

TENDENCIAS DEL EMPLEO MUNICIPAL 2017-2021

TRENDS IN MUNICIPAL EMPLOYMENT 2017-2021

Enrique Paris Horvitz¹

Resumen

En Chile sabemos poco sobre las características y dimensiones del personal municipal. En este estudio se realiza un análisis cuantitativo para el período 2017-2021. Se observa que las tendencias en el empleo municipal han sido influenciadas por la aplicación de la ley N° 20.922, que permitió a los alcaldes ajustar las plantillas municipales, aumentando los trabajadores de planta mediante el traspaso de servidores a contrata –con requisitos de mérito y formación profesional–, e incrementar la proporción de ingresos municipales destinados a gastos de personal.

Entre 2016 y 2020, el gasto en personal municipal creció más del doble que el gasto total municipal, llegando a representar el 27 % del gasto total, en comparación con el 22 % del gobierno central. De dicho gasto, aproximadamente el 75 % se destinó a los servidores de planta y a contrata.

Más del 60 % del personal disponible no integra la dotación en las municipalidades y ha crecido más rápido que la del gobierno central. La profesionalización de las funciones municipales también aumentó, aunque en forma moderada. Las mujeres representan más del 40 % de los trabajadores municipales, siendo mayoritarias en los estamentos profesional, técnico y administrativo. Sin embargo, su presencia en cargos de jefatura y dirección sigue siendo minoritaria.

Si bien las políticas implementadas han influido en el aumento de la planta y la contrata, persisten desafíos sobre la proporción del gasto en personal en relación al gasto total, la disminución de la contratación a honorarios, la

1 Licenciado en Economía y magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con vasta trayectoria en definición, diseño e implementación de políticas en el sector público chileno. Actualmente, es decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Santo Tomás, consultor en materias de empleo y modernización de la gestión pública y profesional experto del sistema de alta dirección pública.

profesionalización de funciones y, especialmente, la representación de mujeres en puestos directivos.

Palabras clave: municipalidades – gasto en personal – dotación de personal – estamentos – mujeres

Abstract

In Chile, little is known about the characteristics and dimensions of municipal workers. This study conducts a quantitative analysis for the period 2017–2021. It was observed that the trends in municipal employment have been influenced by the implementation of Law No. 20.922, which allowed mayors to adjust municipal personnel structures, increasing permanent staff through the transfer of contract employees –subject to merit and professional qualifications–, and raising the proportion of municipal revenues allocated to personnel expenses.

Between 2016 and 2020, municipal personnel expenses grew more than twice as much as total municipal spending, reaching 27% of the total expenditure, compared to 22% in the central government. Of this expenditure, approximately 75% was allocated to permanent staff and contract employees.

More than 60% of available personnel are not part of the official staff in the municipalities, and this group has grown faster than in the central government. The professionalization of municipal functions has also increased, albeit moderately. Women represent more than 40% of municipal personnel and are in the majority in professional, technical, and administrative positions. However, their representation in leadership and management positions is still in the minority.

Although the implemented policies have influenced the increase in permanent and contract workforce in the municipalities, challenges persist in terms of the proportion of personnel expenses in the total budget, reducing reliance on contracted positions, professionalization of functions, and especially in achieving gender parity in leadership positions.

Keywords: municipalities – personnel expenditure – staffing – women

1. Presentación

En este estudio se analizan cuantitativamente las características del empleo en las municipalidades del país y se abordan sus principales tendencias entre 2017 y 2021. Para ello, se accedió a los datos sobre los trabajadores municipales que recopila anualmente la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Adicionalmente, se consideró la información que recolecta y procesa la misma subsecretaría y que se encuentra disponible en un sistema que incluye a los 345 municipios del país (Sistema Nacional de Información Municipal [Sinim], s.f.). Asimismo, se examinaron los componentes de gasto que consolida la Contraloría General de la República (s.f.) y datos de servidores registrados en Siaper² a nivel municipal. Finalmente, para la verificación de información financiera, presupuestaria y del personal civil del gobierno central, se recurrió a las estadísticas de finanzas públicas que elabora la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2021).

Actualmente, la principal fuente de datos sobre las características del empleo público en Chile son los informes y estadísticas que publica cada año la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda sobre el personal civil del gobierno central. Esta información es insuficiente para tener una visión de conjunto sobre el empleo público en Chile, al no considerar a los gobiernos locales que mantienen una relación cotidiana y directa con la ciudadanía en la entrega de servicios estatales.

La información analizada considera solo al personal municipal disponible, es decir, al que forma parte de la dotación de las municipalidades y al que no, pero no incluye a quienes se desempeñan en las corporaciones municipales ni tampoco a quienes laboran en instituciones de atención primaria de salud o en establecimientos educacionales de los cuales los municipios son los sostenedores.

En el período 2017-2021 las tendencias observadas en la evolución del empleo municipal están muy relacionadas con la aplicación de la ley N° 20.922 –y modificaciones posteriores– que entrega a los alcaldes la facultad de fijar o modificar las plantas municipales para adecuarlas al cumplimiento de las funciones de los gobiernos locales, permitiendo el aumento de la planta mediante el traspaso de servidores a contrata, sujetándose a exigencias de mérito y formación profesional. Junto con ello, se aumentó la proporción máxima de ingresos propios municipales que se pueden destinar a gasto en personal.

2 Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República.

En general, se observan efectos positivos tras la aplicación de la normativa en lo relativo a una mayor profesionalización, pero hay áreas con pocos avances, como la menor incidencia de la participación de mujeres en la plantilla municipal y en posiciones directivas, aunque un mayor número de ellas se ha incorporado a dichos cargos. Asimismo, existen otros ámbitos en los que no se logran los resultados esperados, como la disminución de los contratados a honorarios. Además, si bien el empleo municipal creció más rápido que la población de las comunas que los gobiernos locales deben atender, los avances observados en 5 años son moderados sobre la efectividad de la acción municipal.

El estudio está organizado en dos grandes temas:

- 1) Se revisan las variables agregadas sobre ingresos y gastos municipales y, respecto de estos últimos, las relativas a gastos de personal.
- 2) Se presentan las características de los funcionarios según la calidad jurídica del empleo, estamento y género. Por último y a modo de conclusión, se señalan las principales tendencias observadas en el período analizado.

A modo de reflexión final, el aprendizaje alcanzado en el procesamiento de las bases de datos y distintas fuentes de información sobre el personal municipal permitiría realizar entregas periódicas sobre el empleo en los gobiernos locales y hacer seguimiento de sus principales tendencias.

Esperamos que el presente trabajo entregue algunas luces sobre las políticas de empleo público a nivel municipal, sobre aquellas que deben ser reforzadas y las que requieran perfeccionamientos.

2. Municipios

En Chile hay 345 municipalidades que son los gobiernos locales de las 346 comunas del país³. Están constituidas como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades –ley N° 18.695– que establece que su misión es satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover la participación de esta en el progreso económico, social y cultural a nivel comunal.

Su máxima autoridad es el alcalde, que preside el concejo municipal y tiene como principales funciones la formulación y ejecución del plan comunal de desarrollo,

3 Las comunas de Cabo de Hornos y de la Antártica Chilena son administradas por la misma municipalidad.

el plan regulador comunal, aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, y de aseo y ornato de la comuna.

Por su parte, el concejo municipal es un órgano colegiado integrado por miembros elegidos por votación popular, que fiscaliza la gestión del alcalde y el cumplimiento de planes, programas y el presupuesto comunal. Le corresponde también aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto y, a requerimiento del alcalde, dictar ordenanzas municipales y reglamentos.

Las municipalidades no son parte del gobierno central, lo que implica que no forman parte de la ley de presupuestos y, por consiguiente, las finanzas municipales no se consideran en los cálculos fiscales, sin desmedro de los traspasos que reciben desde los presupuestos del gobierno central. Los presupuestos municipales son formulados por cada municipio y aprobados por el concejo a propuesta del alcalde (Riquelme Contreras *et al.*, 2021). Sus fuentes de financiamiento provienen de los ingresos propios de la recaudación por el pago de patentes, derechos y permisos para actividades empresariales y de la participación en el Fondo Común Municipal. Además, están las transferencias del gobierno central que son los aportes que reciben principalmente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y de los gobiernos regionales.

Las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales se rigen por la ley N° 18.883, que incluye todo lo relacionado con la estructura de las plantas, los requisitos de incorporación, las normas sobre nombramientos, ascensos y promociones, la estabilidad en el empleo, y las disposiciones en materia de egreso y desvinculación. Dicho estatuto también establece límites para el gasto en personal sobre los ingresos propios de cada municipio.

2.1. Los gastos municipales

Los gastos de las municipalidades se clasifican en cinco componentes principales que corresponden a gastos en personal, gastos en bienes y servicios, transferencias corrientes y las iniciativas de inversión. Este trabajo se centra en los primeros, que consideran principalmente el pago de las remuneraciones de los trabajadores municipales. Sin embargo, para tener una primera aproximación sobre la importancia de estos gastos en la gestión municipal, identificamos el peso relativo de los diferentes componentes del gasto y cómo han evolucionado durante el período bajo análisis.

En 2020, de acuerdo con los datos publicados en el Sinim (2021) el gasto municipal total ascendió a \$ 5.135.345.863.000.000 como muestra la tabla 1 que incluye valores comparables para el período 2016-2020.

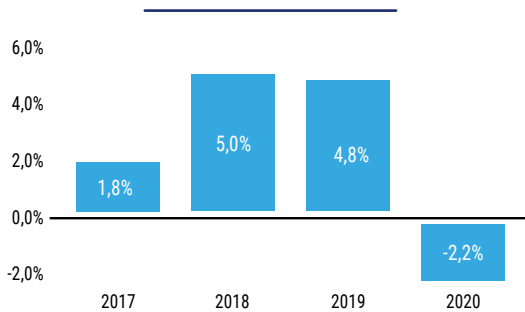
Tabla 1
Gasto municipal total
(millones de pesos de 2020)

Año	Gasto municipal total
2016	4.685.042.036
2017	4.769.894.636
2018	5.010.625.869
2019	5.253.002.261
2020	5.135.345.863

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Sinim (2021)

En el período se registró un incremento real de 9,6 %⁴, con una variación interanual máxima en 2018 de 5 % y una mínima en 2020 de -2,2 % como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1
Variación anual gasto municipal
2017-2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Sinim (2021)

Como se señaló más arriba, el sector municipal no forma parte del gobierno central y, por consiguiente, sus gastos tampoco se incluyen en los presupuestos del sector público, salvo en lo referente a las transferencias que reciben y realizan los municipios para financiar actividades específicas.

Con el objeto de establecer el tamaño relativo del sector municipal en el contexto del sector público, se presentan a continuación los gastos de las municipalidades, del gobierno central y del gobierno general expresados como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y de acuerdo con el estado de operaciones que registran las estadísticas de finanzas públicas que elabora y publica la Dirección de Presupuestos (2021).

4 De los datos publicados por las estadísticas de finanzas públicas, se desprende una variación del gasto total de las municipalidades, entre 2016-2020, de 14,6 %. Se considera que las diferencias en los montos y variaciones se debe principalmente al tratamiento de las transferencias corrientes (Dirección de Presupuestos, 2021).

Los gastos municipales representan en promedio un 3,8 % del PIB en el período 2016-2020, con un mínimo de 3,7 % y un máximo de 4 %, como se indica en la tabla 2. Para los efectos de destacar la relevancia de los recursos municipales, hacemos notar que estos son, en el mismo período, equivalentes al total de las erogaciones públicas que financian la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.

Tabla 2
Estado de operaciones del gobierno general
(% del producto interno bruto (PIB))

Gastos	2016	2017	2018	2019	2020
Gobierno central total	23,3	23,5	23,4	24,4	27,3
Municipalidades	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9
Transferencias consolidadas	-1,7	-1,7	-1,8	-2,0	-2,0
Gobierno general total	25,3	25,5	25,4	26,4	29,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Presupuestos (2021)

La participación de los gastos municipales en los gastos del gobierno general total se mantiene en 15 % entre 2016 y 2019 (tabla 3) y disminuye en 1 punto porcentual en 2020, debido a un aumento mayor de los gastos del gobierno central.

Tabla 3
Gasto del gobierno central total, municipalidades y transferencias
(% del gasto del gobierno general total)

Gastos	2016	2017	2018	2019	2020
Gobierno central total	92	93	92	92	93
Municipalidades	15	15	15	15	14
Transferencias consolidadas	-7	-7	-7	-8	-7

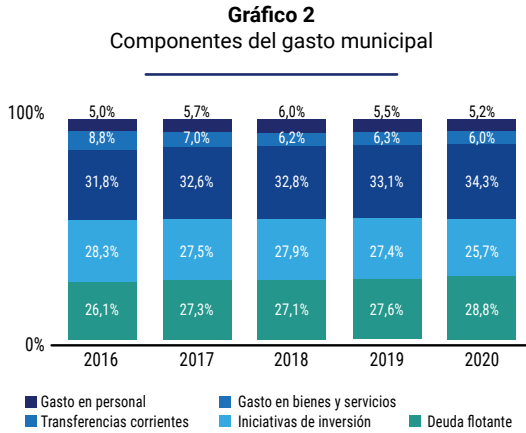
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Presupuestos (2021)

2.2. Gasto en personal crece a una tasa más del doble que la del gasto municipal total

De acuerdo con los datos del Sinim, entre 2016 y 2020, la participación del gasto devengado en personal en el gasto municipal total se mantiene sin variaciones significativas. Del gráfico 2, se desprende que el gasto en personal con respecto al gasto total varió entre un máximo de 28,8 % para el año 2020 y un mínimo de 26,1 % en 2016.

Aproximadamente, un tercio del gasto municipal total corresponde a transferencias corrientes que se destinan principalmente a los sectores de educación y salud. El gasto en bienes y servicios contribuye con algo más del 27 %, mientras que las iniciativas de inversión, la deuda flotante y otros gastos,

tomados cada uno por separado, no superan en promedio el 7 % del total de los gastos municipales para el período 2016-2020 como se muestra en el gráfico 2.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim

El porcentaje de aumento del gasto en personal fue más del doble que el experimentado por el gasto municipal total entre 2016 y 2020. Los montos del gasto anual en personal del conjunto del sistema municipal entre 2016 y 2020, que se presentan en la tabla 4, siguen una tendencia al alza en términos reales, año tras año, acumulando un incremento del 21 % real en el período.

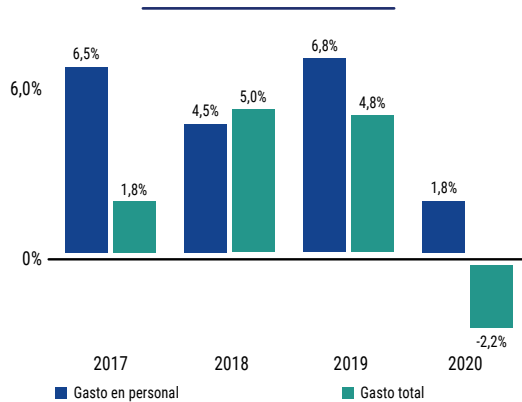
Tabla 4
Gasto en personal municipal
(M\$ 2020)

Año	Gasto
2016	1.221.007.757
2017	1.300.143.112
2018	1.358.355.169
2019	1.450.996.031
2020	1.477.406.143

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Sinim

El gráfico 3 muestra las variaciones porcentuales interanuales del gasto en personal entre 2017-2020 que alcanzan en promedio un aumento de 4,9 % real, siendo el año 2019 el de mayor incremento, con un 6,8 % real contra un 1,8 % de menor variación en 2020. El gasto municipal total anota una variación máxima de 5 % en 2018 y una mínima de -2,2 % en 2020, con un aumento promedio en el período de 2,4 %.

Gráfico 3
Componentes del gasto municipal



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim

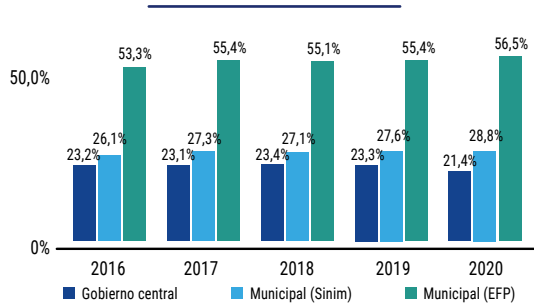
2.3. La participación del gasto en personal en el gasto total es mayor en municipalidades que en el gobierno central

Para comparar el gasto devengado en personal de las municipalidades y del gobierno central, se calculó el peso relativo de este gasto sobre el gasto total con los datos de las estadísticas de finanzas públicas. El primer hallazgo fue que los valores correspondientes a gasto en personal son significativamente distintos entre los de las estadísticas de finanzas públicas y los que recopila el Sinim. Si bien en ambos registros la participación del gasto en bienes y servicios sobre el gasto total son similares –27 % en promedio–, en el caso del gasto en personal, las estadísticas elaboradas por la Dirección de Presupuestos –sobre la base de la consolidación contable que efectúa la Contraloría– indican que este tiene una participación del 55 % sobre el gasto municipal total, es decir, prácticamente el doble de lo que consigna por su lado el Sinim. Indagar sobre el origen de estas diferencias supera el alcance de este trabajo, pero es posible adelantar que la mayor parte de ellas parece provenir de la manera en que se registran las transferencias corrientes que ejecutan las municipalidades y que se destinan en gran medida al pago de remuneraciones.

En el gráfico 4 se muestra el nivel de participación del gasto en personal sobre el gasto total para el período 2016-2020, y toma conjuntamente los datos del Sinim y de las estadísticas de finanzas públicas para el caso municipal y, a su vez, considera los del segundo para representar el gasto en personal del gobierno central. Los datos muestran que su participación en el gasto total es de 5 puntos porcentuales mayor en los municipios que en el gobierno central si se comparan los datos del Sinim con los de las estadísticas de finanzas públicas. Si la comparación se hace exclusivamente con los valores de las estadísticas de finanzas públicas, más de la mitad del gasto de las municipalidades se imputa

al pago de remuneraciones, lo que duplica la participación del gasto en personal del gobierno central.

Gráfico 4
Participación del gasto en personal sobre el gasto total



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sinim y estadísticas de finanzas públicas

A partir de estos datos, hay que evitar conclusiones apresuradas sobre el nivel de eficiencia entre municipalidades y gobierno central en lo relativo al dimensionamiento de las dotaciones de personal y el gasto que se deriva de ello. Cabe tomar en cuenta que los municipios realizan funciones de entrega y prestación de bienes y servicios públicos y de atención directa a la ciudadanía, intensivas en fuerza de trabajo de diversa calificación. Por su parte, en el gobierno central, además de provisión de bienes y servicios públicos se cumplen otras funciones que movilizan ingentes recursos y en muchos casos necesitan menos gente. Además, las transferencias monetarias y pagos previsionales a los trabajadores tienen una alta participación y la inversión pública es, en términos relativos, mucho mayor que en los municipios, lo que posiblemente sea el elemento clave para entender las diferencias de participación del gasto con el gobierno central.

2.4. Distribución del gasto en personal

La distribución del gasto en personal para el período 2016-2020 –que se obtiene de la consolidación de los datos que realiza la Contraloría– incluye todos los gastos registrados bajo el subtítulo 21, expresados en valores nominales y que cubren todos los servicios de los que son directa o indirectamente responsables los municipios. Los gastos en personal están clasificados en 4 servicios: área cementerio, área de salud, área de educación y gestión municipal. Para el año 2020, la participación de cada servicio en el gasto en personal corresponde a la que se ilustra en la tabla 5, en la que se aprecia que el área educación es la más grande, pero como se explicó en la presentación de este trabajo, nuestro análisis se centra en la gestión municipal a la cual pertenecen quienes laboran directamente en los municipios y que se rigen por la ley N° 18.883. El gasto en personal del servicio gestión municipal representa el 33 % del gasto en el subtítulo 21 que contabilizan las municipalidades.

Tabla 5
Gasto en personal por servicio municipal
2020

Nombre del servicio	Gasto en personal (M\$ 2020)	%
Área cementerio	11.916.262	0,3
Área salud	1.019.866.134	22,9
Área educación	1.939.375.683	43,6
Gestión municipal	1.480.031.155	33,2
Total gasto subtítulo 21	4.451.189.234	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Un análisis más detallado de la composición del gasto en remuneraciones dentro de la gestión municipal se efectúa por ítem de gasto o, para una mejor comprensión, por calidad contractual del gasto. Esto nos muestra que, a lo largo del tiempo, más de $\frac{2}{3}$ de este se concentra en los trabajadores de planta y a contrata. Asimismo, en la tabla 6 se observa que, en gestión municipal para 2016-2020, la participación del gasto en la planta a nivel nacional ha sido estable y se ubica en torno al 50 % del total.

Tabla 6
Gasto en personal por calidad jurídica (%)

Ítem de gasto	2016	2017	2018	2019	2020
Personal de planta	49,9	49,6	48,0	49,2	50,6
Personal a contrata	16,7	19,1	19,8	18,5	17,7
Otros gastos en personal	25,5	23,8	24,5	24,7	24,4
Otras remuneraciones	7,9	7,5	7,7	7,6	7,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

El ítem «otros gastos en personal» representa $\frac{1}{4}$ del gasto total, razón más que suficiente para revisar su composición por asignación de gasto que es lo que se hace en la tabla 7, que muestra que más del 80 % de este ítem corresponde a contrataciones a honorarios y por Código del Trabajo, que juntas superan el gasto en personal a contrata de las municipalidades a nivel nacional.

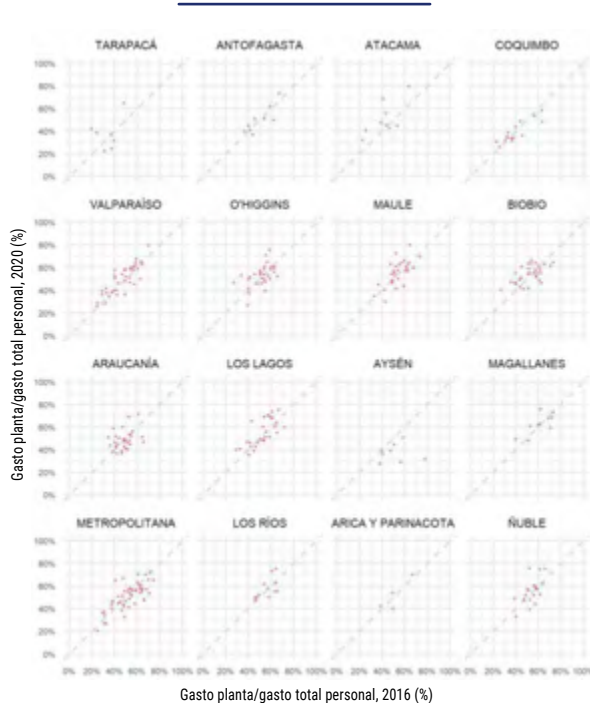
Tabla 7
Desglose por asignación de gasto de «otros gastos en personal» (%)

Asignación de gasto	2016	2017	2018	2019	2020
Honorarios (suma alzada + asimilados a grado)	55,6	57,4	55,7	52,9	52,5
Código del Trabajo	33,4	32,0	32,8	29,8	30,3
Remuneraciones varias	11,0	10,6	11,5	17,3	17,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

A nivel nacional, la participación del gasto en la planta sobre el gasto total de la plantilla se ha mantenido estable en el período 2016-2020. Sin embargo, al agrupar los gobiernos locales por regiones se observa mayor dispersión con un número significativo de municipalidades donde la planta supera el 60 % o es igual o menor al 40 % (gráfico 5).

Gráfico 5
Gasto en plantas respecto al gasto total en personal
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de la Contraloría General de la República

2.5. Límites al gasto en personal a contrata en los municipios

La ley N° 18.883 establece el límite al que está sujeto el gasto anual en personal o la mayor parte de este, en función de los ingresos propios percibidos por cada municipalidad el año calendario anterior. Esta es una de las normas que busca regular la facultad entregada a los alcaldes para modificar las plantas municipales y al mismo tiempo contener una eventual inflación de contrataciones que afectarían el financiamiento del gasto en bienes y servicios de consumo, de las iniciativas de inversión a nivel local y el nivel de endeudamiento.

En función de lo anterior,

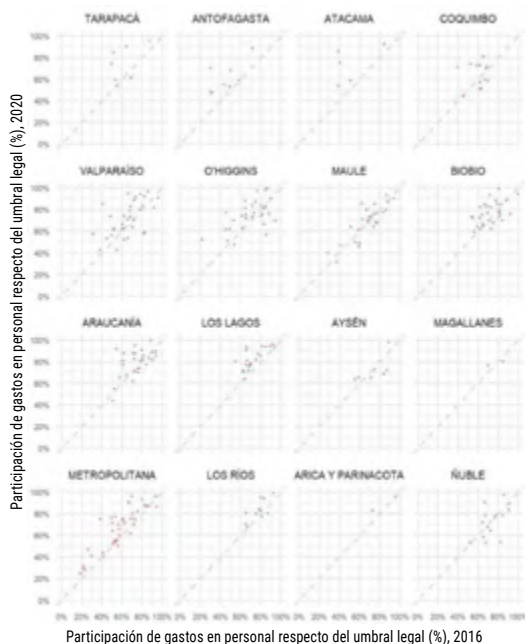
el gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42 % de los ingresos propios percibidos en el año anterior. Se entenderá por gasto en personal el que se irroga para cubrir las remuneraciones

correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato o temporal y alumnos en práctica. A su vez, los ingresos propios percibidos serán considerados como la suma de los ingresos propios permanentes señalados en el artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, incluyendo la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, más los ingresos por participación en el Fondo Común Municipal (ley N° 18.883, artículo 2º, inciso final).

Solo para los efectos del cálculo del gasto anual en remuneraciones, no se considerarán los pagos que realice el municipio por concepto de la asignación de zona y otras bonificaciones (ley N° 18.883, artículo 2º, inciso final). En suma, los municipios quedaron autorizados por ley para aumentar de un 35 % a un 42 % de los ingresos propios percibidos para financiar las remuneraciones de sus trabajadores.

Una revisión de los datos del Sinim para los años 2016 y 2020 muestra que todos los municipios tienen un gasto en personal menor al 42 % de los ingresos propios que percibieron el año anterior. Esto es, sin duda, muy positivo, pero sugerimos una revisión exhaustiva de los estados financieros para verificar el efectivo cumplimiento de esta disposición (gráfico 6).

Gráfico 6
Participación de gastos en personal respecto del umbral legal (42 %),
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos del Sinim

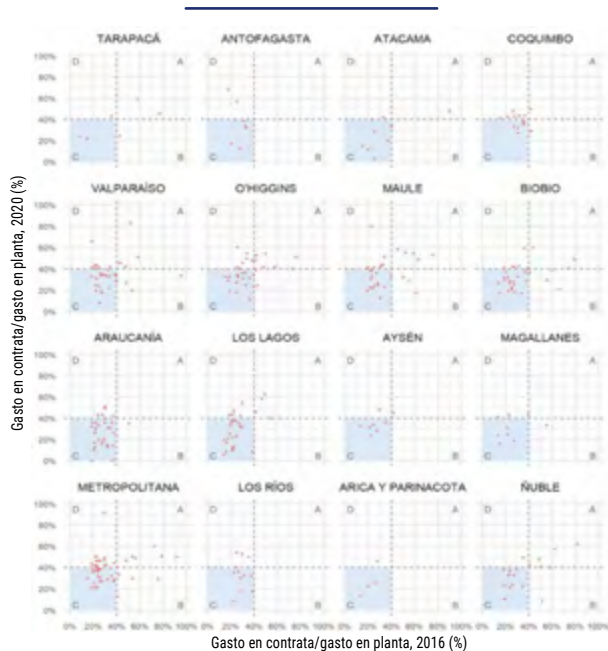
2.6. Límites al gasto en personal a nivel municipal

El estatuto municipal también regula la proporción de empleos a contrata que pueden pertenecer a la dotación de personal, no pudiendo «representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal» (ley N° 18.883, artículo 2°, inciso cuarto).

El gráfico 7 muestra que la mayoría de los municipios tiene un gasto en contrata que cumple con la obligación legal para los años 2016 y 2020 –región sombreada C–, menos del cuarenta por ciento del gasto en remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en el mismo gráfico se aprecian grandes diferencias entre regiones y al interior de estas, donde una cantidad significativa de municipios –cada punto corresponde a un municipio– se encuentra en las regiones A, B y D que ilustran desviaciones respecto del límite legal.

El cumplimiento del límite del 40 % de la relación contrata/planta se verá fuertemente estresado ante el cumplimiento de los dictámenes de la Contraloría de comienzos de 2022, sobre las condiciones que deben regir para la contratación a honorarios, en el sentido de que esta procede solo cuando se trate de «tareas accidentales y, excepcionalmente, para efectuar labores habituales cuando se trata de cometidos específicos, esto es, tareas claramente individualizadas y determinadas en el tiempo» (dictamen N° E173171, 2022), sin que lleguen a ser funciones permanentes, lo que se traduce en la obligación de traspasar un ingente número de contratos a honorarios a la contrata o bien de cesarlos.

Gráfico 7
Gasto en contrata respecto al gasto en planta
2016 versus 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de la Contraloría General de la República

3. Personal municipal

La ley N° 18.883 dispone que la dotación de las municipalidades considera los cargos de planta –que conforman la organización estable de los gobiernos locales– y los cargos a contrata que en conjunto ejecutan las funciones municipales de conformidad con la ley N° 18.695.

Quienes efectúen actividades en forma transitoria en municipalidades que cuenten con sectores turísticos o de recreación estarán sujetos a las normas del Código del Trabajo. Del mismo modo, aquellos que se desempeñen en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad se regirán también por las normas del Código del Trabajo (ley N° 18.883, artículo 3°). Para realizar labores accidentales y para la prestación de servicios para cometidos específicos, los municipios podrán contratar servicios sobre la base de honorarios.

Así, quienes forman parte de la dotación –planta y contrata– y los que están fuera de ella –honorarios y Código del Trabajo– constituyen el personal disponible en las municipalidades. De acuerdo con los datos analizados (tabla 8a), más del 60 % de los trabajadores está contratado fuera de la dotación y, a diferencia de lo que ocurre en el gobierno central, los servidores de planta municipal –63 % en promedio entre 2017 y 2021– superan ampliamente a los de contrata. A continuación, se analizan distintos aspectos que servirán para caracterizar el empleo en las municipalidades del país.

3.1. El personal disponible de las municipalidades es equivalente a $\frac{2}{3}$ del personal del gobierno central, pero $\frac{3}{5}$ partes no forman parte de la dotación

De acuerdo con los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (tabla 8a), entre 2017 y 2021, el personal disponible pasó de 122.345 a 140.382 efectivos, lo que representa una expansión del 14,7 % en cinco años y que corresponde a 18.037 trabajadores que se sumaron a las labores municipales. El personal disponible aumentó cada año, siendo más alto entre 2020 y 2021. Se puede apreciar que, en el período, el mayor aumento porcentual corre por cuenta de la dotación, con un alza de 31,4 %, lo que equivale en términos absolutos a la contratación de 13.845 funcionarios adicionales. Por su lado, los contratados a honorarios y por el Código del Trabajo registran un alza de solo 6,7 %, pero que, en términos absolutos, son la nada despreciable cantidad de 5.192 nuevos empleados.

Tabla 8a
Personal municipal por calidad jurídica

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Dotación (planta y contrata)	44.155	47.823	50.843	52.747	58.000
Fuera de dotación (Código del Trabajo y honorarios)	77.190	78.016	81.301	79.783	82.382
Total	122.345	125.839	132.144	132.530	140.382

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

En el mismo período, los datos comparables con el personal civil disponible del gobierno central⁵ nos indican que el sector municipal en promedio es equivalente al 66,5 % del gobierno central e incluso llegando al 68 % en 2021 (tabla 8b).

Si se analizan los datos controlando por la dotación, nos encontramos con que el tamaño del sector municipal equivale en promedio, al 31,3 % de la del resto del gobierno central, aunque acercándose al 35 % en 2021. Estas diferencias en el peso relativo del empleo municipal de 68 % a 35 % respecto del gobierno central se explican por la mayor presencia en las municipalidades de contratados fuera de la dotación, que son más del doble –2,32 veces– que en el resto del gobierno central. En el período bajo estudio, los trabajadores de la dotación municipal representaron en promedio un 38,8 % del total del personal disponibles, quedando más del 61 % contratado bajo modalidades como Código del Trabajo y sobre todo a honorarios. Este último elemento es particularmente complejo para controlar las dotaciones y en especial para la contención del gasto en remuneraciones en las municipalidades.

Tabla 8b
Personal disponible municipal como proporción del personal del resto del gobierno central

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Dotación (planta y contrata)	29 %	30 %	31 %	32 %	35 %
Fuera de dotación (Código del Trabajo y honorarios)	237 %	247 %	270 %	207 %	201 %
Total	66 %	67 %	67 %	65 %	68 %

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas del personal civil de la Dirección de Presupuestos y la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

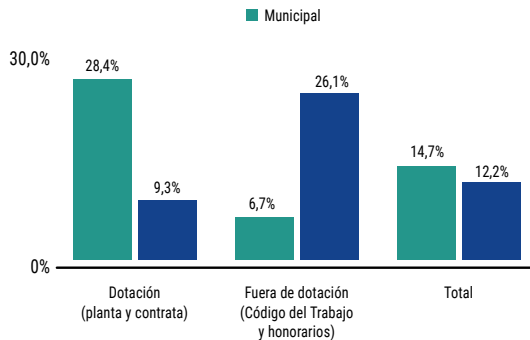
3.2. El personal municipal disponible aumenta menos que el del gobierno central, en cambio su dotación experimenta un mayor crecimiento

Entre 2017 y 2021, el total del personal municipal disponible aumentó a nivel nacional 14,7 %, mientras que, en el mismo período, en el resto del gobierno

5 Corresponde a la clasificación denominada «resto del gobierno central», que no incluye a los servicios de salud y a los servicios locales de educación pública, considerando que, a nivel municipal, no hemos incluido a quienes se desempeñan en las áreas de salud y educación.

central⁶, lo hizo en 12,2 %, tal como se indica en el gráfico 8, en el que se aprecia también que, en el mismo período, la dotación del sector municipal aumentó 28,4 %, mientras que la del gobierno central lo hizo solo en 9,3 %. La tendencia se revela opuesta en el caso de quienes están fuera de la dotación, que a nivel municipal aumentan un 6,7 % y en la del resto del gobierno central lo hacen en un 26,1 %.

Gráfico 8
Variación en personal municipal y resto del gobierno central



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.3. El personal de planta aumenta su participación en el total del personal municipal disponible en 3,5 puntos porcentuales entre 2017 y 2021

La tabla 9 presenta un desglose del personal municipal perteneciente a la planta y a contrata, y de aquellos que están bajo Código del Trabajo y a honorarios. Los trabajadores de planta aumentaron 32,3 % en el período 2017-2021, pasando de 27.997 a 37.045 individuos. En el caso de los servidores a contrata, el aumento fue de 22,1 %, que en términos absolutos pasó de 17.158 a 20.955. Así, durante el período los funcionarios de planta acumulan el 70,4 % del incremento, equivalente a 9.048 efectivos.

Tabla 9
Variación en personal municipal y resto del gobierno central

Calidad jurídica	2017	2018	2019	2020	2021
Planta	27.997	28.872	31.575	34.336	37.045
Contrata	17.158	18.951	19.268	18.411	20.955
Código del Trabajo	8.260	9.556	8.446	8.034	6.775
Honorarios	68.930	68.460	72.855	71.749	75.607
Total	122.345	125.839	132.144	132.530	140.382

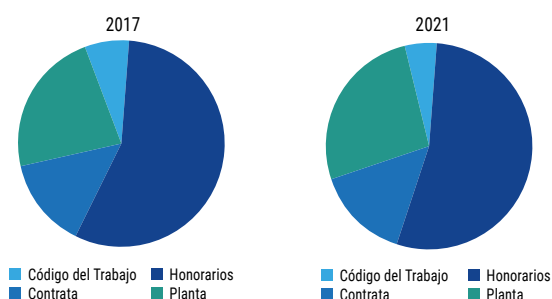
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

6 El resto del gobierno central, de acuerdo con la metodología utilizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, corresponde al personal del gobierno central sin considerar a los servicios de salud y de los servicios locales de educación pública.

Apoyándose en estos datos se puede inferir que el crecimiento de la dotación municipal en el período analizado se debe principalmente a movimientos combinados de traspasos de personal desde la contrata a la planta y a la vez desde honorarios a la contrata. Estos movimientos, muy probablemente, son el resultado de la aplicación de la ley N° 20.922 que, entre otros efectos, ha provocado que la razón planta / contrata pase de 1,63 en 2017 a 1,77 en 2021. A lo anterior, se añade un importante incremento del empleo a honorarios que se ubica por sobre los 75.000 individuos en 2021.

Notamos que la participación relativa de cada una de las calidades jurídicas de empleo en el personal disponible a nivel municipal no experimenta alteraciones significativas entre 2017 y 2021 (gráficos 9 y 10). El cambio más importante se aprecia en los servidores de planta que aumentan su participación en 3,5 puntos porcentuales, efecto directo de la aplicación de la ley N° 20.922, pero por debajo de lo esperado con dicha legislación.

Gráfico 9
Distribución porcentual por categoría de empleo 2017 y 2021

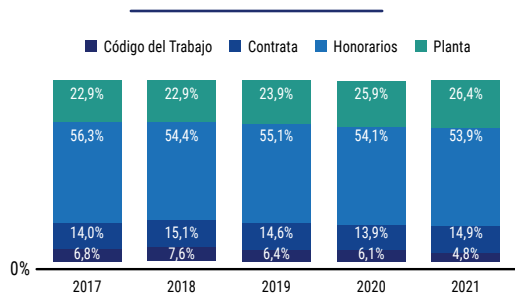


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Las facultades entregadas a los alcaldes no parecen haber tenido el efecto previsto por la política pública para mejorar la calidad del empleo a nivel municipal. La alta incidencia de los honorarios —en torno al 55 % del total del empleo a lo largo del período y con más de 70.000 personas en promedio cada año— pone a los municipios ante un escenario complejo de nuevas presiones laborales para incrementar el empleo a contrata y de planta. Esto, entre otros factores, debido a los dictámenes de la Contraloría General sobre regulación de las contrataciones a honorarios y cómo proceder para sus renovaciones, que instruyeron el traspaso a la contrata cuando los trabajadores a honorarios cumplen funciones habituales y necesarias para la marcha del servicio⁷.

⁷ En el caso particular de los municipios, se excluyen del nuevo criterio «las prestaciones de servicios en programas comunitarios, que comprenden la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios para la prestación de servicios ocasionales o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad» (dictamen N° E216667, 2022).

Gráfico 10
Personal municipal por calidad jurídica (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

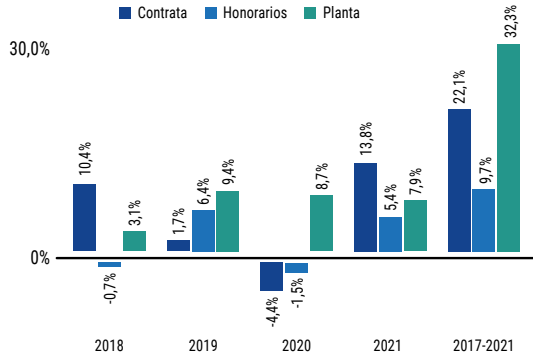
3.4. Todas las categorías de empleo del personal municipal aumentan entre 2017 y 2021

Vimos en la sección precedente que todas las categorías de empleo aumentaron en el período 2017-2021, a excepción de la de Código del Trabajo, como lo muestra la tabla 9. Sin embargo, el comportamiento cada año de estas categorías, con la excepción de la de planta, sigue trayectorias disímiles (gráfico 11). En 2018 comparado con 2017, las variaciones son positivas para el personal de planta y a contrata y negativa para los contratados a honorarios, lo que es consistente con el objetivo que persigue la aplicación de la ley N° 20.922, de ampliar las dotaciones, profesionalizarlas y reducir los empleos precarios.

En 2019 las variaciones mantienen la misma tendencia del año anterior a excepción de los honorarios que retoman una tendencia alcista. En 2020 solo se expanden las plantas y se contraen las otras dos categorías, pudiendo ser en este año donde se materializan masivamente las nuevas estructuras de planta de personal propuestas por los alcaldes.

Al año siguiente, el COVID-19 trajo períodos prolongados de confinamiento y probablemente por esta razón, los datos muestran un comportamiento que desborda el marco de análisis utilizado hasta aquí. En este momento peculiar, es improbable que las variaciones positivas en todas las calidades jurídicas de empleo obedeciesen al imperativo de cubrir nuevas necesidades de la ciudadanía en el ámbito local, particularmente porque muchas de las funciones municipales se prestaron de forma telemática. Seguramente dicho aumento se produjo por la decisión de las autoridades de mejorar las remuneraciones de funcionarios que habían experimentado una merma en sus ingresos —ejemplo: no pago de horas extraordinarias— producto de la pandemia y crear nuevas plazas de trabajo para quienes habían perdido sus empleos.

Gráfico 11
Variación (%) por categoría de empleo municipal (honorarios, contrata y planta)
2017-2021 (cada año y total)

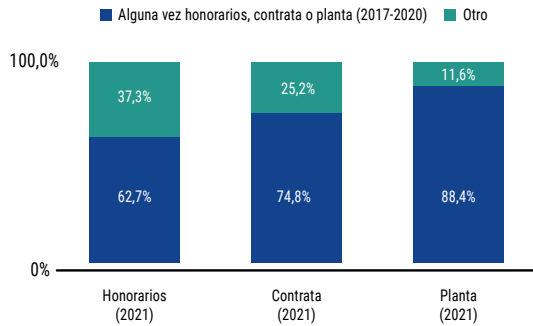


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Mediante los datos disponibles, fue posible rastrear la trayectoria en las tres categorías de empleo de la mayoría de los funcionarios y, en particular, los movimientos que tuvieron durante el período. El gráfico 12 muestra al personal municipal disponible en 2021, ordenado en columnas que representan las calidades jurídicas de honorarios, contrata y planta. Cada una de ellas se divide en dos:

- 1) La agrupación que corresponde a quienes, entre los años 2017 y 2020, estuvieron contratados en alguna de las tres calidades jurídicas.
- 2) La agrupación «otro» que incluye a:
 - a) los contratados por primera vez en 2021;
 - b) los individuos que, entre 2017 y 2020, no fueron empleados municipales; o
 - c) sujetos que, pese a haber participado en algún empleo municipal, no se lograron contabilizar correctamente, debido a inconsistencias y errores de registro que no fue posible subsanar.

En el caso particular de los servidores de planta de 2021, el 88,4 % ya formaba parte del empleo municipal en alguna calidad jurídica entre 2017 y 2020, y solo un 11,6 % puede corresponder a alguna de las hipótesis de la agrupación «otro».

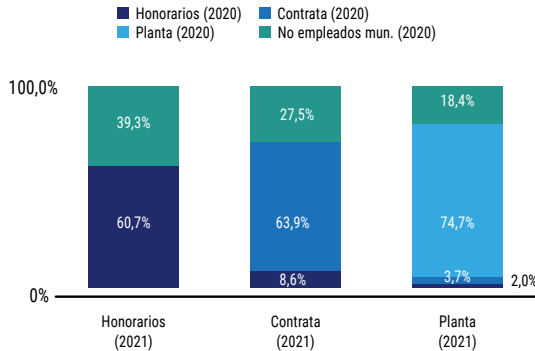
Gráfico 12

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Otro ejercicio interesante fue comparar los resultados del gráfico 12, pero con respecto a la participación de los individuos en algún empleo municipal el año anterior, es decir, analizamos la composición de cada categoría de empleo en 2021 en función del tipo de empleo que tenían los sujetos en 2020 y esto es lo que se representa en el gráfico 13.

Gráfico 13

Variación en personal municipal y resto del gobierno central



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Partamos por los honorarios que en 2021 estaban compuestos en un 60,7 % por aquellos que ejercían en esa calidad en 2020. De acuerdo con el gráfico anterior, la participación de quienes habían laborado a honorarios entre 2017 y 2020 en los honorarios de 2021 fue de 62,7 %. Con esto se puede inferir que la mayoría de los honorarios de 2021 proviene del año 2020, que un 2 % no habría trabajado a honorarios en 2020, pero tuvo un empleo municipal en uno o más períodos entre 2017 y 2019⁸. Resta un 37,3 % de los honorarios de 2021 que no están en la base

8 No hay repetición de individuos en este ejercicio, por ejemplo, alguien que trabaja en 2020 no se considera en el grupo de sujetos que solo han trabajado entre uno o más años entre 2017 y 2019.

de datos entre 2017 y 2020, y por consiguiente, la mayoría de esas personas deben haber sido contratadas recién a partir de 2021.

Sigamos con el empleo a contrata en 2021. Un 63,9 % proviene de la contrata de 2020, 8,6 % son honorarios traspasados de 2020 y en torno a una cuarta parte –entre 25,2 % y 27,5 %– podrían ser contrata nuevas, personas que tuvieron empleos municipales anteriores a 2017 o bien los datos corresponden a errores en los registros, lo que reafirma la necesidad de cuidar la calidad de los datos que ingresan los municipios y que valida después la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

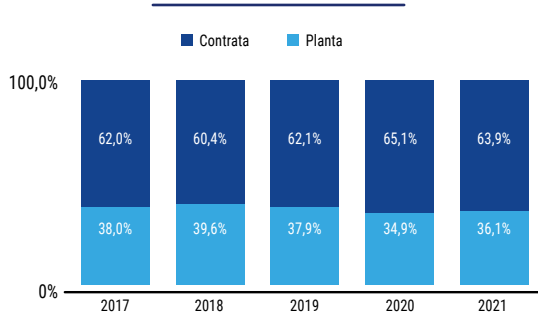
Por último, veamos la evolución de los funcionarios de planta. Un 74,7 % de ellos estaba en la planta en 2020 y un 6,9 % se compone de individuos que el año anterior trabajaron a honorarios o a contrata. El gráfico 13 muestra también que un 18,4 % son sujetos que no ejercieron un cargo municipal en 2020, pero al considerar los datos del gráfico 11 se podría inferir que un 6,8 % –diferencia entre 18,4 % y 11,6 %– tuvo un empleo en esas instituciones entre 2017 y 2019. El 11,6 % restante puede corresponder a funcionarios nuevos que ingresaron a la planta, servidores a contrata y a honorarios anteriores a 2017, los que sí se desempeñaron entre 2017 y 2019 en alguna ocupación municipal, pero cuyos datos fueron ingresados con errores de redacción no rastreables ni arreglables en la base de datos analizada, lo que nos devuelve a reiterar la importancia de realizar registros fidedignos para un adecuado seguimiento.

Lo que acabamos de analizar confirma que, entre 2017 y 2021, todas las categorías de empleo aumentaron, a excepción del Código del Trabajo. Asimismo, cada año hubo personal traspasado desde honorarios a contrata y de ambas categorías a la planta. Es así como en el período se traspasaron anualmente a la planta a lo menos un 7,4 % de honorarios y contrata que provenían del año anterior. Con esto, en la planta de 2021 se acumula un 29,7 % de individuos que pertenecieron a la contrata y estuvieron a honorarios en alguno de los cuatro años previos.

3.5. Entre 2020 y 2021 el 65 % de la dotación de personal en los municipios pertenece a la planta, comparado con el 29 % en la dotación del resto del gobierno central

Más del 60 % de la dotación municipal pertenece a la planta y, entre 2020 y 2021, se empuja hasta un 65 % (gráfico 14), lo que contrasta con la composición de la dotación del resto del gobierno central, donde menos del 30 % pertenece a la planta y algo más del 70 % a la contrata.

Gráfico 14
Dotación municipal por calidad jurídica (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.6. El estamento profesional aumenta su peso relativo respecto de los estamentos de administrativos y auxiliares

El estamento profesional aumentó considerablemente su participación en las municipalidades entre 2017 y 2021, pasando de 6.936 a 9.911 personas, lo que representa un 43 % de aumento (tabla 10). Con esto, la categoría profesional pasa de un 15,4 % en 2017 a un 18,5 % en 2021 (gráfico 15).

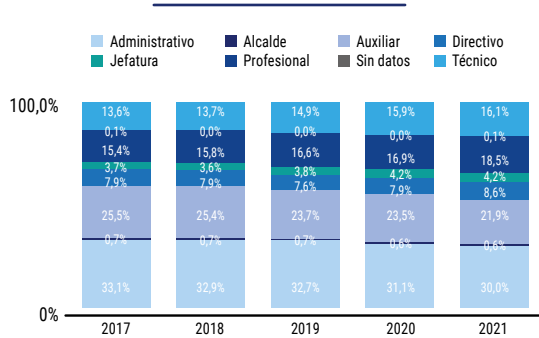
En contraste, en el mismo período, los trabajadores de los estamentos administrativos y de auxiliares disminuyen su representación. En el caso de los administrativos, pese a registrar un incremento en términos absolutos, su participación baja de 33,1 % a 30 %; mientras que los auxiliares descienden de 25,5 % a 21,9 %; por su parte, el escalafón técnico pasa de 13,6 % a 16,1 %; y finalmente, los niveles de jefaturas y directivos registran en conjunto un crecimiento de 1 punto porcentual, equivalente a 1 directivo adicional por cada 100 funcionarios entre 2017 y 2021.

Tabla 10
Personal municipal disponible por estamento

Estamento	2017	2018	2019	2020	2021
Alcalde y jefatura	2.000	2.045	2.246	2.552	2.806
Directivo	3.574	3.764	3.866	4.150	4.972
Profesional	6.936	7.534	8.429	8.911	10.747
Técnico	6.152	6.567	7.589	8.364	9.337
Administrativo	14.945	15.742	16.652	16.386	17.396
Auxiliar	11.514	12.163	12.060	12.384	12.742
Otros	2	0	0	0	0
Sin datos	42	12	18	19	75
Total	45.165	47.827	50.860	52.766	58.075

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gráfico 15
Dotación municipal por estamento (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.7. La profesionalización de las funciones municipales aumentó en forma moderada entre 2017 y 2021 y sigue siendo mucho menor a la del gobierno central

Durante todo el período 2017-2021, los estamentos directivo, profesional y técnico son los únicos que aumentan su participación en la distribución de la plantilla municipal. De acuerdo con el gráfico 15:

- el estamento directivo amplió su presencia en 0,5 puntos porcentuales, para llegar al 8,6 % en 2021;
- el profesional creció en 3,1 puntos porcentuales, llegando a un 18,5 % de la dotación; y
- el de técnicos sube en 2,5 puntos porcentuales para ubicarse al final del período en 16,1 %.

En paralelo, la presencia de los estamentos de administrativos y auxiliares disminuye en torno a 3 puntos porcentuales; sin embargo, estos escalafones siguen representando más del 50 % de la dotación. Esto contrasta fuertemente con la evolución en el gobierno central, donde en 2020 el personal afecto a la escala única de sueldos clasificado por estamento coloca a los profesionales en el primer lugar con un 39,3 % de la dotación, seguido por los técnicos con un 34,8 %; en cambio, administrativos y auxiliares en conjunto no superan el 25 % (Dirección de Presupuestos, 2020).

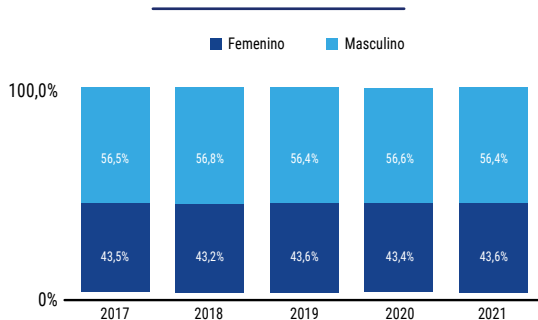
La tendencia hacia una mayor profesionalización del sector municipal, que se observa a través de lo descrito más arriba, tiene su explicación en las reglas que han podido aplicar los alcaldes para fijar o modificar las plantas municipales. En particular, para el aumento del número total de cargos en la planta, a lo menos un 75 % de los nuevos cargos creados debe requerir título profesional o técnico (ley N° 18.695, artículo 49 bis, N° 4).

3.8. Las mujeres representan el 43,5 % del personal municipal, pero su participación es mayoritaria en los estamentos profesional, técnico y administrativo

Entre 2017 y 2021, las mujeres mantuvieron una porción sobre el total del empleo municipal prácticamente sin variaciones de 43,5 %, tal como se desprende del gráfico 16. Sin embargo, al analizar la dotación por estamentos y por sexo, se detecta que, en 2021, las mujeres siguen siendo mayoría entre los profesionales, técnicos y administrativos –con participaciones de 51,5 %, 58 % y 54,6 %, respectivamente–. La mayor presencia de mujeres en estos estamentos se observa desde 2017 a 2021, según lo muestra el gráfico 17.

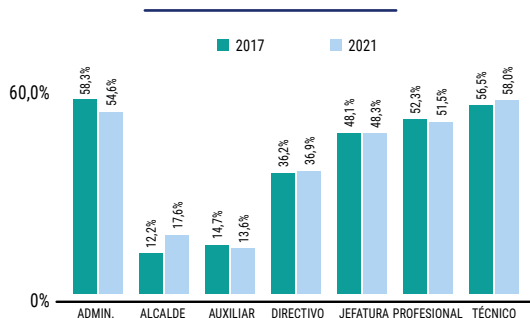
Sin embargo, los hombres siguen teniendo un mayor peso relativo en la dotación municipal a nivel agregado, lo que se debe a la gran cantidad de varones auxiliares que, en 2021, totalizan 10.186 y son 6,4 veces más numerosos que las mujeres de ese escalafón.

Gráfico 16
Dotación municipal por sexo (composición porcentual)
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gráfico 17
Porcentaje de mujeres por estamento
2017-2021

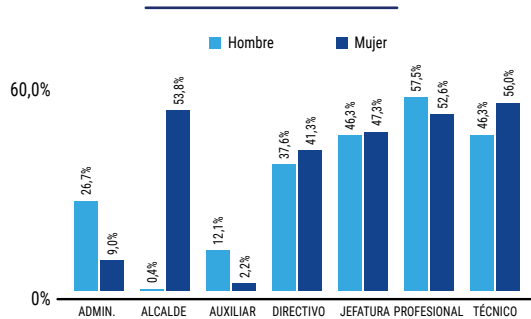


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.9. Las mujeres ocupan el 40 % de los cargos de jefaturas y directivos en los municipios

En las elecciones municipales de 2021, se eligió un 53,8 % más de mujeres que en las de 2016. Entre los años 2017 y 2021, la participación de mujeres también aumentó en las jefaturas y empleos directivos en 35,5 % y 30,2 %, respectivamente. Con todo, el ingreso de más mujeres a estos puestos no se ha traducido en una mayor presencia relativa, la que se mantiene en torno al 40 %. Esto se debe a que los cargos de jefaturas y directivos se incrementaron en el mismo período tanto para hombres como para mujeres, tal como se observa en el gráfico 18. En los demás estamentos, la variación más significativa en favor de las mujeres se observa en el escalafón de técnicos +56 % y 10 puntos porcentuales superior al de los hombres—.

Gráfico 18
Variación porcentual de mujeres por estamento
2017-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

4. Principales tendencias del gasto en personal y del empleo municipal

- 1) El gasto municipal representa en promedio un 3,8 % del producto interno bruto entre 2016 y 2020 y su participación en el gasto del gobierno general total se mantiene en torno a 15 % para el período.
- 2) El gasto en personal municipal aumentó más del doble que el gasto municipal total entre 2016 y 2020, con un crecimiento anual promedio de 4,9 %, y su participación en el gasto total es 5 puntos porcentuales mayor que en el gobierno central –27 % contra 22 % respectivamente–.
- 3) A lo largo del período analizado, más de $\frac{2}{3}$ del gasto en personal de los municipios se concentra en la planta y la contrata. Asimismo, la participación del gasto en servidores de planta se ha mantenido estable en torno al 50 %.
- 4) Tomando los años 2016 y 2020 como referencia, se observa que todos los municipios tienen un gasto en personal menor al 42 % de los ingresos propios que percibieron el año anterior, que es el nuevo techo de gasto que se autorizó por ley a partir de 2016. Por tratarse de una alta proporción del gasto total, es recomendable un análisis exhaustivo de los estados financieros de los municipios para verificar el cumplimiento de esta disposición con la finalidad de prevenir un gasto excesivo en personal, lo que limitaría las capacidades municipales para asegurar la entrega de bienes y servicios públicos.
- 5) Entre los años 2016 y 2020, la mayoría de los municipios cumple con la exigencia de que los empleos a contrata no superen el 40 % del gasto de las remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, existen diferencias importantes entre regiones y al interior de estas sobre la proporción del gasto de la planta correspondiente a la contrata.
- 6) Más de $\frac{3}{5}$ partes de los servidores disponibles de las municipalidades no forman parte de la dotación –Código del Trabajo y honorarios–. Los honorarios representan más del 55 % del total y superan anualmente los 70.000 individuos, el doble del personal perteneciente a la planta.
- 7) Previsiblemente en los próximos años, se observará un crecimiento de los funcionarios a contrata, debido a la obligación de los municipios de dar cumplimiento, entre otras disposiciones, a los dictámenes de la Contraloría de reservar la contratación a honorarios para los servicios de naturaleza especializada u ocasional. Aunque el personal contratado con cargo a los programas comunitarios o en labores ajenas a la gestión administrativa interna de las municipalidades quede excluido de esta obligación, existe suficiente evidencia de trabajadores a honorarios desempeñando por años labores permanentes en la gestión municipal.

- 8) Entre 2017 y 2021, la dotación de personal a nivel municipal ha crecido tres veces más rápido que la del gobierno central y el 65 % de la dotación de los municipios pertenece a la planta, comparada con solo el 29 % de la dotación equivalente en el nivel central.
- 9) El estamento de planta es el que más incrementa su participación —+3,4 puntos porcentuales— entre 2017 y 2021. Todas las categorías de empleo aumentaron en efectivos, a excepción del Código del Trabajo; cada año hubo traspasos desde honorarios a contrata y de ambas categorías a la planta. En el mismo período se traspasaron a la planta cada año a lo menos un 7,4 % de trabajadores a honorarios y a contrata lo que se traduce en que, en 2021, un 29,7 % de la planta son individuos que pertenecieron a la contrata y estuvieron a honorarios dentro de los cuatro años previos.
- 10) El estamento profesional aumenta su peso relativo en los municipios en comparación al de los administrativos y auxiliares.
- 11) La profesionalización de las funciones municipales aumentó en forma moderada entre 2017 y 2021, pero sigue siendo mucho menor a la del gobierno central.
- 12) Las mujeres representan el 43 % del personal municipal y su participación es mayoritaria en los estamentos profesional, técnico y administrativo. A pesar del aumento en términos absolutos entre 2017 y 2021, no superan el 40 % de los cargos de jefaturas y directivos en los municipios del país.

Referencias

- **Contraloría General de la República. (s.f.).** *Siaper. Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado.* <http://siaper.contraloria.cl/contenido/>
- **Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2021).** *Estadísticas de finanzas públicas 2011-2020.* https://www.dipres.gob.cl/598/articles-226540_doc_pdf.pdf
- **Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2022).** *Informe del empleo público 2020.* https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266176_doc_pdf.pdf
- **Riquelme Contreras, L.; Gamboni, C.; Labarca Conejeros, C.; Parada Arias, J.; Pérez Acevedo, J. & Ramírez Órdenes, F. J. (2021).** *Descentralización fiscal en Chile: aspectos presupuestarios de gobiernos regionales y municipales.* DIPRES. Ministerio de Hacienda.

- **Sistema Nacional de Información Municipal [Sinim].** (2021). www.sinim.gov.cl

Normativa

- **Ley N° 18.883,** *aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de diciembre de 1989. <https://bcn.cl/32pz7>
- **Ley N° 21.493,** *modifica el régimen de los reglamentos que fijen o modifiquen las plantas de personal municipal.* Diario Oficial de la República de Chile, 4 de octubre de 2022. <https://bcn.cl/36qpz>.
- **Ley N° 20.922,** *modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.* Diario Oficial de la República de Chile, 25 de mayo de 2016. <http://bcn.cl/2cudy>
- **Ministerio del Interior (2006).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 2006. <https://bcn.cl/2f796>

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, dictámenes:

- N° E173171 (2022). <https://bit.ly/3sLavLm>
- N° E216667 (2022). <https://bit.ly/3zvxxtx>