos humanos: falta mayor profesionalización del personal motivación interna y solidaridad funcionaria.**
- 1.4 Existen problemas de diseño organizacional y de inadecuación de algunas estructuras internas del Municipio.**
- 1.5 Carencias de infraestructura repercuten en la gestión y funcionamiento interno.**

1.1.- DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DIRECTIVA MUNICIPAL.

La gestión directiva del Municipio, corresponde al proceso de la toma de decisiones municipales y a la ejecución adecuada de tales decisiones, tanto en el plano interno municipal como también hacia la comunidad.

El ámbito de la gestión directiva municipal, abarca el rol del Alcalde el equipo asesor directo, y del cuerpo directivo municipal de jefes de departamentos.

Creemos, que en el campo de la dirección se encuentra uno de los problemas centrales del municipio, que incide y alimenta otros problemas, como son: las carencias en materia de recursos humanos, en la formación de departamentos parcelas administrativas, y las insuficiencias en eficacia operativa.

Los problemas específicos detectados en este campo de acción de la gestión directiva son principalmente los siguientes:

- 1. Se requiere un rol decisorio ejecutivo, mas activo del Alcalde**
- 2. No existe un compromiso común del equipo directivo de jefes de departamentos, con el proyecto de municipio democrático operativo, encabezado por el Alcalde.**

- 3. Falta desarrollar una planificación y programación del trabajo directivo municipal, participativa e integradora, que articule y cohesione a los Departamentos.**
- 4. La instancia coordinadora de los jefes de Departamentos es formal y no funciona adecuadamente**
- 5. No hay comunicaciones institucionales, adecuadas hacia el interior del Municipio y la comunidad.**
- 6. Existe confusión de funciones en instancias asesoras vinculadas con el Alcalde, como son Secretaría Municipal y Jefatura de Gabinete.**

Un análisis de los problemas antes señalados es el siguiente:

1. Falta un rol decisorio mas ejecutivo del Alcalde.

Es importante constatar que el Alcalde tiene un claro liderazgo comunal y encarna un proyecto de municipio-servicio público activo, que es valorado por la comunidad. Esta relación y apoyo constituyen una de las fortalezas del Municipio.

El estilo de dirección del Alcalde se basa en la capacidad operativa y ejecutiva directa de los mandos medios y departamentos. Es un estilo de dirección municipal hacia afuera”, orientado a mover al municipio en la solución de problemas concretos, que detecta en su vinculación con la comuna.

Es también un estilo de dirección *laizze faire*, “**de dejar hacer**” en el nivel directivo interno, basado en la confianza y operatividad de los jefes de departamentos. No es un estilo controlador, autoritario, y centralizador que no deje espacio al desarrollo de campos de decisión de los jefes de departamentos.

El esfuerzo directivo por ende se concentra en la *gestión directiva motora hacia afuera, hacia la comuna, con un énfasis menor, en la gestión directiva interna*, y es en este ámbito donde se generan algunos problemas derivados de la situación descrita.

Algunos efectos críticos que hemos encontrado, a partir de lo señalado son:

- **Tendencia a la formación de departamentos-islas o parcelas administrativas**, que se aprovechan de los espacios decisionales, que deja el Alcalde. Este cierto parcelamiento interno, lleva a algunos departamentos a privilegiar su visión particular, por sobre una visión de conjunto municipal.
- **Desfase entre la decisión y la solución concreta**. Al no existir una instancia cercana al Alcalde, que operativice y asegure el cumplimiento de las decisiones y de la necesaria coordinación interna, se producen

vacíos y desconexiones entre las *Ideas de solución del Alcalde, la capacidad operativa de los Departamentos, la coordinación para la acción, la ejecución concreta de las decisiones.*

- **Percepciones críticas en el ámbito directivo, por los vacíos decisionales o los desfases operativos.** El Alcalde percibe que algunos de los mandos medios no lo acompañan en su esfuerzo para mover oportunamente al Municipio en dar solución a los problemas de la gente y de la comuna de Peñaflor.

En el plano de los Jefes de Departamentos, como apreciamos en las entrevistas, se demanda una mayor capacidad decisoria del Alcalde, frente a determinados problemas. Un tipo de opinión ilustrativa de las entrevistas realizadas señalaba al respecto *“No se toman decisiones, por ejemplo hagamos un reglamento nuevo que partamos de cero en base a antigüedad y calificación. Son temas que tienen que ver con las personas, pero nadie toma la decisión. El alcalde debe tomar la decisión”.*

Nuestro análisis situacional, es que el Alcalde no va a cambiar sustantivamente su modo de hacer política comunal y gestión directiva. Va a seguir privilegiando el contacto con la gente, y moviendo al Municipio hacia afuera. Dejando los espacios para que actúen oportunamente los equipos del Municipio.

Sobre esta base, es que **postulamos un reforzamiento de su rol directivo en lo interno municipal, para instalar un efectivo y fuerte equipo directivo ejecutor intermedio**, que lo apoye en su labor y proyecto municipal, y resuelva problemas objetivos de coordinación operativa entre los departamentos. Como también resolver competencias, espacios y funciones mal asignadas. Esta propuesta se profundizará en la segunda parte del estudio de mejoramiento de la gestión municipal.

2. Falta una difusión efectiva del proyecto de municipio democrático liderizado por el Alcalde e involucramiento del cuerpo directivo intermedio.

Proyecto de municipio liderizado por el Alcalde, corresponde a un municipio democrático, eficiente en la solución de los problemas concretos de la gente y la comuna, orientado hacia el desarrollo comunal.

Esta carencia fue definida en las Entrevistas realizado a los jefes de Departamento como uno de los problemas centrales. Al respecto se señaló que existe una *carencia de un proyecto de municipio compartido* sin desconocer que se han elaborado documentos e ideas en torno, al proyecto de municipio, pero que no se conocen. Este elemento sería el que provocaría un accionar de los jefes de departamentos, centrados más en su óptica interna que una visión más amplia, de Municipio y Comuna.

Las ideas centrales de lo que debe ser el Municipio, están presentes en la visión del Alcalde y de propuestas de la SECPLAC, pero no existe un Documento orientador, que contenga la ideas-fuerza del Municipio para el progreso de Peñaflores y especialmente una cohesión de equipo municipal en torno a este proyecto.

Falta también un trabajo de **formación de un consenso interno en base al proyecto de Municipio democrático moderno**. Esta formación de consenso la vemos en el plano directivo, con los funcionarios municipales y con la gente de la comuna. Requiere de encuentros, definiciones compartidas y compromisos específicos de acción estratégica.

Al no existir un proyecto difundido al interior del Municipio, y al no haberse mínimamente consensuado, se provoca como efecto crítico, el predominio de la visión parcial por sobre la visión de conjunto, el efecto de parcela administrativa que antes señalamos, el descompromiso con las metas generales.

Existe una oportunidad para superar esta carencia con vistas al nuevo milenio, correspondería impulsar una **Visión de Peñaflores 2002**, como proyecto de comuna y desarrollo comunal para el nuevo siglo y en ese marco, definir las ideas matrices, del **Municipio democrático de Peñaflores para el presente siglo**.

El Alcalde con sus equipos de trabajo, a partir de un documento y propuesta central, debería colocarse a la cabeza del proyecto de

municipio, para motivar y reencantar al cuerpo municipal y sellar un verdadero pacto con la propia comuna.

3. Falta desarrollar una planificación y programación del trabajo participativa articuladora, que coordine y comprometa efectivamente a los Departamentos.

De la información recopilada, constatamos que no existe una **planificación y programación que efectivamente involucre a los Departamentos**. No conocimos la realización de una de planificación y programación anual de la labor municipal, que culmine con el **Plan de Acción Comunal Anual con metas específicas a lograr por los departamentos y las prioridades de gestión municipal**.

En las primeras Entrevistas realizado a los directivos y mandos medios municipales, se señaló por algunos afirmaciones bastantes reveladoras del diagnóstico en la materia:

“Faltan políticas, No existe una unidad de caminar en el conjunto”.

“Cada director hace su labor desde su propia óptica. Existen políticas parceladas”

“Falta planificación a nivel de dirección.”

“No hay un programa de trabajo, no existe práctica de programación del trabajo”

Al no existir un Plan y Programa de trabajo, el sistema municipal interno, funciona sin metas claras y con prioridades que se otorgan los propios Departamentos. Esta modalidad se traslada al Presupuesto municipal, con una permanente presión de algunos Departamentos, por financiamiento de actividades y programas, sin metas ni prioridades claras. Lo cual tiende a una gestión presupuestaria muy compleja, dominada por las presiones de coyuntura y de corto plazo.

¿ Dónde radican, las causas de estas carencias de planificación y programación?.

En primer lugar, refleja los problemas generales de dirección del municipio, en orden a un cierto vacío en la ***gestión directiva hacia adentro.***

En segundo lugar, surge de una cultura administrativa municipal, de funcionamiento adhocrático, para resolver problemas urgentes, con predominio de departamentos-parcelas administrativas, de la visión parcial, por sobre la visión de conjunto municipal.

En tercer lugar, un necesario replanteamiento de la metodología de planificación y programación, para potenciar una **planificación y programación participativa, que determine objetivos y metas claras, y prioridades.**

Este proceso debe hacerse involucrando al conjunto de los departamentos, con un serio esfuerzo participativo, y compromisos formalizados de objetivos y metas claras a lograr durante el año por cada Departamento.

Uno de los efectos críticos de esta carencia de planificación-programación participativa, es que refuerza la modalidad de gestión de los departamentos-parcelas administrativa.

Se produce así un *verdadero círculo vicioso de la gestión directiva comunal*: uno de los problemas centrales del municipio es un vacío direccional, en materia de gestión directiva interna; esta carencia contribuye a provocar una baja planificación y programación del trabajo; a su vez, la carencia de planificación, de visión de conjunto compartida y de metas . prioridades claras, contribuye a descohesionar el equipo directivo y a debilitar la gestión directiva interna.

Este problema hay que resolverlo, como veremos mas adelante, **institucionalizando una planificación participativa formalizada orientada a definir objetivos-metas y prioridades para el trabajo de los Departamentos, con compromisos de gestión que sean mensurables.**

4. La instancia coordinadora a nivel directivo no funciona.

Otro elemento central que refleja los problemas en el área de la gestión directiva municipal, se encuentra en el débil funcionamiento o inefectividad de la coordinación direccional.

En el Programa de entrevistas, encontramos un claro diagnóstico sobre la materia, ampliamente compartido. Algunas opiniones representativas son las siguientes:

“La coordinación es inexistente, hay que tener voluntad profesional para coordinarse por parte de los Directores y ellos no quieren”

“La cultura de funcionamiento es histórica y el tema de la coordinación, nunca antes se coordinaron y se refleja en todo lo que se ve”

“Mi percepción es que para muchos las reuniones de los directivos son una perdida de tiempo”

“Soy un convencido que el punto critico es la falta de coordinación”

“En las reuniones de coordinación de los día Jueves hay falta de metas y objetivos o al menos una tabla, es un potpurri de temas y no hay seguimiento. Si se hablara por punto y se plantearan objetivos las cosas serian diferentes”

“Hay tremenda necesidad de coordinarse, los Directores creen que van a perder jerarquía y poder que tienen a través de sus direcciones”

“Creo que el municipio adolece de una coordinación permanente”

“No nos coordinamos en los temas globales. Las reuniones de los días jueves hablamos de cualquier cosa, debemos tomar acuerdos y dar soluciones”

Como se aprecia existe un diagnóstico critico a las **“reuniones de los directores”** por su ineffectividad: si no se decide, no hay tabla, no hay seguimiento, no hay coordinación en los temas globales.

Pareciera existir una microcoordinación en el plano directivo, coordinación a nivel de algunas acciones puntuales, pero no una macrocoordinación, que permita articular esfuerzos transversales en un objetivo o meta común.

Las causas de las falencias en la coordinación directiva son:

- Una cultura organizacional de baja coordinación del tipo “el municipio siempre ha funcionado así”o existe una “falta de coordinación permanente”

- El estilo direccional de dejar hacer en materia decisional directivo. La política de confiar y dejar espacios decisoriales en mandos medios, tiende a fomentar una concepción parcelaria de la coordinación.
- Los temas del poder y predominio de visiones de parcelas
- Metodologías e instrumentos poco adecuados para coordinarse. La coordinación se produce en torno actividades y problemas puntuales, pero no en torno a programas y planes del municipio, que involucren al conjunto, prima el sectorialismo de algunos Departamentos por sobre una visión transversal en materia de gestión municipal.

5. No hay comunicaciones globalmente institucionalizada en el Municipio

El problema de la comunicación, hemos preferido analizarlo en el ámbito de la gestión directiva, por cuanto constituye una modalidad de relacionamiento de la estructura, desde el plano directivo hasta los funcionarios, como también de la relación Municipio y comuna.

Sin comunicaciones adecuadas, las decisiones, planes y programas, no se conocen, ejecutan adecuadamente, y no comprometen a los involucrados. El tema de las comunicaciones estratégicas es en primer lugar, un instrumento de la dirección compete al ámbito de la gestión directiva municipal. No es solamente un tema de una oficina o un departamento.

Apreciamos que el Alcalde cumple el principal rol comunicador y articulador entre el Municipio de Peñaflor y la gente, la comunidad Peñaflorina. Como se señaló en las entrevistas, se plantea “ *el Alcalde es un hombre de terreno*”, lo cual deja en evidencia un fuerte contacto con los vecinos y los problemas de la gente.

Existe por tanto, una modalidad de comunicación hacia afuera centrada en la actividad del Alcalde, y por supuesto de algunas jefaturas de Departamentos. Sin embargo el sistema municipal en su conjunto no se comunica adecuadamente.

En las Entrevistas realizado a los directivos de la Municipalidad señalaron como problema central la “*Carencia en retroalimentación y de canales de comunicación internas y externas*”.

En este sentido se planteo en las Entrevistas que, la mitad de los funcionarios, después de los directores no conocen los temas acordados, otros tergiversan los acuerdos. Existe un desconocimiento, no hay difusión y surge naturalmente la tergiversación”

Algunas opiniones vertidas en las Entrevistas, sobre este problema, señalaron lo siguiente:

“El problema de comunicación se palpa con los casos de la comunidad que no tienen seguimiento. No existe capacidad de atender técnicamente las respuestas”

“Faltan canales, actitud y recursos comunicacionales”.

“Existe paralelismo en instrumentos oficiales y extra oficiales de comunicación, lo que genera desconfianzas”

Por tanto, existen problemas de difusión, información y comunicación que afectan la gestión del Municipio, tanto en el plano interno como externo, que requieren urgentes cambios.

6. Existe confusión de funciones en unidades de apoyo directo al Alcalde.

Apreciamos una cierta confusión de roles y funciones en el ámbito de la Secretaría Municipal y el Gabinete del Alcalde.

El Gabinete del Alcalde, como en todos los municipios debiera trabajar en:

- Coordinar la agenda del Alcalde.
- Clasificar y preparar la correspondencia para el Alcalde.

- Preparar documentación para la firma.
- Preparar las reuniones citadas por el Alcalde.
- Coordinar equipos de apoyo directo del Alcalde. Unidades asesoras.
- Desarrollar los trabajos específicos de apoyo que necesite el Alcalde

En el caso del Municipio de Peñaflor apreciamos, que algunas de estas funciones radican en el Secretario Municipal, con funciones y un rol sobredimensionado en lo interno administrativo. Esta Secretaría maneja la correspondencia del Alcalde, comunicaciones, información de público. Sus funciones deberían ceñirse a lo estipulado en la ley, para actuar de ministro de fé, y llevar las actas de sesiones del Concejo.

1.2 PROBLEMAS DE LA GESTION DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS MUNICIPALES.

Una segunda área de problemas de la Municipalidad la situamos en el plano de los procedimientos y procesos.

Estos procesos y procedimientos municipales constituyen actividades centrales derivadas de los objetivos y funciones del Municipio, destinadas a resolver problemas del funcionamiento interno, y especialmente para dar respuesta a requerimientos de los usuarios externos.

Existe una carencia crítica en materia de gestión, tanto en el plano interno como externo, que tiende a generalizarse en el conjunto de estructuras municipales. Existe una cierta modalidad de gestión de trámite que no valora adecuadamente al usuario municipal, afectando la relación e imagen del Municipio, en la comunidad usuario de Peñaflo.

En la gestión de procesos y procedimientos, ubicamos la segunda área crítica de problemas del Municipio, que requieren cambios urgentes.

Nuestra visión de los problemas de gestión, se sustenta en las opiniones de los actores internos recogidas en las entrevistas, como también en un seguimiento que hicimos a 10 procedimientos municipales.

En lo sustantivo es un autodiagnóstico de los directivos y funcionarios municipales. Opiniones relevantes de los directivos y funcionarios municipales, que reflejan con claridad, la problemática de la gestión, son:

“tenemos normas y procedimientos que son muy anacrónicos, que evidentemente no se ajustan a los desafíos que se han venido planteando en los últimos 8 años”.

“ la respuesta es lenta para la comunidad. Me gustaría ser más rápido. Nos demoramos 5 días hábiles, no tengo tecnología de punta. No tengo los profesionales capacitados,.. recibo llamadas con quejas (Dirección de Obras).

“ la estructura no es congruente con las necesidades, no lo hace operativo ni eficiente. Hay mucha demora en todos los procesos, y esos genera desmotivación”

“el tema es de rapidez. Un decreto, a modo de ejemplo, se demora una semana o puede demorar semanas, pierdes tiempo, lamentablemente uno ya lo considera como normal. Pero la gente nueva lo considera inconcebible”

“yo creo que en el municipio hay un gran problema de gestión y es la

negligencia, y ese tema de la negligencia se traduce en la documentación, en la tramitación de este documento que por lógica habría que pensar que tiene un proceso claramente acotado, pero ahí está el problema, ya que no es así”

“.. el mayor obstáculo es la tramitación de la documentación, yo creo que esto ocurre por negligencia, no por desconocimiento”

“el tema no es de procedimientos obsoletos, en este minuto no, es una falta absoluta de planificación, de respeto por los tiempos de los procesos de cada Dirección y de violentación y trasgresión de los procedimientos”.

“existe desconocimiento de procedimientos y seguimiento, excesiva tramitación, necesidades de control, pero no burocrática”

Sobre esta base, relacionada con una observación directa de la atención municipal y de algunos procedimientos, podemos señalar que los problemas específicos más significativos, en materia de gestión y procedimientos municipales son:

1. Procedimientos lentos: excesiva tramitación.

Existe una excesiva demora en la tramitación de documentos, que constituye el elemento central de los procedimientos. No existen límites de tiempos, estándares de realización de trámites internos. Los

usuarios están a merced de la buena o mala voluntad, de los vínculos directos o indirectos para agilizar los trámites internos. Existe el caso de la tramitación de una Patente Comercial que demoró 3 años en ser otorgada.

Esta demora excesiva puede obedecer a:

- Negligencia (débil valoración a la atención de público), como se señaló por los entrevistados.
- Extravío de documentos por la carencia de archivos en espacios físicos adecuados
- Excesivos controles formales y pasos repetidos en el procedimiento. En las Entrevistas, realizada a los funcionarios municipales, se señaló: *“Los mismos documentos pasan varias veces por el mismo departamento y en ocasiones los directores no están y no hay firma eso dilata más aún el trámite”*. Así también en el estudio de ruta que hicimos de 10 procedimientos municipales, pudimos comprobar que existían trámites que volvían varias veces a la misma unidad.
- Problemas de capacitación y formación de los funcionarios en el manejo de los procedimientos.
- Procesos de microcorrupción interna. Demora voluntaria de trámites, para inducir a pagar por estos para su agilización.

2. No existe un seguimiento ni control de gestión interna

No existe una autoridad y unidad municipal que realice el seguimiento a los procedimientos, oriente una mayor agilización de trámites, controle el tiempo de gestión, apoye la gestión para una mejor atención de público y oriente a producir resultados oportunos y eficaces. La unidad de control lleva a cabo el control normativo formal para la legalidad de los actos administrativos municipales, no tiene una función de control y apoyo a la gestión.

3. Falta difusión y conocimiento interno de los procedimientos

Existen procedimientos establecidos en la gestión de la Municipalidad, en sus diferentes Departamentos. Sin embargo, los trámites, requisitos y normas parecen no ser suficientemente conocidos.

La difusión de los procedimientos es tanto interna como externa. Los usuarios internos, departamentos y funcionarios municipales, señalan que el problema es que los procedimientos no son conocidos, difundidos. Para estos efectos, la existencia de un Manual de Gestión y Procedimientos, contribuiría en alguna medida a que se produzca una mayor difusión y homogeneización.

Pero también falta difusión de procedimientos y tramites hacia afuera, a los usuarios de la comunidad Peñaflorina que van a hacer trámites al Municipio. No existe una Guía de tramites general de los procedimientos, mas frecuentes de los diferentes Departamentos.

4. Tendencia a informalizar y transgredir algunos procedimientos por necesidades de gestión.

Se ha señalado que en algunos casos existe una tendencia transgresora de procedimientos que proviene de los niveles directivos del Municipio, para apurar un trámite determinado.

Consideramos, que esta informalización en algunos procedimientos, deriva de la lentitud y la reacción de los usuarios. La demora excesiva de la tramitación en el Municipio, estimula en las personas que van a realizar trámites, a la búsqueda de medios informales para agilizar los tramites. El recurso del Alcalde o de algún otro funcionario directivo que apure el trámite. De este modo, la transgresión de normas y procedimientos, que aparece como otro problema, en algunos casos deriva de la excesiva demora en la tramitación de los documentos.

La informalización de los procedimientos en la Municipalidad tiene como una de sus causas, esta demora en los trámites internos.

5. Pérdida o extravío de documentación por carencia de archivos

Este problema, cuya magnitud no podemos determinar, fue señalado en las entrevistas que realizamos a los funcionarios que atienden público.

La causa del problema radica en problemas de infraestructura para archivar adecuadamente documentación. Este problema físico de almacenamiento de documentación, se aprecia en diferentes Departamentos, con algunas excepciones como el caso de DIDECO, que tiene mejores condiciones para la atención de público y archivo de documentación.

1.3.- ESTRUCTURAS INADECUADAS PARA LA GESTION MUNICIPAL

Los problemas detectados en materia de la estructura administrativa municipal lo sintetizamos en los siguientes elementos:

1.- Parcelamiento organizacional de las Direcciones

El modelo organizacional del Municipio ha tendido a un funcionamiento de departamentos-isla o de parcelas administrativas. Falta mayor cohesión de la estructura municipal, funcionamiento articulado orientado a un fin común.

Al respecto en las entrevistas a los jefes de Departamentos de la Municipalidad se señalaba, reconociendo el fenómeno que: *“las Direcciones que son parcelas ocurren porque no hay un plan común. Cada Dirección tiene su propia cultura”*.

Este parcelamiento organizacional puede tener también otras explicaciones: de una parte, un tránsito prolongado de un Municipio autoritario-verticalista a un Municipio abierto-democrático, con efectos que todavía persisten en la estructura organizacional.

Por otra parte, tenemos como hito relevante, el cambio producido en 1997, con el surgimiento de la comuna de Padre Hurtado. En este doble proceso, uno de carácter político y otro, de naturaleza administrativa, es posible explicar el desarrollo del fenómeno del parcelamiento administrativo y descohesión existente en la estructura de la Municipalidad de Peñaflor.

Es probable que existan unidades o estructura mas proclives al viejo estilo del período autoritario y que se resistan a un mayor involucramiento en un nuevo modo de gestión democrática.

Así también, al no llevarse a cabo un proceso de cambio organizacional de los Departamentos, después de 1997, estos hayan seguido funcionando con menos personal sin que se haya producido una disminución de la demanda comunal. De este modo la presión del contexto político y del cambio de 1997, se vuelca al interior de la estructura organizacional con tensionamientos e inadecuaciones a la nueva realidad política y comunal.

El desafío del cambio y modernización organizacional, está abierto para el Municipio de Peñaflor. Una frase indicadora de la presión por el cambio, de las entrevistas realizadas con Directivos señalan:

“..no es una estructura acorde a las necesidades que hoy día tenemos.”

2.- Crecimiento desequilibrado y no planeado

Un segundo problema de la estructura de la Municipalidad es una tendencia a un crecimiento desigual de las estructuras.

Evaluamos el desarrollo organizacional del conjunto de los Departamentos y en particular DIDECO, se encuentran tendencias al crecimiento adhocatico o crecimiento contrademanda social, sin planificación mas global, desde el punto de vista de un modelo de desarrollo equilibrado de la estructura municipal.

DIDECO refleja un modelo de desarrollo organizacional por agregación de estructuras, para tratar de asumir nuevas demandas comunales. Se aprecia un esfuerzo, pero también se evidencia un sobredesarrollo estructural, teniendo en cuenta la realidad del Municipio.

Una opinión ilustrativa de lo señalado es la siguiente:

“El Municipio de alguna manera ha tenido un cierto acomodo. Se pone de moda por ejemplo el Adulto mayor, jóvenes etc. y como municipio tratamos de abordar esos tema. Intentando equilibrarse en las demandas externas no se actúa como sistema, como organización sino que los propios Directores que se acomodan y se producen desfases con los subsistemas”.

Este crecimiento ad hoc, se caracteriza por la creación de una unidad administrativa para asumir una nueva tarea o función que aparece relevante.

Como la presión social se vuelca hacia DIDECO es natural que se intente responder con mas unidades administrativas.

El problema es que este modelo de desarrollo orgánico creciente debe tener un respaldo en mandos medios eficaces y un respaldo financiero, dentro de las prioridades del Municipio. Este modelo crea una permanente presión sobre el presupuesto municipal, que es necesario regular y equilibrar.

3. Departamentalización debilitada por carencia o insuficiencias en el desarrollo de los mandos medios.

Un tercer problema de la estructura organizacional municipal, es una departamentalización excesiva, que en algunos casos, se debilita por la carencia de mandos medios. En el caso de la Dirección de Administración y Finanzas, como en DIDECO, apreciamos un esfuerzo por crear unidades administrativas para institucionalizar las funciones centrales de

los Departamentos, pero con mandos medios que están en proceso de desarrollo. La eficacia operativa en este tipo de Departamentos depende muchas veces de la capacidad conductora y controladora de la Jefatura de Departamento.

4. Duplicidad de algunas estructuras y funciones

Este problema particular se aprecia en el plano de los talleres existentes en el municipio en la Dirección de Obras y Aseo y Ornato (ver anexo pág. 107). Es posible concebir que un uso racional de los recursos podría fortalecer una unidad central de talleres, con mejores medios y recursos humanos.

1.4.- FALTA UNA POLÍTICA Y GESTION ADECUADA DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El tema de los recursos humanos constituye otra área crítica de gran relevancia en la gestión municipal. El diagnóstico resultado compartido en las entrevistas realizados, reflejando la magnitud del problema.

Los problemas en materia de recursos humanos son:

1. Carencia de una política de recursos humanos

No existe una política integral de recursos humanos, que oriente el desarrollo personal, distribución del trabajo, motivación, contratación, profesionalización de estructuras; capacitación sistemática orientada al trabajo a realizar.

Es un tema que parece ser abordado parcialmente, de acuerdo al estilo direccional de cada jefe de Departamento, lo que produce desequilibrios y diferentes modalidades de desarrollo.

Esta carencia de política integral, se refleja en diferentes aspectos de los funcionarios municipales, como también repercute en la estructura organizacional y la gestión municipal.

2. Débil profesionalización de los recursos humanos y estructuras

De un total de 135 funcionarios municipales, existen 79 en la planta municipal, de los cuales, 17 son profesionales y 56 de contrata, existiendo 5 son profesionales.

En la planta el 21,5% de los funcionarios son profesionales y en el caso de los Contrata este porcentaje es 8,9%. Considerando la totalidad de los 135 funcionarios sólo el 16,3% son profesionales.

Esta baja profesionalización de la estructura de recursos humanos municipales repercute dramáticamente en la Dirección y gestión de los Departamentos. La insuficiencia de personal profesional y técnicamente calificado es planteada por muchos jefes de Departamentos.

Hay que considerar, que una estructura de personal con 135 funcionarios no es pequeña, sin embargo recogimos una demanda de “falta de personal calificado” en diferentes estructuras. Un nuevo modelo de estructuración de los recursos humanos requerirá inevitablemente aumentar el peso del segmento profesional y técnico y una reconversión progresiva del personal administrativo.

Esta baja profesionalización de las estructuras repercute claramente en la eficacia de la gestión municipal. Frente a nuevos desafíos y demandas en los principales Departamentos, es muy difícil responder en el actual marco del personal municipal.

3. Falta política y programa de capacitación y formación

El tema de las carencias en materia de capacitación, políticas y programas fue señalado por los Jefes de Departamentos y Funcionarios.

El diagnóstico apunta a la no existencia de un programa y el tema de los recursos (lo cual constituye una decisión de política). Al respecto algunas opiniones ilustrativas de las entrevistas realizadas señalan:

“Nunca hemos tenido un programa de capacitación, llegan los cursos y se ofrecen a quienes se interesan. No existe un Programa a principios de año no se priorizan las necesidades de capacitación para cada Dirección”

“El sistema hasta ahora ha sido que los fax que llegan con ofrecimientos se despachan para cada Dirección y listo”

“Creo que no hay una política de capacitación, el que se a viva va a cursos con los folletos que llegan, dice:¡¡yo quiero ir!! Es evidente que es necesario un programa de capacitación. Tengo claro que tengo que capacitar a la gente. Si bien es cierto que los profesionales tienen que capacitarse en temas específicos es más bien la gente administrativa la que tiene que capacitarse”

“El tema de capacitación parte por el problema presupuestario, nunca se le ha dado relevancia. No sacamos nada con tener capacitación si se van a generar muchas expectativas y no va haber plata para desarrollarlas”

Esta carencia de capacitación y formación sistemática es muy crítica, especialmente en una estructura de recursos dominada en un 84% por el estamento administrativo. La posibilidad de formación de mandos medios hay que situarla en primer lugar, en el personal municipal existente. Pero esto requiere una política de reingeniería y capacitación-formación sistemática de mandos medios para los nuevos puestos, como también del conjunto de funcionarios municipales.

La capacitación, al no ser parte de políticas y programas, resultan en cursos que no tienen impacto en la gestión o el desarrollo del funcionario. Se requiere como veremos en la parte propositiva un Programa de capacitación aplicada a la gestión y de acuerdo a niveles de formación profesional.

El tema de los recursos necesarios para este fortalecimiento institucional municipal, es una tarea del nivel directivo, para gestionar y destinar, dentro del marco presupuestario existente y posibilidades de financiamiento en el sistema nacional de inversión pública.

4. Baja motivación

En las entrevistas realizadas a los funcionarios encontramos problemas de motivación con el trabajo. Entre las causas detectadas aparecen principalmente el problema de remuneraciones, estilos y conductas de los Directivos.

“Llevo tres años y me siento igual que otras que llevan veinte años. Los profesionales llegan a las 11:00 de la mañana”

“Hay ciertos privilegiados, se priorizan otras actividades”

“Estoy cansado de mandar memos para tomar decisiones. Están los decretos parados y los funcionarios tienen que esperar uno o dos días hasta que directivo se encuentre”.

La desmotivación de los funcionarios municipales parece ser una crítica, en contra de un estilo dirigente indolente y poco comprometido, de algunos Jefes de Departamentos . Obviamente si el nivel directivo, en algunos casos funciona con bajo nivel de compromiso, el personal municipal a su cargo se desmotiva, no encuentra sentido a realizar un trabajo eficaz y oportuno.

5. Falta una política de contratación transparente, objetiva y eficiente de personal

La política de contratación de personal es otro componente de la debilidad de la gestión de los recursos humanos. La modalidad de contratación tiene en las relaciones de parentesco, uno de sus componentes centrales.

Faltan procedimientos mas transparentes de selección y contratación del personal. Considerando que existe una planta global de 135 funcionarios, no deja de ser menor el tema de una contratación inadecuada, por cuanto el Municipio sigue engrosándose con personal débilmente calificado, cuando lo que se requiere como lo comprobamos, es personal profesionalizado.

6. Falta una calificación y evaluación de desempeño.

En las entrevistas se señaló una critica a un régimen de calificaciones de personal que es complaciente y que no sanciona. Esta necesidad de calificación objetiva - evaluación y control fue planteada tanto por los jefes de departamentos como por los funcionarios

Definiciones altamente ilustrativas y explicativas de esta situación, son las siguientes:

“En los funcionarios existe la percepción de que en este Municipio se puede hacer lo que se quiere y finalmente no ocurre nada”

“Falta un sistema de control del recurso humano”

(Entrevistas a directivos de la Municipalidad)

“Se ordena y no se cumple.No hay obediencia”

(Entrevistas a los funcionarios municipales).

1.5.- PROBLEMAS DEL DESARROLLO FISICO – INFRAESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO.

En las entrevistas, quedó claramente señalado, que se está llegando a una crisis de espacio físico para desarrollar algunas actividades.

1. Crisis de la infraestructura y espacios inadecuados para la atención de público

El problema del espacio físico para la gestión y funcionamiento municipal ha sido planteado por todos los niveles, y en todas las entrevistas. Existe una necesidad de una nueva planificación y ordenamiento del desarrollo físico-infraestructural orientado a una nueva concepción de Municipio.

En esta parte del diagnóstico, en las entrevistas a los Funcionarios que atienden público, se planteó que no existen espacios físicos adecuados para la atención de público, con la excepción de DIDECO. En el caso de la Dirección de Obras, la carencia de espacios adecuados es visible y refleja una desvaloración del usuarios, que son clientes del Municipio y constituyen fuentes de ingresos municipales.

El uso racional y priorizado del espacio de trabajo en el Municipio está vinculado al modelo de gestión y desarrollo municipal. En el caso actual, la distribución pareciera haber sido objeto de gestiones particulares y no una concepción global integrada y priorizada.

De cualquier modo se aprecia, tanto una carencia de espacio como de planificación del desarrollo infraestructural, que repercute en la gestión municipal y la relación con los usuarios.

VI.- PARTE II

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION DE LA MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLOR

1.- CRITERIOS CENTRALES DE LA PROPUESTA.

LINEAMIENTOS ORIENTADORES DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION DEL MUNICIPIO.

La propuesta elaborada, se sustenta en una concepción de Municipio democrático eficiente, abierto a la comunidad, con una fuerte interacción con los vecinos y participación de la ciudadanía local en ámbitos específicos de la gestión comunal.

Los criterios que enmarcan la propuesta son los siguientes:

1. Modelo de desarrollo municipal hacia el usuario

Un criterio ordenador del nuevo modelo de desarrollo municipal, es privilegiar una atención centrada al usuario, orientada a solucionar las demandas comunales y fomentar el desarrollo local de la comuna de Peñaflor.

Existen elementos, procesos y estructuras del Municipio que orientan su accionar en este sentido. Sin embargo, el criterio señalado, debe cruzar e impregnar, a todo el municipio de modo que el diseño de los Departamentos y unidades administrativas, de procesos y procedimientos se orienten a solucionar las demandas de los usuarios y del desarrollo comunal.

Para tal efecto hay que instalar una cultura de resultados socialmente eficientes, en la gestión municipal. Se requiere fortalecer una mentalidad de servicio público que supere una mentalidad del trámite excesivo, de subestimación de la relación con los usuarios y vecinos. Este criterio lo apreciaremos en las propuestas orientadas a mejorar la atención de público, la información y comunicación municipal, la participación de los vecinos de la comuna.

2. Optimización del uso y gestión de recursos municipales. Eficiencia presupuestaria.

Los recursos municipales son escasos y requieren una muy buena administración interna. Esta optimización requiere un mejor uso de los recursos presupuestarios, técnicos y operacionales existentes en la Municipalidad de Peñaflor.

Esta mentalidad de gestión financiera sustentable y eficiente, requiere equilibrar el presupuesto de modo de evitar déficit y presiones, que lo desequilibren. El gasto municipal debe basarse en criterios de prioridades, procedimientos financiamiento adecuado del gasto.

Así también, se requiere pensar una nueva estructura del gasto municipal, de modo de ir cambiando la actual conformación del gasto, de modo de ir volcando, una proporción creciente del Municipio en el desarrollo comunal.

3. Diseño de un modelo de gestión participativa

El nuevo marco legal valoriza el tema de la participación y señala la necesidad de reglamentar debidamente todo este proceso.

El nuevo modelo organizacional y de gestión por tanto deberá contener un fortalecimiento de la participación vecinal, en áreas específicas de la gestión municipal no solamente para validar propuestas sino para incorporar recursos humanos técnicos y organizacionales provenientes de la propia comunidad.

4. Primacía de la visión de conjunto.

Un elemento característico del actual diseño organizacional de la Municipalidad es un funcionamiento administrativo parcelado, con débil coordinación interna.

Este nuevo esquema plantea fortalecer la visión de conjunto por sobre visiones o esquemas parciales de Departamentos y unidades administrativas. Para tal efecto se entregarán propuestas en el ámbito de la gestión directiva y de los procesos y procedimientos internos orientadas a fortalecer enfoques más globales, a partir de un proyecto municipal compartido.

1.1.- PROPUESTAS EN EL AMBITO DE LA GESTION DIRECTIVA

Las propuestas orientadas a mejorar la gestión directiva de la Municipalidad de Peñaflor, buscan mejorar la capacidad de tomar decisiones y de implementación de las decisiones de impacto interno y externo.

De modo específico, el conjunto de propuestas en el marco directivo se orientan a:

- Diseñar sistemas de apoyo que permitan apoyar el rol decisorio y conductor del Alcalde
- Mejorar la toma de decisiones y ejecución de las decisiones del nivel directivo
- Fortalecer la planificación y programación del trabajo desde el nivel directivo
- Potenciar la información y comunicación interna y externa, para dar a conocer las decisiones, planes y programas y recibir los aportes correspondientes de los actores involucrados.

El conjunto de proposiciones específicas son las siguientes:

1. Fortalecimiento del rol decisorio del Alcalde
2. Constitución del Comité Ejecutivo Coordinador de la Gestión municipal con un Secretario Ejecutivo ad hoc.
3. Elaboración del Programa de Trabajo Municipal 2002 con Metas municipales por Área y Departamento
4. Construir un sistema de comunicación e información eficiente, tanto interno como externo
5. Rediseñar el papel del Gabinete y manejo de la agenda del Alcalde.
6. Resituar el rol de Secretaría Municipal en el marco legal existente

Veamos el desarrollo de las 6 propuestas para mejorar el funcionamiento del nivel directivo del Municipio.

Propuesta 1:

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DECISORIA DEL ALCALDE

El rol dirigente del Alcalde ha privilegiado el quehacer municipal, hacia afuera, a la solución concreta de problemas de la comuna. En este nuevo esquema se plantea que fortalezca su capacidad decisoria de modo específico en los siguientes aspectos:

- Concentrar su capacidad decisoria en materias relevantes de la agenda comunal, para lo cual se requiere mejorar el trabajo de apoyo de gabinete.

- Apoyar durante un periodo de cambio, la instalación del nuevo dispositivo institucional dedicando esfuerzos principalmente en 4 aspectos:
 - a) Instalación y desarrollo de un Comité Ejecutivo de coordinación operativa.
 - b) La unidad de control de gestión.
 - c) El sistema de atención de público, y
 - d) La programación participativa del trabajo anual.

En estos ámbitos relevantes, se requiere que el Alcalde realice un sostenido esfuerzo por el cambio organizacional de modo de evitar procesos de descoordinación que afecten al conjunto.

Propuesta 2:

CREACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO COORDINADOR DE LA GESTIÓN

Se propone crear un Comité de la gestión municipal, dependiente directamente del Alcalde.

Esta instancia debe ser concebida como una unidad técnica coordinadora de apoyo directo al Alcalde, para una adecuada y eficiente

implementación de decisiones que involucren intersectorial y/o transversalmente a diferentes Departamentos. Este Comité reemplazará la instancia de coordinación de las reuniones de los días jueves.

El Comité Ejecutivo Coordinador de la gestión municipal estará bajo la responsabilidad de un Secretario Ejecutivo, designado directamente por el Alcalde y participarán los directores de Departamentos y el jefe del Gabinete del Alcalde

En la primera etapa de implementación de la propuesta de mejoramiento y cambios en la gestión, asumirá como tarea principal, la función de modernización de la gestión municipal.

El Secretario Ejecutivo tendrá facultades para citar al Comité y será responsable de implementar las decisiones señaladas por el Alcalde, y del seguimiento de acuerdos operativos en el Comité.

Este Comité Ejecutivo tendrá una agenda temática de problemas centrales de la gestión municipal, que requieren coordinación, decisión ejecutiva y seguimiento del más alto nivel. Se reunirá una vez a la semana.

El Jefe de Gabinete del Alcalde, llevará un acta de acuerdos, que se entregará a los integrantes del Comité Ejecutivo Coordinador, para su control y seguimiento. El Secretario Ejecutivo del Comité será responsable directo del seguimiento para implementar las decisiones adoptadas en el Comité

Las funciones del Comité serán:

- Coordinación operativa entre los Departamentos y unidades para implementar decisiones
- Seguimiento y apoyo activo a decisiones del Alcalde
- Optimización y uso concentrado de recursos municipales para llevar adelante decisiones del Alcalde
- Presentar problemas críticos de gestión de carácter central o relevantes a la Decisión del Alcalde, cuando no sea posible adoptarla en esa instancia coordinadora.
- Orientar y controlar la difusión y comunicación oportuna de las decisiones del Alcalde y Comité Técnico Coordinador.
- Súper vigilar el funcionamiento de la unidad de apoyo y control de gestión para agilizar procesos, tramites.

Aspecto crítico de éxito de la propuesta:

Apoyo decidido del Alcalde, para que funcione este Comité Ejecutivo, y contribuya a resolver los problemas de descohesión y descoordinación internas en el municipio, con una clara delegación funcional para que el Secretario Ejecutivo del Comité, pueda llevar a cabo su labor.

Propuesta 3:**ELABORACION DEL PROGRAMA DE GESTION Y METAS MUNICIPALES 2002.**

En la perspectiva de mejorar la gestión municipal, el uso priorizado de recursos, la coordinación interna, se propone que se trabaje con una fuerte y coordinada planificación y programación de trabajo para el año 2002.

El diseño metodológico y operacional de la propuesta a implementar por la SECPLAC: para tal efecto se proponen las siguientes programaciones de trabajo de 2002:

- Entrega por SECPLAC de propuesta y calendario de planificación y programación 2002.

- Realización de talleres de planificación por cada Departamento, con una pauta y Formato entregado por SECPLAC.
- Primer taller de planificación participativa del municipio. Cada jefe de Departamento debe entregar su Programa de trabajo 2002 en base a un Formulario tipo de programación con la siguiente estructura:
 1. Objetivos
 2. Metas
 3. Indicadores
 4. Plazos
 5. Recursos
 6. Productos
 7. Responsables

Cada propuesta será analizada por el conjunto de los Jefes de Departamentos, para efectos de entregar observaciones y propuestas.

Trabajo de análisis y compatibilización SECPLAC y Comité Ejecutivo Coordinador, como también de los Jefes de Departamentos para una versión final del Programa de Trabajo.

- Segundo Taller de programación Compromisos de Gestión 2002. Definición precisa de Metas Municipales 2002, con actividades e

indicadores de gestión y resultados, como compromisos de gestión, firmados por los responsables.

- Documento final **Compromisos de Gestión y Metas Municipales 2002**, firmado por el Alcalde y Jefes de Departamentos para su difusión a la comunidad Peñaflorina.

El Programa de Gestión y Metas Municipales 2002 tendrá dos cortes evaluativos parciales Abril y Octubre.

Propuesta 4:

CONSTITUIR UN SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EFICIENTE

Para avanzar en esta dirección se proponen algunas medidas iniciales:

- Constituir una **Unidad de comunicaciones**, dependiente del Alcalde para que diseñe un plan integral de comunicaciones municipales.
- Redefinir el rol y papel de la Oficina de Informaciones, dentro de un modelo más integral vinculada a la Unidad de Comunicaciones Municipales y sistema de atención de público. (ver propuesta en el ámbito de gestión)
- Estudiar e implementar el proyecto de atención directa al público,

MUNIMOVIL, que permita entregar información en barrios de la comunas, acerca de trámites y el proceso de atención, para su posterior derivación a los diferentes Departamentos del Municipio. (Ver propuesta en el capítulo de mejoramiento de gestión).

Propuesta 5:

REDISEÑAR EL ROL DEL GABINETE DEL ALCALDE Y MANEJO DE AGENDA

En este nuevo modelo de gestión directiva, se propone un fortalecimiento del Gabinete del Alcalde para apoyar la toma de decisiones, seguimiento y la conducción global del Alcalde.

Las funciones centrales del Gabinete del Alcalde serían:

- Coordinar la agenda del Alcalde
- Clasificar y preparar la correspondencia para el Alcalde
- Preparar documentación para la firma.
- Preparar las reuniones citadas por el Alcalde
- Coordinar equipos de apoyo directo del Alcalde. Unidades asesoras.
- Desarrollar los trabajos específicos de apoyo que necesite el Alcalde
- Coordinar y súper vigilar el trabajo de la Unidad de Comunicaciones del Alcalde

Propuesta 6:**FORMALIZAR Y RESITUAR LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL**

Constatamos una expansión de funciones de la Secretaría Municipal que no se corresponden con lo señalado en el marco legal. La Secretaría desarrolla funciones en el ámbito del control interno, de comunicaciones e información de público, de recepción, de clasificación y análisis de correspondencia del Alcalde, con una mezcla de funciones del Gabinete del Alcalde, Control Interno, Unidad de Comunicaciones, todo lo cual desnaturaliza sus funciones. Como también en algún procedimiento, se duplican actividades y procesos.

La Secretaría Municipal debe enmarcar su trabajo en el cumplimiento de las dos funciones señaladas en la ley: Ministro de Fe de determinados actos administrativos y secretario de actas de acuerdos del Concejo.

1.2.- PROPUESTAS EN EL AMBITO DE LA GESTION Y PROCEDIMIENTOS

El mejoramiento de la gestión de procesos, procedimientos y actividades municipales es de gran importancia por el impacto positivo que tiene en la solución de las necesidades comunales.

Ahora bien, es necesario señalar, que para que se produzca un cambio real en materia de procesos y procedimientos, es muy importante que se mejore el funcionamiento de la gestión directiva municipal, en materia de toma de decisiones, seguimiento, coordinación operativa entre los departamentos y programación del trabajo.

Las propuestas específicas son dos:

1. Creación de una unidad de apoyo y control de gestión
2. Sistema expedito de atención de público.
 - Rediseño del espacio y Oficina de información y atención de público
 - Programa de simplificación de trámites
 - Implementación del proyecto Munimovil.

El desarrollo de esta propuestas es el siguiente:

Propuesta 1:

CREACIÓN DE LA UNIDAD DE APOYO Y CONTROL DE GESTIÓN

Esta Unidad de Apoyo y Control de Gestión estará orientada a agilizar los trámites y procedimientos municipales, apoyar a los departamentos y unidades para desbloquear trámites, controlar que se cumplan plazos y metas. Es por tanto una unidad educadora-orientadora interna, como también una unidad responsable del seguimiento y control de gestión municipal.

Fundamentación:

La creación de esta Unidad se justifica en la lentitud de procedimientos y trámites, de acuerdo a lo señalado en el diagnóstico de problemas de gestión. Se requiere tomar medidas institucionales y funcionales, que agilicen los trámites y den una mejor atención a la gente. No basta con elaborar normas sino existen dispositivos de seguimiento, educación, intervención y control de trámites.

Requisitos:

Para el funcionamiento normal de la Unidad de Apoyo y Control de Gestión Municipal, es una condición importante, que se hayan definido las metas municipales 2002.

De este modo la unidad daría seguimiento a las actividades y metas señaladas. No obstante, esta unidad puede constituirse para realizar la tarea de agilización de trámites empantanados en diferentes dependencias municipales, que tienen impacto en la gente.

Funciones de la Unidad de Apoyo y Control de Gestión

Las principales funciones de esta unidad serían:

- Apoyar la agilización de trámites pendientes en los Departamentos y unidades del municipio, en vinculación con la Oficina Central de Información y Atención de Público.
- Presentar a los Directores de departamentos y al Comité Ejecutivo Coordinador, recomendaciones para desbloquear tramites pendientes de impacto significativo en los usuarios.

- Llevar el seguimiento de las metas municipales 2002 y actividades, con una difusión pública interna, del estado de avance de los departamentos y áreas de trabajo municipal
- Articular con los Directores de departamentos, un sistema de información interno de avance de trámite y procedimientos, orientado al seguimiento interno y a la información a los usuarios, a través de la Oficina Central de Información y Atención de Público y eventualmente, el MUNIMOVIL.

Ubicación orgánica:

Esta unidad, en una primera etapa por la importancia de su labor para mejorar la gestión interna municipal, deberá estar relacionada directamente con el Alcalde.

En una segunda etapa de desarrollo institucional, la unidad podría apoyar y depender del Comité Ejecutivo Coordinador.

Propuesta 2:**CONSTITUIR UN SISTEMA EXPEDITO DE ATENCIÓN DE PÚBLICO MUNICIPAL**

Esta segunda línea de propuestas está muy vinculada a la propuesta anterior de creación de un sistema de información y agilización de trámites, constituyen para tal efecto, la Unidad de Apoyo a la Gestión. Las tres propuestas específicas que se orientan a mejorar la atención de público son:

- Abrir una nueva Oficina integrada de Información y Atención de Público con una nueva sala de recepción ampliada y mejoramiento del sistema de atención e información.
- Realizar un Programa de simplificación y agilización de trámites municipales con metas específicas.
- Implementar el proyecto del MUNIMOVIL de información y atención preliminar de público en barrios de la comuna.

Veamos el desarrollo específico de estas propuestas:

Propuesta 2.1:**REDISEÑO Y CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA OFICINA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN DE PÚBLICO.**

Se plantea constituir una Oficina Municipal de Información y Atención de Público (OMIAP) para mejorar la recepción de trámites, derivación a las unidades internas, agilización de los procedimientos, y mejoramiento de la imagen del Municipio de Peñaflores.

Funcionamiento de la Oficina:

Esta Oficina se conformará con un gran mesón de atención de público y usuarios con una sala de espera adecuada. Su instalación implica un rediseño orgánico y funcional de la actual Oficina de Información que pasará a ser parte integrante de la Oficina Central de Información y Atención de Público.

Su relación funcional será con todos los Departamentos. De modo específico informará a la Unidad de Apoyo y Control de Gestión, para la agilización de trámites.

La relación orgánica directa de esta Oficina, será con la Secretaria Ejecutiva del Comité Directivo Coordinador.

Las áreas de trabajo y funciones de la Oficina serán:

- Información de Público: con información clara y precisa de los papeles y requerimientos para hacer trámites, como también de los procedimientos.
- Recepción inicial de trámites. Atención de público para las diferentes unidades el municipio, particularmente Obras, Aseo y Ornato, Administración y Finanzas, SECPLAC. Derivación de usuarios hacia las unidades específicas, cuando los casos lo requieran.
- Coordinación y operativización del Munimovil, para una atención al usuario en barrios y localidades de la Comuna.
- Coordinación con la Oficina de Atención de Público de DIDECO, que mantendría su atención especial, por la especificidad de la demanda comunal.
- Gestión de la sala de espera de trámites municipales.



Requerimientos para su implementación

La instalación de una Oficina de Información y Atención de Público, de las características señaladas, requiere un trabajo de preparación y coordinación de la información, como también de material escrito para orientar el trámite de los usuarios. Los requerimientos básicos para abrir una oficina de este tipo son:

- Información actualizada de estado de trámites en Departamentos
- Material escrito de todos los requerimientos para hacer trámites. **Guía del trámite Municipal.**
- Formularios para trámites específicos
- Nuevo espacio abierto para atención de público.
- Señalética de oficinas y trámites municipales.
- Programa especial de capacitación a nuevo equipo de funcionarios de información y atención de público.

Aspecto crítico de éxito

Lo central de esta propuesta en esta etapa, pasa por una ampliación física del espacio municipal. Para tal efecto hay que realizar un proyecto urbanístico específico: aparece como una posibilidad técnica a

considerar por razones funcionales, el espacio existente en el frontis del pasillo de la Dirección de Obras. Un segundo elemento es una capacitación especial de atención de público a un equipo ad hoc de funcionarios municipales de diferentes Departamentos para una atención adecuada y eficiente de usuarios.

Propuesta 2.1:

PROGRAMA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES.

En el contexto del nuevo modelo organizacional y de gestión, debe implementarse un **Programa especial de simplificación de trámites.**

Una de las primeras tareas del Comité Ejecutivo Coordinador debería ser trabajar en la simplificación al máximo posible de los trámites de mayor impacto en la gestión municipal y en la comunidad.

Los objetivos del Programa de simplificación de trámites son:

- Acortar el tiempo de tramitación de procedimientos municipales orientados a los usuarios.
- Definir metas y tiempo de tramitación de los procedimientos
- Mejorar la atención y solución de problemas y demandas de usuarios y vecinos.

Cobertura del Programa

De acuerdo al estudio efectuado, consideramos que deberían entrar al Programa de simplificación de trámite, 10 procedimientos de alto impacto en la gestión municipal, en su dimensión interna y externa:

- Decreto Alcaldicio
- Patentes comerciales
- Pago de facturas
- Cobro derechos municipales
- Elaboración y gestión del presupuesto
- Pago proveedores
- Contratación de personal
- Subsidios sociales
- Audiencias municipales
- Inspección de obras

Implementación del Programa.

Cada Departamento tendrá el plazo de 2 semanas para entregar sus propuestas de simplificación de trámites, de los procedimientos de mayor frecuencia interna y externa, con tiempo real de ejecución y metas de acortamiento de plazos.

El Comité Ejecutivo Coordinador de la gestión estudiará y compatibilizará las propuestas, con apoyo de la Unidad de Control de Gestión.

Aprobada la propuesta se difundirá una Guía del trámite municipal, con los requisitos simplificados de tramitación, tiempo de duración y modalidad de atención del usuario.

Propuesta 2.3:

IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO MUNIMOVIL:

Se plantea la preparación y gestión del PROYECTO DE MUNIMOVIL, un vehículo de atención directa de público, de información directa a la comunidad y de atención directa de usuarios, en algunos aspectos específicos de trámites, que puedan realizarse en terreno.

Este **MUNIMOVIL** tendrá como funciones y tareas centrales:

- Una información de los beneficios del Municipio,
- Requerimientos para la realización de trámites
- En una etapa más avanzada de información de la situación actual de los trámites de los usuarios
- Inicio de trámites específicos para su derivación posterior a las oficinas respectivas del Municipio.

1.3 PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION ORGANIZACIONAL

En la Parte I, se contemplan 5 propuestas específicas de rediseño orgánico, en el marco del mejoramiento de la gestión directiva y de procesos y procedimientos municipales. Tal es el caso de:

- La creación del Comité Ejecutivo Coordinador,
- Creación de la Unidad de Control y Apoyo de la Gestión,
- Rediseño orgánico de la Oficina de Información y Atención de Público, y la implementación del Munimovil
- Rediseño funcional del Gabinete
- Adecuación orgánica de la Secretaría Municipal.

En este IV capítulo, señalamos propuestas de ajuste organizacional, referidas específicamente al nivel de los Departamentos. La idea es avanzar en una reestructuración parcial de algunos Departamentos para ajustar su funcionamiento a los nuevos desafíos.

Se puede proyectar, un crecimiento de las necesidades y demandas en materias de desarrollo social comunal, tanto en el nivel central como local. Por lo mismo, no se puede visualizar un crecimiento permanente de la estructura orgánica de DIDECO, tras una nueva función o macro actividad, por lo mismo se requiere, **estabilizar el crecimiento orgánico de DIDECO** y en segundo lugar, **diseñar un modelo orgánico flexible y adaptativo**, que permita dar cuenta de la complejidad de las intervenciones en materia de desarrollo social.

DIDECO tiene una misión que fluctúa entre el asistencialismo tradicional y un modelo de intervención basado en el desarrollo social comunal, de personas y organizaciones.

El asistencialismo de DIDECO responde a la complejidad de las situaciones de pobreza comunal, en particular de pobreza dura. Pero también refleja una concepción, construida en los ochenta, de administración de la pobreza con programas asistenciales, que no se orientan a un auto desarrollo de personas y organizaciones.

Partimos de la base, que se han venido haciendo esfuerzos en concebir a DIDECO en una concepción más amplia y moderna del desarrollo social comunal, que permita superar el asistencialismo tradicional. Como así también las permanentes presiones sobre el presupuesto municipal. DIDECO en este nuevo contexto, debe ser el órgano director y ejecutor de la política y programa social municipal orientado a promover la superación de las necesidades sociales básicas, al desarrollo de las organizaciones y personas, al fomento de la participación social en los proyectos y programas municipales en una perspectiva de progreso de la Comuna de Peñaflores.

Criterios del Rediseño de DIDECO

- Concentrar recursos humanos y operativos en áreas centrales del desarrollo social Comunal.
- Profesionalizar la estructura de DIDECO.
- Fortalecer una concepción multisectorial de intervención social comunal.
- Construir una estructura flexible y adaptativa

Áreas centrales del rediseño de DIDECO

La reestructuración orgánica de DIDECO debiera considerar algunas áreas prioritarias de conformación de equipos profesionales y administrativos, con un enfoque multisectorial e interdisciplinario.

Proponemos considerar 4 áreas centrales, que permitirán dar respuestas a lo anteriormente señalado, y en las cuales se puede asumir diferentes funciones del desarrollo social comunal:

- **Desarrollo Comunitario.** Esta área debiera implementar programas orientados a grupos sociales carenciados, bajo criterios de fortalecimiento de su desarrollo organizacional, fortaleciendo redes.
- **Participación Comunal.** se requiere en una nueva etapa abrir una área de trabajo integrada orientada a estimular la participación de organizaciones y personas. Para tal efecto, DIDECO deberá impulsar un programa de participación comunal, en torno a programas y proyectos de desarrollo comunal específico. Este programa multisectorial municipal debe ejecutarse a través de programas específicos en deportes, jóvenes, adulto mayor, mujer, niños, como también en programas de mejoramiento de vivienda, pavimentación participativa, y otros, que incorporen el componente de participación organizada de vecinos y organizaciones.

- **Subsidios Sociales.** Corresponde a la administración de la CAS y transferencia de Subsidios sociales a las personas carenciadas de la Comuna.
- **Fomento Productivo Comunal.** Esta nueva área de responsabilidad de DIDECO, permitirá fortalecer la actividad microempresarial y artesanal de la comunidad Peñaflorina. Así también, a través de esta área se debieran realizar vínculos y alianzas con el sector privado comunal, para impulsar proyectos de desarrollo social comunal, orientado a los sectores de menores ingresos.

2. Rediseño de la Secretaría de Planificación Comunal.

Consideramos necesario entregar algunas ideas propositivas que orienten un rediseño de la SECPLAC para enfrentar sus nuevas tareas.

Fundamentación:

La magnitud de las funciones que plantea la ley a la SECPLAC, como también la importancia de su rol en la gestión comunal de Peñaflor, plantean el desafío de repensar y proyectar la organización actual y futura de la SECPLAC.

La tendencia natural ha sido construir la SECPLAC en torno a los criterios de la evaluación de los proyectos y su gestión a nivel

regional y central y la formulación del presupuesto municipal, es necesario incorporar otras variables en función de nuevos desafíos comunales.

Áreas funcionales del rediseño: La SECPLAC debería proyectar su desarrollo en torno a las siguientes áreas:

- **Planificación y gestión del plan comunal de desarrollo.** Esta área debiera ser uno de los ejes ordenadores del quehacer de la SECPLAC. Sin embargo en un nuevo contexto, a partir de la formulación participativa del Plan de Desarrollo Comunal de Peñaflor 2002, se puede construir un fuerte elemento articulador del proyecto municipal y de la relación con la comunidad.
- **Presupuesto Municipal.** En esta área se ha realizado un intenso trabajo de ordenamiento presupuestario. Este proceso debería ejecutarse con un marco presupuestario entregado por SECPLAC a cada Departamento para la discusión presupuestaria y un reglamento preciso de gestión presupuestaria de modo de evitar las presiones del gasto.
- **Proyectos y gestión de proyectos de desarrollo.** Esta es la tercera área de trabajo de la SECPLAC. En el nuevo contexto es necesario fortalecer dos elementos: constituir una cartera de proyectos de desarrollo comunal y desarrollar estrategias de gestión de los proyectos en el nivel central y regional.

- **Coordinación intersectorial.** A partir de los tres instrumentos de gestión que recaen en la SECPLAC, antes señalados. PLADECO, presupuesto y proyectos comunales- se desarrolla un trabajo de coordinación intersectorial, que requiere un tratamiento específico a nivel direccional de la Secretaría, pero que adquieren una dimensión global, a escala municipal. De allí que esta Secretaría por naturaleza tienda a tener una visión de conjunto, transversal de gestión del Municipio antes que de un Departamento.

4. Reestructuración orgánica en las Direcciones de Obras y Aseo y Ornato

Fundamentación:

La existencia de talleres de mantención en Aseo y Ornato y en Obras, refleja una duplicidad de estructuras y funciones, que deberían fusionarse para optimizar el uso de los recursos humanos y operativos.

Propuesta: Creación de la Unidad Central de Talleres del Municipio.

Esta unidad central de talleres apoyará el trabajo de mantención y ejecución de Obras, Aseo y Ornato.

1.4 PROPUESTA EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

Una área central que requiere un mejoramiento estructural y de gestión, lo constituye el de los recursos humanos municipales. El diagnóstico de problemas críticos señaló carencias en diferentes elementos y procesos de los recursos humanos municipales.

Nuestra propuesta central se concentrará en definir una política, programas específicos y un modelo de gestión organizacional.

1. Definición de una Política de Recursos Humanos Municipales.

Esta carencia central de política e instrumentos operativos, repercute en materia de gestión y funcionamiento organizacional del Municipio.

La política de recursos humanos debe priorizar el desarrollo estratégico del personal municipal para un mejoramiento de la gestión municipal.

Los ejes estratégicos de la política deben ser:

- Profesionalización y tecnificación de la planta: a mediano plazo debe revertirse la actual estructura de una planta dominada mayoritariamente por el sector administrativo.

- Motivación del personal: se requiere valorar claramente al personal municipal con estímulos adecuados, mejoramiento del clima y relaciones interpersonales, para lo cual los Directores deben jugar un rol central, con la conducción directa del Alcalde.
- Carrera funcionaria: crear espacios de desarrollo del personal, para ascensos vinculados al mérito, formación y experiencia. Se requiere impulsar un desarrollo real de la carrera funcionaria municipal.
- Reconversión gradual consensuada: en determinados departamentos del Municipio se pueden estudiar e implementar programas de reconversión gradual de funcionarios, asegurándoles una continuidad laboral en torno a sectores de gestión municipal.

En base al diagnóstico organizacional señalado, proponemos trabajar en base a los siguientes instrumentos de política:

- **Sistema de selección y contratación de personal reglamentado y dominado por criterios de transparencia y profesionalismo.** La contratación del personal municipal debe reglamentarse con un control estricto de las nuevas contrataciones para frenar una tendencia a seguir engrosando la estructura de personal municipal. Asimismo, debe definirse un procedimiento de contratación que neutralice la tendencia a la contratación de parientes.

Para estos efectos se requiere fortalecer:

- a) Relación con centros de estudio para selección de personal
- b) Exigencia del curriculum de estudios entre varios oponentes
- c) Revisión de antecedentes y selección de personal por equipo calificador con participación de la DAF, cuando corresponda.

- **Aplicación real del sistema de calificaciones del personal municipal.**

Es necesario una orientación del Alcalde con pleno consenso del equipo Directivo para aplicar con realismo y seriedad, la normativa de calificación del personal municipal. Esta calificación más rigurosa apunta a potenciar un mejoramiento de la gestión y funcionamiento interno.

- **Formulación y Ejecución de un Programa de Capacitación del personal municipal 2002.**

Este Programa de capacitación se elaborará con participación del personal municipal en sus diferentes niveles y la Asociación de Funcionarios. En una primera etapa debería entregar una capacitación de acuerdo a lo diagnosticado en las siguientes áreas:

- a) Atención de público para equipo de funcionarios de diferentes departamentos que realizan esta función.
- b) Planificación estratégica participativa comunal a directivos, y funcionarios de diferentes niveles que deberán trabajar en formular y gestionar el PLADECO.

- c) Comunicación organizacional en el Municipio a directivos y funcionarios para aplicar métodos y técnicas que contribuyan a mejorar el clima interno y las relaciones humanas y laborales.
- d) Métodos participativos de la gestión comunal. a Directivos y funcionarios para conocer y aplicar, métodos y técnicas, enmarcados en los instrumentos y programas municipales, existentes para potenciar la participación de la comunidad en áreas de la gestión municipal.

Modalidad de gestión organizacional de la Política.

La dirección de esta política recae en el Alcalde. En lo referente a la gestión y aplicación, la responsabilidad es de la Dirección de Administración y Finanzas, con participación de la SECPLAC, por las implicancias presupuestarias del desarrollo de los recursos humanos.

Así también se debe trabajar en materia de formulación y aplicación, en todos los aspectos señalados de lineamientos e instrumentos de acción, con la Asociación de Funcionarios Municipales. Es necesario trabajar un consenso y acuerdo en torno a una política integral que incorpore los elementos de profesionalización, capacitación, carrera funcionaria, calificación y reconversión.

1.5 PROPUESTAS EN MATERIA DE GESTION FINANCIERA

Finalmente queremos plantear un conjunto de proposiciones que apuntan al campo de la inversión pública comunal y gestión financiera municipal.

En base al diagnóstico de las entrevistas en profundidad, surgen dos propuestas de acción:

Propuesta 1:

ELABORACIÓN DE UNA CARTERA DE PROYECTOS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO MUNICIPAL Y COMUNAL.

Es necesario fortalecer la formulación de proyectos y programas de desarrollo innovativos de impacto comunal. Para estos efectos, la formulación del PLADECO y Visión de Peñaflor 2002 constituirá un espacio para potenciar la formulación de proyectos concretos.

Asimismo esta cartera de proyectos se debe trabajar en una doble perspectiva para competir en el marco del sistema nacional de inversión pública y para buscar recursos en el sector privado, que pueda comprometerse con proyectos de impacto comunal.

Algunos criterios de acción, para implementar esta propuesta son

- **Potenciar el diseño participativo comunal en ideas de proyecto.**
Es posible convocar a sectores de la comuna de Peñaflor a expresar ideas de proyecto, para luego ser elaboradas técnicamente por la SECPLAC, para buscar financiamiento.
- **Desarrollar estrategias de lobby y gestión de financiamiento de los proyectos en el aparato público.** La búsqueda de financiamiento público, como ha sido la experiencia de la Comuna de Peñaflor requiere de alianzas, relaciones, vínculos y capacidad técnica. Esta modalidad hay que potenciarla, considerando que se compite con otras comunas en la búsqueda de financiamiento de los proyectos presentados al sistema nacional de inversión pública.
- **Desarrollar alianzas comunales con el sector privado y organizaciones sociales para impulsar los proyectos de impacto comunal:** existen recursos en la propia comuna, de tipo financiero, técnico y organizacional, que hay que explorar, buscar y comprometer en los proyectos de impacto y progreso comunal.

Propuesta 2:**FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL:**

En la formulación del presupuesto municipal considerando lo anteriormente señalado de trabajar con una planificación anual de Metas y Compromisos de Gestión, se deberá articular dicho proceso con la formulación del presupuesto y asignación de recursos.

De modo específico proponemos:

Preparar, formular y elaborar el presupuesto en relación con el Programa de Metas y Compromisos de gestión: por tanto la asignación de los recursos presupuestarios, debería hacerse en base a las prioridades globales del Plan Municipal y las Metas y Compromisos de gestión de los Departamentos.

Marco presupuestario definido: en este proceso sería recomendable, que los Departamentos elaborasen sus proyectos de presupuesto en base a un marco presupuestario señalado por la SECPLAC, considerando las prioridades y los pisos básicos de funcionamiento de las diferentes Áreas del Municipio.

VII.- CONCLUSIÓN

Necesitamos una forma diferente de organización, más flexible, más emprendedora, que posea cultura de cambio. Es preciso transformar la actual cultura organizacional de parcelas, no orientadas al usuario, de bajo perfil técnico en otra donde su centro sea el servicio eficiente y efectivo al usuario, ciudadano y contribuyentes.

La tarea del municipio consiste en llevar el timón de la nave, no solo en remar, se trata de ser catalizador y organizador de procesos. Esto implica una clara separación entre la política y la administración. Vale decir: las autoridades locales (Concejo Municipal, Alcalde) se preocupan del “que hacer” (fijación de objetivos estratégicos y control de éxito) y el aparato administrativo del “cómo hacer”.

Centralizar la acción en el ciudadano, no debe ser una consigna vacía, debe ser la esencia del municipio. Hay que salir de los paradigmas y escuchar al ciudadano, pues las ideas, demandas y también algunas soluciones surgen de los ciudadanos. Hay que saber lo que el ciudadano quiere y para ello hay que preguntarlo (y no suponerlo).

Por eso, el paradigma fundamental de cualquiera administración municipal que quiera prestar servicios, o producir con calidad es escuchar permanentemente al ciudadano. Se propone que la organización Municipal se organice alrededor del ciudadano, este es el centro de la organización. Se trata de estar atento a conocer cuáles son las necesidades de los ciudadanos y saber cómo estas evolucionan.

La gestión de calidad dice que los usuarios son la gente más importante de la organización. El objetivo central de cualquier corporación local ha de ser: “la satisfacción del ciudadano”. Lo que la comunidad entrega en impuesto debe ser retribuido en servicios de calidad que equivalgan al valor del dinero entregado por la comunidad o los usuarios específicos.

La filosofía organizacional que debe motivar al funcionario municipal es la búsqueda de la mejora continua en todas las áreas y funciones del municipio, que involucra a todo el personal municipal y fija su objetivo final en la satisfacción plena del ciudadano entregándole calidad de trabajo, calidad de servicio, calidad de información, calidad del proceso, calidad de las personas incluyendo a los funcionarios.

Lo esencial de la acción de gobierno, en el ámbito

municipal “no solo reside en prestar servicios, sino en asegurar en que estos se presten adecuada y satisfactoriamente”, entonces la idea básica es desarrollar en la administración municipal un nuevo modelo de gestión, orientado hacia la instrumentalización de políticas, metas y resultados, que privilegie la satisfacción total de los usuarios. En el nuevo modelo se concuerda con cada unidad organizativa sus objetivos y metas, el presupuesto y los programas de actividades.

Repensar la forma de cómo se están haciendo las cosas, preguntarse por qué se hacen así, rediseñar procedimientos, simplificar procesos. Eso es en muy resumidas cuentas hacer “reingeniería”. En el contexto de la modernización del municipio es imprescindible identificar y rediseñar los procesos principales de su gestión.

Se observa mundialmente una revalorización del “recurso humano” como el factor fundamental determinante de la eficacia, eficiencia, efectividad de las organizaciones por sobre el resto de los “factores productivos”, incluyendo la tecnología. La productividad en el trabajo depende de un modo esencial de las personas y su motivación, de su grado de satisfacción en la organización. La organización no puede progresar sin una buena dotación en recurso humano. La clave está más que nunca en el

personal, en su motivación, en su capacidad de entender la realidad y en su aptitud de adaptarse, crear e innovar. El personal es el recurso más caro y sensible con el cual trabaja el municipio, es preciso aprovechar al máximo el potencial del personal municipal. Para eso hay que tener una visión clara y eficaz del recurso humano.

El éxito de la gestión municipal depende en gran parte del desarrollo ejecutivo y sobre todo del fomento de las habilidades o competencias claves del personal directivo municipal. Se requiere perfeccionar el conocimiento y potenciar las habilidades gerenciales al más alto nivel. Para eso es preciso diseñar programas, pensados y estructurados para formar ejecutivos con habilidades para hacer: un gerente estratega, un líder, un emprendedor .

Cada uno de los lineamientos de nuestra propuesta para mejorar la gestión de la Municipalidad de Peñaflor, descansa impostergablemente en el perfeccionamiento de su recurso humano, en la entrega de espacios laborales capaces de motivar la mejor atención y el más eficiente desempeño que nos lleve a una interrelación sostenida con la comunidad y a una real satisfacción de sus demandas políticas, sociales y económicas.

VIII.- BIBLIOGRAFÍA

1.- Darío Rodríguez Mansilla

Diagnóstico Organizacional

CIP Pontificia Universidad Católica de Chile Editorial Universitaria

S/C

Segunda Edición, año 1995.

2.- Reinhard Friedmann

El Municipio del Siglo XX, Nuevas formas de Gestión Pública Municipal

CED

Santiago

2000

3.- Borrell J.

Ministro de Obras Públicas, “Transporte y Medio Ambiente
Funcionarios y Trabajadores”, en: la Vanguardia

S/E

8 de Octubre de 1993

4.- Mario Garay Pereira

“Participación Popular en la Modernización del Estado”

Revista del Colegio de Administradores Públicos, Informe Técnico N°14

Mayo 1997.

5.- Héctor Aguilera Segura

“La Retórica de la Descentralización”

Revista del Colegio de Administradores Públicos, Informe Técnico N°15

Julio 1997

6.- Alejandro Santibáñez y Haydee Elgueta

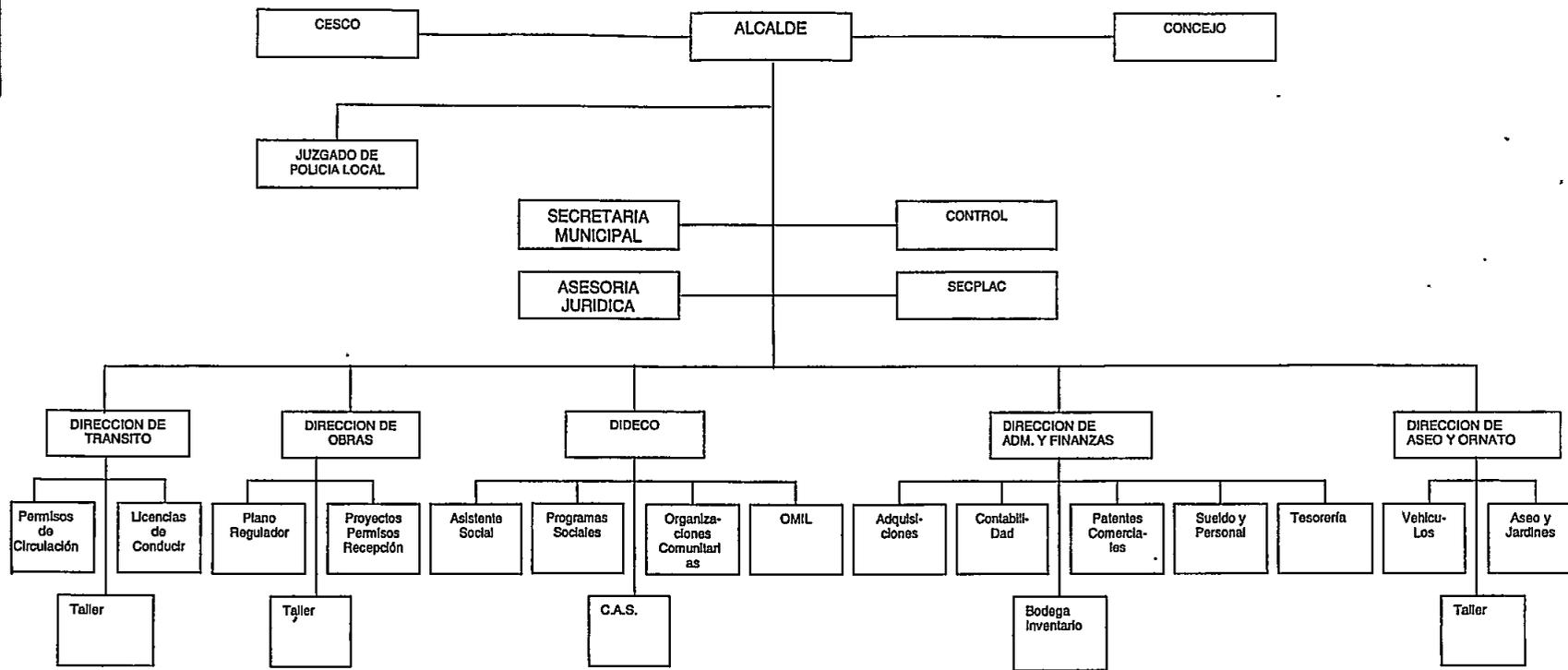
“Roles e Importancia del Municipio en el Proceso de Modernización del
Estado y el Fortalecimiento de la Democracia y la Participación”.

Revista Chilena de Administración Pública N°20 Pagina N°25

- 7.- Patricio Orellana Vargas**
 “Persona y Etica en la Municipalidad Chilena”
Revista del Colegio de Administradores Públicos, Informe Técnico N°17
 Diciembre 1997
- 8.- Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio**
 Metodología de la Investigación
 Fotocopia
- 9.- Kliksberg, Bernardo**
 “ Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los 90”.Memoria II Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública”.
 S/E
 Tatlololco –México.
 1991
- 10.- Ley N°18.695 Constitucional de Municipalidades, Art. 1 Párrafo 2.**
- 11.- Constitución Política del Estado, Art. 107.**
- 12.- Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575 Art.**
- 13.- Ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales**
- 14.- I.Municipalidad de Peñaflor**
 Plan de Desarrollo Comunal
 Año 2001
- 15.- I.Municipalidad de Peñaflor**
 Cuenta Anual Sr. Alcalde
 Año 2001
- 16.- I.Municipalidad de Peñaflor**
 Manual de Procedimientos Municipales
 Año 1999.

ANEXOS

ORGANIGRAMA
I. MUNICIPALIDAD DE PEÑAFLOR



Siglas utilizadas en la Tesis:

PLADECO	:	Plan de Desarrollo Comunal
SECPLAC	:	Secretaría de Planificación Comunal
DIDECO	:	Dirección de Desarrollo Comunal
DAF	:	Dirección de Administración y Finanzas
TESMU	:	Tesorería Municipal
JPL	:	Juzgado de Policía Local
SENCE	:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
CESCO	:	Consejo Económico Social Comunal

Lista del personal de la I. Municipalidad de Peñaflor que fue entrevistado para la obtención de la información para este trabajo:

1.- Directora de Desarrollo Comunitario	Alyerina Rubilar Barahonra
2.- Director de Tránsito	Gerson Rivera Godoy
3.- Director de Obras Municipales	Carlos Gómez Soto
4.- Directora de Adm. Y Finanzas	Liliana González Miranda
5.- Encargada de Depto. Asistencia Social	Matilde Narváez Garrido
6.- Encargado de Areas Verdes	Edgardo Retamales
7.- Jefe Inspección Técnica DOM	Arturo Villagran
8.- Tesorero Municipal	Nelson Tapia Hidalgo
9.- Funcionario de Control	Jorge Varela
10.- Funcionario de Org. Comunitaria	Rodrigo Guzmán
11.- Funcionaria de Tránsito	Ana Maria Morales
12.- Funcionaria de Contabilidad	Elizabeth Solis
13.- Funcionario de Aseo y Ornato	Jorge Miño
14.- Funcionario de Adquisiciones	Hector Ureta
15.- Funcionaria de DIDECO	Cecilia Rios
16.- Funcionaria de Personal	Italia Grandon
17.- Funcionaria de JPL	Maritza Reyes
18.- Funcionario DOM	Claudio Díaz

PROGRAMA DE ENTREVISTAS

Las siguientes respuestas se obtuvieron de las entrevistas realizadas a informantes relevantes de la I. Municipalidad de Peñaflor, con las cuales se pudo realizar el diagnóstico y las propuestas de nuestro trabajo.

Las respuestas están separadas por temas.

1.- ESTRUCTURA MUNICIPAL.

“Creo que en términos generales el organigrama está de acuerdo con la realidad de la comuna pero hecho de menos un departamento Administrativo y Operativo, porque este quehacer está radicado en dos departamentos: el de Aseo y Ornato y el de Obras. Y resulta que el caso de Obras, en el papel aparece como un departamento administrativo y operativo, pero la realidad es que de operativo no hay nada. Claramente no hay infraestructura que soporte esta situación. Por eso me parece claro que debiera potenciarse un departamento operativo. Otra dirección que yo extraño en esta comunidad, hoy día, producto de todas las obligaciones que nos impone el gobierno central, yo hecho de menos una Dirección de Urgencias y Seguridad, para que ésta se preocupe de la seguridad ciudadana, etc.”

“La estructura municipal a mi juicio tiene dos características: Primero que en términos generales formales establece nueve direcciones y una serie de unidades que a mi juicio no responden a las características y a las necesidades del municipio. Seguramente cuando se diseñó era coherente. Pero hoy día no. Para mi gusto es una estructura formalmente sobrepasada y eso a mi juicio le imprime la segunda característica que de hecho es la informalidad la que funciona. La estructura formal no funciona, salvo por la jerarquía del alcalde y las nueve direcciones, porque incluso las direcciones están identificadas incluso por términos geográficos. Cada lugar geográfico representa prácticamente una dirección. Creo que no es una estructura acorde a las necesidades que hoy día tenemos”

“Yo creo que en el tema de la estructura. Hay tres problemas fundamentales. En primer lugar tenemos normas y procedimientos que son muy anacrónicos,

que evidentemente no se ajustan a los desafíos que se han venido planteando en los últimos 8 años; y segundo, en una correlación directa está el hecho que ese estilo de organizar, ha comportado una práctica que afecta los métodos y estilos de la gente. El estilo obedece a un ordenamiento de fines de los '80, que era de exclusiva responsabilidad del Presidente de la República y los funcionarios también. No existía la carrera funcionaria. Entonces evidentemente la práctica tenía que ver con ese estilo directivo, al que yo llamo con la bota puesta; funcionario que manda y otro que obedece”.

“Cuando las cosas cambiaron todo se hizo distinto. Hubo que gestionar con entes técnicos proyectos específicos que eran sometidos a una evaluación..., entonces el rol del alcalde derivó hacia un alcalde que planeaba y gestionaba. En este caso específico, el alcalde no asume reorganizar, sino que organiza en torno a los que están. El llegó a escuchar y mirar. Las adecuaciones han sido posibles gracias a esfuerzos individuales que no han comportado cambios culturales. Y existe un último componente y es que la autoridad no ha formulado, sobre la base de su proyecto político, el desarrollo de la comuna.”

“El Municipio de alguna manera ha tenido un cierto acomodo. Se pone de moda por ejemplo el Adulto Mayor y como municipio tratamos de abordar este tema,, jóvenes etc. Intentando equilibrarse en las demandas externas no se actúa como sistema, como organización; sino que los propios Directores se acomodan y se producen desfases con los subsistemas y que desconocen las dinámicas propias de los subsistemas. Se nos van produciendo desfases. Existen procesos de diferenciación en algunas unidades y se van creando otros departamentos, se crea un montón de cosas y creo que tenemos que cubrir algunas de ellas”

“Por el lado de DIDECO, vía programas, creo que hay una fuga de dineros. Hay una serie de programas sociales que implican contratar con boleta a un montón de gente que sale de las platas municipales”

“Hemos ido avanzando, viendo las necesidades de acuerdo a la realidad y necesidades de la comuna. A nivel central han creado la Oficina de la Mujer, Juventud y Adulto Mayor”

“Quisiera señalar una situación, sólo a modo de ejemplo: Llegó el tema del fomento productivo y todos comienzan a moverse y se estructura, pero hasta estas alturas del año no se está planificando, la ley salió en marzo, estamos en agosto, no hay recursos para esto. El tema es que en este Municipio llega algo de afuera y significa asumirlo y hay que hacerlo”

“Yo creo, que hay departamentos sobredimensionados, y creo que esto se debe a que estamos tomando programas y más programas y se necesita más gente”

“Lo que se explica es que ahora cada programa viene con financiamiento especial y se puede contratar gente a honorarios, pero creo que es necesario empezar a preguntarnos qué es lo que queremos hacer como Municipio”.

“DIDECO se ve muy abultado, tal vez sea por la cantidad de programas que va creando.”

“Es una diagramación piramidal. En este caso, aparte del Alcalde y los Directores, se viene escuchando -desde hace tiempo- de la contratación de un Administrador Municipal. En el sentido de que el Alcalde es una persona de mucho terreno, entonces falta coordinar las distintas instancias que tenemos del municipio y a las otras direcciones, y velar porque ellas se vayan cumpliendo”

En lo relativo a la estructura interna de cada una de las Direcciones del Municipio, las realidades son distintas; ya que algunos directores manifiestan encontrarse satisfechos con la organización interna, que les permite un funcionamiento adecuado, considerando las limitaciones que un municipio con recursos limitados va a tener.

“La estructura del Departamento del año 94 hasta la fecha, gradualmente se ha ido complementando de acuerdo a las nuevas funciones que han ido surgiendo y asumiendo. Actualmente la Dirección está estructurada por varias oficinas y departamentos dependientes de la Dirección.”

“Desde que comenzó DIDECO hemos ido avanzando, viendo las necesidades de acuerdo a la realidad de la comuna. La coordinación de los programas la tomó desde la dirección”

“La nuestra es una unidad estable en el tiempo, hay elementos claves, las personas sí marcan continuidad al trabajo. Hay otro elemento: la gente que ha llegado son en su mayoría profesionales, que vienen con lógicas de cambio para adecuar las estructuras a las dinámicas. Todos con un perfil democrático. De hecho hemos tenido una estructura por áreas temáticas. Éramos muy pocos y complementamos esfuerzos individuales. Sin embargo, tenemos dos temas que resolver: el primero contratación de otro profesional

para incorporar un área de planificación territorial, que nos va a permitir la asesoría urbana dentro de la SECPLAC, y el otro, está vinculado a que la SECPLAC no debería ser un organismo ejecutor y aquí se ejecutan proyectos y programas específicos.”

“Existe un organigrama ideal que lo tengo en el papel, que no está implementado ni con funcionarios ni infraestructura. La realidad es otra; los grados disponibles no cubren la expectativas. En Peña flor no existen profesionales. A medida que Peñaflor vaya creciendo tiene que ir tecnificándose, me faltan evidentemente profesionales. Quizás hace 30 años había gran cantidad de auxiliares, hoy varias de esas funciones se han externalizados como el aseo de oficinas, calles, retiro de basura. Hoy día lo que se requiere es capacidad de generar proyectos, para conseguir financiamiento, generar la capacidad de Inversiones en la comuna con fondos externos”

Otros entrevistados expresan la necesidad de hacer ajustes estructurales, los cuales aparecen imprescindibles para poder obtener avances en materia de mejoramiento de la gestión.

‘La cantidad de funcionarios que yo tengo en esta Dirección es adecuada. Pero pienso que estructuralmente estamos mal. Soy el único profesional y hace falta alguien más, no hay una persona que me subrogue que esté al tanto de lo que en Tránsito se este haciendo. Al tomar mis vacaciones tiene que venir otro Director. No hay continuidad en las labores y proyectos que uno puede hacer, alguien que me acompañe a elaborar proyecto”

Esta necesidad de incorporar profesionales a los equipos de trabajo, parece ser compartida por la mayoría de los Directores, identificando esta necesidad como reformulación de la estructura, asociada necesariamente a los cambios que se han ido produciendo en el trabajo cotidiano, que día a día se ha ido tecnificando con la siguiente diversificación y especialización, derivada del aumento de atribuciones y responsabilidades en la gestión municipal.

“Claramente falta recurso humano calificado y profesionalizado. Una o dos personas más (se refiere específicamente a las necesidades de su departamento). Todo va a depender de los objetivos y metas que va a tener esta Dirección, porque sí queremos que funcione igual, satisfaciendo las necesidades básicas con cero proyección, bien. Pero si queremos –entre otras

cosas- una Dirección que trabaje fuerte con las Juntas de Vecinos, donde se programen las áreas verdes, una renovación completa de las plazas, un departamento de inspecciones para controlar las áreas verdes, una Dirección con una visión mas estratégica, necesariamente pasa por la incorporación al menos de un profesional”

2.- FUNCIONAMIENTO Y COORDINACION INTERNA

En el plano de la evaluación del funcionamiento y la coordinación interna, la mayoría de los entrevistados coincide que aquí se expresa uno de los problemas mas complejos, detectados en la gestión municipal.

“La coordinación es inexistente, hay que tener voluntad profesional para coordinarse por parte de los Directores y ellos no quieren”

“La cultura de funcionamiento es histórica y el tema de la coordinación, nunca antes se coordinaron y se refleja en todo lo que se ve”

“Mi percepción es que para muchos las reuniones de los días jueves son una pérdida de tiempo”.

“Soy un convencido que el punto crítico es la falta de coordinación”

“En las reuniones de coordinación de los día jueves hay falta de metas y objetivos o al menos una tabla es un popurrí de temas y no hay seguimiento”

“Si se hablara por puntos y se plantearan objetivos las cosas serían diferentes”

“La comunidad nos pide que nos coordinemos, pero pasamos muy ocupados hablando por celular. Pueden pasar 8 meses y después le dan una respuesta a la gente, pero claro, eso no se lo puedes informar a los usuarios”

“Hay tremenda necesidad de coordinarse, los Directores creen que van a perder jerarquía y el poder que tienen a través de sus direcciones, si se establece un sistema de coordinación”

“Creo que el municipio adolece de una coordinación permanente. Podrían

existir ciertas coordinaciones en el trabajo cotidiano, hace falta. Hecho de menos instancias donde las coordinaciones o reuniones conlleven evaluaciones de las tareas comprometidas: ejemplo, en las reuniones de Directores definir acuerdos para poder evaluar. Esa es una tarea pendiente”

“Hasta en las tareas más domésticas hace falta coordinación”

“Hay descoordinación por mala información. Por eso cuando hablo de juntar a las personas directamente involucradas, no lo hago por ser pluralista sino para evitar problemas de este tipo”

“No se toman decisiones, por ejemplo, hagamos un reglamento nuevo que partamos de cero en base a antigüedad y calificación. Son temas que tienen que ver con las personas, nadie toma la decisión. El alcalde debe tomar la decisión. Pero hay asuntos que sí hay que coordinar. En términos generales yo logro hacerlo, con SECPLAC, con DIDECO, para temas específicos. Pero no nos coordinamos en los temas globales. Las reuniones de los días jueves hablamos de cualquier cosa, debemos tomar acuerdos y dar soluciones”

Sin perjuicio de lo anterior, otras opiniones que están expresadas en este documento de análisis, reflejan una valoración de otros sistemas de trabajo.

“Respecto al tema del trabajo en equipo, mi percepción es que hay trabajo en equipo entre Directores y Funcionarios, pero no entre Directores”

“El proceso de compromiso con el Municipio implica visualizar al municipio. Hace falta un trabajo más profundo de reflexión personal y colectiva”

“Tengo la impresión que cuesta producir una fluidez. Sin embargo, hay una serie de puntos de encuentro que no se trabajan”

“No hay nada definido. Últimamente estamos viendo una señal. Pero en general no hay una organización en distribuir recurso y labores. Nunca va a resultar si cada uno tira para su lado. Viendo su bien propio”.

“Hay direcciones que tienen establecido su accionar por ley, como el departamento de Obras y Tránsito. Pero hay departamentos que realizan funciones de Relaciones Humanas, éstos son una pérdida de tiempo nunca ahí se dio solución a nada”.

“Directores no son organizados, si tuvieran una mesa de trabajo podrían ver los problemas, como por ejemplo, contratar a una persona. Las personas que viene a contrata llegan con un grado inferior y pasan luego a la planta. Se deberían publicar requisitos en un pequeño concurso para dar igualdad, nosotros estamos muy sentido en esta parte”.

‘Falencia en el estilo de dirección. Cuando los directores se juntan es deber de ellos informar al personal los temas y decisiones adoptadas. Lo que se analiza debe ser para todo el personal. Cuando toman decisiones no las cumplen, por ejemplo el personal a contrata no pueden subir de grado, pero después lo suben y qué paso con las decisiones adoptadas... ésa es la gran interrogante”.

“Falta un estilo de dirección que haga cumplir las sanciones y decisiones”

“Ordenamiento, delegación de responsabilidad desde el alcalde hacia abajo. Se ordena y no se cumple, no hay obediencia. Estamos amarrados pero no podemos pasar por alto y mi opinión no vale. Estamos entrabados, no tenemos salida, estamos en un pozo”

“Los directores se pelan entre ellos y se ríen del otro, el respeto es mínimo. No saludan, hay directores que amanecen con la luna... y no hay respeto. No hay un estilo direccional. Los funcionarios somos peñaflorinos y los directores son santiaguinos. Entre ellos no se coordinan. La escoba termina en nosotros. Llegan a las doce del día y después de las horas de trabajo nos hacen trabajar”.

“Para todos los directores sus reuniones son más importantes y el alcalde en ocasiones debe estar en tres a la vez. Nosotros planificamos en alcaldía y los directores hacen sus propias actividades y se debe postergar la planificación. Se deben poner de acuerdo”.

“Nada se planifica con anticipación y no se coordina en general, no hay comunicación.”

“Transporte, no hay plata para pasajes y el vehículo debe hacer un sólo trámite en Santiago, gasta más en viajar que comprar el pasaje”.

“Falta coordinación entre direcciones. Control de correspondencia para que

la oficina de partes pueda seguir la ruta de la correspondencia. Tuvimos que hacer un trabajo de chino si el programa software hubiese funcionado bien demoraríamos horas”

“Invitación llega después de realizarse. Tengo entendido que primero los directores tienen conocimiento de las actividades o eventos, pero no se les comunica a los funcionarios. Si realizamos una labor de prevención de drogas llegan los concejales y postergan la firma del convenio, firmando además derechos de patentes del alcohol”

3.- GESTIÓN Y PROCEDIMIENTOS

En el tema de los procedimientos, el problema central para algunos no sería la ausencia de procedimientos, sino que la aplicación de éstos. Sin embargo, otras opiniones señalan que la dimensión de los problemas escapa al tema de los procedimientos y está asociada a otros elementos desestabilizadores en la gestión municipal, como son, a modo de ejemplo, la ausencia absoluta de instancias de coordinación. Claramente, hay un aspecto en el cual si coinciden el conjunto de los entrevistados y es que es necesario desarrollar estilos de gestión distintos. En términos generales hay una sensación compartida que es necesario producir cambios. Entre otras opiniones nos parecen ilustrativas algunas de las siguientes:

“Para mi gusto no es un problema de procedimientos obsoletos, todo lo contrario, es una falta absoluta de planificación, de respeto por los tiempos, por los procesos de cada dirección y de violentación y transgresión de los procedimientos”

“Hechos consumados, extemporaneidad en los procedimientos versus las acciones. El problema de iniciar cosas y preocuparse muy poco del tema administrativo, lo que conlleva necesariamente retrotraer problemas y regularizar los procedimientos”

Algunas opiniones en el ámbito de la gestión, estarían asociados esencialmente, al tema de la extrema lentitud de los procedimientos que le imprime un carácter negativo a la gestión Municipal. Transformándose -en términos generales- en nudos críticos en la gestión.

“La respuesta es lenta para la comunidad. Me gustaría ser mas rápido. Nos demoramos cinco días hábiles. Me gustaría meter en el computador y sacarlo al otro día, no tengo tecnología de punta. No tengo los profesionales capacitados, siempre siento que estoy fracasando en la fiscalización de las obras, porque recibo quejas, llamadas, aquí llegan pasan al Director, no pasan al inspector, es otra carga más”

“El municipio trabaja en base a documentos, por lo tanto, tener tacos en la documentación, es tener tacos en el despacho, en la tramitación... es tener taco en todo porque lo que haga el municipio lo hace en base a un documento, cuando el municipio subvenciona, cuando paga, cuando compra, todo es documento; por eso claramente señalo que el mayor obstáculo es la tramitación de la documentación, yo creo que esto ocurre por negligencia, no por desconocimiento”

“Aquí lo que prima es la informalidad y la cultura del amiguismo, por lo tanto los canales no son los correctos”

“Lo más complicado de todo es que resulta difícil trabajar, porque acá las cosas no están muy claras, ya que no se sabe quién es el responsable finalmente”

“Los mismos documentos pasan varias mismas por el mismo departamento, y en ocasiones los directores no están y no hay firma; eso dilata más aún el trámite”.

“No hay conocimiento público de cuáles son los documentos. Cómo se hacen las cosas. Pasa por una cuestión de personas que entran los trámites. Voluntades que entran por capricho eso no debe ser”.

“Ellos necesitan todo apurado... la gente como no conoce el procedimiento y no están normados pasa eso y a veces no es por mala voluntad. Las solicitudes deberían se normadas, podrían haber pasos que se pueden obviar. Otras veces no se sabe dónde está el papel”.

“No hay un procedimiento claro.”

“Adquisiciones no es cambiar personal sino el sistema, no hay funciones determinadas. Cualquiera que esté en ese cargo el proceso es engorroso, hay que delegar funciones no centralizar.”

“La correspondencia: se distribuyen a la misma parte varias veces al día y se reunieran toda la correspondencia para el mismo lugar se ahorraría tiempo”.

“Hay que evaluar el trabajo reunirse con sus jefes y planificar. No hay regla general. Si no hay evaluación y coordinación .planificar”

“Respetar procedimientos”

“Manuales de procedimientos anteriores deben ajustarse a cómo deberían ser ahora. En adquisiciones el encargado debería buscar la fórmula que es más expedita y rápida para despachar materiales”

4.- RECURSOS HUMANOS

En el plano de los recursos humanos, los problemas expresados fueron amplios y profusamente explicados, lo cual permitió una clara identificación de los principales. Para efectos de análisis los hemos agrupados por áreas temáticas.

a.- Clima laboral

Aquí hay una cantidad importante de opiniones que dan cuenta de un clima laboral complejo y enrarecido.

“La cultura organizacional esta absolutamente deteriorada, que se expresa en flojera, en no querer hacer cosas”

“Yo creo que de repente pasan cosas y uno se siente perjudicado, se ve envuelto en situaciones raras que no tienen explicación”

“La inestabilidad de la gente que está a contrata se ve, se siente. Cuando le preguntan a uno ¿ Qué va a pasar conmigo? Uno no tiene respuesta y eso hace que la gente se desmotive”

“Es te recurso humano está muy deteriorado”

“Cuando uno llega tiene tantas ideas, pero después se achaca rapidito, cuando uno se da cuenta como son las cosas aquí”

“Aquí es una cultura de pelambre, la misma gente que no tiene nada que hacer lo estimula y es como un círculo vicioso”

b.- Desmotivación

“Hay ciertos privilegiados, se priorizan otras actividades. Se debería crear un reglamento de acuerdo a las prioridades que se necesitan para dar un buen servicio, con cursos de capacitación. Estamos regalando plata pero no gastamos en nosotros”

“Llevo tres años y me siento igual que otras que llevan veinte años. Los profesionales llegan a las 11 de la mañana firman cuando quieren y somos nosotros los técnicos”.

“Estoy cansado de mandar memos para tomar decisiones. Están los decretos parados y los funcionarios tienen que esperar uno o dos días hasta que el directivo se encuentre. Hay temor de decir o acusar al director que falta”.

“En la planilla de sueldo a los directores no se les descuenta sueldo. Uno no puede dar el 100% porque existen problemas personales y hay que pagar deudas... uno ve la injusticia del abismo entre uno y otro sueldo”.

“El escalafón es rígido, hay injusticia social terrible. Tenemos la otra tranca de los sueldos; los que tiene buenos sueldos no vienen a trabajar”.

“Además, el sistema de reclutamiento tiene la obligación de informar de las nuevas personas y transparencia”

c) Carrera Funcionaria

La inexistencia de una carrera funcionaria, necesariamente incide en el desarrollo de una estructura acorde a las necesidades reales del Municipio.

Se puede percibir, en algunos de los entrevistados, una suerte de autocomplacencia de la situación encontrándonos con otros, los

cuales, incorporando a su análisis una dosis de autocrítica, incorporan otras perspectivas para interpretar la realidad comunal.

Otro aspecto que concentra amplios niveles de crítica, es la inexistencia de una política definida y sistemática de reclutamiento y mejoramiento de personal.

Por lo tanto, las acciones vinculadas a este accionar, que al carecer de normativas claras, expresan sensaciones de poca claridad e inequidad en la toma de decisiones relativas al plano de los recursos humanos.

d) Sistema de Calificaciones

En el plano de las evaluaciones, no necesariamente están definidos los criterios de los directivos al momento de evaluar y calificar. Son precisamente ellos los que expresan que, a fin de cuentas, no se emplea una metodología que permita evaluar los distintos aspectos que los funcionarios debieran fortalecer y desarrollar, acorde a las necesidades de las distintas estructuras; entre las razones señaladas aparecen:

“estamos mal en el proceso de calificación, no se hacen en forma objetiva”

“Creo que la primera vez los evalué en forma objetiva y salieron mal evaluados, respecto al resto de los funcionarios.... por eso es que, como los otros no son objetivos yo tampoco lo soy ahora para no perjudicar a los funcionarios”

e) Capacitación

Uno de los temas recurrentes en el plano de recursos humanos es el de capacitación. Queda claramente expresado por el conjunto de los entrevistados, que se hace necesario implementar una política de capacitación, acorde a las necesidades reales del municipio. Considerando que, tanto desde el punto de vista de los directivos como de los funcionarios, es considerada importante a la hora de avanzar en materia de gestión en el Municipio.

Junto a lo anterior cabe señalar que los funcionarios la consideran

vital para su desarrollo y para proseguir en la carrera funcionaria. En esta perspectiva las opiniones vertidas dan cuenta de esta necesidad y algunas las acotan.

“Nunca hemos tenido un programa de capacitación, llegan los cursos y uno ofrece no más. No existe un Programa a principios de año, no se priorizan las necesidades de capacitación para cada dirección”.

“El sistema hasta ahora ha sido que los fax que llegan con ofrecimientos se despachan para cada dirección y listo”

“Yo creo que en general las personas que trabajan son las adecuadas pero tienen una gran necesidad de capacitarse”

“Creo que no hay una política de capacitación, el que se a viva va a cursos con los folletos que llegan, dice ¡Yo quiero ir!. Es evidente que es necesaria. Tengo claro que tengo que capacitar a la gente. Si bien es cierto que los profesionales tienen que capacitarse en temas específicos, es más bien la gente administrativa la que tiene que capacitarse”

“El tema de capacitación parte por el problema presupuestario, nunca se le ha dado relevancia. No sacamos nada con tener capacitación si se van a generar muchas expectativas y no va haber plata para desarrollarlas”

“La capacitación debería ser pareja, se perfeccionan sólo algunas personas”

“Plata para el perfeccionamiento hay poca y el alcalde siempre dice que hay que capacitarse pero no se puede hacer porque no hay recursos”

“Hay que apuntar hacia la capacitación, hay cursos del SENCE que tienen que ver con el municipio. El presupuesto municipal debería tener fondos para la capacitación”.

“Hay personas que llevan un año y se capacitan, otras llevamos años y no nos podemos capacitar. Falta un reglamento de capacitación”

“Es verdad que se capacita sólo a algunos. Se puede hacer pero hay platas que se gastan en tonteras”.

5.- COMUNICACIÓN

La comunicación posibilita que las personas o las organizaciones, ejerzan influencias las unas sobre las otras. Dado que la comunicación transfiere simbólicamente ideas y es capaz de generar estas influencias, ejerciendo un poder de ajuste de intereses, se comprende la preocupación que existe al interior del Municipio. De modo generalizado, encontramos una cantidad significativa de falencias compartidas por la totalidad de los entrevistado. Coincidiendo además, en que afecta al buen desarrollo de la gestión municipal.

La comunicación constituye una modalidad de relacionamiento de las estructuras, y al analizar el plano de las relaciones interestructurales, se puede observar que éstas están deterioradas y que uno de los problemas centrales es la debilidad de los canales comunicacionales que, por una parte, son casi inexistentes y por otra, la supremacía de los canales informales de comunicación. Lo que a la larga genera un modelo de gestión desinformada.

“Hay canales establecidos pero éstos no se usan, sin embargo si se usaran, podrían contrarrestar las desviaciones y desinformaciones”

“No hay canales oficiales, uno se entera de las cosas en los pasillos”

“En este municipio las cosas no se dicen de manera directa, siempre se están armado rumores y eso hace perder la credibilidad y deteriora las relaciones.”

“Todo el mundo opina de todo, la comunicación es muy escasa, yo diría que casi no existe”

“Yo diría que la comunicación interna y externa es mala. Internamente se maneja por canales informales, no hay lógica de comunicación. Tengo que llamar a una persona que no es del departamento. No existe una comunicación fluida y real”

“Todos tienen poco tiempo para conversar, finalmente uno siente que lo de uno no es importante. Uno siente el peso de toda la municipalidad”

“Hay desorden en la comunicación. Falta de lealtad, amor, respeto y estamos pecando en el tema de la comunicación. No están los canales y hace falta una persona que te escuche y te ayude”.

“La comunicación no es buena. El alcalde dijo que les contarán al personal. Pero en otras direcciones no les informan a los funcionarios. Muchas veces el edil nos ha reunido para informarnos. Además, entre nosotros como funcionarios, la comunicación es mala”.

“Hay una cuestión de respeto entre nosotros hay que ponerse en el lugar del otro. Falta tino..., esa preocupación antes de pedir documentos hablar antes y respetar al otro. Falta sensibilizarnos”.

“Debemos dejar ser números o robots y ser personas, a veces tenemos algo urgente y prevalece el trámite, por eso tienen que acabarse las parcelas y preocuparnos por el enfermo. Tenemos que querer”.

“Cuando uno ignora al colega parece un robot. Los directores no me saludan, no puedo prejuizar. Si uno abraza a la colega el rumor es que uno se acostó con ella”.

“Todos tienen razón, funciona por inercia, no hay planificación en todos los ámbitos, cero planificación, todos hacen las cosas porque tienen que hacerse, no hay canales... en este municipio todo tiene que ser por escrito. No hay una organización del municipio”.

“Sólo funciona por urgencia, esta es una gran familia que reproduce los malo y bueno, pero hay cariño. Hay que integrar a la familia. Por ejemplo llegan los nuevos y los antiguos se ponen celosos”

“nos faltan herramientas de cómo debemos comunicarnos. Desde febrero estoy en el municipio y falta una transparencia de roles y funciones porque no fui presentado oficialmente. Si ven que trabajo en otras cosas se rumorea. Me he ido a ofrecer a otros departamentos y se ha desvirtuado mi labor, me han acosado, en la asociación se habla de mí. Ser empleado municipal es ser integro y derecho con el del lado. El 90% se presta para el rumor”

“Los problemas personales a veces se toman en cuenta, pero sólo en casos

excepcionales. Muertes de familiares no nos hemos enterado, un Comité de Bienestar es fundamental para el caso de muertes de familiares. Es cuestión de organización. Todo tiene que ver con la comunicación debería haber alguien que se preocupe de esto”

“Servicio es amar. Redes de comunicación son problemáticas no quedan recursos para las horas extra, uno trabaja y después lo comunican. No hay una red comunicativa hacia abajo. No sabemos si va haber plata, no se nos comunica”

“Cuando uno aprende a querer y tolerar a personas que pueden ser pesados, las aprende a querer y en el caso de un funcionario “x” es porque tienen a su madre terminal”

“Solidaridad somos en el dolor y qué pasa cuando hay roce cuando alguien lo ascendieron y lo pelan. No así en la alegría de que el colega surgió y es un derecho adquirido. Se lo merecía. Nos cuesta pensar que otra persona la subieron dos grados.”

“Por ley las emergencias que ocurren en los funcionarios no se pueden atender”

“Todos nos prestamos para eso del rumor. Todos criticamos y no hacemos nada para pararlo (rumor). Funcionarios todos tiene que saber ubicarse y crear un clima laboral más elevado”.

6.- INFRAESTRUCTURA

“Espacio físico hemos trabajado tres personas en dos por dos metros. Más la atención del público. Se necesita una reorganización de infraestructura. No se puede concentrar uno en el trabajo. Necesito un espacio privado y determinado aunque sea más chiquitito pero que sea mi espacio. Pero donde hay manos que todos toman no se puede trabajar y las personas deben ventilar sus problemas delante de todos.”

“Me pagué mis estudios de computación y no puedo hacer uso no tengo el programa.”

“Presupuesto no hay, faltan útiles de escritorio y lo que yo ocupo en una semana me lo entregan para el año.”

“Es un problema gravísimo la seguridad, un compañero quedo en silla de ruedas.”

“Cursos de seguridad, faltan. Tenemos 10 extintores, seguridad.”

“El vestuario de uniformes se logró después de cinco años”.

“Baños con sarro, llaves gotean”.

“Imagen del edificio, piso es horrible. Estacionamiento se ponen a lavar autos”

“Programa de page maker se compró y nunca se instaló”

