



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL A HONORARIOS:
CARACTERIZACIÓN DE FUNCIONARIOS Y APROXIMACIONES PARA UNA
DISCUSIÓN EN TORNO A UNA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN LABORAL
EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY 20.922**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

JUAN ANTONIO RUBILAR GONZÁLEZ

PROFESOR GUÍA:

MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

ARIEL RAMÍREZ ORREGO

JERKO JURETIC DIAZ

SANTIAGO DE CHILE

2016

ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL A HONORARIOS: CARACTERIZACIÓN DE FUNCIONARIOS Y APROXIMACIONES PARA UNA DISCUSIÓN EN TORNO A UNA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN LABORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY 20.922

Resumen

La importancia que tiene la gestión de los recursos humanos al interior de las organizaciones es una idea que genera un consenso transversal. Esta idea ha permeado, como era de esperar, también en la esfera de la administración pública, donde en las últimas décadas se ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar desde una burocracia estática hacia ideas y modelos que se adapten de mejor forma a entornos cambiantes y diversos. Los municipios, que constituyen un tipo particular de organización dentro de la administración pública, no escapan a esta necesidad, siendo cada vez más imperativo que se reflexione en torno a la gestión del recurso humano en los denominados gobiernos locales.

Los municipios chilenos sin embargo se han mantenido al margen de esta tendencia mundial, modernizándose en varios aspectos pero dejando rezagada, por razones estructurales pero también operativas, la internalización de modelos de gestión del recurso humano.

Este estudio, de carácter exploratorio-descriptivo, busca dar cuenta de las actuales condiciones en que el conjunto de los municipios chilenos dota su estructura de personal, concentrándose en un tipo particular de vínculo laboral denominado contratación a honorarios. Esta forma de empleo diseñada para otorgar cierto margen de flexibilidad a la hora de ejecutar tareas de carácter ocasional y no habitual, en la práctica se ha convertido en la principal forma de contratación en los municipios del país (para el año 2015 representa el 56% de la fuerza laboral municipal), aun cuando no ofrece estándares mínimos de estabilidad laboral, seguridad jurídica y/o equilibrio en la relación empleado/empleador.

Lo anterior, según se pudo concluir, genera riesgos no sólo para el sistema de administración municipal, asociados entre otros al bajo control de la gestión y el clientelismo político, sino también para las personas contratadas a honorarios, asociados entre otros a la ausencia de seguros laborales y la incertidumbre previsional.

Se aporta además una caracterización a nivel exploratorio de los funcionarios contratados bajo esta modalidad, encontrando altos niveles de motivación y satisfacción laboral, como también altos niveles de capital humano, lo que puede constituir un insumo relevante a la hora de diseñar un sistema o política de recursos humanos al interior de la organización municipal.

Finalmente, este estudio busca contribuir a la discusión en torno a una política de normalización laboral, que mejore no sólo las condiciones de los trabajadores a honorarios sino que permita, a partir de la gestión del personal municipal, mejorar la calidad del conjunto del sistema.

Dedicatoria

A mi familia, Nelda, Aníbal, Raúl, Rosita, Natalia, Santiago, Antonia, Vicente y Amalia... y muy especialmente a Anita y Elisa...

A mis amigos, a los de antes y a los que conocí en mi periplo por la capital...

A ellos y a la memoria de mi padre...

Tabla de Contenido

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA MUNICIPALIDAD COMO SISTEMA ORGANIZACIONAL	4
1.1. Las municipalidades chilenas: algunas cifras	6
2. LAS PERSONAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL DESEMPEÑO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	9
2.1. La motivación de servicio público y el capital humano	12
2.2. La gestión del recurso humano al interior de las organizaciones públicas	15
3. LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL EN GENERAL Y LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS EN PARTICULAR	18
3.1. La estructura del personal municipal en Chile	18
3.2. La contratación a honorarios en números	26
4. CONFIGURACIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL DE LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS Y LA NUEVA LEGISLACIÓN DE DOTACIÓN DE PLANTAS MUNICIPALES	31
4.1. La nueva Ley 20.922 (26/05/2016)	33
5. CARACTERIZACIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES A HONORARIOS: UNA ENCUESTA EXPLORATORIA	36
5.1. Aspectos generales	37
5.2. El capital humano en los funcionarios municipales a honorarios	38
5.3. Motivación de servicio público, satisfacción laboral y comportamiento cívico organizacional en los funcionarios municipales a honorarios	39
5.4. Expectativas de los funcionarios municipales a honorarios	42
5.5. Análisis bivariado	43
5.6. Hacia un perfil del funcionario a honorarios en los municipios chilenos	44
6. CONCLUSIÓN: APROXIMACIONES PARA LA DISCUSIÓN EN TORNO A UNA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN LABORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY 20.922	46
6.1. La contratación a honorarios: un “problema funcional”	47
6.2. Los riesgos asociados	48
6.3. Oportunidades asociadas a las características de los funcionarios a honorarios y a la nueva ley 20.922	50

6.4. Elementos de discusión en torno a una política de normalización laboral	52
7. BIBLIOGRAFÍA	55
ANEXO A: ENCUESTA FUNCIONARIOS MUNICIPALES A HONORARIOS	58

Índice de Tablas

	Pág.
Tabla n° 1: Dimensiones y proposiciones de la motivación de servicio público	13
Tabla n° 2: Variables de control	37
Tabla n° 3: Departamento o área de desempeño ordenado por peso relativo	38
Tabla n° 4: Nivel educativo ordenado por peso relativo	38
Tabla n° 5: Motivación de servicio público	40
Tabla n° 6: Satisfacción laboral	41
Tabla n° 7: Conducta cívica organizacional	41
Tabla n° 8: Percepción de estabilidad laboral	42
Tabla n° 9: Estadístico Rho de Spearman	43

Índice de Gráficos

	Pág.
Gráfico n° 1: Clasificación de municipios según tipología SUBDERE	6
Gráfico n° 2: Ingreso y gasto promedio municipal, serie 2001-2015	7
Gráfica n° 3: Esquema de análisis de factores que influyen en el desempeño individual	15
Gráfico n° 4: Estructura de personal municipal (a)	20
Gráfico n° 5: Estructura de personal municipal (b)	21
Gráfico n° 6: Estructura de personal municipal (c)	26
Gráfico n° 7: N° de honorarios sobre plata y contrata año 2014 por clasificación SUBDERE	28
Gráfico n° 8: Evolución de la contratación municipal a honorarios, serie 2010-2015	29
Gráfico n° 9: Años de desempeño en el municipio actual	39
Gráfico n° 10: Percepción de posibilidad de cambio de régimen laboral	43
Gráfica n° 11: Esquema de riesgos asociados a la contratación municipal a honorarios	50
Gráfica n° 12: Esquema de análisis de factores que influyen en el desempeño individual aplicado a los funcionarios municipales a honorarios	51

INTRODUCCIÓN

Los municipios chilenos, ya sea por diseño o por devenir histórico (costumbre), están orientados “al hacer”. Se exige de ellos, tanto por parte de la comunidad local como por parte del gobierno central, que sean especialmente operativos y eficaces en las tareas demandadas y encomendadas, a tal punto que se deja poco o nulo espacio para que reflexionen respecto de su propio hacer, respecto a la forma en que hacen lo que hacen.

Sólo si se acepta este argumento es posible entender que una modalidad de contratación pensada para dar ciertos márgenes de flexibilidad en el desarrollo de las labores municipales no habituales y ocasionales, haya terminado por convertirse en la principal forma de contratación de los municipios del país, llegando el año 2015 a representar el 56% del personal municipal.

El tema de la contratación a honorarios en la administración pública (tanto en los municipios como en el gobierno central) hasta hace algunos años permanecía invisibilizado. Para el caso particular de los municipios la mayor parte de esta contratación, hasta antes del año 2008, se consideraba como gasto operacional aun cuando parte importante de este gasto fuera destinado al pago de personal. Al amparo de carencias sistémicas de este tipo la cantidad de trabajadores a honorarios fue creciendo de manera silenciosa pero sistemática.

Dado que lo propio de este tipo de contratación, desde el punto de vista legal, es el cumplimiento de tareas no habituales y ocasionales, es una modalidad que carece de los requisitos de un empleo de carácter estable, no otorgando a quienes se desempeñan bajo su alero la condición de funcionarios públicos sino que los ubica en la categoría de prestadores de servicios. En este sentido no les es aplicable el estatuto administrativo, reservado sólo para funcionarios, pero tampoco se les aplica el Código del Trabajo puesto que en teoría no existe una relación de subordinación ni de dependencia. Este tipo de contratación se regula entonces por las normas generales del derecho contenidas en el Código Civil y correspondería a un acuerdo entre partes (municipio y funcionario), cuya relación se regula por lo estipulado en el contrato.

No obstante lo anterior, en la práctica la gran mayoría de los trabajadores a honorarios municipales no sólo mantiene una relación de dependencia y subordinación con su respectivo municipio, sino que además desempeñan tareas de carácter habitual renovando año tras año su contrato de trabajo.

A partir de esta constatación, surgen cuestionamientos importantes no sólo respecto a la legalidad de esta modalidad de contratación en la forma en que se ha venido dando, sino también y principalmente respecto a los efectos que ello tiene para el desempeño y la gestión dentro la organización municipal. El presente estudio busca aportar elementos de discusión precisamente en este último ámbito, respondiendo a preguntas tales como ¿qué elementos estructurales hacen posible que la contratación a honorarios emerja como problemática?, ¿cuál es la cantidad de personal contratado bajo esta modalidad?, ¿cuáles son sus características? y finalmente ¿cuáles son los riesgos asociados a esta forma de contratación, tanto para los sistemas municipales como los funcionarios a honorarios?.

La relevancia de responder a estas preguntas viene dada por la imperiosa necesidad de repensar el sistema gestión de personal al interior de los municipios, con la mirada puesta en mejorar la prestación de servicios a la comunidad a través del incremento en la calidad del personal que los genera, lo que sólo es posible si se mejoran las condiciones del empleo municipal.

El objetivo general de este estudio fue analizar la contratación municipal a honorarios en el marco de la nueva ley 20.922, fijándose como objetivos específicos: 1) establecer el número de trabajadores municipales contratados bajo esta modalidad; 2) identificar los riesgos y oportunidades asociados a este tipo de contratación; y de manera exploratoria 3) identificar las características de los trabajadores a honorarios en los municipios del país.

Para la consecución de estos objetivos el estudio se enmarcó en una lógica exploratoria-descriptiva, utilizando técnicas de recolección de información primarias y secundarias. Respecto de las técnicas de recolección primarias se utilizó un cuestionario tipo encuesta aplicado de forma virtual por las posibilidades que ésta modalidad ofrecía de poder llegar a una gran cantidad de trabajadores a honorarios de diversos municipios a lo largo del país; por su parte las técnicas de recolección secundarias consistieron en la revisión y procesamiento de las bases de datos disponibles en el sistema nacional de información municipal, SINIM¹, administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

El cuerpo del estudio se divide en seis apartados, que en conjunto buscan abarcar la mayor cantidad de dimensiones de análisis de la contratación municipal a honorarios en el país. En este sentido el primer apartado, denominado ***La municipalidad como sistema organizacional***, busca entregar el contexto institucional en que este tipo de contratación ocurre; el segundo apartado, denominado ***Las personas como factor determinante en el desempeño de la organización municipal***, busca entregar algunos elementos teóricos que faciliten la comprensión del rol que juegan las personas en el logro de los objetivos organizacionales y cómo la gestión del recurso humano constituye una herramienta para potenciar dicho rol; el tercer apartado, denominado ***La contratación municipal en general y la contratación a honorarios en particular***, presenta el marco jurídico que regula la contratación municipal, presentando además la estructura del personal municipal en Chile y analizando en particular la contratación a honorarios; el cuarto apartado, denominado ***Configuración del escenario actual de la contratación a honorarios y la nueva legislación de dotación de plantas municipales***, profundiza sobre las condiciones estructurales y emergentes que han permitido la consolidación de la contratación a honorarios como principal fuerza laboral de los municipios, e introduce un análisis sobre la nueva legislación en materia de dotación de personal municipal. El apartado cinco denominado ***Caracterización de funcionarios municipales a honorarios: una encuesta exploratoria*** presenta los resultados del levantamiento de datos realizado, entregando información primaria sobre las características de este personal en Chile. Y, finalmente el apartado seis, denominado ***Aproximaciones para la discusión en torno a una política de normalización laboral en el marco de la nueva ley 20.922***, presenta las principales conclusiones elaboradas a partir de los hallazgos y precisiones desarrolladas en los apartados anteriores.

¹ www.sinim.cl

Así, el estudio aporta diversos elementos de análisis sobre la contratación municipal a honorarios, los que ciertamente son susceptibles de profundización y revisión, no agotando en ningún caso la discusión en torno a la temática, sino que, por el contrario, abriendo el espectro para que más personas se sumen a un debate que está en pleno apogeo.

1. LA MUNICIPALIDAD COMO SISTEMA ORGANIZACIONAL

El punto de partida para el análisis de la contratación municipal a honorarios debe ser la descripción del espacio institucional donde ésta ocurre. En este sentido se hace necesario definir conceptualmente cómo se comprenderá la institución municipal; así también, se hace necesario conocer algunos datos de cantidades, presupuestos y tipologías de los municipios chilenos. El presente apartado busca dar una respuesta a ambas necesidades.

Para este estudio, la municipalidad será entendida como un sistema organizacional situado en un entorno territorial sobre el que se sostiene un complejo entramado de estructuras de expectativas (Padilla, 2008). Se entenderá además que parte importante de la capacidad de ejecución de dichos sistemas está determinada por las condiciones y competencias que poseen los funcionarios que en ellos se desempeñan, los que cumplen un rol estratégico no sólo en la provisión de bienes y servicios (González, Lagos, & Zamorano, 2010), sino también en la diferenciación de este tipo de organizaciones con el resto de las organizaciones privadas y gubernamentales (Gordon, Osgood, & Phillips, 2010) Se desprende de lo anterior que cualquier resultado u *output* municipal está directamente relacionado con el tipo de funcionarios que tiene la organización.

Este particular tipo de sistemas organizacionales se caracteriza además por operar en una doble dimensión: una primera dimensión “desde arriba hacia abajo” en que son los encargados de llevar a la práctica decisiones de carácter político-jurídico de nivel estatal transformándolos en bienes y servicios relevantes desde el punto de vista local (Padilla, 2008); y una segunda dimensión “de abajo hacia arriba” en que los municipios, por su cercanía con la sociedad local, tienen las mejores posibilidades para la identificación y levantamiento de demandas colectivas de carácter territorial (Castillo, 2006).

Respecto al concepto de organización propiamente tal, existe cierto consenso en que éstas constituyen una clase particular de sistemas sociales, caracterizados por su capacidad de condicionar la pertenencia de sus miembros, poniendo las condiciones que deben ser cumplidas por quienes quieran ingresar y permanecer en ellas (Rodríguez, 1995), aun cuando la mera agrupación de individuos no constituye una organización, necesitando además una adecuación racional de *medios a fines* en el sentido weberiano del concepto².

Dicha adecuación racional deriva en una estructura organizacional, la que es definida por Mintzberg como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo la coordinación de las mismas (1995, pág. 26) De aquí se desprende que toda estructuración organizacional estará determinada por la forma en que se coordinen las diversas tareas que racionalmente debe desempeñar la organización.

² En el contexto burocrático, la racionalidad implica adecuación de los medios a los fines y esto significa eficiencia, ya que la organización es racional si en ella se escogen los medios más eficientes para la implementación de las metas.

Finalmente, las organizaciones existen en un entorno al que se encuentran adaptadas, de manera tal que se suponen mutuamente: no hay organización sin entorno, ni entorno sin organización (Rodríguez, 1995).

En vista de lo anterior, el uso del concepto de sistema organizacional para referirse a los municipios no sólo es justificado sino además pertinente. Dicho de otro modo, los municipios poseen ciertas características que, desde la perspectiva del observador, permiten identificar un sistema específico con límites definidos que lo distinguen de su entorno (y de otras organizaciones en su entorno), teniendo además una función y operatoria propias.

No obstante, a pesar de ser autónomos en tanto sistemas, los municipios deben su estructura organizacional a una decisión que no les pertenece. Esta decisión proviene de un complejo acoplamiento estructural entre política y derecho, el cual ocurre al interior del complejo que se entiende como Estado de Derecho (Padilla, 2008, pág. 9), y que se manifiesta en un marco normativo que regula estructura, funciones y ciertos aspectos formales de su operatoria. Esto es particularmente claro en los municipios chilenos, los cuales poseen escasos niveles de autonomía en cuanto a determinar, por ejemplo, el régimen de incentivos al interior de la organización.

Esta autonomía dependerá en gran medida de los regímenes políticos de cada país. Donde, por ejemplo, para el caso de los estados federales, es común encontrar gobiernos locales que tienen asegurado niveles importantes de autonomía que el gobierno central no puede alterar unilateralmente; por otra parte, para el caso de los estados unitarios (como Chile) que poseen una estructura de poder piramidal, los grados de autonomía son más reducidos y es el gobierno central quien define tareas y asigna funciones (Políticas Públicas UC, 2007).

Para el caso de los municipios chilenos esta asignación de tareas está radicada en una ley orgánica constitucional cuyo texto original data del 31 de marzo de 1988. En dicha ley se define a las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Según esta ley, son funciones privativas de los municipios la elaboración del plan de desarrollo comunal, PLADECO, la elaboración del plan regulador comunal, la promoción del desarrollo comunitario, la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna, la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización y, por último, el aseo y ornato de la comuna. Así también se establecen ciertas funciones compartidas que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado, entre las cuales se encuentran: la educación y la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, el turismo, el deporte, la urbanización y la vialidad urbana y rural; entre otras.

Para llevar a cabo estas funciones los municipios chilenos cuentan con tres vías de financiamiento, a saber, 1) la recaudación de impuestos de beneficio municipal, entre los cuales el impuesto territorial es el más significativo; 2) la generación de recursos por

medio de cobro de servicios de aseo, patentes comerciales y permisos de circulación; y, 3) las transferencias que los municipios reciben del gobierno central.

Cabe precisar que las transferencias al sector municipal chileno, se enmarcan en la lógica del municipio como un agente del gobierno central (Valdés & Valdivieso, 2009). Es decir, si bien los recursos son administrados a nivel local, estos deben ser utilizados en tareas específicas, que habitualmente escapan a la discrecionalidad del municipio (Letelier, 2002).

1.1. Las municipalidades chilenas: algunas cifras

Actualmente existen en Chile 346³ municipalidades distribuidas en 54 provincias y 15 regiones, estas se caracterizan por ser en extremo diversas, no sólo desde el punto de vista de sus dinámicas organizacionales sino también desde la perspectiva de sus entornos territoriales, lo que dificulta su caracterización.

No obstante, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante SUBDERE), en un esfuerzo por agrupar a los municipios, elaboró una tipología⁴ que los divide en cinco grupos de acuerdo a ciertas características del entorno en que están emplazadas. Esta agrupación se realiza a través de la ponderación obtenida de la interacción de dos ejes de variables, uno demográfico-territorial y el otro socioeconómico y que resulta útil con miras a obtener un panorama general. El siguiente gráfico muestra la distribución de los municipios⁵ en cada uno de estos grupos.

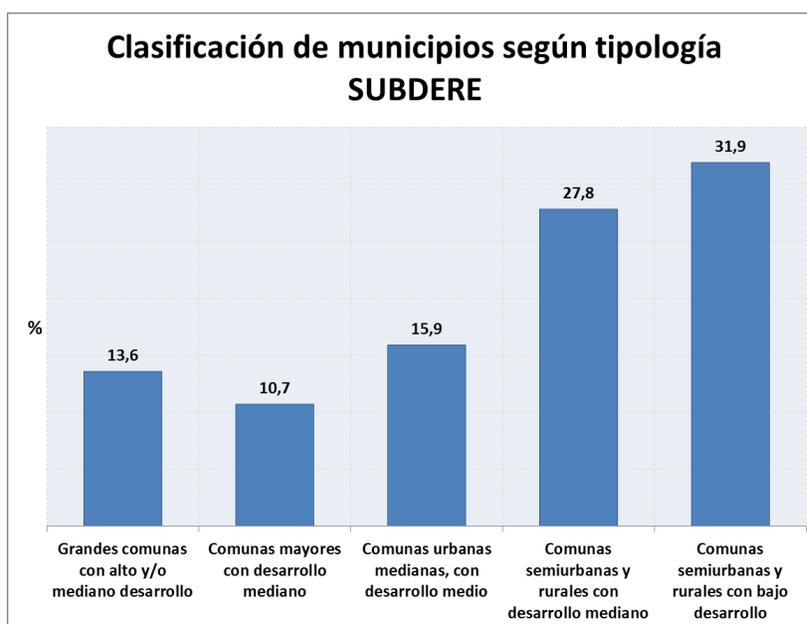


Gráfico n° 1: Clasificación de municipios según tipología SUBDERE
(Fuente: Elaboración propia a partir de decreto N° 115/2012 SUBDERE)

³ Información obtenida del sitio web de la SUBDERE, <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/regiones-provincias-y-comunas-de-chile> consultado el 23/06/2016.

⁴ SUBDERE, Resolución 115 año 2012: Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del fondo de incentivo al mejoramiento de la gestión municipal.

⁵ SUBDERE, Resolución 144 año 2013: Determina grupos de municipalidades de acuerdo a su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el fondo de incentivo al mejoramiento de la gestión municipal.

Se desprende del gráfico N° 1 que la distribución de comunas en las categorías SUBDERE muestra una importante concentración (aprox. 60%) en los dos grupos con una menor ponderación en las variables de los ejes más arriba enunciados. Esto significa que, en general, los municipios responden al perfil de comunas con un tamaño de población relativamente pequeño con una baja densidad poblacional y una alta ruralidad; comunas con un bajo avalúo de sus inmuebles, con bajos y medianos niveles de capital humano sumado a relativamente altos porcentajes de pobreza.

En términos de recursos financieros, los municipios han visto incrementados sus ingresos y gastos de manera sistemática. Según los datos disponibles en SINIM⁶, la evolución para la serie 2001 – 2015 muestra un incremento sostenido de los recursos disponibles, pasando de un gasto promedio de M\$4.501.563 en 2001 a M\$10.975.058 en 2015, lo que implica un incremento del gasto promedio de más de 100% en poco más de una década; este incremento tanto en los ingresos promedios como en los gastos promedios, da cuenta de un aumento de las responsabilidades no sólo en la correcta administración de estos recursos sino también en las nuevas funciones que están asociados a ellos.

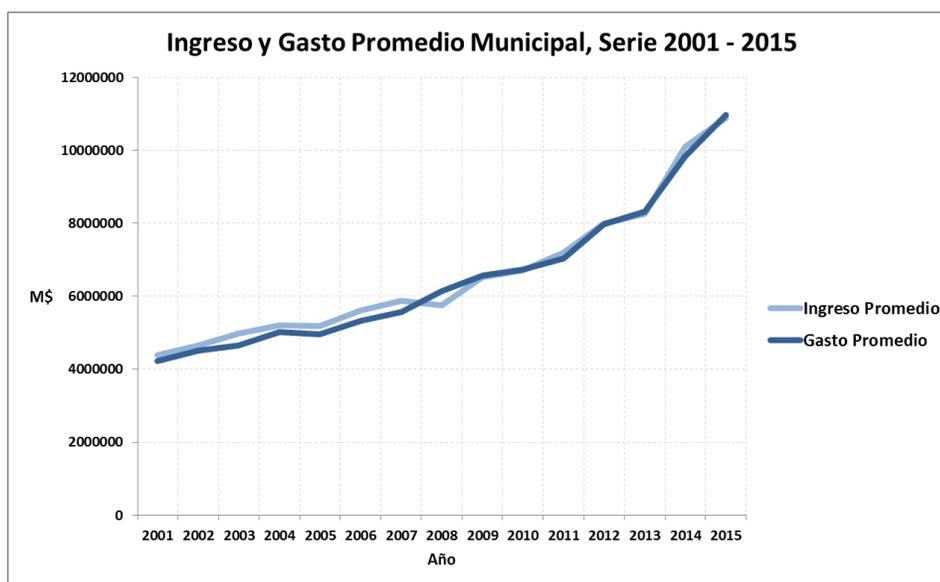


Gráfico n° 2: Ingreso y Gasto Promedio Municipal, Serie 2001-2015
(Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SINIM 2016)⁷

Si bien, como vemos, se conoce el ingreso y el gasto que realizan los municipios en Chile poco se sabe sobre la gestión y la eficiencia de los mismos. Al parecer, tal y como indica Horst (2007) evaluar la gestión que realizan los municipios en Chile no es tarea fácil y ello se debería principalmente a la falta de información que se requiere para hacerlo.

Se destaca en esta línea el estudio desarrollado por Caro (2005) para SUBDERE en que se realiza un ranking de desempeño, basado en la evaluación de situaciones deseadas definidas previamente; y más recientemente el Diagnóstico Nacional sobre la calidad de la gestión municipal, desarrollado por la división de municipalidades de la SUBDERE

⁶ Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) dependiente de la SUBDERE, disponible en http://www.sinim.gov.cl/indicadores/busq_serie.php

⁷ El gráfico considera un promedio de los ingresos totales y un promedio de los gastos devengados para cada año.

(2010). Algunos hallazgos de éste último estudio citado, indican que los ámbitos mejor logrados por los municipios del país son Ingresos Municipales, Liderazgo, Recursos Materiales, y Presupuesto Municipal; los ámbitos con un nivel de logro medio son Competencias de las Personas, Estrategia, Satisfacción de Usuarios y Usuarias, y Comunicación con Usuarios y Usuarias; mientras que los ámbitos con un logro inferior son Procesos de Apoyo para la Prestación de los Servicios Municipales, Bienestar y Seguridad en el Trabajo, Procesos de Prestación de los Servicios Municipales y Capacitación.

2. LAS PERSONAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL DESEMPEÑO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Como es de suponer las organizaciones tienen una racionalidad distinta a la de los individuos que participan en ellas. Factores organizacionales, tales como las reglas o los programas, tratan de ser determinantes en el comportamiento humano dentro de las organizaciones. Así, la organización entrena, adoctrina, convence y castiga o premia a sus miembros para que respondan y actúen de acuerdo a lo esperado. Los individuos, por su parte, tratan de acomodar las reglas y condiciones organizacionales a sus propios intereses y necesidades, generándose así una “pugna” que tiende siempre a un cierto equilibrio inestable que permite que la organización permanezca. El sistema organizacional sólo es viable en algún punto de acomodo de la doble contingencia presente en el contacto entre las reglas y comportamientos (Rodríguez, 1995).

Son varios los autores que relevan la importancia del factor humano en las organizaciones, no sólo como posibilidad de existencia (no podrían haber organizaciones sin personas) sino también como factor determinante de las mismas, tanto como lo son factores financieros, tecnológicos y/o estructurales. Por ejemplo, Quijano (2006) señala que la preparación, integración y compromiso de los recursos humanos en la organización son un factor clave en la consecución de los objetivos estratégicos en cualquier empresa; por su parte Jacobson (2010) señala que cada vez es más aceptado que la gestión de personas al interior de la organización (o la falta de ella) afecta directamente el desempeño de la misma, pudiendo generarse desde allí ventajas competitivas.

En palabras de Rodríguez (1995),

Las relaciones entre el trabajador y la organización en la que se desempeña tienen una importancia crucial. De ellas depende en gran medida el éxito, la eficiencia y productividad de la empresa y –por la otra- el bienestar laboral. Cada trabajador dedica parte importante de su vida a la organización de la que es miembro activo, por lo que su mayor o menor bienestar laboral en ella va a redundar en forma determinante en la calidad de su vida. A esto se agrega que hoy en día se ha puesto de relieve la incidencia que tiene el factor humano en la calidad y productividad del trabajo realizado en las organizaciones (pág. 77)

Diversos estudios han profundizado en las variables personales que operan como factor determinante en el desempeño organizacional. En este sentido, y en función de los objetivos del estudio, interesan específicamente aquellos que versan sobre las personas en las organizaciones de carácter público y/o gubernamental.

Así por ejemplo, un estudio realizado en 366 municipios de Estados Unidos, encuentra que la contratación intensiva y la flexibilidad laboral son variables predictivas de un mejor desempeño, utilizando como *proxy* del rendimiento municipal un ranking asociado a la venta de bonos municipales a privados (Huff, 2011).

Por su parte otro estudio realizado por Gordon, Osgood y Phillips (2010), examina los resultados de una encuesta con funcionarios municipales de Illinois (EEUU) en que buscan determinar la pertinencia de un modelo de satisfacción laboral basado en

variables como el régimen laboral, las funciones desempeñadas y las responsabilidades asignadas a cada tipo de funcionario, así como identificar factores que influyan en la satisfacción global de los empleados municipales. Algunos de los hallazgos más relevantes de este estudio indican que parte importante de la satisfacción laboral de los empleados municipales se asocia a la estabilidad laboral (*safe work environment*) y también a la remuneración (*pay*), por sobre otros aspectos como las oportunidades de capacitación (*training oppotunities*), la edad (*age*) o bien la distribución equitativa de las cargas de trabajo (*evenly distributed workload*).

Así también, un estudio llevado adelante por Bellé (2012), profundiza en la relación entre un tipo particular de motivación, denominada motivación de servicio público (*public service motivation, PSM*), concepto introducido por Perry y Wise (1990), y el rendimiento laboral. Dentro de los hallazgos más relevantes de este estudio está el hecho de que este tipo particular de motivación (*PSM*) estaría a la base de mejores rendimientos en el ámbito laboral público. Consistentemente, otro estudio realizado en el sector público de Corea del Sur (Kim, 2004), indica que la satisfacción con el trabajo, el comportamiento o conducta cívica organizacional⁸ (CCO) y la motivación de servicio público (*PSM*) son variables individuales que afectan significativamente el desempeño de la organización.

En la misma línea, el estudio desarrollado en Suiza por Anderfuhren-Biget y otros (2010) a partir de una encuesta aplicada a 3.754 funcionarios públicos de nivel municipal, indica que la motivación de servicio público (*PSM*) constituye un fuerte predictor de la satisfacción laboral global. Así también, junto a la importancia de este tipo de motivación, se identifican como factores relevantes en cuanto al rendimiento laboral, el reconocimiento de los colegas de trabajo y los superiores y las buenas relaciones entre colegas. Por su parte Stazyk (2012) en un estudio desarrollado con gobiernos locales en Estados Unidos, encuentra que existe relación entre las variables rendimiento asociado al pago y la satisfacción laboral, la que se ve incrementada en aquellos empleados que muestran niveles de motivación de servicio público (*PSM*) más altos.

Posteriormente Giaque y otros (2012), utilizando como objeto de análisis la misma base de datos utilizada por Anderfuhren-Biget y otros (2010), encuentran que la burocracia (*red tape*) es el más importante predictor de resignación (desmotivación) en los funcionarios públicos suizos, indicando que es posible que los funcionarios públicos terminen resignándose a su labor burocrática, precisamente porque la motivación de servicio público (*PSM*) les otorgaría cierto nivel de satisfacción que les permitiría seguir operando en la organización. En palabras de los autores *resigned but satisfied*, en otras palabras, las personas que sienten insatisfacción en el trabajo terminan disminuyendo su nivel de aspiración con el fin de adaptarse a los aspectos negativos de su situación laboral, siendo la presencia de motivación de servicio público el principal factor que facilita esta adaptación.

En otra línea, más cercana al concepto de capital humano, Avellaneda (2008), en su estudio denominado *Municipal performance: Does mayoral quality matter?*, se

⁸ La conducta cívica organizacional (CCO) se ha definido en la literatura como el comportamiento individual que es discrecional, ni directa ni explícitamente reconocido por el sistema de recompensa formal, y que en conjunto promueve el funcionamiento eficiente y eficaz de la organización.

pregunta acerca del efecto que tienen el nivel educativo de los alcaldes sobre el desempeño de los municipios colombianos. Algunos de los hallazgos más relevantes de este estudio apuntan a la comprobación de que el nivel educacional y la experiencia local de los alcaldes son buenos predictores del rendimiento municipal, principalmente en el área de la educación municipal.

A nivel nacional, los escasos estudios que se han desarrollado en esta temática han problematizado la ausencia de una caracterización de los funcionarios municipales. Al respecto Ormeño (2011) indica que la productividad del funcionario municipal ha permanecido en las sombras, debido tanto al problema de medir el producto municipal, como a la poca disponibilidad de datos sobre las características de los funcionarios del sector.

Uno de los primeros estudios sobre las características del personal municipal en Chile es el desarrollado por la empresa PETQUINTA S.A. para SUBDERE (2005), el cual buscaba lograr un conocimiento detallado y sistematizado del perfil del funcionario municipal chileno. Desde el punto de vista metodológico el estudio comprendía el levantamiento de información de 104 municipios de un universo de 343, contemplando la realización de 1.060 encuestas a funcionarios, entrevistas individuales a directivos y encargados de personal, más la realización de grupos de discusión con funcionarios de distintos estamentos de cada uno de los municipios considerados en el estudio.

Dentro de los hallazgos más relevantes destaca la existencia de dos perfiles de funcionarios municipales: uno que hace referencia a funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio y más comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida; mientras que el otro, en contraposición, haría referencia a funcionarios con bajas capacidades, escasa identificación con la comuna y en general desmotivados con su trabajo.

Otro estudio que aborda de manera exploratoria la productividad de los municipios chilenos en función de la composición de su dotación funcionaria, es el desarrollado por González y otros (2010), el cual parte del supuesto que las capacidades de los funcionarios explican la variación en la calidad de los servicios brindados y el desarrollo de las políticas públicas a nivel local. Los objetivos planteados en este estudio buscaban describir la evolución en la composición de la dotación de funcionarios municipales según sus niveles de educación formal, tomando como base la información proporcionada por el SINIM. Así mismo buscaba evaluar las diferencias en el ámbito de la productividad de los municipios, de acuerdo con la composición funcionaria y los resultados obtenidos por los municipios en su gestión.

Dentro de los hallazgos de este estudio, se plantea una relación entre la cantidad de funcionarios municipales profesionales y una gestión más eficaz. Según se indica en su informe “si bien los resultados son iniciales y no permiten conclusiones definitivas, si se constata la hipótesis sobre la incorporación de profesionales y su incidencia en cuanto a la obtención de mayor productividad” (pág. 44).

Finalmente, podemos referir el estudio desarrollado por Ormeño (2011) denominado *Una aproximación empírica al capital humano municipal en Chile*, en el que se busca establecer una relación entre capital humano y un índice de producto municipal. En palabras de su autor, el estudio es un intento por develar algunos hechos básicos en el

capital humano municipal. En particular, en lo referente a la productividad de los funcionarios, este estudio se interesa por observar el efecto sobre el producto municipal de ciertas variables asociadas al capital humano, tales como el número de funcionarios per cápita, el nivel de profesionalización, y la experiencia, entre otras (pág. 111).

Dentro de los hallazgos de este estudio se destaca la precisión respecto a un efecto positivo del número de funcionarios per cápita sobre el desempeño municipal (a mayor cantidad de funcionarios per cápita mejor desempeño), aun cuando esto tendría un efecto de rendimientos marginales decrecientes sobre el producto. Esto es, los funcionarios no pueden crecer en dotación hasta el infinito, pues esto produciría debilidades en el control de la gestión (pág. 132).

Haciendo revista de los estudios presentados, tanto nacionales como internacionales, es posible reconocer dos grupos de variables que emergen como relevantes a la hora de explicar el rol de las personas como factor determinante en las organizaciones: uno de ellos es la motivación y en particular un tipo de motivación asociada al servicio público (*PSM*), mientras que el otro se asocia el concepto de capital humano. En el sub-apartado siguiente se hará una breve reseña de ambos conceptos.

2.1. La motivación de servicio público y el capital humano

A medida que los sistemas organizacionales ganan en complejidad también se van volviendo más complejos los incentivos al interior de los mismos, ya no basta con el mero agradecimiento por el cumplimiento de una tarea (como podría ocurrir en un sistema familiar) si no que se buscan otras bases motivacionales que sean más fácilmente sistematizables y menos personalizadas.

El problema de la motivación organizacional sería más amplio que el sólo motivar a las personas a pertenecer al sistema, aceptando sus condiciones. Si éste fuera el único problema a resolver, se correría el riesgo de contar con un personal poco interesado en el trabajo y que hace lo mínimo, para no ser despedido. En este punto los aportes de la escuela de las relaciones humanas han sido fundamentales al introducir en la teoría organizacional la idea de que el ser humano tiene un complejo entramado de motivaciones que van más allá de la mera retribución monetaria, considerando aspectos de socialización y satisfacción de necesidades en un sentido amplio (Rodríguez, 1995).

Lo anterior aborda la idea de una motivación centrada en las condiciones que la propia organización presenta al individuo y está a la base del concepto de doble contingencia organizacional, en que tanto individuos como organización adecuan sus selecciones coordinándolas. No obstante, los estudios revisados en torno a organizaciones de carácter público apuntan a que existiría una cierta motivación intrínseca de los funcionarios públicos, la que se ha denominado **Motivación de Servicio Público** o *Public Service Motivation (PSM)*.

Los primeros en condensar los elementos que formarían parte de esta teoría fueron James L. Perry y Lois Wise de la Universidad de Indiana en Estados Unidos en un breve *paper* titulado *The motivational bases of public service* (1990). Este artículo buscaba clarificar la naturaleza de la motivación de servicio público e identificar y evaluar el efecto de este tipo de motivación en el desempeño de los empleados públicos. Los autores encuentran en la literatura ocho proposiciones que darían cuenta de la

motivación de servicio público las que a su vez se agruparían en tres dimensiones. Ambas, dimensiones y proposiciones, se presentan en la tabla siguiente.

Dimensiones	Proposiciones
Racional	<ul style="list-style-type: none"> - Participación en el proceso de formulación de políticas - Compromiso con un programa público debido a una identificación personal - La defensa de un interés específico o privado
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> - Deseo por servir el interés público - La lealtad al deber y al gobierno en su conjunto - Equidad social
Afectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso con un programa por verdadera convicción sobre su importancia social - Compromiso con la patria y sus habitantes

Tabla n° 1: Dimensiones y proposiciones de la motivación de servicio público (Perry & Wise, 1990, pág. 370)

La dimensión Racional, implica que una parte importante de la motivación de servicio público (*PSM*) puede estar fundada en una maximización de la utilidad individual, aun cuando versa sobre aspectos que tienen efectos de utilidad pública, como ser parte de un proceso de formulación de “buenas” políticas públicas o bien tener una identificación personal con un programa de gobierno.

Por su parte la dimensión Normativa hace referencia a que parte de la motivación está asociada a un “deber ser” de las cosas, el funcionario en parte está motivado por el deseo de servir al interés público, o bien se siente motivado por la lealtad que debe al gobierno o bien al logro de objetivos superiores como la equidad social. En todos estos casos, lo que motiva al funcionario público es que su posición le permite estar más cerca de lograr ese “deber ser”.

Finalmente, la dimensión Afectiva, apunta a una vinculación de índole personal con un programa, un principio y/o una autoridad que lo conectan a un nivel afectivo con su rol de funcionario público. A diferencia de la dimensión Racional y la Normativa, la dimensión Afectiva pone el acento en el fuero más interno del sujeto.

Resulta claro que la motivación de servicio público (*PSM*) de cada funcionario, ocurre en algún punto de articulación entre estas tres dimensiones, pudiendo incluso manifestarse algunas sin que necesariamente estén presentes las otras.

En lo que respecta al concepto de **Capital Humano**, éste se introduce aquí por su capacidad para explicar cómo las características, las competencias y experiencia de los individuos tienen efectos en la productividad o desempeño de las organizaciones. Si bien lo anterior podría deducirse intuitivamente sin mucha dificultad, los teóricos del capital humano han demostrado a través de la generación modelos econométricos cómo es posible explicar parte de la variabilidad del desempeño organizacional (principalmente empresas) en función de estas variables.

El concepto de capital humano ya se manifestaba en pensadores clásicos, quienes ponían de manifiesto que las cualidades humanas tales como los conocimientos o habilidades de los trabajadores influían en la actividad económica (Falgueras, 2008), sin embargo su desarrollo teórico actual se remonta sólo algunas décadas atrás, anclado en los planteamientos de Theodore Schultz y Gary Becker durante la década del 60.

Becker (1964) en Cardona y otros (2007, pág. 18), define el capital humano como el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos. Por su parte Giménez (2005) indica que es posible dividir el capital humano en “innato” y “adquirido”. El capital humano innato comprende las aptitudes de tipo físico e intelectual afectadas por condiciones de vida como alimentación o salud, por su parte el capital humano adquirido se construye a lo largo de la vida de los individuos y comprende la educación formal, la educación informal y la experiencia acumulada.

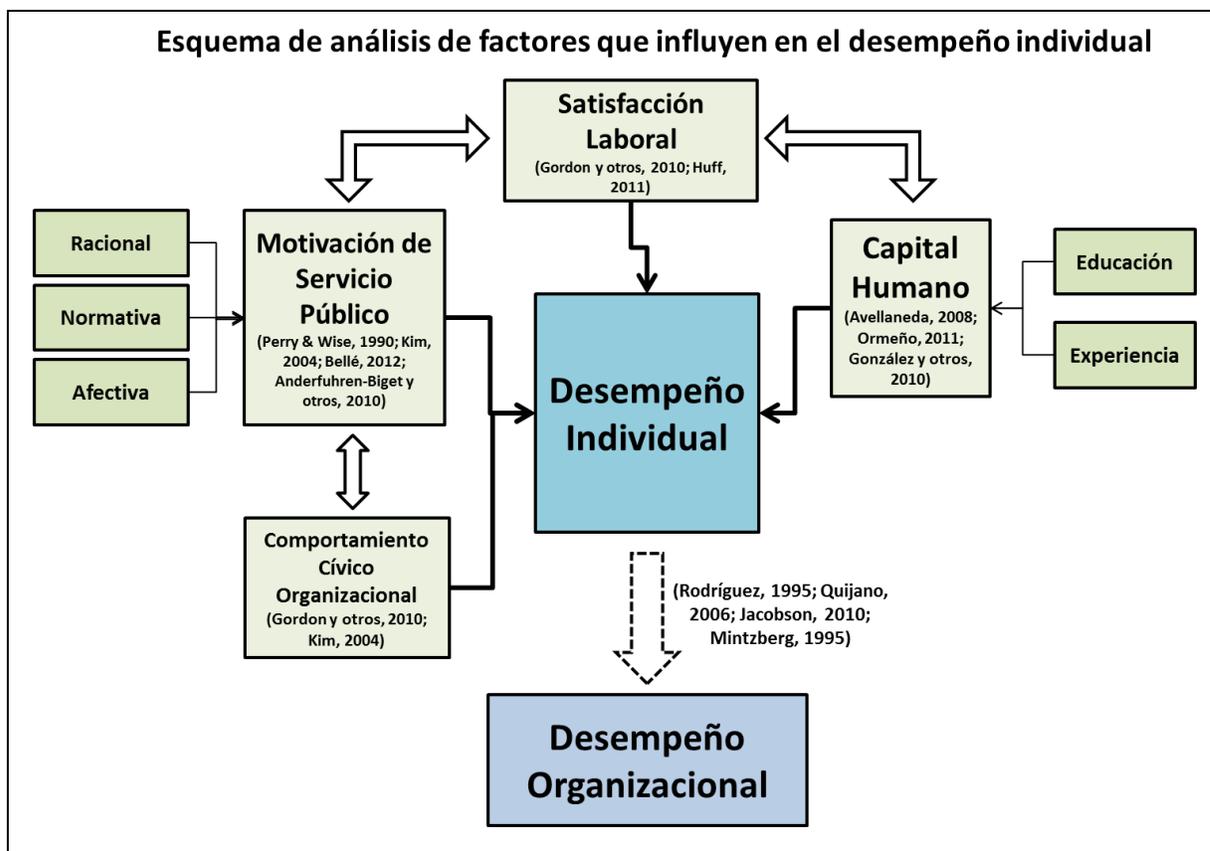
Por su parte Cañibano (2005) señala que cuando se habla de capital humano se está haciendo referencia, generalmente, a un stock de conocimientos y de habilidades útiles a la producción que acumulan los individuos y las organizaciones, y consecuentemente también las empresas y los países. El capital humano sería, para esta autora, un factor explicativo de la innovación, de la competitividad y del crecimiento, indicando que:

(..) el incremento de la dotación de capital humano tiene importantes beneficios y repercusiones sociales en la medida en que contar con una población más formada amplía las posibilidades de acción y elección de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Por otro lado, un incremento del capital humano implica un aumento del potencial de crecimiento económico al facilitar el aumento en la productividad de la mano de obra. Sin embargo, un aumento del capital humano no se va a traducir de forma automática y sistemática en mejoras ni en la productividad ni en la competitividad a menos que no se utilice de forma eficiente por parte del sistema productivo (pág. 267).

Si bien un alto nivel de capital humano es siempre deseable, puede ocurrir que éste tenga un efecto negativo sobre la satisfacción laboral, si es que no existe un ajuste razonable entre “lo que se sabe” y “lo que se realiza” como labor dentro de la organización. En este sentido, tal y como indican Fabra y Camisón (2008), los individuos cuya educación y cualificación no se adecuan a las requeridas para el desarrollo de su trabajo, bien porque están sobre-calificados bien porque están sub-calificados, se sienten menos satisfechos que aquellos cuya educación y cualificación es la requerida por su puesto de trabajo.

A partir de la literatura revisada, es posible generar el siguiente esquema de análisis (gráfica n° 3), que presenta los factores que explicarían parte importante del desempeño de las personas al interior de las organizaciones y desde el allí parte del desempeño del conjunto de la organización.

Así, por ejemplo se observa que el desempeño individual está influido por el capital humano que posee cada persona, el que a su vez se compone de educación formal y experiencia; otro factor de influencia estará compuesto por la satisfacción laboral del individuo, la que también se relaciona estrechamente con el capital humano que éste posea.



Gráfica n° 3: Esquema de análisis de factores que influyen en el desempeño individual
(Fuente: elaboración propia a partir de revisión bibliográfica)

De la misma forma la motivación de servicio público (*PSM*) será un factor relevante para comprender el desempeño individual al interior de organizaciones públicas, estando éste factor en estrecha relación con la satisfacción laboral y con el comportamiento cívico organizacional (*CCO*), el cual también aparece como un factor a considerar.

La identificación de estos elementos cobra importancia en la medida que se pretende explicar qué factores afectan el desempeño de los funcionarios públicos y en definitiva el funcionamiento de toda la organización, en específico identificar estos factores permite reconstruir (analíticamente) el complejo entramado sobre el que se sustentan tanto las expectativas de los funcionarios como de las expectativas de la propia organización.

2.2. La gestión del recurso humano al interior de las organizaciones públicas

Según indica Koldo Echebarria (2005) los últimos años han visto evolucionar la noción tradicional del empleo en las economías y sociedades desarrolladas y en desarrollo. Esta evolución tendría como algunas de sus principales tendencias: el fin de la uniformidad y la estandarización que caracterizaba el modelo de empleo *taylorista*, el debilitamiento

del empleo estable hacia otras formas de relación laboral basadas en la empleabilidad⁹ y la reordenación del tiempo de trabajo, entre otras.

Siguiendo a Echebarria, estas tendencias no pasarían desapercibidas para el sector público, donde se produce un análisis crítico de las disfunciones que generan sus sistemas de empleo, pudiendo identificarse, de manera general, algunos problemas básicos que enfrenta en empleo público en este nuevo contexto, los cuales tienen diferentes pesos relativos atendiendo a las realidades nacionales en que ocurren, pero que dan cuenta de un escenario con abundante elementos de rigidez. Algunos de los problemas indicados por este autor son (2005, pág. 4):

- *Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.*
- *Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.*
- *La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.*
- *La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.*
- *Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.*
- *Se constata un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.*
- *La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.*
- *Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.*
- *Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.*

Gran parte de la respuesta dada por las administraciones públicas a estos problemas dicen relación con la valorización e integración de la idea de gestión del recurso humano, importando esta idea desde el sector privado, en lo que algunos autores han denominado “la irrupción del *management*”. La transformación del empleo público bajo esta lógica ha supuesto el paso de sistemas en extremo uniformes a otros más pluralistas en que, por ejemplo frente a la excesiva estandarización son capaces de generar modos de empleo y

⁹ La empleabilidad implica que las empresas prometen trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto

patrones diversificados de trabajo que se han traducen en distintas modalidades contractuales y de organización del tiempo de trabajo. Así también, y como plantea Echebarria, la permeabilidad a las influencias del sector privado ha constituido otro de los rasgos comunes a los procesos de cambio, lo que ha traído consigo una tendencia a cuestionar el exceso de estabilidad y protección del empleo público (2005, pág. 8).

Por su parte Quijano (2006) indica que la instalación de sistemas de gestión de recursos humanos en las organizaciones es un factor clave en el desempeño y consecución de objetivos estratégicos que la organización se ha trazado. En este sentido los sistemas median la relación existente entre las personas y las organizaciones, estableciendo pautas de preparación, integración y compromiso de los individuos. Así también, los sistemas permiten la necesaria generación de una visión de conjunto al interior de las organizaciones, lo que finalmente redundando en la reducción de la insularidad posibilitando además alcanzar más eficaz y eficientemente los objetivos tanto individuales como organizacionales. Indicando además que un mal diseño de sistemas de gestión (por ejemplo de selección, evaluación del desempeño y/o capacitación) puede traer consecuencias limitantes para la organización en el sentido de instalar en las personas incentivos no apropiados, que a larga terminan perjudicando tanto a la organización como a los propios individuos.

En la práctica, la adopción de las herramientas del *management* ha permitido avanzar en la modernización de la forma en que los organismos públicos logran sus objetivos, optimizando la utilización de los recursos tanto humanos como financieros. Al respecto Jacobson (2010) referido al recurso humano, señala que la planificación de este recurso al interior de la administración pública, puede ayudar a los gobiernos a actuar de manera estratégica con miras a enfrentar la creciente complejidad de las demandas a que se ve enfrentado.

En el apartado siguiente se profundizará sobre las características de la contratación municipal en Chile y específicamente sobre la contratación a honorarios, para posteriormente, en el apartado 5, volver sobre los factores identificados en los párrafos precedentes y la forma en que éstos se manifiestan en los funcionarios a honorarios de los municipios chilenos.

3. LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL EN GENERAL Y LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS EN PARTICULAR

Según se ha expuesto, el recurso humano al interior de las organizaciones resulta determinante a la hora de conocer el desempeño general de la organización. Se ha propuesto además que los municipios, si bien son un tipo particular de organización, cumplen con todos los elementos necesarios para ser analizados bajo esta óptica y que es posible, con base en las investigaciones revisadas, predecir parte del desempeño organizacional si conocemos algunas características de los funcionarios que trabajan en ellas.

No obstante estas características, enunciadas e identificadas a nivel teórico, no ocurren en el “vacío”; dichas características ocurren en un contexto específico que está mediado no sólo por la necesaria diferencia existente entre una organización municipal y otra, sino también por características estructurales de corte jurídico y también operativo. En este sentido, se hace imprescindible con miras a comprender la mayor parte del fenómeno de la contratación municipal a honorarios en Chile, que se haga una revisión respecto a los tipos de contratación que existen en la normativa vigente y cómo ha sido la interacción, a nivel operativo, de las organizaciones municipales con dicha normativa.

En los apartados siguientes se realiza una revisión de la estructura del personal municipal en Chile, haciendo referencia a los cuerpos legales que la regulan y estimando las cantidades de personal que existen en los distintos tipos de contratación, para posteriormente concentrarse específicamente en la información disponible sobre la contratación municipal a honorarios.

3.1. La estructura del personal municipal en Chile

La estructura de personal en los municipios chilenos se compone de funcionarios contratados bajo tres modalidades principales, a saber, planta, contrata y honorarios¹⁰. Estas modalidades están reguladas en diferentes cuerpos legales, los que indican sus cantidades, cualidades y montos máximos destinados a su remuneración.

El principal cuerpo legal al que hay que referirse en lo que a regulación de estructura de personal municipal se refiere, es la propia Constitución Política de la República (CPR), aun cuando ésta lo regula de forma parcial. En efecto, la CPR en su artículo 121 indica que serán las municipalidades las que, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita; no obstante, en las disposiciones transitorias de la misma CPR se indica que las atribuciones otorgadas a las municipalidades en el referido artículo, serán aplicables cuando se regulen en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas

¹⁰En estricto rigor existe una cuarta modalidad de contratación denominada Código del Trabajo, la que permite la contratación de personal para realizar actividades que se efectúen en forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación. Sin embargo esta modalidad representa un mínimo porcentaje del total de funcionarios municipales.

competencias; regulación que recientemente fue publicada el 25 de mayo de 2016 y que no obstante tendrá plena vigencia el año 2018¹¹.

Dado que la municipalidad no puede ejercer la potestad que la CPR le confiere (puesto que la propia CPR se lo prohíbe), la responsabilidad de dar una estructura de personal a los municipios se delegó en el Presidente de la República, mediante la promulgación de un decreto con fuerza de ley para cada municipio. Así, a partir del año 1993 se fijaron las plantas municipales indicándose además que los cargos a contrata, en su conjunto, no podían representar un gasto superior al 20%¹² del gasto de remuneraciones de la planta (Ley 18.883, art. 2°); mientras que las sumas que cada municipalidad destine al pago de honorarios no podrá exceder del 10% del mismo gasto (Ley 19.280, art.13). Con todo, el gasto anual máximo en personal de las municipalidades no puede exceder del 35¹³% de los ingresos municipales.

En la definición del estatuto administrativo para funcionarios municipales (Ley 18.883), se indica que los funcionarios de planta son aquellos que conforman el personal estable de cada municipalidad, este tipo de contratación abarca desde directivos hasta auxiliares de servicio. Los funcionarios de planta pueden cesar en sus funciones por renuncia voluntaria debidamente aceptada, jubilación o por otra causal legal basada en incumplimiento de las funciones asignadas o bien de los requisitos legales exigidos para desempeñar el cargo. Por su parte los funcionarios a contrata tendrán el carácter de transitorios, cuyas funciones durarán, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año. Los cargos provistos a contrata gozan de las mismas condiciones que los cargos de planta, con la excepción que cada año se revisa por parte de la administración municipal la continuidad del funcionario (Ley 18.883, art. 2°). Finalmente la contratación a honorarios constituiría un mecanismo de prestación de servicios que tendría como características principales su ocasionalidad y su no habitualidad.

Hasta aquí, se observa una contratación municipal que presenta como eje central a la dotación de planta, calculándose desde ella (desde sus montos) los límites de la contratación en las otras dos modalidades.

Si se considerara (como han hecho los estudios de personal municipal en Chile) únicamente las categorías que indica la normativa citada, el agregado nacional mostraría que para el año 2015¹⁴ el monto destinado a la remuneración de contrata supera el límite del 20% del monto destinado a la planta alcanzando un 28%, mientras que los honorarios estarían bajo el límite de gasto del 10% del monto de la planta, alcanzando un 8,5%.

En términos de porcentaje por tipo de contratación para el año 2015, habría un mayoritario 54,3% de los funcionarios contratados bajo la modalidad de planta, seguidos de un 24,7% de funcionarios contratados bajo la modalidad de contrata y un 21,0% de funcionarios contratados bajo la modalidad de honorario. Si consideramos sólo esta

¹¹ Ver apartado N° 4.1.

¹² La nueva ley 20.922 aumenta este porcentaje a 40%, no obstante esta modificación se hará efectiva el año 2018.

¹³ La nueva ley 20.922 indica que este porcentaje aumentará a 42%, no obstante esta modificación se hará efectiva el año 2018.

¹⁴ Se utiliza el año 2015 por ser el último año disponible en el sitio web del Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM, cuya información se reporta el año 2015.

información, la estructura de personal en cantidades de personas se comportaría como se muestra en la gráfica siguiente (gráfico n° 4).

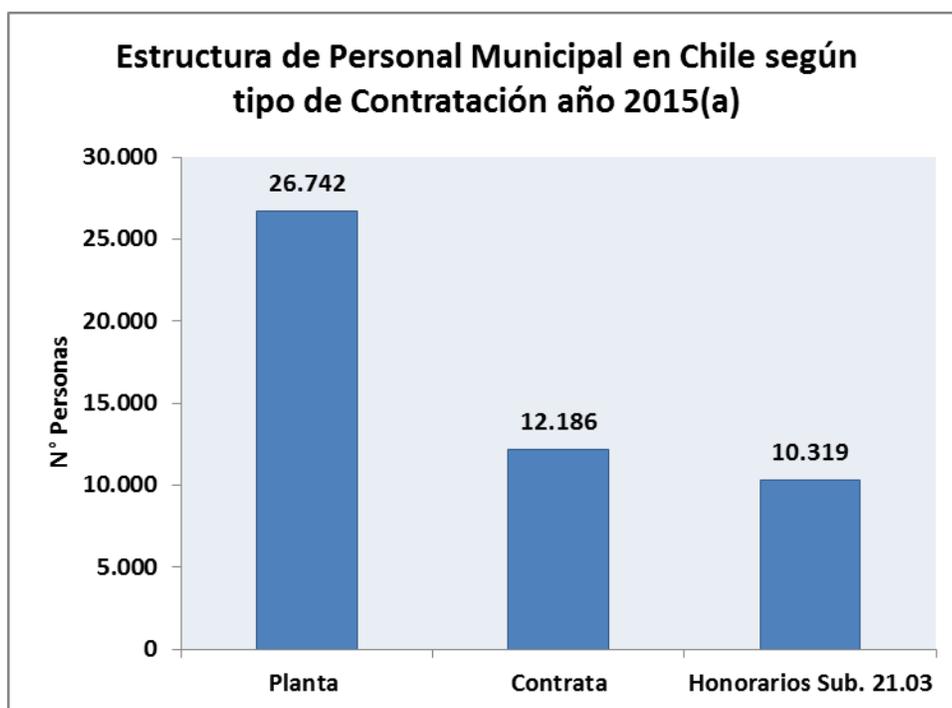


Gráfico n° 4: Estructura de Personal Municipal (a)
(Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM 2016)

Se observa aquí una concentración del personal en el tipo de contratación que presenta los mayores niveles de estabilidad laboral y mayor remuneración promedio (planta), decreciendo hasta el tipo de contratación que representa una menor estabilidad y menor remuneración promedio (honorario).

No obstante este escenario no da cuenta por completo de la estructura de personal municipal en las comunas del país, específicamente en lo que a contratación de funcionarios a honorarios se refiere. En efecto, existe en la actualidad un número importante de funcionarios municipales que hasta hace algunos años quedaban invisibilizados en el ítem de gastos destinados a operación.

A partir del año 2008, la SUBDERE especifica su criterio respecto de que si se trata de la contratación de personas se debe ingresar como gasto en personal y no como gasto en operación, instando a los municipios a informar respecto de aquellos funcionarios que se desempeñaban en programas sociales en un clasificador presupuestario específico que se denominó 21.04.004. Esta mejora en la forma de solicitar la información a los municipios permitió acceder a datos más precisos, pero también más preocupantes respecto de la estructura del personal municipal en el país.

La gráfica n° 5 contiene la misma estructura de personal para el año 2015 presentada anteriormente, pero se agrega la “nueva” categoría de personal a honorarios sub. 21.04.004, la que viene a interrumpir la tendencia más arriba descrita, observándose ahora una concentración del personal en el tipo de contratación de menor estabilidad y

menor sueldo promedio, superando la nueva categoría el 44% del conjunto de funcionarios municipales.



Gráfico n° 5: Estructura de Personal Municipal (b)
(Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM 2016)

Cabe precisar que más allá del clasificador presupuestario no existe ninguna diferencia relevante entre los honorarios del sub. 21.03 y los honorarios del 21.04.004, ello será argumentado en el apartado siguiente pero es una precisión que desde ya se debe tener presente.

Resulta claro, a la luz de este dato, que el límite del 10% del monto de la planta que la ley fija para la contratación a honorarios es superado ampliamente. Según se dijo más arriba el monto destinado a la contratación a honorarios alcanzaba el 8,5%, no obstante si a esto le agregamos los montos destinados al pago de los honorarios del sub. 21.04.004, llegamos al 67,4%, es decir 57,4% por sobre el límite del gasto permitido para la contratación honorarios.

Otro efecto que genera la introducción de este dato dice relación con el límite del gasto en personal, el cual como se dijo no puede superar el 35% de los ingresos municipales. Si realizamos el cálculo¹⁵ para el año 2015 vemos que sin considerar el sub. 21.04.004 sólo el 4% de las municipalidades se ubican por sobre el umbral legal del 35 por ciento, sin embargo si consideramos dicho clasificador presupuestario la cifra de municipios del país por sobre el umbral legal aumenta a 21%.

¹⁵ Cálculo realizado utilizando la siguiente fórmula: [Gasto en personal (considerando y no considerando a sub.21.04.004)/ Umbral legal del 35% para cada comuna] * 100. Las comunas que muestren valores mayores a 100 estarán por sobre el umbral legal.

Respecto de la contratación a honorarios ésta no tiene una definición específica en la legislación chilena, no obstante y según lo indicado por la Contraloría General de la República (dictamen 7.266 de 2005), es posible entenderlo como un mecanismo de prestación de servicios que permitiría a la administración municipal contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias, cuando requiera ejecutar labores propias del quehacer municipal que presenten un carácter ocasional, específico, puntual y no habitual.

Desde el punto de vista de la teoría del derecho, se trataría de un acto jurídico bilateral en virtud del cual una parte se obliga a prestar servicios específicos, por un tiempo determinado en favor de otra, la que a su vez se obliga a pagar una cierta cantidad de dinero por dichos servicios (Ducci, 1988).

Así, el artículo 4° del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales establece que:

Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad; mediante decreto del alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales. Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.

Lo primero que se desprende del citado artículo es que para llevar a cabo cometidos a honorarios es posible contratar profesionales, técnicos o expertos de nacionalidad chilena. Los profesionales o técnicos son aquellos que poseen un título otorgado por una institución de educación reconocida por el Ministerio de Educación, mientras que los expertos, según indica la CGR, son aquellos que tienen especial conocimiento en una materia, dada la práctica, habilidad o experiencia en la misma. A continuación indica que se pueden contratar a extranjeros, los que no obstante deben estar en posesión de un título profesional y estar autorizados para trabajar en el país.

Otro elemento relevante del artículo es que dispone que las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las normas del Estatuto Administrativo, por lo que no serían funcionarios públicos propiamente tales. En su lugar las relaciones laborales entre municipio y funcionarios a honorarios, se rigen por las convenciones contenidas en el propio contrato, siéndoles aplicables, según puntualiza la CGR, las normas del Derecho Civil.

Dado que los honorarios según indica la norma no son funcionarios públicos, carecen también de responsabilidad administrativa, ello los limita para el ejercicio de cargos de jefatura y además implica que cualquier responsabilidad por los actos cometidos en el desempeño de sus funciones sólo puede perseguirse ante los tribunales ordinarios de justicia. No obstante, y según indica la CGR, se debe tener en consideración, que están sujetos a las normas que consagran los principios de probidad administrativa, dado su carácter de servidores estatales, de manera que les es aplicable el Título III, De la

probidad administrativa, de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. De acuerdo con lo anterior, aun cuando en el contrato nada se diga, estas personas quedan obligadas a cumplir los principios jurídicos de bien común que sustentan el régimen estatutario de derecho público.

Respecto de los cometidos que pueden llevarse a cabo mediante la contratación a honorarios, el citado artículo indica que se trata de labores accidentales y que no sean habituales de la municipalidad o bien cometidos específicos conforme a las normas generales.

En la interpretación realizada por la CGR de este aspecto de la ley, se indica que debe entenderse por labores accidentales y no habituales, aquellas que siendo propias del municipio revistan el carácter de ocasionales, es decir, tareas circunstanciales y distintas a las realizadas por el personal de planta y contrata. Asimismo, por cometido específico debe entenderse aquellas tareas puntuales, individualizadas en forma precisa, determinada y circunscrita a un objetivo especial.

Continúa indicando la CGR que:

(...) existen tareas que siendo accidentales, comienzan a ser ejecutadas periódicamente vía honorarios, constituyéndose en una labor habitual, respecto de esa situación la jurisprudencia ha señalado, que no corresponde desarrollar indefinidamente labores habituales, empleando el servicio de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios, ya que para esos efectos el ordenamiento contempla la existencia de funcionarios de planta y los empleos a contrata (Aplica dictámenes N° 25.333 de 1990 y N° 20.045, de 2003).

Lo anterior, dado que el que una tarea sea específica, puntual, claramente determinada en el tiempo, es un elemento que se pierde con la reiteración periódica, toda vez que en ese caso la labor que tuvo el carácter de accidental, pasa a ser considerada como habitual, debiendo el municipio distinguir sus labores propias y habituales, de aquellas susceptibles de desarrollar por la vía de un contrato a honorarios (Aplica dictamen N° 36.610, de 2001).

En este punto, la CGR deja en manos de cada municipio el definir cuáles son las labores que pueden desarrollarse por la vía de la contratación a honorarios, limitándose a proponer una definición de cuáles serían dichas labores.

Respecto de la duración de los contratos a honorarios, si bien la ley no indica una fecha como en el caso de los trabajadores a contrata, se entiende que por razones de índole presupuestario estos contratos no pueden pactarse más allá del 31 de diciembre de cada año (Aplica dictamen N° 15.417 de 1998) Las jornadas laborales que deben cumplir los funcionarios a honorarios estarán reguladas en el propio contrato, pudiendo fijarse un horario específico distinto de la jornada completa.

Según indica la CGR, el tiempo servido a honorarios es computable para satisfacer la exigencia de experiencia para desempeñar un cargo, no obstante estos años teóricamente no son acumulables para exigir una indemnización por años de antigüedad, ello porque en estricto rigor ningún contrato a honorarios dura más de un año. De aquí se desprende que llegado el 31 de diciembre todos estos contratos finalizan porque se ha cumplido el plazo estipulado.

En caso de finalización anticipada de contrato, es común que se incluya en el documento una cláusula de finalización unilateral en favor del municipio la que indica que el vínculo laboral puede interrumpirse sin expresión de causa y sin derecho a indemnización de ninguna especie.

Respecto de los beneficios o acuerdos que pueden pactarse en el contrato de honorarios, indica la CGR que al contrato a honorarios, en tanto contrato civil, cabe aplicarle el principio de autonomía de la voluntad, en el sentido que las partes pueden llegar a acuerdos que pasan a tener el carácter de elementos accidentales del acto, los cuales una vez pactados obligan en el tenor de lo dispuesto en el artículo 1.545 del Código Civil. Sin perjuicio de lo anterior, conviene recordar, que la autonomía de la voluntad reconoce sus límites en la seguridad nacional, la ley, el derecho ajeno, la moral y las buenas costumbres.

En consecuencia, los contratados a honorarios pueden ser comisionados al extranjero, aplicárseles las disposiciones protectoras de la maternidad, concurrir a cursos de capacitación y gozar de feriados, licencias médicas y permisos, siempre que ello se estipule en los correspondientes convenios, y siempre al tenor de lo pactado (Aplica dictámenes N° 13.403 de 1992 y N° 32.423 de 2000).

Cabe precisar que desde el año 2008 con la publicación de la ley 20.255, los funcionarios a honorarios, estarán obligados a afiliarse al sistema de pensiones y al sistema de salud (Bruna & Roa, 2008), aun cuando los plazos para que esta legislación sea aplicable a los honorarios han sido constantemente postergados.

En resumen, el contrato a honorarios en el ámbito municipal es un convenio entre dos partes las cuales se obligan mutuamente para la ejecución de tareas que no constituyen una habitualidad para las corporaciones municipales. Este contrato no otorga la condición de funcionario público por lo que no le son aplicables las normas que regulan dicha condición, aun cuando se debe observar en su elaboración y ejecución elementos generales de probidad y racionalidad propios del servicio público; de la misma forma tampoco le es aplicable el Código del Trabajo ya que no existiría, desde el punto de vista legal, una relación de dependencia. La duración de estos contratos no puede extenderse más allá del 31 de diciembre de cada año, siendo una práctica común que se incluya una cláusula de finalización discrecional del contrato en favor del municipio.

Contrastadas las dos categorías de contratación a honorarios entre sí, esto es, subtítulo 21.03 y subtítulo 21.04.004, vemos que tanto desde el punto de vista de su relación contractual como de las características de las tareas que desempeñan (no habituales y ocasionales), no existe una diferencia que justifique tratarlos como dos estamentos distintos dentro de la estructura municipal.

No obstante sí existen diferencias importantes entre la contratación a honorarios y las modalidades de planta y contrata, donde observamos que éstas últimas gozan de una estabilidad importante, que para el caso de los funcionarios de planta es absoluta. La contratación a honorarios por su parte posee una estabilidad en extremo precaria, la que puede ser interrumpida sin que el funcionario tenga derecho a objeción ni menos a una indemnización (Bruna & Roa, 2008).

A partir de la revisión de los aspectos legales de la contratación a honorarios, es posible observar que el ánimo (o espíritu de la norma) detrás de esta figura es otorgar cierta

flexibilidad a la administración municipal para el cumplimiento de labores accidentales y no habituales, las que por su propia definición no estarían cubiertas por el personal estable del municipio. No obstante, en la práctica el límite entre tareas habituales y no habituales y entre labores accidentales y ordinarias es difuso, lo que genera espacios para que tareas y labores de uno y otro tipo se terminen desarrollando por la vía de la contratación a honorarios, siendo además esta situación permanente en el tiempo.

Según indica el Sindicato Independiente de Trabajadores a Honorarios de la Ilustre Municipalidad de Maipú, en una presentación realizada ante la comisión de Trabajo y Seguridad social de la cámara de Diputados en mayo de 2011:

(...) la realidad misma del acontecer laboral, tanto en el ámbito público como privado, dan cuenta de la existencia de un tipo de trabajo o servicio, que aparenta ser regulado por un “Contrato de carácter Civil”, pero que en los hechos, se ha transformado en una forma artificial de mantener una relación laboral, entre un empleador y un trabajador, con el agravante que a éste último, no se le reconoce su condición de tal. De este modo entonces, con el tiempo, se ha venido consolidando una “moderna forma de explotación”, en donde los derechos del trabajador quedan al arbitrio del empleador (...)

Y agregan más adelante en la misma presentación:

Las condiciones contractuales del “Trabajador Honorario”; resultan cuando menos, una caricatura o una falacia; pues bien sabemos nosotros que en términos prácticos, las posibilidades efectivas de mantenernos en funciones o conservar nuestros trabajos, dependen más de la voluntad o el parecer del empleador, la autoridad o la jefatura de turno, que del desempeño o la valoración de nuestra labor. Pero más aún, en muchas ocasiones, ni siquiera las funciones para las cuales somos contratados se cumplen; pues cada vez más el arbitrio en las destinaciones, el cambio inconsulto de labores, las peticiones (mandatos) para cumplir labores fuera de horario, más allá de las jornadas asignadas contractualmente -fines de semana y festivos o turnos nocturnos-, sin que por ello se perciba reconocimiento monetario alguno; son ya parte de la “normalidad” que debemos asumir y, ante la cual, en forma cada vez más frecuente, la respuesta que se entrega es: “Si les gusta bueno, sino, se van”.

Si bien los pasajes citados corresponden a una discursiva o declaración de carácter testimonial, que tendrían por finalidad la visualización de una demanda o interés de grupo frente a la autoridad, no es menos cierto que el relato es consistente con lo descrito desde el punto de vista legal. Dicho de otro modo, la excesiva inestabilidad laboral sumada a una asignación de tareas más allá de las meras accidentales y además permanentes en el tiempo, generan en los trabajadores la sensación de que son empleados de una categoría inferior dentro de la organización, la que sin embargo cumpliría similares funciones que las otras categorías de contratación.

Lo descrito en los párrafos y páginas anteriores da cuenta un escenario complejo, en que no sólo habría un número importante de trabajadores contratados en una modalidad precaria de empleo sino que además constituirían la principal fuerza laboral de los municipios del país.

3.2. La contratación a honorarios en números

En lo sucesivo cuando se hable de trabajadores o funcionarios a honorarios se estará haciendo referencia a la suma de las dos categorías de honorarios (sub.21.03 y 21.04.004), ello porque según se ha argumentado no existen diferencias relevantes entre ellas. A partir de esta especificación obtenemos la estructura municipal definitiva para efectos del presente estudio. Esta estaría compuesta en un 30,2% por funcionarios de planta cuyo ingreso mensual promedio alcanza a \$1.467.331; un 13,7% por funcionarios a contrata cuyo ingreso mensual promedio alcanzaría los \$996.665; y, por último por una mayoritario 56,1% de funcionarios a honorarios cuyo ingreso mensual promedio alcanza los \$445.641¹⁶.

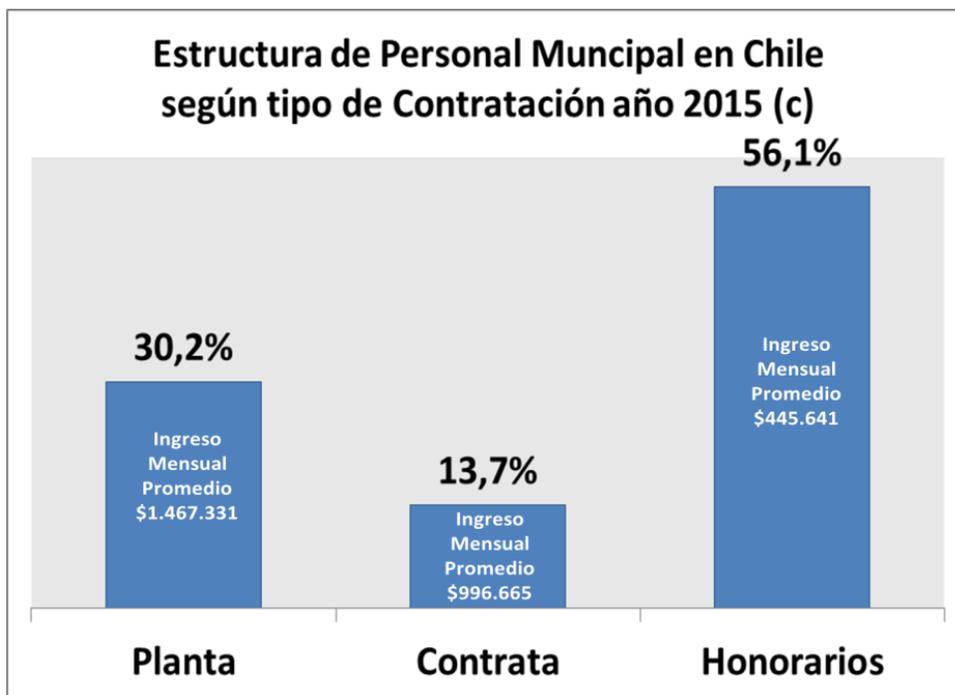


Gráfico n° 6: Estructura de Personal Municipal (c)
(Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM 2016)

Si bien esta estructura permite comprender de mejor manera la realidad actual del personal en los municipios chilenos, no es menos cierto que responde a agregados nacionales por lo que se podría argumentar que sólo representa a cierto tipo de municipios, principalmente aquellos más grandes, los que contratarían una mayor cantidad de funcionarios a honorarios distorsionando el agregado nacional.

Aún sin realizar ningún cálculo es claro que este argumento no sólo es pertinente si no que es además verdadero. Cuando hablamos de números de personas, es claro que por ejemplo la municipalidad de Santiago contrata nominalmente una mayor cantidad de personas que la municipalidad de Nueva Imperial¹⁷. Sin embargo cuando se habla en

¹⁶ Valor estimado por trabajadores sobre el total destinado al gasto en personal de cada categoría, sin considerar tipos o regímenes de jornada laboral.

¹⁷ Santiago para el año 2015 declaró contratar a 448 funcionarios a honorarios mientras que la municipalidad de Nueva Imperial declaró contratar a 93.

términos relativos (porcentaje de honorarios sobre el total de funcionarios) este juicio no es tan automático y exige realizar ciertas pruebas que contrasten la validez del argumento.

Para dilucidar este punto se utiliza la tipología propuesta por SUBDERE para agrupar a los municipios, comparándose luego las diferencias entre los grupos. Para facilitar la comparación entre grupos se propone la elaboración de un indicador basado en una interpretación de la estructura de personal presentada en la gráfica n° 6, la cual consiste en la observación preliminar de que existe cierta tendencia a la paridad entre el número de personas contratadas bajo la modalidad a honorarios y las otras dos formas de contratación (planta y contrata).

Indicador de Paridad

Según lo dicho en el párrafo anterior, el indicador de paridad (IP) se estima como sigue:

$$IP = [N^\circ \text{ Honorarios} * 100 / (N^\circ \text{ Planta} + N^\circ \text{ Contrata})] - 100$$

Esta fórmula permite observar valores cercanos a cero cuando existe paridad, es decir, cuando los municipios se comportan aproximadamente como el agregado nacional descrito. Por su parte arrojará números negativos cuando el municipio se encuentre por debajo de la paridad, es decir, que tiene menos funcionarios a honorarios que planta y contrata; y por último el indicador arrojará números positivos cuando se esté por sobre la paridad, es decir, cuando hayan más honorarios que planta y contrata.

El resultado del cruce entre el indicador calculado y la tipología SUBDERE se presenta en el diagrama de caja¹⁸ que se muestra más abajo (gráfico N° 7).

Cabe precisar que la línea punteada que atraviesa la gráfica fija la paridad entre honorarios y los otros dos tipos de contratación y se ubica en el valor cero. Por su parte la línea al interior de cada una de las cajas fija la mediana para cada grupo específico. La caja contiene el 50% de las observaciones, mientras que los datos atípicos, representados por puntos o estrellas, son los que más se alejan de la mediana.

En términos generales, se observa que la mayor dispersión respecto del cálculo del indicador de paridad se encuentra en el grupo de las comunas semiurbanas y de desarrollo mediano, mientras que los otros grupos muestran distribuciones más compactas y similares. Los casos atípicos, representados con puntos y estrellas en el gráfico, dan cuenta de la existencia en todos los grupos de municipios que superan por mucho la línea de paridad, teniendo, en términos relativos, cantidades importantes de personal a honorarios.

Con base en la evidencia gráfica se puede afirmar que los distintos grupos de comunas tienden a comportarse de manera similar en la estimación del índice de paridad¹⁹. El

¹⁸ La interpretación de los diagramas de caja (o boxplot) es relativamente sencilla y consiste en una representación gráfica que permite visualizar no sólo las tendencias centrales de cada grupo si no también hacerse una idea de su dispersión.

¹⁹ Para corroborar este enunciado se realiza una prueba de Kruskal-Wallis la que permite contrastar que las medianas de los cinco grupos no difieren significativamente. Se plantea la hipótesis nula de igualdad de medianas

hecho de que la línea de paridad coincide prácticamente en todos los grupos con la línea al interior de las cajas que fija la mediana, indica que a lo menos el 50% de los municipios del país tiene más personal contratado a honorarios que personal en las modalidades de planta y contrata.

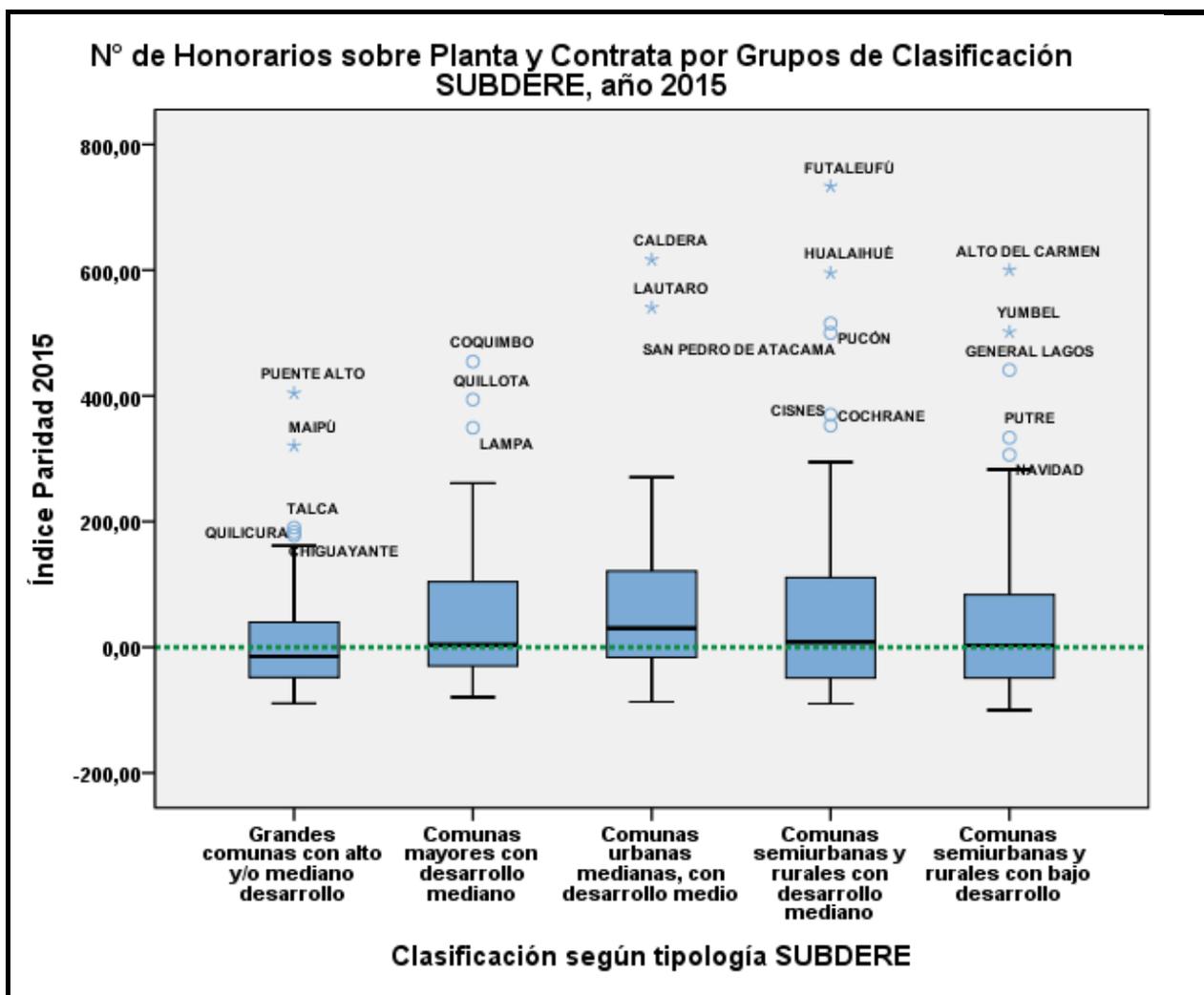


Gráfico n° 7: N° de honorarios sobre plata y contrata año 2015
(Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM 2016)

Cabe precisar que el hecho de que la mayoría de los municipios tenga porcentajes importantes de funcionarios a honorarios, es el resultado de incremento sostenido de esta forma de contratación. Según se observa en el gráfico n° 8, para la serie 2010-2015, existe una clara tendencia a que esta forma de contratación aumente cada año, estimándose, con base en los datos disponibles en SINIM, una tasa de crecimiento anual promedio en torno al 10,2%.

con un criterio de rechazo de significancia de estadístico menor a 0,05, obteniendo un valor de significancia de 0,183 (0,183 > 0,05).



Gráfico n° 8: Evolución de la Contratación Municipal a Honorarios, serie 2010-2015²⁰
(Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM 2016)

Hasta aquí, y en función del análisis de los datos disponibles, se pueden generar cuatro pequeñas conclusiones o enunciados respecto a la contratación a honorarios en los municipios del país, a saber:

- i. Existe una cantidad importante de personal contratado bajo la modalidad de honorarios en los municipios chilenos, los que en términos de agregado nacional para el año 2015 representan sobre el 56% de los funcionarios municipales del país.
- ii. Más del 50% de los municipios del país tienen como principal fuerza laboral a los trabajadores a honorarios, habiendo una cantidad importante de municipios en que los trabajadores a honorarios duplican a los trabajadores de planta y contrata.
- iii. Distintos tipos de municipios se comportan de forma similar en lo que a contratación relativa de funcionarios a honorarios se refiere (esto es cantidad de honorarios versus el total de funcionarios), no observándose diferencias significativas entre los grupos de la clasificación propuesta por SUBDERE.
- iv. Y, finalmente, se observa un incremento sistemático y sostenido de esta forma de contratación en el país, la que para la serie 2010-2015 presenta una tasa anual de crecimiento en torno al 10%. En este sentido, si se proyecta la cantidad de personal a honorarios que había en el año 2010 (30.573 funcionarios) utilizando

²⁰ El R^2 de 0,984 que aparece en el gráfico implica que, para estos datos, aproximadamente el 98% de la variabilidad de la contratación a honorarios está explicada por el avance de los años.

esta tasa de crecimiento (*ceteris paribus*), la cantidad de funcionarios a honorarios se duplicará antes de completar la década.

Si bien los enunciados anteriores son pertinentes en función de la información disponible, resulta claro que son el síntoma y no la fuente del problema que se pretende describir. En este sentido, en el apartado siguiente se realiza un esbozo respecto de cuáles podrían ser las principales causas de que se haya llegado a la situación recién descrita y se profundiza en la nueva legislación que desde el año 2018 regirá la dotación de personal de los municipios chilenos.

4. CONFIGURACIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL DE LA CONTRATACIÓN A HONORARIOS Y LA NUEVA LEGISLACIÓN DE DOTACIÓN DE PLANTAS MUNICIPALES

En los apartados anteriores se han presentado diferentes elementos que dan cuenta de una situación que emerge como problemática, tanto desde una perspectiva de la gestión de los recursos humanos al interior de la organización municipal como desde una perspectiva de las condiciones laborales de un porcentaje mayoritario de los funcionarios municipales del país. Estas dos perspectivas dan cuenta de un escenario complejo, que en la actualidad y de manera creciente está tensionando la realidad municipal, generando ruido no sólo en la administración municipal sino también en el conjunto de la administración pública.

Los datos analizados muestran que más del 56% de los funcionarios municipales están contratados bajo una modalidad precaria desde el punto de vista de la estabilidad laboral, a los que sin embargo se les exige lo mismo (o incluso más) de lo exigido a las otras modalidades de contratación que cuentan con mayores niveles de seguridad laboral.

Resulta pertinente preguntarse entonces, ¿Cómo se llega a este escenario? ¿Cómo es posible que una contratación pensada para cubrir las tareas ocasionales del municipio, termine convirtiéndose en la principal forma de contratación municipal?

La respuesta a estas preguntas es compleja y elaborarla excede por mucho las posibilidades de este estudio. No obstante existen elementos comunes que deberían estar a la base de todas las respuestas que se propongan en esta línea y que dicen relación con dos elementos centrales, estrechamente relacionados entre sí: el primero de ellos es la rigidez legal en torno a las posibilidades de contratación de los municipios y, el segundo es el aumento sostenido de las tareas a las que los municipios, por voluntad propia o por exigencia del gobierno central, se ven enfrentados.

Respecto a la rigidez legal, como se ha indicado anteriormente, los municipios no tenían autonomía para darse su propia estructura de personal²¹. Ello limitaba la posibilidad de acción de los municipios, los que debían operar con una estructura de personal fijada en los años 90', no teniendo la posibilidad de adecuarse, desde la perspectiva de los recursos humanos, a las demandas de poblaciones comunales crecientes en cantidad y también en necesidad de prestación de servicios.

Por otra parte, se observa un aumento sostenido de las tareas que los municipios deben desarrollar, algunas de las cuales son demandadas por el gobierno central habiendo otras que el propio municipio se imputa, a través de la firma de convenios²² con otros organismos estatales (Políticas Públicas UC, 2007). Estas nuevas tareas traen asociadas

²¹ En estricto rigor, como se verá más adelante, aun no la tienen dado que un municipio no puede unilateralmente aumentar su dotación de planta, debiendo contar con la aprobación del gobierno central, específicamente con el visto bueno de la Contraloría General de la República (Ley 20.922).

²² El aumento de las tareas asociadas a la firma de convenios tiene también un trasfondo político electoral, esta acción emerge como una forma de demostrar capacidad de gestión por parte de las autoridades locales frente a la comunidad, aumentando con ello (quizá innecesariamente) la cantidad de personal.

un aumento no sólo de los presupuestos, sino también de los recursos humanos necesarios para implementar las nuevas acciones comprometidas. Dichos recursos humanos, particularmente en el caso de la firma de convenios, son contratados casi siempre en la modalidad de honorarios, habida cuenta de las limitaciones impuestas por la rigidez legal de las otras formas de contratación.

La contratación a honorarios, por sus características, aparece como una buena forma de enfrentar la rigidez legal. Son contratos que en teoría no generan relación de dependencia, terminan al final de cada año y además dan la posibilidad de poner término unilateral al vínculo laboral sin expresión de causa; en este sentido es un tipo de contratación en que el que contrata tiene varias ventajas y casi ninguna obligación (Bruna & Roa, 2008).

El escenario actual de la contratación a honorarios en los municipios chilenos se comenzó a configurar en la vuelta a la democracia (década del 90), durante este período se realizan una serie de modificaciones a la LOC de Municipalidades (Nuñez, 2006), las que sin embargo dejan de lado hacerse cargo de la implementación del artículo 121 de la CPR. Al respecto, Nuñez indica que:

La reforma al entonces artículo 110 de la Constitución Política (actual 121) despertó sin embargo, muchas suspicacias. Aun cuando fue aprobada por amplia mayoría, se estipuló que fuera la LOCM mediante su modificación la que regularía su plena vigencia.

Luego de una ardua negociación entre el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Asociación Nacional de Funcionarios de Municipalidades (ASEMUCH), el ejecutivo envió al Senado de la República un proyecto de ley que establecía la forma y modo de ejercer la normativa del mencionado artículo 110 (actual 121). Iniciada su tramitación, debido a las múltiples divergencias surgidas entre los actores implicados, este quedó “congelado” el año 2004 en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado (2006, pág. 14).

El “congelamiento” de la discusión en torno a la autonomía municipal en materia de dotación de personal, no fue impedimento para que las cosas siguieran su curso y tanto los municipios como el resto del aparato estatal siguieron operando en este marco. El incremento sostenido de la dotación a honorarios, consecuencia directa de la ausencia de regulación, no requirió en ningún caso de una modificación legal, sólo se necesitó que el conjunto de la administración pública (gobierno central, instituciones de control y municipios) se hicieran de la “vista gorda”²³, a la espera de que en algún momento en el futuro se subsanara esta situación. Todo lo anterior a costa de un grupo importante de trabajadores que apremiados por la necesidad del empleo, estaban (y están) dispuestos a aceptar condiciones laborales precarias, con bajos sueldos promedio y con cumplimiento de tareas más allá de las estipuladas en su contrato de trabajo (Sindicato Trabajadores a Honorarios I. Municipalidad de Maipú, 2011).

²³ En este punto resulta particularmente ilustrativo el rol que ha jugado la Contraloría General de la República, quien endosa a los municipios la responsabilidad de definir qué labores no habituales se pueden desarrollar por la vía de la contratación a honorarios (ver por ejemplo dictamen N° 36.610/2001)

Si bien la espera fue larga (aprox. 25 años), durante el mes de mayo de 2016 se publicó la Ley 20.922 que viene a “destrabar” la posibilidad de que sean los propios municipios quienes fijen su estructura de personal, pudiendo a partir de esta nueva legislación modificar la dotación de cargos y generar nuevas unidades al interior de la organización municipal. Una revisión del contenido y alcances de la nueva legislación se presenta en el siguiente sub-apartado.

4.1. La nueva Ley 20.922

La historia de la nueva legislación, como es de suponer si consideramos que la Constitución data de 1980, es relativamente extensa, sin embargo podemos fijar como hito más próximo el protocolo ²⁴ de acuerdo entre la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la Asociación Nacional de Funcionarios de Municipalidades (ASEMUCH) y la SUBDERE (2015). Dicho protocolo derivó en el envío de un proyecto de ley por parte de la Presidenta de la República Michelle Bachelet, quien en el mensaje que acompañaba al proyecto indicaba que:

(...) debe tenerse presente que en el año 1994 fue la última vez que se definieron las plantas municipales. Luego de más de dos décadas, es evidente que ha llegado el momento de actualizar dichas plantas y adecuarlas a las funciones municipales y demandas ciudadanas. Este desafío no es tan sólo un acto de aumento del número de funcionarios o de sus remuneraciones, sino que se trata de proponer un nuevo diseño del municipio en cuanto a la gestión de sus recursos humanos (pág. 1).

El proyecto de ley fue tramitado rápidamente en el congreso (aprox. un año desde el envío del mensaje hasta la publicación en diario oficial), generándose la ley 20.922 que fue publicada el 25 de mayo de 2016.

Las modificaciones más relevantes introducidas por la Ley 20.922 (2016), se refieren a la posibilidad de los alcaldes de modificar las actuales plantas municipales:

Los alcaldes, a través de un reglamento municipal, podrán fijar o modificar las plantas de personal de las municipalidades, estableciendo el número de cargos para cada planta y fijar sus grados (...)

(...) el reglamento que se dicte ejerciendo la potestad reconocida en el inciso anterior estará sometido al trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República (Artículo 4º, N° 5)

Se indica más adelante en la misma ley que:

La facultad conferida (...) podrá ejercerse cada ocho años, y dentro de los años siguientes a contar del cumplimiento de dicho período, siempre que se cumplan los requisitos y límites que establece la ley (Artículo 4º, N° 5)

Posteriormente se indica que:

²⁴ Existe un protocolo anterior entre las mismas instituciones que data del 6 de noviembre del año 2006 y que versa sobre la misma temática, pero que no llegó a convertirse en ley.

El gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42% (cuarenta y dos por ciento) de los ingresos propios percibidos en el anterior (Artículo 5º, N° 1, letra b)

Y, finalmente en las disposiciones transitorias, se señala que:

La facultad concedida en el artículo 4º de la presente ley, podrá ejercerse, la primera vez, a partir del 1 de enero del año 2018 y hasta el 31 de diciembre del año 2019 (Disposiciones Transitorias, artículo noveno)

Otro elemento relevante de la nueva legislación es la introducción de la obligatoriedad de generar una política de recursos humanos la que deberá ser aprobada por el concejo municipal y que deberá contemplar, a lo menos:

(...) los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso. En este proceso los alcaldes podrán considerar la opinión de un comité bipartito (...) Dicha política podrá incluir también diversos planes piloto relacionados con el recurso humano, a fin de permitir un mejor desempeño laboral (Artículo 5º, N° 6)

En definitiva la nueva legislación posibilita el aumento de las plantas municipales con respecto a la actual dotación, con especial focalización en cargos de profesionales y técnicos (Artículo 5º). De esta forma, se otorgan las facultades para que sean las propias municipalidades las que determinen, dentro de sus posibilidades presupuestarias, sus plantas de personal involucrando en el proceso tanto al concejo municipal como a las asociaciones de funcionarios municipales.

Asimismo, establece que las citadas facultades en materia de modificación de plantas sólo podrán ejercerse cada ocho años. Según se indica en el mensaje presidencial que acompañaba al proyecto de ley:

(...) esta medida busca que las plantas se actualicen según las variaciones que experimente la realidad de la comuna respectiva. Para que en dicho proceso se consideren variables objetivas y se pueda adoptar las decisiones con la suficiente perspectiva, se dispone en el proyecto de ley que la fijación o modificación de plantas no podrá efectuarse en un año que corresponda a elecciones de Alcaldes o Concejales, debiendo ello realizarse dentro del año subsiguiente.

En ese mismo sentido y en coherencia con lo anteriormente señalado, en normas transitorias se propone que la primera vez que se ejercerá la citada facultad será en el año 2018 (Mensaje Presidencial N° 305-363, 2015)

La nueva legislación permitirá, el corto plazo que se revisen y actualicen las plantas municipales y, según se desprende de la propia redacción de la ley, se espera que esto posibilite un “tiraje” en la dotación de personal municipal, indicándose en su articulado que la prioridad para llenar las nuevas plantas que se generen la tendrán los funcionarios a contrata de la misma municipalidad, mientras que para llenar las vacantes que queden en los cargos a contrata tendrán prioridad los funcionarios a honorarios del subtítulo 21.03.

Respecto al tema central de este estudio, los efectos que podría tener la implementación de la nueva legislación aparecen como marginales, sobre todo si consideramos el volumen de funcionarios contratados bajo la modalidad de honorarios. Si bien se entiende que esta no es una legislación pensada para abordar la situación de los funcionarios a honorarios, habrá que esperar como se da en la práctica, pudiendo tener un efecto de “descompresión” del escenario actual, pero en ningún caso generará una solución al incremento sostenido del número de personas contratadas a honorarios en los últimos años. Así también, habrá que esperar cómo se implementan las políticas de recursos humanos, las que en el papel aparecen como una buena posibilidad de considerar beneficios que apunten a mejorar las condiciones laborales (en términos de capacitación y promoción) del conjunto de los funcionarios, y en particular de los contratados bajo la modalidad de honorarios.

Si bien todo lo dicho hasta ahora resulta relevante a la hora de problematizar en torno a la contratación a honorarios, nada se ha dicho aun sobre las características de los funcionarios contratados bajo esta modalidad. En general existe un desconocimiento importante respecto a quiénes son estos funcionarios, cuál es su nivel de profesionalización, su experiencia y cuáles son sus expectativas y motivaciones para desempeñarse en una municipalidad. En el apartado siguiente se busca dar respuesta a estas y otras preguntas, a partir de la presentación de los resultados de una encuesta ad hoc realizada a funcionarios municipales contratados bajo la modalidad de honorarios la que fue construida, entre otros elementos, a partir de los factores que explican el desempeño individual al interior de las organizaciones y que fueron expuestos en el apartado 2.

5. CARACTERIZACIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES A HONORARIOS: UNA ENCUESTA EXPLORATORIA

Debido a la dificultad de acceder a un número importante de funcionarios a honorarios, se optó por realizar una encuesta aplicada en un formato virtual (Díaz de Rada, 2012) a través de un link utilizando la plataforma de encuestas web *SurveyMonkey*, que estuvo disponible para los funcionarios entre los días 01 de diciembre de 2013 y 31 de enero de 2014. El proceso de levantamiento de encuestas consistió en el envío de un correo masivo a todos los administradores municipales y encargados de recursos humanos de los municipios del país para que a través de ellos se reenviara el link a los funcionarios a honorarios de sus respectivos municipios. En respuesta a esta convocatoria se recibieron un total de 233 encuestas de 40 municipios del país, entre los que destacan por la cantidad de encuestas que aportaron los municipios de Nueva Imperial (25%), Peñalolén (23%), San Antonio (13%) y Temuco (6%).

Si bien los datos obtenidos se enmarcan en una lógica exploratoria-descriptiva y no se buscaba la obtención de una muestra representativa, no es menos cierto que se observan patrones de agrupación importantes en algunas de las respuestas, lo que arroja ciertas luces sobre lo que podría ser el comportamiento del conjunto de los funcionarios municipales a honorarios del país.

La encuesta aplicada se dividió en cuatro dimensiones generales, la primera de ellas es la dimensión de “control” que comprende variables como edad, sexo, ingreso, tipo de jornada, entre otras; la segunda dimensión se denomina “capital humano” y buscaba levantar información sobre nivel educativo y experiencia de los funcionarios; la tercera dimensión denominada “factores individuales” ahondó en elementos de satisfacción laboral, motivación y comportamiento o conducta cívica organizacional²⁵ de los funcionarios; finalmente la cuarta dimensión denominada “expectativas y preferencias” que ahondó en la percepción de los funcionarios respecto de su estabilidad laboral, su proyección en el empleo y su valoración respecto del mismo.

Para la elaboración del instrumento²⁶ se tomó como referencias los estudios; *Municipal Clerks: Examining a model of job satisfaction* (Gordon, Osgood, & Phillips, 2010) ; *Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance* (Bellé, 2012); y, *Individual-Level factors and organizational performance in government organizations* (Kim, 2004)

A continuación se presentan aquellos resultados que se consideran más relevantes desde la perspectiva de la caracterización de los funcionarios, resaltando principalmente el análisis en torno a aspectos de capital humano, motivación de servicio público, satisfacción laboral y expectativas de los honorarios.

²⁵ El concepto de conducta cívica organizacional implica conductas de prosocialidad, sacrificio personal, seguimiento de las normas institucionales y trabajo voluntario al interior de la organización.

²⁶ El instrumento utilizado se puede ver en los anexos del estudio.

5.1. Aspectos generales

Según se observa en la Tabla n° 2, un 56% de los funcionarios encuestados pertenece al sexo femenino, mientras que el restante 44% pertenece al masculino. Por su parte para la variable edad se observa una concentración de personas en los rangos menores a 40 años, concentrándose mayoritariamente en el rango 30 a 40 años el que agrupa al 40% de los encuestados. Respecto de las medidas de tendencia central para la variable edad se estima una media de 33,8 años, con una desviación típica de 8,8 años y una mediana de 32 años.

Variable	Categoría	Porcentaje (%)
Sexo	Hombre	56,3
	Mujer	43,7
Edad	Menos de 30 años	36,9
	Entre 30 y 40 años	40,1
	Entre 40 y 50 años	16,7
	Entre 50 y 60 años	5,4
	60 años o más	0,9
Previsión	Si	22,5
	No	77
	No sabe	0,5
Seguro Laboral	Si	27,5
	No	64
	No sabe	8,6
Tipo de Jornada	Jornada completa	87,8
	Jornada parcial	12,2
Rango de Ingreso	Menos de \$250.000	4,5
	Entre \$250.000 y \$499.999	30,6
	Entre \$500.000 y \$749.999	36,5
	Entre \$750.000 y \$999.999	18,0
	Entre \$1.000.000 y \$1.249.999	7,2
	Entre \$1.250.000 y \$1.499.999	2,3
	Entre \$1.500.000 y \$1.749.999	0,9

Tabla n° 2: Variables de control

Para la variable Previsión un mayoritario 77% de los encuestados indica que no está imponiendo en el sistema de AFP's, no obstante se observa un relevante 22% que sí lo hace, a pesar que ello no constituye actualmente una obligación ni para el trabajador ni para el empleador. Por su parte para la variable Seguro Laboral sólo un 27,5% de los encuestados declara contar con un seguro de accidentes laborales, existiendo un 64% que indica no tenerlo. Cabe precisar que un 8,6% indica que desconoce si realiza su labor protegido o no por un seguro de estas características.

Respecto a la variable Jornada Laboral un mayoritario 87,8% declara trabajar en jornada completa, mientras un 12,2% lo hace en jornada parcial, esta jornada parcial para efectos de esta encuesta incluye las medias jornadas y las jornadas por horas o turnos.

Finalmente, según se observa en la tabla n° 2, la mayoría de los funcionarios encuestados se ubican en los rangos que van desde un ingreso de M\$250 a los M\$750, sumando en total el 67% de las respuestas. Otra categoría relevante es que la se ubica entre M\$750 y el millón de pesos en que se concentran el 18% de las respuestas. Las

categorías sobre el millón de pesos suman en total un 10%. Cabe indicar que, aunque minoritario, existe un 4,5% que manifiesta recibir un ingreso menor a los M\$250.

Respecto al departamento o área de desempeño de los funcionarios encuestados presentados en la tabla n° 3, un mayoritario 52% declara desempeñarse en el área de Desarrollo Comunitario, comúnmente identificada como DIDECO. Le siguen en porcentaje aquellos funcionarios que trabajan en las áreas de Administración Municipal, Desarrollo Económico y Planificación con valores en torno al 10%, ubicándose más abajo el área de Aseo y Ornato con un 5%.

Departamento o área municipal de desempeño	Porcentaje (%)
Desarrollo Comunitario	51,4
Administración	10,8
Desarrollo Económico	10,4
Planificación	10,4
Áreas Verdes / Aseo y Ornato	5,0
Obras Municipales	2,7
Secretaría Municipal	2,3
Finanzas	1,8
Comunicaciones	1,4
Informática	1,4
Otro	1,8

Tabla n°3: Departamento o área de desempeño ordenado por peso relativo

5.2. El capital humano en los funcionarios municipales a honorarios

Si bien el concepto de capital humano comprende varios componentes, en este punto se abordan sólo el nivel educativo y la experiencia, que son los que en la literatura revisada emergen como buenos predictores del capital humano total.

Nivel Educativo	Porcentaje (%)
Superior completa	53,2
Técnica superior completa	14,4
Postgrado completo	10,8
Media completa	8,6
Superior incompleta	8,1
Postgrado incompleto	3,2
Técnica superior incompleta	0,9
Básica completa	0,5
Media incompleta	0,5

Tabla n° 4: Nivel Educativo ordenado por peso relativo

Desde el punto de vista del nivel educativo, según se observa en la tabla n° 4, vemos que un mayoritario 53,2% de los encuestados declara tener Educación Superior Completa, a esta categoría se suman aquellos funcionarios que indicaron poseer un Postgrado Completo (10,8%) y los que indicaron poseer un Postgrado Incompleto (3,2%). Así, la cifra total de funcionarios encuestados que poseen a lo menos educación superior completa alcanza el 67%. Una segunda categoría de relevancia la constituyen los que declararon poseer un título Técnico Superior Completa con un 14,4%. Estas categorías de funcionarios representan el 81% del total de los encuestados. Comparativamente la tasa de profesionalización²⁷ de los funcionarios a honorarios encuestados (que se estima en un 67%), es mayor que la de los funcionarios de planta y contrata la que alcanza sólo un 26%. En general se trata de profesionales del área de las denominadas ciencias sociales (54%) tales como trabajo social, psicología y sociología; y de las ciencias de la ingeniería (20%) tales como construcción, agronomía e informática.

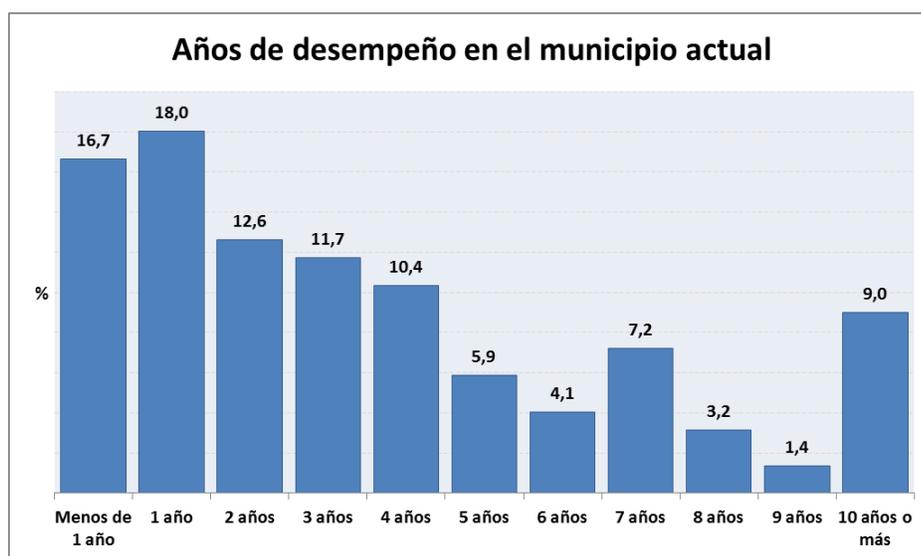


Gráfico n° 9: Años de desempeño en el municipio actual

Respecto de la experiencia de los funcionarios encuestados, los años de desempeño declarados alcanzan un promedio de 3,8 años, con un máximo de 25 años y una desviación típica de 3,9 años. Según se observa en el gráfico los encuestados se concentran en su mayoría (75%) bajo los 5 años de experiencia en el municipio.

5.3. Motivación de servicio público, satisfacción laboral y comportamiento cívico organizacional en los funcionarios municipales a honorarios

Como se indicó en apartados anteriores, la motivación de las personas al interior de la organización es un elemento en extremo relevante a la hora de visualizar cuánto aportan éstas al logro de los objetivos de la organización; para el caso de las organizaciones

²⁷ Cabe precisar que este dato debe tomarse con cierta mesura, ello debido a que el formato de aplicación de la encuesta (encuesta online) hacía más posible que la encuesta fuera contestada por trabajadores que estaban frente a un computador que por aquellos que desempeñan labores asociadas a trabajos “manuales” o que no necesitan de un computador para realizarse.

públicas se indica²⁸ que habría un tipo específico de motivación denominado motivación de servicio público. El levantamiento de información en torno a este tipo particular de motivación se compone para esta encuesta de cinco afirmaciones las que están asociadas a tipos de motivación racional, afectiva y normativa.

Como se observa en la tabla n° 5, la afirmación que obtiene el promedio más alto (4,0 en escala de 1 a 5) es de carácter racional y hace referencia a que existe un interés y/o identificación de carácter personal con la labor realizada. Le siguen con promedios de 3,72 y 3,71 dos afirmaciones, una de tipo afectiva y otra de tipo normativa. La afirmación de carácter afectiva implica en que el funcionario tiene fuerte sentido de pertenencia a la organización municipal, mientras que la normativa implica que el funcionario manifiesta estar dispuesto a hacer sacrificios personales, más allá de sus funciones, por la gente que vive en la comuna.

Motivación de Servicio Público	Tipo de Motivación	Media	Desviación Típica
El trabajo que realizo como funcionario municipal es muy importante para mí	<i>Racional</i>	4,03	0,96
Tengo un fuerte sentido de pertenencia por esta municipalidad	<i>Afectiva</i>	3,72	1,17
Estoy dispuesto a hacer sacrificios personales por (...) la gente que vive en la comuna	<i>Normativa</i>	3,71	0,94
Marcar la diferencia en la sociedad significa más para mí que los logros personales	<i>Normativa</i>	3,43	1,04
Considero que me sería fácil encontrar un trabajo igual al que actualmente desempeño (<i>piense en sueldo y tareas</i>)	<i>Racional</i>	3,20	1,01
Promedio Motivación de Servicio Público		3,62	0,67

Tabla n° 5: Motivación de servicio público

La afirmación que obtiene el promedio relativamente más bajo (con un valor de 3,2) es la que plantea la facilidad que tendría el funcionario para encontrar un trabajo de características similares al que actualmente desempeña. Es esperable, dado el contexto, que esta afirmación aparezca como la “peor evaluada”, sobre todo si consideramos que existe una alta valoración por la labor que se desempeña y el lugar donde ésta se realiza.

El promedio general para todas las afirmaciones es de 3,6 con una desviación estándar de 0,67, lo que indica preliminarmente que los funcionarios encuestados tendrían una motivación de servicio público inclinada hacia los valores más altos de la escala y, segundo, que la dispersión de los datos con respecto a este promedio sería baja.

Respecto a la satisfacción laboral (tabla n° 6) vemos que la afirmación mejor evaluada (en escala de 1 a 5) es la que hace referencia a la evaluación que hace el funcionario respecto de la satisfacción global con la organización, la que alcanza un promedio de 3,91. Le sigue con un promedio de 3,74 la afirmación que consulta sobre la satisfacción global con el trabajo que se desempeña. Por su parte, las afirmaciones relativamente peor evaluadas, dicen relación con la claridad que tiene el funcionario de cómo se evalúa o juzga su rendimiento (3,09) y la percepción de la relación esfuerzo-pago (2,77). El

²⁸ Ver apartado 2.

promedio general para todas las afirmaciones relativas a la satisfacción laboral es de 3,4 con una desviación estándar de 0,68.

Satisfacción Laboral	Media	Desviación Típica
En general, esta municipalidad es un buen lugar para trabajar	3,91	0,87
En general, me siento bien con mi trabajo	3,74	0,98
Mi cargo (...) me ofrece la oportunidad de realizar un trabajo desafiante e interesante	3,70	1,00
En general, me siento bien con el tipo de tareas que se me asignan	3,66	0,92
Tengo una idea clara de cómo se juzga mi rendimiento	3,09	1,10
Mi sueldo se compara bastante con la paga de la gente que hace un trabajo similar	2,77	1,09
Promedio Satisfacción Laboral	3,48	0,68

Tabla n° 6: Satisfacción laboral

Por su parte, la medición de la conducta cívica organizacional (CCO) se ha estructurado en cinco afirmaciones las que hacen referencia por ejemplo a la realización de tareas más allá de los requisitos normales de conducta y la conducta prosocial dentro de la organización, entre otras. La importancia práctica de la conducta cívica en las organizaciones es que tales comportamientos mejorarían la eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas y privadas. No obstante, las afirmaciones asociadas al concepto de CCO implican el cómo el funcionario se percibe dentro de la organización, en este sentido no pretenden ser una evaluación objetiva sino más bien una aproximación eminentemente subjetiva. En este contexto, y según se observa en la tabla n° 7, encontramos promedios altos (en escala de 1 a 5) para todas las afirmaciones propuestas.

Conducta Cívica Organizacional	Media	Desviación Típica
Oriento a la gente nueva a pesar que no sea una de mis tareas	4,33	0,69
Realizo tareas más allá de mis funciones, pensando en que ayudan a la imagen de la municipalidad	4,15	0,94
No tomo descansos adicionales a los establecidos por la jefatura y/o los reglamentos	3,94	0,99
Ayudo voluntariamente a otros funcionarios que tienen cargas pesadas de trabajo	3,86	0,85
Hago sugerencias innovadoras para mejorar el desempeño de mi departamento y/o unidad	3,81	1,24
Promedio Conducta Cívica Organizacional	4,02	0,61

Tabla n° 7: Conducta Cívica Organizacional

La afirmación que obtiene el promedio relativamente más alto (4,33) es la asociada al concepto de prosociabilidad en que el funcionario indica que orienta a la gente nueva a

pesar de que no sea una de sus tareas. El segundo promedio más alto (4,15) se observa en la afirmación asociada al sacrificio personal por la organización, en que el funcionario indica realizar tareas más allá de sus funciones pensando en que se está colaborando con la imagen de la municipalidad. Por su parte la afirmación que obtiene el promedio relativamente más bajo (3,81) es la que implica el hacer sugerencias a la jefatura para mejorar el desempeño de las unidades o departamentos en que el funcionario se desenvuelve.

El promedio general para todas las afirmaciones relativas a la conducta cívica organizacional es de 4,02, con una desviación típica de 0,61. Este promedio implica que los funcionarios municipales encuestados tienen una buena autopercepción de su desempeño y actitudes dentro de la organización, tanto con sus pares como en el cumplimiento de las normas organizacionales.

5.4. Expectativas de los funcionarios municipales a honorarios

Las expectativas de los funcionarios municipales a honorarios se abordan en este apartado desde una lógica de expectativas laborales. En este sentido se profundiza en dos temáticas centrales, la estabilidad laboral y la movilidad laboral.

¿Cuál cree Ud. que es su escenario laboral más probable para el próximo año laboral?	Porcentaje (%)
Mantener trabajo actual (renovación de contrato)	82,1
Desvinculación del municipio por finalización de contrato	11,1
Otro trabajo dentro del mismo municipio	6,8

Tabla n° 8: Percepción de estabilidad laboral

Para el caso de la estabilidad laboral, se consultó a los encuestados cuál sería el escenario laboral más probable para el año inmediatamente siguiente (año 2014). Como se observa en la tabla n° 8, la mayoría de los funcionarios (82,1%) indicó que su escenario laboral más probable para el año siguiente era “mantener trabajo actual”, seguido muy de lejos por la categoría “desvinculación del municipio por finalización de contrato” (11,1%) y “otro trabajo dentro del mismo municipio” (6,8%).

Este dato resulta relevante en la medida en que lo propio de la contratación a honorarios implica la finalización del contrato cada final de año, no obstante los funcionarios manifiestan una cierta confianza en que su contrato se “renovará”. Ello daría cuenta de una práctica de renovación de contratos que está internalizada por los funcionarios al punto en que la gran mayoría de ellos confía en que mantendrán su trabajo más allá del 31 de diciembre.

Por su parte para la temática de movilidad laboral se consultó a los funcionarios respecto a que tan posible sería para ellos un cambio de régimen laboral hacia las modalidades de contrata o planta. Según se observa en el gráfico n° 10, las respuestas se concentran en las categorías ninguna o escasas posibilidades. En ambos casos estas categorías suman cerca del 90% de las respuestas. Lo anterior da cuenta de funcionarios que, si bien perciben una cierta estabilidad basada en el hecho probable de su renovación, consideran el cambio de régimen laboral como una posibilidad nula o muy escasa.

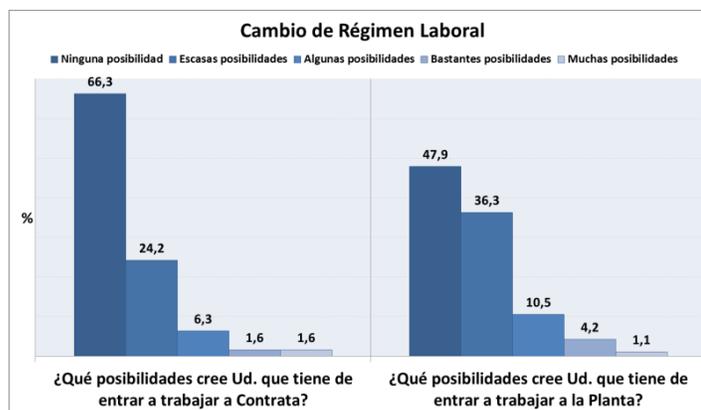


Gráfico n° 10: Percepción de posibilidad de cambio de régimen laboral

5.5. Análisis bivariado

En el presente apartado se generan algunos análisis más específicos sobre la información expuesta, con el objetivo de encontrar relaciones entre características de los sujetos, su motivación, su satisfacción laboral o bien su expectativa respecto de la estabilidad laboral.

Rho de Spearman		Edad	Ingreso	Nivel educativo	Años en el municipio	Satisfacción laboral	Motivación de servicio público
Ingreso	Coef.	0,249**					
	Sig.	0,000					
	N	222					
Nivel educativo	Coef.	0,053	0,583**				
	Sig.	0,430	0,000				
	N	222	222				
Años en el municipio	Coef.	0,450**	0,248**	-0,041			
	Sig.	,000	0,000	0,542			
	N	222	222	222			
Satisfacción laboral	Coef.	0,089	0,019	-0,038	-0,116		
	Sig.	0,203	0,786	0,587	0,099		
	N	205	205	205	205		
Motivación de servicio público	Coef.	0,053	-0,024	-0,048	-0,016	0,400**	
	Sig.	0,448	0,732	0,492	0,821	0,000	
	N	205	205	205	205	205	
Comportamiento cívico organizacional	Coef.	0,152*	0,025	-0,036	0,151*	0,157*	0,534**
	Sig.	0,036	0,729	0,617	0,036	0,029	0,000
	N	192	192	192	192	192	192

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

Tabla n° 9: Estadístico Rho de Spearman

La tabla n° 9 contiene una matriz con correlaciones entre pares de variables, utilizando el estadístico de Rho de Spearman cuyo resultado fluctúa entre -1 y 1. Donde 1 representa

un correlación positiva perfecta, mientras que -1 representa una relación negativa perfecta, el valor 0 indica ausencia de relación. La hipótesis nula que subyace a esta prueba indica que no existe relación entre el par de variables analizado, utilizando como criterio de rechazo un valor de significancia (Sig.) menor a 0,05.

Según vemos en la tabla n° 9, para la variable Edad observamos relaciones estadísticamente significativas con las variables Ingreso (Rho=0,249), Años en el municipio (Rho=0,450) y Comportamiento cívico organizacional (Rho=0,152). Así, como es de fácil suposición, se puede afirmar que a mayor edad existe una mejor remuneración salarial, se acumula una mayor experiencia y (aunque esta suposición no es tan automática) se observa un mejor comportamiento cívico organizacional. Por el contrario, la Edad no estaría relacionada ni con el nivel educativo, ni con la Satisfacción laboral como tampoco lo estaría con la Motivación de servicio público.

Respecto a la variable Ingreso, vemos que esta se relaciona con el Nivel Educativo (Rho=0,583) y con los Años en el municipio (Rho=0,248) lo que es perfectamente esperable dado que a mayor capital humano debiera existir mayor remuneración. No obstante la variable Ingreso no se relaciona ni con la Satisfacción laboral, ni con la Motivación de servicio público, como tampoco lo hace con el Comportamiento cívico organizacional.

Para la variable Nivel educativo no se observa ninguna relación aparte de la ya comentada relación con la variable Ingreso (Rho=0,583). Por su parte la variable Años en el municipio se relaciona únicamente con la variable Comportamiento cívico organizacional (Rho=0,151) lo que se explicaría porque a mayor experiencia en el municipio mejor es la adaptación y la autopercepción dentro de la organización.

Respecto de la variable Satisfacción laboral, ésta no muestra relación con ninguna de las variables de control analizadas (Edad, Ingreso, Nivel educativo y Años en el municipio), no obstante sí se relaciona con las variables Motivación de servicio público (Rho=0,400) y la variable Comportamiento cívico organizacional (Rho=0,157). A su vez la variable Motivación de servicio público se relaciona con la variable comportamiento cívico organizacional (Rho=0,534).

Las correlaciones positivas observadas entre las variables Satisfacción laboral, Motivación de servicio público y Comportamiento cívico organizacional, dan cuenta de una consistencia en la percepción que los funcionarios tienen respecto a su membresía en la organización municipal. Si se tuviera que dar un orden de prelación a estas tres variables, basados en la literatura revisada, se podría afirmar que la Motivación es anterior tanto a la Satisfacción laboral como al Comportamiento cívico organizacional. Dicho de otro modo, los niveles de Satisfacción laboral para el caso de los funcionarios municipales a honorarios encuestados, no se explican por variables como el Ingreso o el Nivel educativo, sino más bien por variables asociadas a la motivación, las que a su vez explicarían el “buen” comportamiento dentro de la organización.

5.6. Hacia un perfil del funcionario a honorarios en los municipios chilenos

Si bien los datos presentados no permiten estimar parámetros poblacionales, sí aportan una primera aproximación respecto a qué características tienen los funcionarios

municipales a honorarios en Chile. En resumen, y guardando los límites impuestos por la metodología utilizada, se puede afirmar que:

- Los funcionarios a honorarios en los municipios chilenos se distribuyen equitativamente entre hombres y mujeres, en su mayoría no superan los 40 años, tienen un régimen laboral de jornada completa y sus ingresos se concentran bajo los \$750.000.
- Se trata de funcionarios con una alta tasa de profesionalización (en torno al 67%), siendo característico que pertenezcan a carreras del área de las denominadas ciencias sociales y que se desempeñen en las direcciones de desarrollo comunitario (DIDECO) o bien en el departamento de administración municipal.
- Respecto a la satisfacción laboral de estos funcionarios (a pesar de la precariedad de su condición laboral) se observan altos niveles de satisfacción, principalmente en lo que se refiere a satisfacción global con la organización y la satisfacción global con el trabajo que se desempeña. No obstante, se observa una baja satisfacción con la forma en que evalúa su desempeño y la relación esfuerzo-pago.
- La motivación de estos funcionarios está determinada principalmente por aspectos racionales, como la importancia del trabajo para el interés personal o la dificultad percibida de encontrar otro trabajo de similares características; así también está determinada por aspectos afectivos como el sentido de pertenencia a la organización municipal. En cuanto al comportamiento dentro de la organización, los funcionarios se perciben como colaboradores con los compañeros de trabajo y acatadores de las reglas organizacionales, llegando a realizar tareas más allá de sus funciones pensando en que ayudan a la imagen de la municipalidad.
- Paradójicamente, y a pesar de lo que indica la legislación respecto a la infranqueable anualidad de su vínculo laboral, la gran mayoría los funcionarios a honorarios cree que su escenario más probable es la “renovación” de su contrato. Esta, a todas luces, excesiva confianza tendría su fuente principal en la experiencia, dado que la mayoría de los funcionarios encuestados (aprox. 80%) habría tenido a lo menos una renovación de contrato.

6. CONCLUSIÓN: APROXIMACIONES PARA LA DISCUSIÓN EN TORNO A UNA POLÍTICA DE NORMALIZACIÓN LABORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY 20.922

El objetivo que se proponía el presente estudio era analizar la contratación municipal a honorarios, tanto en su dimensión normativa-institucional como en su dimensión más práctica de cantidades y cualidades de las personas contratadas bajo esta modalidad.

En conformidad con este objetivo, la información estudiada desde el punto de la dimensión normativa-institucional da cuenta de una situación problemática emergente, generada por una parte por la rigidez legal a la que se enfrentan los municipios a la hora de generar su propia estructura de personal y, por otra, por la imperativa necesidad de aumentar la dotación de personal para responder al incremento de tareas (las delegadas y las auto-generadas).

Recientemente la promulgación de la ley 20.922 ha dado un respiro en esta materia a los municipios chilenos. Esta nueva legislación permitirá, en el corto plazo, que los municipios revisen y modifiquen una estructura de personal añeja que data de inicios de la década del 90, otorgándose además la potestad para que esta atribución pueda ser replicada en el futuro de manera sistemática.

Respecto al análisis de la contratación a honorarios referido a las cantidades, una revisión de la base de datos del SINIM, permitió establecer que para el año 2015 existirían 49.701 personas contratadas bajo esta modalidad, lo que representa el 56% del total de funcionarios municipales del país. Así también, utilizando la misma fuente, se pudo constatar que para la serie 2010-2015 existe una tasa de crecimiento en torno al 10% anual, lo que en términos de proyección implica que (*ceteris paribus*) para la década 2010-2020 se duplicará la cantidad de personas contratadas bajo esta modalidad.

Por su parte, el análisis realizado en función de las cualidades de los funcionarios a honorarios, permitió establecer (a nivel exploratorio) que tendrían importantes niveles de satisfacción laboral, como también de motivación de servicio público y comportamiento cívico organizacional. Así también, en lo que respecta al capital humano se observa un nivel de profesionalización en torno al 67%, lo que es mayor que la tasa de profesionalización estimada para los estamentos de planta y contrata.

Los párrafos anteriores (resumen de lo desarrollado en el cuerpo del estudio), constituyen (a juicio del autor) elementos de análisis relevantes a la hora de aproximarse a la contratación a honorarios en los municipios chilenos. Se abordan las principales dimensiones del problema y desde allí se generan conclusiones útiles con miras a aportar a la discusión en esta temática. En los párrafos siguientes se retomarán algunos de los elementos de análisis presentados en el cuerpo del presente estudio, profundizando en las implicancias que tendría para los municipios chilenos que su principal fuerza laboral sea la contratación a honorarios, identificando los posibles riesgos asociados a esta situación, pero también las oportunidades vinculadas principalmente a las características (cualidades) identificadas a nivel exploratorio de los funcionarios contratados bajo esta modalidad.

Finalmente, se hará revisión a algunos conceptos que debieran tenerse presentes en la discusión en torno a una política de normalización laboral, utilizando como punto de partida la nueva legislación vigente en materia de dotación de personal municipal.

6.1. La contratación a honorarios: Un “problema funcional”

Como se ha argumentado anteriormente, la contratación a honorarios emerge como una situación problemática para la gestión municipal por dos razones principales. La primera de ellas dice relación con la cantidad de personas asociadas a esta forma de contratación, mientras que la segunda se relaciona con la inestabilidad laboral absoluta en que se encuentran los funcionarios que se desempeñan bajo esta modalidad.

No obstante, con el correr de los años esta situación se ha normalizado al punto que parte importante de quehacer municipal, principalmente en lo que se refiere a intervención y trabajo directo con las comunidades locales, no podría realizarse si no fuera por este contingente de funcionarios.

Según indica el Sindicato de Funcionarios de I. Municipalidad de Maipú:

Somos aquellos que hacen posible que las políticas públicas lleguen efectivamente a quienes más las necesitan, contribuyendo de este modo, al desarrollo barrial y a la accesibilidad de los sectores más vulnerables a las diversas políticas ministeriales y del gobierno central (2011, pág. 5).

En este sentido, la contratación a honorarios se ha convertido en lo que se podría denominar un “problema funcional”, esto es, un problema que es reconocido como tal por todos los actores involucrados (municipios, gobierno central, asociaciones de funcionarios y los propios trabajadores a honorarios), pero cuyo abordaje implicaría afectar de manera importante el estándar de prestaciones de servicios que actualmente tienen los municipios, y a través de ellos también el gobierno central.

El aumento sostenido de la contratación a honorario, tal y como se expresó en el apartado n° 4, se presenta como una forma efectiva de enfrentar tanto la rigidez estructural de la normativa municipal de recursos humanos como la creciente demanda de servicios por parte de la comunidad y el gobierno central. Así, la inacción de todo el aparato público frente a esta situación tiene un efecto funcional, que permite no sólo responder a niveles crecientes de demanda, sino que además tiene la particularidad de no generar, para las organizaciones municipales, los costos asociados a formas de contratación de mayor estabilidad.

El reconocimiento de lo expresado en los párrafos anteriores (llámese problema funcional, llámese de otra forma), es el punto de partida para iniciar una discusión en torno a una política de normalización laboral, que mejore las condiciones de empleo de los funcionarios a honorarios sin sacrificar (innecesariamente) la prestación de servicios a la comunidad. A contrario sensu, el no reconocimiento de esta situación le resta artificialmente complejidad al problema, lo que podría derivar en soluciones que aborden los temas relacionados con la forma de contratación, pero que generen una serie de complicaciones asociadas al no cumplimiento de las tareas que actualmente son ejecutadas a través de esta modalidad de empleo.

6.2. Los riesgos asociados a la contratación municipal a honorarios

La contratación a honorarios si bien soluciona ciertos problemas operativos dentro de la administración pública, genera también algunos riesgos asociados por ejemplo a la gestión de recursos humanos y al clientelismo político, como también genera otros riesgos vinculados exclusivamente a los trabajadores como son la falta de estabilidad laboral, la falta de protección en caso de accidentes o enfermedades laborales y, en el largo plazo, riesgos relacionados a la falta de ahorro previsional de estos trabajadores.

En términos de gestión de recursos humanos, son varios los elementos que se presentan en este tipo de contratación. El primero de ellos, siguiendo a Rajevic (2014), apunta a que estas formas de contratación no permiten un desarrollo profesional atractivo, por lo que el derecho al ascenso o la promoción objetiva y por mérito no existe en estos sistemas de contratación, tampoco existen calificaciones de desempeño asociadas a incentivos. Esto es consistente con los hallazgos del estudio exploratorio presentado en el apartado n° 5, en que los aspectos peor evaluados por los funcionarios encuestados son la claridad que tiene el funcionario de cómo se evalúa o juzga su rendimiento y la percepción de la relación esfuerzo-pago.

Un segundo elemento en términos de gestión, está asociado al crecimiento sostenido del volumen de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios en los municipios del país. Si bien, como demuestra Ormeño (2011), el aumento del personal municipal tiene un efecto positivo en el producto municipal, este crecimiento no puede ser infinito puesto que como señala SUBDERE (2005), en el extremo, un número abultado de funcionarios comenzaría a crear ineficiencias y bajo control de la gestión. La pregunta que emerge de estas constataciones es si los municipios chilenos han llegado al punto en que el aporte que realiza el número de funcionarios sobre el producto comienza a generar rendimientos marginales decrecientes.

Un tercer elemento de riesgo en la gestión de recursos humanos, está asociado a la facilidad con que podrían presentarse situaciones de alta rotación de personal en los funcionarios a honorarios. El riesgo aquí es la pérdida de capital humano por parte de la organización municipal; los funcionarios a honorarios no sólo realizan sus tareas (las propias y las extras) sino que también reciben capacitación y se invierten recursos en hacerlos parte de la cultura organizacional del municipio. Cuando un funcionario a honorarios se va de la organización se lleva su experiencia con él, por lo que la municipalidad debe invertir nuevamente recursos en reclutar y “adoctrinar” a otro funcionario.

Si bien los datos levantados de manera exploratoria instan a pensar que habría una alta rotación de este personal, dado que el promedio de años en el municipio de los encuestados es relativamente bajo (3,8 años); no es menos cierto que los datos agregados nacionales muestran que cada año los honorarios aumentan en número, lo que sería consistente más bien con una baja rotación de personal. Tanto si aceptamos la hipótesis de la alta rotación como si aceptamos la hipótesis de la baja rotación, el riesgo está presente puesto que se vincula más bien a la facilidad con que se puede terminar el vínculo laboral de este tipo de contrato.

Un cuarto elemento de riesgo está asociado a la inevitable colisión entre las emergentes organizaciones de funcionarios a honorarios (en su mayoría agrupados bajo la figura de

asociaciones y/o sindicatos) y la administración municipal²⁹. Si bien todo dependerá del poder de convocatoria que tengan las organizaciones de funcionarios a honorarios, lo cierto es que a nivel de números tienen contingente suficiente para iniciar acciones de fuerza frente a la autoridad municipal y exigir mejoras en sus condiciones por la vía de rectificaciones en sus contratos (a la espera de modificaciones de carácter estructural); el elemento de riesgo está dado no tanto por las acciones de fuerza que puedan generar los trabajadores organizados, sino más bien por los medios de que disponga la administración municipal para responder a las demandas, en el entendido de que los recursos financieros son siempre escasos y que, no pudiendo responder a las demandas, tampoco es poco factible que un alcalde decida despedir a más del 50% de los funcionarios municipales o esperar al 31 de diciembre para que expiren sus contratos.

En esta misma línea, un fallo de la Corte Suprema (2015)³⁰ respecto a una demanda laboral por despido injustificado de trabajadores a honorarios, vino a reconocer que entre este tipo de funcionarios y los municipios existiría un vínculo laboral más allá del mero contrato de prestaciones y que estaría cautelado por el Código del Trabajo. Este precedente se erige también como una herramienta en la negociación a favor de los trabajadores a honorarios, quienes ahora contarían con el “respaldo” del máximo tribunal del país.

Respecto al riesgo asociado al clientelismo político, resulta claro que esta forma de contratación es particularmente propicia para el ejercicio del contrato discrecional de personal por parte de la autoridad local, ello porque en estricto rigor está diseñado como un mecanismo de contratación flexible. Como consecuencia de esto el funcionario a honorario, debido a su precaria estabilidad laboral, está incentivado más a cumplir con los requerimientos de su actual jefatura que con el interés público asociado a la función para la que fue contratado. Lo anterior cobra mayor relevancia si se considera el hecho de que no existen mecanismos de control objetivos asociados al desempeño de estos trabajadores, pudiendo darse el caso que un alcalde contrate personal con dedicación exclusiva a la operación política de interés propio, el que sería financiado con fondos públicos.

Finalmente, con relación a los riesgos asociados a las personas, se pueden mencionar la falta de seguros de protección en caso de accidentes y la falta de ahorro previsional de trabajadores a honorarios de larga data. En relación a los seguros laborales, y según los resultados del estudio exploratorio, un 64% de los trabajadores encuestados indica que trabaja sin un seguro, ello implica que frente a un accidente o enfermedad laboral el trabajador a honorario no cuenta con cobertura de gastos médicos, quedando entregado bien a la bondad de la jefatura o bien al despido por incumplimiento de contrato. Según indica el Sindicato de Funcionarios de I. Municipalidad de Maipú:

(...) el día a día, trae consigo para estos trabajadores nuevas vicisitudes y temores. El riesgo de un accidente laboral, se traduce en una situación catastrófica, no sólo para su vida, sino para todo su entorno familiar (2011, pág. 8).

²⁹ Según cifras de la dirección del trabajo al año 2015 existirían 81 organizaciones sindicales de funcionarios públicos a honorarios de los cuales la mayoría son de carácter municipal. <http://ciperchile.cl/2016/01/15/falsos-honorarios-hacia-una-reforma-estructural-en-las-formas-de-contratacion-del-estado/>

³⁰ Fallo que ratifica un fallo anterior pronunciado por la Corte de Apelaciones de Valdivia.

Respecto a la previsión, y según los resultados de la encuesta aplicada, un 77% de los trabajadores a honorarios no está imponiendo en el sistema de AFP, lo que implica que parte importante de los trabajadores bajo esta modalidad, actualmente no cuentan con ahorro previsional. Si bien existe una ley que obligaría a los trabajadores a honorarios a imponer, ésta por distintas razones ha pospuesto su entrada en vigencia. La consecuencia actual de esta situación, aun cuando la ley entrara en vigencia este mismo año, es que los funcionarios a honorarios ya tienen una importante laguna previsional la que, atendidos los sueldos promedio, no podrán subsanar con los montos legales exigidos como cotización previsional. La consecuencia futura es que la mayoría de los trabajadores a honorarios, a pesar de haber sido trabajadores del aparato público, serán cargas previsionales del estado a través de las pensiones solidarias. Este riesgo es particularmente latente para aquellos funcionarios a honorarios que ya llevan más de 10 años contratados bajo este sistema.

A continuación se presentan de manera esquemática los riesgos identificados en torno a la contratación a honorarios:



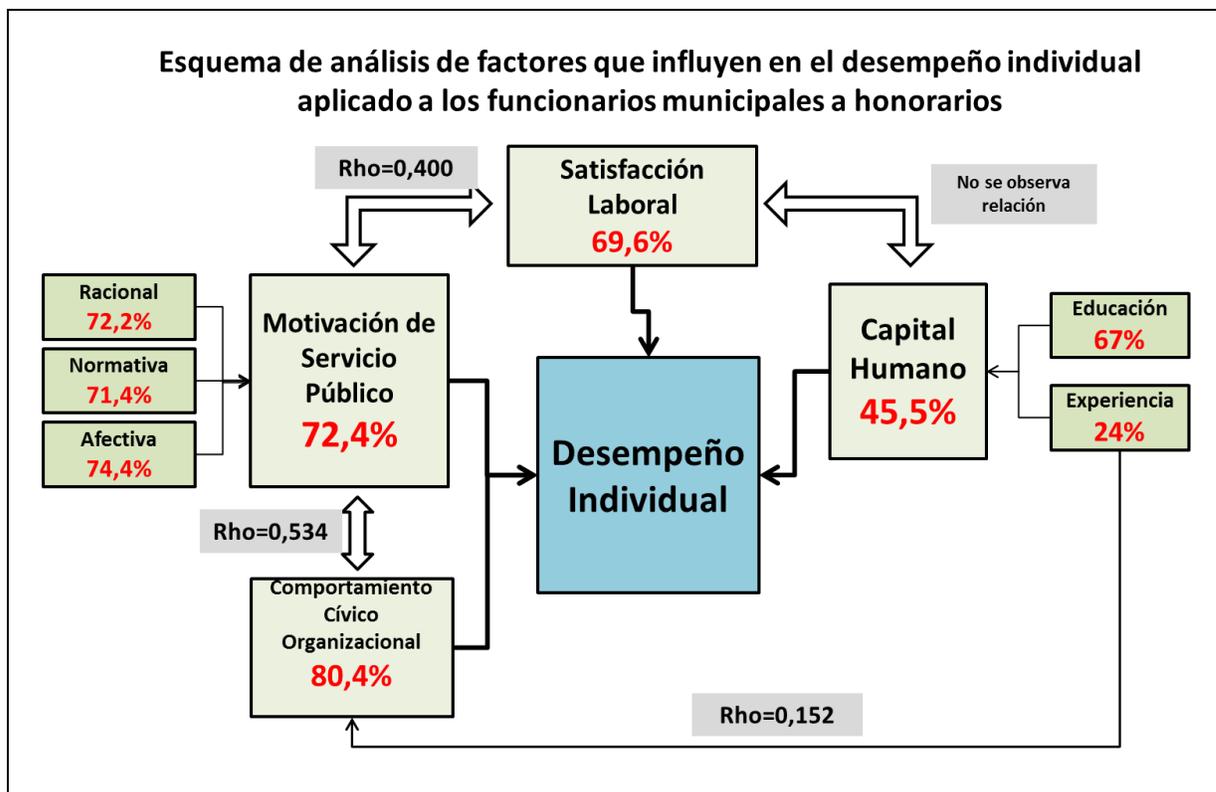
Gráfica n° 11: Esquema de riesgos asociados a la contratación municipal a honorarios (Fuente: elaboración propia)

6.3. Oportunidades asociadas a las características de los funcionarios a honorarios y a la nueva ley 20.922

A partir de los resultados de la encuesta exploratoria aplicada a los trabajadores a honorarios, es posible reconstruir el esquema de análisis de los factores que influyen en

el desempeño individual presentado en el apartado n° 3. Este esquema intenta, desde la revisión bibliográfica, presentar los factores más relevantes a la hora de predecir el desempeño de los funcionarios dentro de las organizaciones públicas.

Aplicados los resultados de la encuesta al referido esquema, obtenemos la representación siguiente:



Gráfica n° 12: Esquema de análisis de factores que influyen en el desempeño individual aplicado a los funcionarios municipales a honorarios (Fuente: elaboración propia)

Para facilitar la presentación de los resultados de la encuesta se han llevado todos los promedios presentados en el apartado n° 6 a porcentaje. Así, por ejemplo para el caso de la Motivación de Servicio Público se observa una presencia de estos atributos del orden del 72,4%. Por su parte los atributos que componen el Comportamiento Cívico Organización están presentes en un 80,4%, mientras que los atributos relacionados con la Satisfacción Laboral están presentes en un 69,6%.

En lo que respecta al Capital Humano el nivel de profesionalización como indicador de nivel educativo se ubica en un 67%, mientras que la experiencia medida como cantidad de años promedio en el municipio sobre el promedio de años de vida laboral, arroja un nivel de experiencia del orden del 24%.

Así también, es posible observar que, consistentemente con lo planteado por la teoría, se hallaron relaciones estadísticamente significativas entre las variables Motivación de Servicio Público y Comportamiento Cívico Organizacional, como también entre Motivación de Servicio Público y Satisfacción Laboral. Por el contrario no se halló relación entre las variables Satisfacción Laboral y Capital Humano, aun cuando si se

encontró una relación (aunque baja) entre la experiencia y el Comportamiento Cívico Organizacional.

Se desprende del esquema presentado que, a pesar de las condiciones laborales en que se desempeñan estos trabajadores, sus niveles de motivación y satisfacción laboral son altos. Se estima, de modo exploratorio y con respaldo en la literatura revisada, que se trata de un personal con un buen desempeño individual que estaría afectando de manera positiva el desempeño total organizacional.

Los elementos descritos, si se comprobaran para el conjunto de trabajadores municipales a honorarios del país, constituyen una oportunidad que debe ser considerada en el diseño de una política de normalización laboral o bien de una política de recursos humanos municipal. En este sentido se trata de un personal no solamente numeroso sino también valioso desde la perspectiva de la gestión del recurso humano municipal.

Respecto a la oportunidad que representa la nueva legislación vigente en torno a la dotación de personal en los municipios chilenos (ley 20.922), esta está asociada a la nueva atribución/obligación que permitirá a los municipios generar su propia política de recursos humanos. Si bien algunos municipios cuentan con políticas de este tipo, estas son iniciativas aisladas las que apuntan más bien a la administración del personal que a la optimización de éste (SUBDERE, 2005).

En este sentido, la nueva legislación abre la posibilidad para que los municipios puedan generar reflexiones de mediano y largo plazo sobre la gestión del recurso humano al interior de la organización. Específicamente en torno a la forma en que reclutarán y seleccionarán el personal, como serán sus mecanismos de promoción y capacitación, cuáles serán sus programas de incentivo, pudiendo además incluir diversos planes piloto relacionados con el recurso humano, a fin de propiciar un mejor desempeño laboral (Artículo 5°, N° 6).

Por cierto que el logro del objetivo modernizador de esta parte de la nueva legislación, dependerá casi exclusivamente de que los municipios asuman el desafío de manera seria y con visión de futuro, pero también será resorte de los organismos de acompañamiento y control, quienes deberán hacer el traspaso oportuno y pertinente de capacidades y medios.

6.4. Elementos de discusión en torno a una política de normalización laboral

El avance hacia una política de normalización laboral que mejore las condiciones de los trabajadores a honorarios en los municipios chilenos se hace imperativo. El contexto en que esta posible política ocurrirá ha sido expuesto en los apartados anteriores, y en su descripción concurren, como se ha dicho, tanto elementos de riesgo como situaciones que constituyen oportunidades. El presente subapartado se concentra entonces en aportar algunos elementos de discusión, que a la luz de los hallazgos del estudio emergen como relevantes.

El primer elemento a considerar es si, dentro de las actuales condiciones de los municipios chilenos, es posible dar solución a la problemática en torno a la contratación a honorarios. La respuesta a esta interrogante es un rotundo no. Ello porque no aparece

como plausible ni menos deseable aumentar indiscriminadamente los cargos de planta municipal (y con ello las plazas a contrata) con el simple argumento de incluir a los honorarios en una lógica de contratación más estable.

Un segundo elemento a considerar es si hace necesario suprimir la contratación a honorarios en los municipios chilenos. La respuesta a esta segunda interrogante es también negativa. Al respecto y como plantea Rajevic (2014), quien se refiere al conjunto del empleo público, lo que se debería suprimir es la posibilidad de contratar a honorarios para desarrollar labores habituales, sancionando enérgicamente la infracción de esta norma.

Por último, se debe revisar el rol de los servicios públicos como “socios capitalistas” de los municipios, dado que es al amparo de los convenios establecidos entre ambas partes que se ha contratado a la gran mayoría de los honorarios municipales del país. Por una parte los diversos servicios (SENDA³¹, FOSIS³², SENAME³³, PRODESAL³⁴, etc.) ofrecen sus programas de interés institucional, en que aportan los recursos pero poco o nada cautelan en torno a la calidad del empleo que se está generando; mientras que por su parte los municipios, ávidos de recursos, aceptan casi todo lo que se les ofrezca como una forma de demostrar capacidad de gestión, aun cuando los objetivos del programa poco tengan que ver con los objetivos fijados por los instrumentos de planificación comunal. Se hace necesario en este punto que los servicios, que son quienes aportan la casi el total de los recursos financieros para que este tipo de contratación ocurra en las condiciones en que ocurre, eleven los estándares y financien parte de los costos de generar mejoras en las condiciones laborales de quienes hacen posible el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

En suma, se hace indispensable entonces pensar en el diseño de un nuevo sistema de contratación municipal anclado en otros ejes, donde la estabilidad laboral, entendida como inamovilidad pética, no sea el único tema a resolver. En este sentido, es posible compensar la ausencia de estabilidad laboral absoluta con una estabilidad laboral relativa (anual o bianual), vinculada estrechamente con mayores beneficios en materia de capacitación e incentivos al desempeño, como también mayor pertinencia y objetividad de los sistemas de evaluación, que permitan entre otros elementos retener a los funcionarios de mayor calidad, incrementando con ello la calidad total del sistema.

En esta línea, existen diversos aportes que han avanzado en sistematizar los ámbitos que debiera tener una política de recursos de humanos en el ámbito municipal. Un esfuerzo importante en este sentido es la propuesta de política de recursos humanos contenida en el estudio realizada por PETQUINTA S.A. para SUBDERE (2005); así también el estudio de Javier Fuenzalida que propone un sistema de alta dirección pública municipal (2011); como también el análisis y propuestas que realiza Enrique Rajevic respecto a la precarización del empleo público en Chile y la carrera funcionaria (2014).

Independiente de cuál sea el camino que se tome, es claro que no es sostenible seguir haciendo lo mismo. Los municipios deben tener la posibilidad de reflexionar sobre las

³¹ Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

³² Fondo de Solidaridad e Inversión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

³³ Servicio Nacional de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

³⁴ Programa de Desarrollo Local, dependiente del Ministerio de Agricultura.

formas en que hacen lo que hacen, para desde allí poder adaptarse a las nuevas necesidades y expectativas del entorno al que están orientados. El que puedan generar sus propias políticas de personal es sólo una de las aristas en que es necesario avanzar para tener mejores municipios, que puedan en definitiva afectar de manera relevante la calidad de vida de las personas, tanto de los funcionarios como de los ciudadanos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Anderfuhren-Biget, S., Varone, F., Giauque, D., & Ritz, A. (2010). Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter? *International Public Management Journal*, 213-246.
- Avellaneda, C. N. (2008). Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 285-312.
- Bachelet, M. (2015). *Mensaje Presidencial N° 305-363*. Santiago de Chile: Boletín N° 10.057-06.
- Bellé, N. (2012). Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review*, Vol. 73, 143 - 153.
- Bruna, L., & Roa, M. (2008). *El contrato a honorarios que encubre un contrato de trabajo*. Santiago: Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Cañibano, C. (2005). El capital humano: factor de innovación, competitividad y crecimiento. *Sexto congreso de economía de Navarra*, 257-267.
- Cardona, M., Montes, I., Vásquez, J., Villegas, M., & Brito, T. (2007). *Capital humano: Una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Medellín, Colombia: Cuadernos de investigación, Universidad EAFIT.
- Caro, C. (2005). *Evaluación del Desempeño Municipal: ¿Cómo ordenar a los municipios según sus resultados?* Santiago: Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas de Estudios, SUBDERE.
- Castillo, P. (2006). El desarrollo local en la gestión municipal. *Ciencias Sociales On Line*, vol. 3, N° 1, 102 - 114.
- Corte Suprema de Chile. (5 de Agosto de 2015). Causa N° 24.904-2014: Trabajadores a honorarios demandan por despido injustificado a Ilustre Municipalidad de San Juan de la Costa. Santiago de Chile.
- Diario Oficial de la República Chile. (2016). *Ley 20.922*. Santiago de Chile.
- Díaz de Rada, V. (2012). Ventajas e inconvenientes de la encuesta por Internet. *Universidad Pública de Navarra, Papers 2012*, 97/1, 193 - 223.
- Ducci, C. (1988). *Derecho Civil: Parte General*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Echebarria, K. (2005). *La gestión de los recursos humanos en el sector público, tendencias y desafíos*. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, BID.
- Fabra, M. E., & Camisón, C. (2008). Ajuste entre el capital humano del trabajador y su puesto de trabajo como determinante de la satisfacción laboral. *Revista del ministerio del trabajo e inmigración N° 76*, 129-142.

- Falgueras, I. (2008). La teoría del capital humano: orígenes y evolución. *Temas actuales de economía, Volumen 2*, 16-48.
- Fuenzalida, J. (2011). *Arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal*. Santiago de Chile: Memoria para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Andeführen-Biget, S. (2012). Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction. *Public Administration*, 175-193.
- Giménez, G. (2005). La dotación de capital humano en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL, N° 86*, 103 - 122.
- González, J., Lagos, R., & Zamorano, L. (2010). *Exploración al capital humano municipal*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Gordon, V., Osgood, J., & Phillips, J. (2010). Municipal Clerks: Examining a Model of Job Satisfaction. *Public Personnel Management, volume 39 No. 4*, 327 - 351.
- Horst, B. (2007). *¿Son nuestros municipios eficientes? Una aplicación del modelo de análisis envolvente de datos*. Santiago de Chile: Serie Informe Económico N° 175.
- Huff, R. (2011). Measuring performance in US municipalities: Do personnel policies predict system level outcomes? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 - 33.
- Jacobson, W. (2010). Preparing for Tomorrow: A Case Study of Workforce Planning in North Carolina Municipal Governments. *Public Personnel Management, volume 39, No. 4*, 353-377.
- Kim, S. (2004). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 245 - 261.
- Letelier, L. (2002). Teoría y práctica de la descentralización: el caso de la ley de rentas municipales II. *Estado, gobierno, gestión pública. Año 1, N° 2*, 57 - 68.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- Núñez, R. (2006). *Realidad y desafíos del municipio chileno*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Ormeño, H. (2011). Una aproximación empírica al capital humano municipal en Chile. *Revista Chilena de Administración Pública, N° 17*, 109-136.
- Padilla, F. (2008). *La multidimensionalidad de lo municipal: Una propuesta teórica para el estudio de los municipios*. Santiago de Chile.

- Padilla, F. (2008). *La multidimensionalidad de lo municipal: Una propuesta teórica para el estudio de los municipios*. Santiago de Chile.
- Perry, J., & Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, Vol. 50, N° 3, 367 - 373.
- Políticas Públicas UC. (2007). *Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios*. SUBDERE.
- Przeworski, A. (2007). Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En P. d. Estado, *Lecturas sobre el Estado: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 143-168). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinetes de Ministerios de la Nación.
- Quijano, S. (2006). El modelo global de comportamiento. En S. Quijano, *Dirección de recursos humanos y consultoría en organizaciones* (págs. 263 - 290). Editorial Icaria.
- Rajevic, E. (2014). *La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria*. Santiago de Chile: 5° Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Rajevic, E., Goya, F., & Pardo, C. (2001). *Los puestos directivos en el estado chileno: Hacia un sistema de gerencia pública*. Santiago de Chile: Reforma del Estado. Volumen II.
- Rodríguez, D. (1995). *Gestión organizacional: Elementos para su estudio*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Sindicato Trabajadores a Honorarios I. Municipalidad de Maipú. (2011). *Notros los trabajadores a honorarios: existimos y también tenemos voz*. Valparaíso: Presentación ante la comisión de cámara de trabajo y seguridad social de la cámara de Diputados de Chile.
- Stazyk, E. (2012). Crowding out public service motivation? Comparing theoretical expectations with empirical findings on the influence of performance-related pay. *Review of Public Personnel Administration*, 252-274.
- SUBDERE. (2005). *Investigación caracterización del funcionario municipal; Resumen ejecutivo*. Santiago de Chile.
- SUBDERE, División de Municipalidades. (2010). *Diagnóstico Nacional 2010: Calidad de la Gestión Municipal*. Santiago de Chile.
- SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (10 de Junio de 2015). *SUBDERE*. Obtenido de <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-firma-hist%C3%B3rico-acuerdo-para-aumentar-plantas-y-mejorar-la-gesti%C3%B3n-de-los-fun>
- Valdés, M. T., & Valdivieso, G. (2009). Adeciamiento local de las políticas nacionales: ¿Colaboración o imposición? En C. p. Estado, *Un mejor Estado para Chile* (págs. 241 - 264). Santiago de Chile.

ANEXO A: ENCUESTA FUNCIONARIOS MUNICIPALES A HONORARIOS



MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

Encuesta Funcionarios Municipales a Honorarios

Estimad@ funcionari@, la presente encuesta se enmarca en un estudio nacional respecto de las características del personal municipal contratado bajo la modalidad de honorarios. La encuesta es de carácter anónima y los datos serán tratados de forma agregada por lo que puede responder con toda libertad y confianza.

1. Indique su sexo

- Femenino
 Masculino

2. Indique su edad (en números)

3. Municipio en que trabaja

4. En total, ¿hace cuantos años trabaja en este municipio?

5. Actualmente, ¿Está imponiendo en el sistema de AFP´s?

- Si
 No
 No sabe

6. Actualmente, ¿tiene seguro de accidentes laborales?

- Si
 No
 No sabe

7. Tipo de jornada laboral

- Jornada completa
 Jornada parcial

Otro (especifique)

8. Indique en qué departamento o área se desempeña actualmente

Otro (especifique)

9. Indique la tarea que más se asemeja al cargo o función que actualmente desempeña en el municipio

Otro (especifique)

10. ¿Hace cuantos años se desempeña en este cargo o función?

11. ¿En qué rango de ingreso mensual bruto se ubica usted?

12. Indique el último nivel educativo alcanzado

13. Escriba su profesión u oficio

Motivaciones

A continuación se le proponen una serie de afirmaciones, por favor indique la categoría que mejor lo represente.

14. Mi cargo o función actual me ofrece la oportunidad de realizar un trabajo desafiante e interesante

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

15. Mi sueldo se compara bastante con la paga de la gente que hace un trabajo similar en esta municipalidad

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

16. Tengo una idea clara de cómo se juzga mi rendimiento

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

17. En general, me siento bien con mi trabajo

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

18. En general, me siento bien con el tipo de tareas que se me asignan

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

19. Tengo un fuerte sentido de pertenencia por esta municipalidad

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

20. El trabajo que realizo como funcionario municipal es muy importante para mí

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

21. En general, esta municipalidad es un buen lugar para trabajar

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

22. Considero que me sería fácil encontrar un trabajo igual al que actualmente desempeño (piense en sueldo y tareas)

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

23. Marcar la diferencia en la sociedad significa más para mí que los logros personales

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

24. Estoy dispuesto a hacer sacrificios personales por el bienestar y los derechos de la gente que vive en la comuna

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

25. Hago sugerencias innovadoras para mejorar el desempeño de mi departamento y/o unidad

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

26. Oriento a la gente nueva a pesar que no sea una de mis tareas

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

27. Realizo tareas más allá de mis funciones, pensando en que ayudan a la imagen de la municipalidad

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

28. Ayudo voluntariamente a otros funcionarios que tienen cargas pesadas de trabajo

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

29. No tomo descansos adicionales a los establecidos por la jefatura y/o los reglamentos

- Muy en desacuerdo En desacuerdo Ni de acuerdo ni en desacuerdo De acuerdo Muy de acuerdo

Expectativas Laborales

30.Cuál cree Ud. que es su escenario laboral más probable para el próximo año 2014

- Mantener trabajo actual (renovación de contrato) Otro trabajo dentro del mismo municipio Desvinculación del municipio por finalización de contrato

31. Qué posibilidades cree Ud. que tiene de entrar a trabajar bajo la modalidad de contrata

- Ninguna posibilidad Escasas posibilidades Algunas posibilidades Bastantes posibilidades Muchas posibilidades

32. Qué posibilidades cree Ud. que tiene de entrar a trabajar a la planta de este municipio

- Ninguna posibilidad Escasas posibilidades Algunas posibilidades Bastantes posibilidades Muchas posibilidades

33. Para Ud. que tan relevantes son los siguientes conceptos o ideas:

	Nada relevante	Poco relevante	Algo relevante	Medianamente relevante	Relevante	Muy relevante
Ingreso/Remuneración	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estabilidad laboral	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacitación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movilidad/Ascenso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asociatividad de funcionarios	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pago de horas extras	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Previsión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Salud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vocación de servicio público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Gracias por su tiempo...