



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

**FACTORES DETERMINANTES DE LA INCIDENCIA DE CONTRATOS A
HONORARIOS EN LOS MUNICIPIOS CHILENOS: PERÍODO 2008 – 2019**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CLAUDIO ENRIQUE CORNEJO DEL PINO

PROFESOR GUÍA:

LEONARDO LETELIER SAAVEDRA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

CRISTIAN PLISCOFF VARAS

ARIEL RAMIREZ ORREGO

SANTIAGO DE CHILE

2022

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Por: Claudio Enrique Cornejo Del Pino

Profesor Guía: Leonardo Letelier Saavedra

Fecha: 2022

**FACTORES DETERMINANTES DE LA INCIDENCIA DE CONTRATOS A
HONORARIOS EN LOS MUNICIPIOS CHILENOS: PERÍODO 2008 – 2019**

En un vago afán descentralizador, las administraciones locales son la forma más directa que se conoce como Estado. Al ser la entrada a un amplio y complejo sistema de servicios públicos, es menester que el municipio contrate funcionarios con capacidades y disposición para apoyar la labor conjunta y coordinada en el cumplimiento de los objetivos a nivel local.

Chile posee en la actualidad 345 municipalidades, con alrededor de 101.430 funcionarios en todo el país, considerando las calidades jurídicas planta, contrata y honorarios, siendo esta última del orden del 46% con relación al total. Sin embargo, se pueden encontrar municipalidades que superan el 80% de trabajadores en calidad jurídica a honorarios al 2019 (SINIM).

Es un hecho que cada municipalidad tiene particularidades que no son comparables con el resto de los organismos públicos, pero si es posible determinar relaciones de variables que nos puedan brindar una visión global de las causas que originan este tipo de contratación en las administraciones locales que, por cierto, pueden ser de distintos tipos. Variables financieras, administrativas, sociodemográficas, políticas, son algunas con las que se cuentan, además de otras relacionadas con el personal contratado por cada municipalidad.

De un total de 9 (nueve) variables analizadas, 5 (cinco) de ellas resultaron estadísticamente significativas, las cuales fueron identificadas a través de un modelo econométrico de regresión tobit: población total, profesionalización, ruralidad, dependencia con el Fondo Común Municipal y Administración bajo el mando UDI. La bondad de ajuste declarada a través del Pseudo R² en el modelo es bajo (0,0053).

Lo anterior da lugar para realizar 2 (dos) recomendaciones de política pública. La Primera Recomendación tiene como fin priorizar la fiscalización a los municipios con mayor población total y menor población rural que demanden un porcentaje importante del Fondo Común Municipal (FCM), para la correcta contratación de trabajadores. El ejercicio que se puede experimentar es focalizar la fiscalización a las comunas que reúnan las características señaladas, es decir, mayor dependencia con el FCM, con una considerable tasa de ruralidad y de medio a alto volumen poblacional. La Segunda Recomendación trata de otorgar flexibilidad a la contratación de personal profesional en los municipios, fomentando la formación y capacitación para el personal a honorarios, lo que permitiría que dicho trabajador pueda tener mejores oportunidades en acceder a un cargo de gobierno central, en el mismo organismo que se desempeña u otros ámbitos afines.

Finalmente, es dable indicar que la probabilidad de que exista un sin número de variables que expliquen el porcentaje de honorarios en los municipios es alta y que, por lo tanto, la investigación debe continuar en función de robustecer las causales que a futuro pudiesen justificar con mayor exactitud la contratación en dicha calidad jurídica.

A Nuestro Padre y Nuestra Madre.

Agradecimientos

A mi fiel compañera Karol, por su increíble paciencia y amor infinito.

Los distintos apoyos de amistades, familiares y académicos, que de una u otra forma fueron parte de este trabajo de tesis, por su atención, nuevas ideas y consejos.

Tabla de Contenido

Agradecimientos	iii
1. Introducción	1
2. Antecedentes y Justificación del Proyecto	2
3. Objetivos	4
3.1. Objetivo General.....	4
3.2 Objetivos Específicos	4
4. Marco Conceptual	5
4.1 Definiciones Previas: Municipio y su Personal	5
4.2 Variables	6
4.2.1 Dimensión Económica	6
4.2.2 Dimensión Sociodemográfica	7
4.2.3 Dimensión Política.....	9
4.2.3.1 Un Problema Asociado a la Dimensión Política	10
4.2.3.2 Un Factor Pendiente: Descentralización.....	11
5. Metodología	13
5.1 Modelo	13
5.1.1 Porcentaje de Dependencia del Fondo Común Municipal.....	13
5.1.2 Población Total	13
5.1.3 Porcentaje de Ruralidad	14
5.1.4 Índice de Pobreza	14
5.1.5 Profesionalización	14
5.1.6 Partido Político del Alcalde.....	14
5.1.7 Porcentaje de Honorarios	15
6. Caracterización de Datos Municipales	17
6.1 Descriptivo de Medias	17
7. Estimación del Modelo y Resultados	19
7.1 Supuestos de Normalidad y Homocedasticidad del Modelo	23
8. Recomendaciones de Política Pública	26
9. Conclusiones	30
10. Bibliografía	32
Anexo	34

1. Introducción

Desde la perspectiva del ámbito público, la gestión municipal es el inicio a una amplia gama de servicios para la comunidad y sus funcionarios son la cara visible en la entrega de estos. No obstante, al enunciar que son funcionarios quienes otorgan los servicios, excluye inmediatamente a los prestadores de servicios a honorarios. Esto a raíz de que son funcionarios públicos quienes pertenecen a la contrata o planta de un determinado servicio y se encuentran regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo o en su defecto, si se trata de funcionarios municipales, bajo el amparo de la Ley 18.883 de Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. El trabajador a honorarios, por su parte, se rige a través de un contrato civil y por ende, no obtiene los mismos derechos y deberes que un funcionario público.

Durante el período analizado en el presente estudio, la dependencia de la proporción de trabajadores de calidad jurídica a honorarios en los municipios chilenos respecto a variables independientes tendrá como resultado obtener hallazgos cuyo objeto es determinar cuáles de estas tienen incidencia en su existencia.

Aproximaciones conceptuales otorgadas por la literatura consultada, permiten idear el modelo econométrico cuyas definiciones y perspectivas son tratadas debidamente en el apartado destinado para aquello, en función de integrarlas como factores vinculantes al motivo central de la investigación.

Evidentemente, no quedan fuera del análisis un par de conceptos que afectan la gestión de los municipios y se trata de la descentralización y el clientelismo. El primer concepto puede ser visto como un elemento que colabora en la autonomía de los gobiernos locales, sin embargo, dicha autonomía tiene sus desventajas y una de ellas es la exposición a factores negativos para las gestiones municipales, como lo es en este caso el clientelismo político.

Posteriormente, se presenta el marco metodológico de la investigación, con el detalle de las variables a utilizar en el modelo empírico, mostrando el origen de la base de datos trabajada y su alcance.

Luego de establecer los parámetros del estudio, se observan los resultados obtenidos del modelo, en que se identifican las variables que son estadísticamente significativas y su incidencia en la contratación de trabajadores a honorarios a nivel municipal. Como producto de aquello, se realizan recomendaciones para el ámbito de la política pública, cuyo fundamento se centra en salvaguardar la eficiencia municipal y el bien común.

Finalmente, se presentan las conclusiones del escrito, que invitan a la reflexión en materia de calidades jurídicas existentes en los municipios chilenos y que buscan, de alguna forma, aportar al debate en materia de contrataciones en el sector público.

2. Antecedentes y Justificación del Proyecto

El Estado como ente que refleja la unión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, intenta llegar a todos los rincones del país combinando la eficiencia y eficacia bajo un conjunto de normas que rigen en todo el territorio nacional. En un vago afán descentralizador, las administraciones locales son la forma más directa que se conoce como Estado. Cada comuna posee un municipio, definido por la Ley N° 18.695 como “una corporación autónoma 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”. Al ser la entrada a un amplio y complejo sistema de servicios públicos, es menester que el municipio contrate funcionarios con capacidades y disposición para apoyar la labor conjunta y coordinada en el cumplimiento de los objetivos a nivel local.

Chile posee en la actualidad 345 municipalidades, con alrededor de 101.430 funcionarios en todo el país, considerando las calidades jurídicas planta, contrata y honorarios, siendo esta última del orden del 46% con relación al total. Sin embargo, se pueden encontrar municipalidades que superan el 80% de trabajadores en calidad jurídica a honorarios al 2019 (SINIM).

Esta situación es más visible en el sector municipal que en el gobierno central, dado que en este último se impulsó el traspaso de prestadores de servicios a honorarios a contrata, luego del mensaje presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet el 2015 (Neira y Rojas, 2016). Para el sector municipal, en cambio, esta reforma tuvo lugar a través de la Ley N°20.922 de Plantas Municipales, cuyos efectos se siguen desarrollando a nivel país, traspasando funcionarios en calidad contrata a planta y prestadores de servicios a honorarios a la contrata. Cabe señalar que se trata de prestadores que son remunerados a través del subtítulo 21.03, considerados honorarios municipales.

Cuando se reflexiona acerca de la cantidad de prestadores de servicios a honorarios en las municipalidades, es deseable apreciar ciertas variables que inciden en este tipo de contratación. En efecto, es un hecho que cada municipalidad tiene particularidades que no son comparables con el resto de los organismos públicos, sin embargo, es posible determinar relaciones de variables que nos puedan brindar una visión global de las causas que originan este tipo de contratación en las administraciones locales que, por cierto, pueden ser de distintos tipos. Variables financieras, administrativas, sociodemográficas, políticas, son algunas con las que se cuentan, además de otras relacionadas con el personal contratado por cada municipalidad.

Por otra parte, existe una alta dispersión de datos entre municipalidades respecto a la cantidad de honorarios contratados, donde hay algunas que prácticamente no poseen este tipo de trabajadores y en otras la presencia de éstos supera el 90% de manera sostenida en el período estudiado.

Asimismo, la Contraloría General de la República se ha pronunciado mediante el dictamen N°33.701 (2014), haciendo hincapié en que si bien las municipalidades no están afectas al trámite de toma de razón por sus decretos alcaldicios, se encuentran sometidas al registro de aquellos actos administrativos que aprueban las contrataciones a honorarios, según las

señaladas en el Clasificador General de Ingresos y Gastos para el Subtítulo 21 "Gastos en Personal" en el Ítem 03 "Otras Remuneraciones" asignación 001 "Honorarios a Suma Alzada - Personas Naturales" y asignación 002 "Honorarios Asimilados a Grado". Adicionalmente, se deberán registrar en el Ítem 04 "Otros Gastos en Personal", la asignación 004 "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios".

La glosa presupuestaria de la imputación indicada en el párrafo precedente (2104004), contenida en el Decreto 1186 de 2008 del Ministerio de Hacienda que Modifica Clasificaciones Presupuestarias, se define de la siguiente forma: "Comprende la contratación de personas naturales sobre la base a honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, deportivo, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia". Lo anterior dirige a la interrogante de cuál es el grado de cumplimiento de aquella definición por parte de los municipios chilenos en la contratación de trabajadores a honorarios. ¿Se respeta el marco institucional cuya impronta es que sea ocasional y transitorio?

Dado lo anterior, el presente escrito es relevante para la investigación de factores de la participación de personal a honorarios en municipalidades, en el sentido que su calidad jurídica no les permite acceder a las garantías que los funcionarios de planta y contrata poseen para el ejercicio de sus labores, por lo que se define como un estudio potencial para la formulación de políticas públicas vinculadas a la gestión municipal. Esbozado este escenario, es necesario explorar las variables que expliquen la presencia de honorarios en los municipios y, a modo particular, la alta proporción de esta calidad jurídica en algunas de estas instituciones.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Analizar los factores de la participación de prestadores de servicios a honorarios en las municipalidades chilenas, en el período 2008-2019.

3.2 Objetivos Específicos

- i)** Identificar las variables que inciden en la participación de prestadores de servicios a honorarios en los municipios chilenos.
- ii)** Elaborar recomendaciones de política pública en torno a la contratación de honorarios en las municipalidades chilenas, en base a resultados obtenidos.

4. Marco Conceptual

4.1 Definiciones Previas: Municipio y su Personal

Los servicios que brindan los municipios son múltiples, en un panorama donde los recursos son escasos y las necesidades abundan. Los servicios otorgados a nivel local van desde otorgar patentes para locales comerciales hasta asistencia social directa e indirecta. Por lo tanto y dadas sus características, un municipio debiese apuntar a la excelencia o acercarse al concepto de gobierno abierto, con énfasis en la transparencia, participación ciudadana y gestión eficaz (Bernstein e Inostroza, 2009).

Un estudio de la Asesoría Técnica Parlamentaria (2018, p. 2) señala que “aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado”. Asimismo, la naturaleza jurídica de las municipalidades se puede observar bajo dos paradigmas: por una parte, son órganos de la Administración del Estado y, por otra, son autónomas “en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales” (Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018). Adicionalmente, el municipio es la primera cara del Estado ante el ciudadano chileno para resolver sus necesidades, ya sea de manera directa o como intermediario, por lo que es menester la existencia de una priorización de criterios meritocráticos en la provisión de cargos municipales, por sobre los criterios de tipo adscriptivos (Muñoz, 2015).

El personal municipal pone a disposición sus esfuerzos en los requerimientos de la comunidad bajo un territorio comunal. Para el cumplimiento de dichos servicios, es necesario contar con funcionarios que tengan un cierto grado de profesionalización (Bernstein e Inostroza, 2009; Fuenzalida, 2011; Ormeño, 2011). Por otra parte, la estructura de recursos humanos municipal, al igual que la de gobierno central, posee distintos escalafones y calidades jurídicas. Estas últimas se componen por las calidades de planta, contrata, prestadores de servicios a honorarios y en menor medida, de trabajadores contratados por Código del Trabajo. Según el artículo 2° de la Ley 18.883 de Estatuto Administrativo Municipal, “los cargos de planta son aquéllos que conforman la organización estable de la municipalidad y sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N° 18.695”. El mismo cuerpo legal, establece una definición para la calidad contrata, en su artículo 5° letra f), en que “es aquel de carácter transitorio que se contempla en la dotación de una municipalidad”. Por su parte, el artículo 4° señala que “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”, es decir, se separa el vínculo entre Estado y prestador de servicios a honorarios. Por lo tanto, es dable hacer la distinción entre funcionario público y prestador de servicios a honorarios, toda vez que, para efectos legales, es funcionario el que pertenece a la calidad jurídica planta o contrata, mientras que el segundo debiese trabajar y realizar tareas específicas y por un período de tiempo determinado, tal y como lo señala el artículo 11° de la Ley 18.834 de Estatuto Administrativo, en que “podrá 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 institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente”.

En la realidad cercana, el trabajador a honorario no posee las condiciones contractuales de un funcionario público, tales como previsión social, carrera funcionaria, evaluación de desempeño, responsabilidad administrativa, entre otras. No obstante, la calidad de honorario sólo se materializa bajo un contrato regulado por el Código Civil, con relaciones de dependencia y subordinación (Rubilar, 2016). Según lo señalado por Bernstein e Inostroza (2009), alrededor del 30 por ciento del personal municipal trabaja a honorarios, lo cual es una cifra extraordinariamente alta, lo que se concluye como una precariedad en el sistema laboral público chileno que, además, es parte de un trabajo que se rinde al Estado.

Resulta interesante observar la forma de acceso de honorarios a las municipalidades. Dado que su contratación no se regula a través del Estatuto Administrativo y, si bien existen municipalidades que utilizan los mecanismos de concurso público como procesos de selección aplicado a dicha calidad jurídica, es probable que estas prácticas no se repliquen en su totalidad. Esto permitiría un amplio margen de acción a las administraciones locales para contratar a personal prestador de servicios a honorarios, sin que aquello signifique cometer algún acto irregular.

Lo anterior no implica que las municipalidades realicen las contrataciones adecuadas, más tratándose de trabajadores a honorarios donde es complejo determinar cuáles fueron los criterios utilizados para seleccionarlos.

4.2 Variables

Entonces, ¿de qué dependería la contratación de prestadores de servicios a honorarios en las municipalidades chilenas? Variables económicas, sociodemográficas y políticas pueden incidir en la decisión por parte de la máxima autoridad municipal de realizar este tipo de contratación.

4.2.1 Dimensión Económica

El municipio al ser un órgano autónomo debe generar recursos o conseguir alguna fuente de ingreso (Bernstein e Inostroza, 2009). El financiamiento de un municipio está constituido por diferentes tipos de ingresos, de acuerdo con lo especificado por Mario Pérez (2016, p.123) “las principales fuentes de ingreso de una administración local son:

1. Las transferencias recibidas desde el resto del sector público y
2. Los ingresos propios municipales.

Las primeras, son recursos provenientes del gobierno central para financiar directamente programas sectoriales y políticas públicas, tales como educación pública y salud primaria, además de vivienda, protección social, seguridad, urbanismo y otros proyectos de inversión (obtenidos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Los segundos, se componen de impuestos, patentes, derechos y permisos para actividades empresariales, uso de bienes públicos y entrega de servicios municipales”.

Sin embargo, existe una tercera fuente de financiamiento, como aporte a los presupuestos municipales de bajos recursos y que corresponde al Fondo Común Municipal (FCM). El artículo 122 de la Constitución de la República de Chile lo define como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Como tal,

esta fuente de financiamiento tiene sus desventajas, como por ejemplo, su baja efectividad neta, “ya que un parte importante de los recursos recaudados regresan a los mismos municipios aportantes, mientras que la mayor parte de los recursos netos distribuidos son financiados por muy pocos municipios, complejizando con esto la operatoria del FCM ya que en la mecánica de que “todos aportan” y “todos reciben” genera ineficiencias en cuanto a la administración del flujo de dinero” (Pérez, 2016, p. 124). Además, esta ineficiencia municipal se puede ver reflejada en los municipios que generan más recursos y que a su vez son los que reciben en menor medida el aporte del FCM, que en el largo plazo los incentivaría a no generar recursos propios (Bernstein e Inostroza, 2009).

En el mismo orden de ideas, Bernstein e Inostroza (2009) indican que como parte importante de la fuente ingresos propios para los municipios, está la recaudación por concepto de contribuciones de las propiedades, pero que un alto porcentaje de las viviendas (67%), estaban exentas de este pago. Ante esto proponen que el Estado financie estas contribuciones a las municipalidades más pobres, dado que es éste quien resuelve acerca de las viviendas exentas. Entonces, “si se logran mejorar parcialmente los recursos financieros de las municipalidades, especialmente de aquellas con más falencias, también se podrán mejorar los niveles profesionales y de gestión de los municipios” (Bernstein e Inostroza, 2009).

4.2.2 Dimensión Sociodemográfica

Con respecto a la dimensión sociodemográfica, la gestión de un municipio y sus recursos se pueden ver influenciados por múltiples variables, en que es preciso enmarcar dicha gestión bajo un contexto, un territorio o comuna, la cual se entenderá según la definición aportada por la Asesoría Técnica Parlamentaria (2018, p.2) como “un espacio físico, esto es, un territorio con límites y con todo lo existente en su interior (personas y bienes). En Chile, actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, dado que existen dos comunas agrupadas bajo la administración de una de ellas (Cabo de Hornos administra Antártica Chilena)”.

Es necesario hacer un breve paréntesis ante la situación de algunos de los municipios considerados bajo el paradigma rural, donde existen diferencias notables con respecto a los municipios de áreas urbanas y su personal contratado:

“Los municipios rurales de bajos ingresos tienden a tener un mayor nivel relativo de funcionarios menores de 30 años, y por ende una menor experiencia, menores salarios, un mayor porcentaje de trabajadores a contrata y a honorarios. También exhiben un menor porcentaje de profesionales y técnicos, y una mayor concentración de los funcionarios en las áreas de Desarrollo Comunitario y Dirección de Obras.

Los municipios urbanos de altos ingresos, que presentan un patrón totalmente distinto respecto a las características anteriores, tienden a tener una mayor concentración en áreas de Asesoría Jurídica, Control, y Administración y Finanzas” (Ormeño, 2011, p. 115).

Por lo tanto, en el desarrollo de la investigación se configurarán estas diferencias entre municipios de zonas urbanas y rurales, lo cual permitirá visualizar este tipo de hallazgos. Asimismo, es importante señalar que los municipios de bajos recursos priorizarán labores en pro de la cobertura de necesidades básicas por sobre otras materias, por ejemplo, en

administración o planificación, lo que provoca una desventaja respecto a los municipios con mayores recursos y que por ende, tienen mayores probabilidades de contratar personal mejor calificado.

A propósito de lo establecido precedentemente, un factor subyacente está relacionado con la indisciplina fiscal que se puede observar “debido a deficientes decisiones de política, las cuales se dan en comunas urbanas, populosas, de altos ingresos. De esto se podría inferir que en estas comunas existiría un mayor nivel de endeudamiento, considerando también la mayor demanda educacional relativa al sector rural” (Ormeño, 2011, p. 123). Por lo tanto, un control presupuestario adecuado para las comunas que cumplan con esas características, permitirá mayor eficiencia en el gasto de recursos en el sistema educacional municipal.

Con respecto a la gestión de los recursos humanos en los municipios, estudios sugieren que un recurso humano con competencias, capacitado y motivado, produce mejoras en la eficacia y eficiencia en la entrega de servicios (Muñoz, 2015; Bernstein e Inostroza, 2009; Ormeño, 2011). Asimismo, un mayor nivel de ingresos de la comuna “es sinónimo de una mayor complejidad organizacional, junto con una mayor profesionalización y especialización de los funcionarios” (Ormeño, 2011, p. 121). En este sentido, será objeto de estudio si el prestador de servicios a honorarios comprende esta clasificación o en su defecto, crea una dificultad en la gestión del personal en los municipios.

La modernización del Estado va también acompañada de modernización en la gestión municipal, donde el personal cumple un rol importante, dado que son la cara visible del municipio a la población en la atención de sus requerimientos:

“Los recursos humanos, las personas, son claves para el desarrollo de cualquier organización moderna, y en este aspecto muchos de los problemas que tienen hoy los municipios tiene relación con las rigideces de las normas vigentes y la carencia de métodos objetivos de evaluación por desempeño.

Medir la gestión de recursos humanos en un municipio, como también el funcionamiento organizacional de las personas, es un elemento crítico para dar tranquilidad a los equipos de trabajo y a quienes realmente desean promover gestiones serias y profesionales. Una municipalidad que tiene a su equipo humano bien afiatado, organizado y motivado, logra tener una gestión más eficiente y con mejores resultados en comparación a aquella que no muestra preocupación por su personal y solo tiene intereses mediáticos.” (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 282).

Por otra parte, una de las causales que genera efectos adversos en la motivación de los funcionarios municipales, está sujeta a la forma de contratación, asignación de cargos y promoción, donde dichas medidas obedecen más a factores políticos o antigüedad que a factores meritocráticos (Muñoz, 2015; Ormeño, 2011).

Lo anterior, conduce a una variable importante al interior de la gestión municipal y su potencial desarrollo económico, social y cultural, que comprende la contratación de personal profesional y que posea las competencias técnicas para llevar a cabo la labor de cubrir las necesidades de la población (Muñoz, 2015; Bernstein e Inostroza, 2009; Ormeño, 2011).

La profesionalización en los municipios chilenos es comparativamente menor a la que se identifica en los organismos públicos de gobierno central:

“Dentro de las principales conclusiones de Zamorano et al. (2010) destaca el aumento significativo de los funcionarios municipales a inicios de la década del 2000, hecho que el estudio atribuye a la mayor complejidad de la gestión pública. También detecta un mayor promedio de funcionarios municipales profesionales en municipios de más de 100 mil habitantes, lo que concuerda con SUBDERE (2005), y un bajo nivel de profesionalización relativo al gobierno central.” (Ormeño, 2011, p. 116).

Este factor varía entre municipios de mayores y escasos recursos, así como también si pertenece a zonas urbanas o rurales, por lo que la disposición de sus servicios quedará afectada directamente por la zona o situación económica que cada una posea.

Otro factor que determina la gestión municipal, está dado por el nivel socioeconómico de la comuna y qué tan lejos se encuentra con respecto a los núcleos urbanos, como las capitales regionales, que son las que brindan una mayor variedad de bienes y servicios, es decir, poseen una mejor calidad de vida que se define como “un concepto multidimensional, que se refiere a la satisfacción del conjunto de necesidades asociadas al bienestar de los ciudadanos, el cual es posible de medir a partir de variables objetivas cuando hace referencia a la dotación de bienes y servicios públicos y privados en una comuna” (Vicuña et al, 2019, p. 19).

Además, la vulnerabilidad de las comunas demostrado en sus índices de pobreza, permiten una reproducción de esta condición si los servicios y bienes que aporta una comuna no son suficientes para cubrir las necesidades de la población habitante de esta:

“El modelo de crecimiento de la ciudad latinoamericana ha derivado en grandes extensiones de pobreza, con deficientes niveles de integración a oportunidades laborales y a oferta de bienes y servicios, y, en definitiva, a mejores niveles de calidad de vida. La contracara de la segregación es la proximidad espacial entre distintos grupos sociales y no necesariamente la integración social, la cual hace referencia a los vínculos entre dichos grupos.” (Vicuña et al, 2019, p. 21).

La desigualdad como condicionante de la movilidad de la población a lugares a los que se pueda acceder a servicios y, además, a lugares de trabajo, es recurrente en la conformación de las ciudades latinoamericanas. Para el caso chileno, los grupos más vulnerables han sido expulsados a las periferias, a urbanizaciones discontinuas alejadas de los centros de servicios, donde surge el dilema de acceso a la ciudad y acceso a la vivienda (Vicuña, et al, 2019).

A través del modelo empírico que se especificará más adelante, se buscará la correlación entre las variables sociodemográficas presentadas y la contratación de honorarios.

4.2.3 Dimensión Política

Las variables políticas pueden incidir en la decisión de la máxima autoridad comunal como lo es el Alcalde (se denominará indistintamente para Alcalde o Alcaldesa) de contratar personal prestador de servicios a honorarios. Por otra parte, el Alcalde de poseer ciertas competencias, lo favorecerán para recaudar mayores ingresos para el municipio como también para el gasto estratégico del presupuesto en programas sociales u otros según sea su afinidad política. Estas

competencias están relacionadas con la educación y experiencia, como también el nivel de sueldo que este percibe en conjunto a las habilidades de los altos directivos, donde mientras mayores sean estos, mayor será la probabilidad de captación de fondos (Ormeño, 2011).

La contratación no necesariamente pasará por un proceso previo de selección o concurso público y la provisión de su cargo puede responder o no a un perfil determinado. Asimismo, no se tiene certeza si el nuevo funcionario contratado como honorario tiene las competencias técnicas para ejecutar funciones que requiera dicha condición. Como se ha enunciado en párrafos precedentes, la gestión al interior de un municipio la realiza el recurso humano y de este dependerá su buen o mal desempeño en brindar servicios y bienes públicos en función de atender los requerimientos dentro de la comuna. Es innegable el hecho que la administración pública no está exenta de decisiones políticas y, por lo tanto, existirán funcionarios que participan activamente en partidos políticos y ocupan cargos en los municipios (Muñoz, 2015).

Por lo anterior, es necesario tener en consideración que los partidos tendrán influencia de manera directa o indirecta en la gestión municipal, respetando los límites impuestos por la Ley (Orgánica de Municipalidades, Estatuto Administrativo Municipal), donde se estima el trabajo constante por el bien común:

“Sin duda que las relaciones las establecen las personas y para el caso de aquella que se da entre política y administración, se da entre políticos y funcionarios, por lo que al hablar de politización de la administración, sería cuando los políticos marcan el desempeño de los funcionarios públicos más allá de lo que se consideraría como prudente, (es decir, excediéndose a la norma que fija límites para no defraudar al ciudadano respetándose sus derechos) lo que puede generar que los intereses que se intenten privilegiar no sea el de todos los ciudadanos, sino de un grupo de estos, lo que atentaría el fin último del Estado moderno”. (Muñoz, 2015, p. 44).

Por otra parte, queda pendiente la responsabilidad que recae en las autoridades de transparentar los procesos mediante los cuales fueron integrados los funcionarios de procedencia política al sistema municipal. Esto concuerda con lo señalado precedentemente con respecto a la desmotivación que se genera cuando un ciudadano intenta ingresar a las municipalidades por la vía formal de un proceso de reclutamiento y selección, mientras que los cargos se van ocupando por decisiones políticas por sobre las técnicas, lo que atenta contra el principio de igualdad de oportunidades (Muñoz, 2015).

Finalmente, los factores políticos suelen ser un tema recurrente en el caso municipal, puesto que hay numerosos registros de contrataciones por cercanía política, clientelismo y patronazgo (Mímica y Navia, 2019).

4.2.3.1 Un Problema Asociado a la Dimensión Política

Es un hecho que la configuración entre municipio y funcionarios no tendrá exentos factores políticos. La autoridad máxima y directivos de exclusiva confianza en la estructura municipal pertenecen o simpatizan con un partido político. La gestión en el ámbito de la ejecución y en la contratación de su personal tendrá, por lo tanto, decisiones políticas de fondo. Un potencial problema ligado a estas prácticas tiene que ver con el concepto de clientelismo, el cual se

define como “un intercambio relacional que pretende establecer y alimentar una relación personal duradera entre las partes. Este tipo de intercambio a través de redes de relaciones personales puede ser caracterizado como un "capital social personal" que es propiedad del individuo (ego) en el centro de su propia red ego-centrada de “contactos” con forma de telaraña” (Durston, 2009, p.3), es decir, es un intercambio de favores en función de una relación centrada en un interés mutuo de las partes, basado en la confianza y con contraprestación de bienes, servicios y respaldo político.

Existe además una definición que decanta del clientelismo y está más relacionada con la contratación de trabajadores por vías alternativas a la contratación formal mediante procesos de selección o concurso público (Schuster et al, 2017). Se trata del patronazgo el cual corresponde a un subconcepto de clientelismo, “que se enfoca en el uso de recursos públicos con la característica principal de ser el intercambio en el que los votantes obtienen un cargo público a cambio de sus servicios al candidato” (Mímica y Navia, 2019, p. 85).

Sin embargo, medir clientelismo y patronazgo es complejo dada la escasez de indicadores que permitan realizar estudios cualitativos o cuantitativos sobre la materia. Una variable que podría colaborar en identificar dicha correlación es el gasto del presupuesto en personal durante época de campañas electorales, donde un alza en el gasto en contratación de trabajadores en dicho periodo nos mostraría un indicador que explicaría el hallazgo de una práctica basada en el patronazgo. No obstante, lo anterior no resulta concluyente dada la ausencia de mayores estudios a nivel local.

En resumidas cuentas, se debe ser cauto a la hora de apuntar a una autoridad como clientelar o patronal, aunque Mímica y Navia (2019, p. 103) señalan lo siguiente:

“Los alcaldes ocupan prácticas de patronazgo independientemente de sus efectos electorales. Si se considera que los empleos municipales son un botín que reparte el ganador de una elección, ello será independientemente del rédito electoral que genere. De ahí que parezca razonable encontrar prácticas de patronazgo en los gobiernos municipales chilenos posibles de asociar a la militancia política de los alcaldes, aunque no se haya encontrado que esas prácticas tengan efectos en el desempeño electoral de los alcaldes que buscan la reelección.”

El estudio deduce que los partidos políticos que incurren en un mayor gasto en personal son la Unión Demócrata Independiente (UDI) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Aunque aquello no se refleja en la cantidad de funcionarios y prestadores de servicios a honorarios que contratan, sino más bien, a los altos sueldos que les conceden, en comunas que a su vez son de altos ingresos. Por otra parte, el Partido Por la Democracia también posee un alto gasto en personal, pero distribuido en una mayor cantidad de funcionarios en el período 2008-2012.

4.2.3.2 Un Factor Pendiente: Descentralización

El proceso descentralizador en términos de administración estatal lleva consigo puntos de mejora en las variables expuestas en los párrafos precedentes. Sin embargo, este proceso desarrollado como un componente adicional a la modernización, no ha respondido con la profundidad necesaria para avanzar en políticas públicas de carácter territorial. Por su naturaleza, la descentralización suele asimilarse a la administración local que actualmente

poseen los municipios, a los cuales se les atribuye la responsabilidad de otorgar servicios públicos a la ciudadanía de forma directa, donde existen desigualdades según zona geográfica, variables económicas e incluso políticas. Según Pérez (2016, p.122), estas desigualdades producen efectos adversos, como los vistos a continuación:

“Todavía el proceso de descentralización está en una fase de maduración, debiendo ser revisado y adecuado para garantizar el cumplimiento del mandato legal: satisfacer las necesidades de la comunidad. Lo anterior se debería esencialmente a la insuficiencia de personal calificado en la gran mayoría de los municipios, sobre todo en las comunas más rezagadas económicamente por falta de recursos, impidiendo avanzar en la superación de la brecha territorial del desarrollo del país.”

Estudios revelan que un proceso de descentralización efectivo contribuirá a un mayor bienestar dado que se reduce la brecha de pobreza y produce además mejora en la calidad de vida de las personas. Un municipio eficiente, con personal profesional capacitado y motivado, con sueldos acorde a la labor desarrollada, aporta a una mejor en la entrega de servicios a la comunidad, con bienes públicos de calidad, mejorando el espacio en el que viven, aumentando el bienestar (Bernstein e Inostroza, 2009; Pérez, 2016; Ormeño, 2011).

5. Metodología

La investigación será abordada a partir de un enfoque cuantitativo de tipo explicativo transversal, dado que se intenta explicar un fenómeno, que en este caso corresponde a la contratación de personal a honorarios en las municipalidades del país. Asimismo, como medio de estudio de variables identificadas, se realizará un análisis de regresión lineal múltiple de “modelo panel” y modelo tobit, que se desarrollará con la recopilación de datos secundarios en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y el Servicio Electoral (SERVEL), de la totalidad de los municipios del país para el período 2008-2019. De acuerdo con este modelo, será posible estimar las variables que inciden en la participación de prestadores de servicios a honorarios en los municipios, particularmente, en los que poseen una alta proporción en comparación al personal total.

Además, los datos que se utilizarán del SERVEL tienen por objeto obtener información con relación al partido político al que pertenece el alcalde de cada comuna para el período 2008-2019, e incluir una variable de tipo política en el análisis.

5.1 Modelo

El modelo empírico para estimar las variables descritas precedentemente se realizará en base a la siguiente función:

$$\begin{aligned}pctj_hono_{it} = & \beta_0 + \beta_1pctj_fcm_{it} + \beta_2pob_total_{it} + \beta_3pctj_rural_{it} + \beta_4pctj_pbz_{it} \\ & + \beta_5pctj_prof_{it} + \beta_6part_ind_{it} + \beta_7part_udi_{it} + \beta_8part_dc_{it} + \beta_9part_rn_{it} \\ & + \mu_{it}\end{aligned}$$

Donde:

$$\mu_{it} . \textit{Termino de error}$$

5.1.1 Porcentaje de Dependencia del Fondo Común Municipal

En esta variable (*pctj_depfc*), se plantea la hipótesis con relación a la contratación de honorarios en municipalidades, dado que, a mayor dependencia del Fondo Común Municipal, indica una menor cantidad de ingresos propios percibidos por las administraciones comunales, que a su vez se vincula a comunas de bajos ingresos. Las prioridades de estas comunas estarán focalizadas en la prestación de servicios sociales, además de salud y educación municipales, que se traduce en el requerimiento de mayor personal a honorarios debido a la eficiencia que deben procurar los municipios.

5.1.2 Población Total

Según el Informe Nacional del Capital Humano Municipal (AMUCH, 2016) señala que la población en una comuna incide en la contratación de personal en las municipalidades. En este sentido, una comuna que posea una población total (*pob_total*) con cifras altas requerirá de mayor cobertura de servicios a sus habitantes. El municipio como tal debe dar cumplimiento a la normativa en la provisión de servicios básicos, cuyo canal para materializar dicha gestión es el personal con el que dispone. Si este no es suficiente, deberá contratar los trabajadores necesarios para realizarlos y una forma expedita es la modalidad de personal a honorarios. En

definitiva, esta variable predictora se espera que aporte positivamente en la variable dependiente.

5.1.3 Porcentaje de Ruralidad

Se plantea como hipótesis propia que los municipios con mayor porcentaje de ruralidad (*pctj_rural*) cuentan con personal que reside en la comuna y, por lo tanto, estarían contratados en calidad planta o contrata, considerando que son a su vez comunas con una población total más reducida que en comunas urbanas y, por lo tanto, la entrega de servicios se vería más focalizada y la presencia de honorarios se observaría a la baja, es decir, se consideraría una variable predictora de forma negativa. Los funcionarios no tendrían incentivos para trasladarse a otras comunas en que vean dificultada su estabilidad. Adicionalmente, dichas comunas no poseen ingresos suficientes como para destinarlos a la contratación de personal a honorarios, sino que limitarán su presupuesto a lo permitido por Ley y la provisión de cargos a contrata o planta. Sin embargo, la literatura indica que en comunas donde predomina una mayor tasa de ruralidad, cuentan con municipios endeudados y con el requerimiento de servicios como salud y educación en su mayoría municipales, cuya cobertura es mayor en comparación a comunas con mayor población y presupuesto propio (Ormeño, 2011), lo que radica en una mayor contratación de personal.

5.1.4 Índice de Pobreza

Se establece como hipótesis propia que los municipios con mayor porcentaje de pobreza poseen programas enfocados en la reducción de esta, los cuales llevan consigo personal transitorio, que trabaja por proyectos y donde un porcentaje bajo es contratado por los municipios en calidad honorarios bajo el subtítulo 21.03, es decir, en comunas con un alto porcentaje de pobreza los municipios acudirían a la contratación de honorarios a través del subtítulo 21.04 destinado a personal a honorarios por programas. Esta variable (*pctj_pbz*), se espera que incida positivamente en la dependiente (*pctj_hono*).

5.1.5 Profesionalización

Esta variable (*pctj_prof*) tiene dos interpretaciones como hipótesis propias. Por una parte, a mayor profesionalización que posea el municipio se reduce el interés por estar en calidad de honorarios, optando por los beneficios y derechos que consagra un cargo de contrata o planta. Por otra parte, pueden existir municipios donde sus profesionales se encuentran conformes en calidad de honorarios, dado que sus pretensiones pueden estar ligadas a emigrar a organismos de Gobierno Central o bien, indicar que el municipio es una opción a través de la cual se puede hacer ingreso y obtener experiencia en la administración pública, para luego acceder a cargos en otros servicios públicos o privados. Por lo tanto, la incidencia de esta variable puede ser positiva o negativa, dados los argumentos presentados.

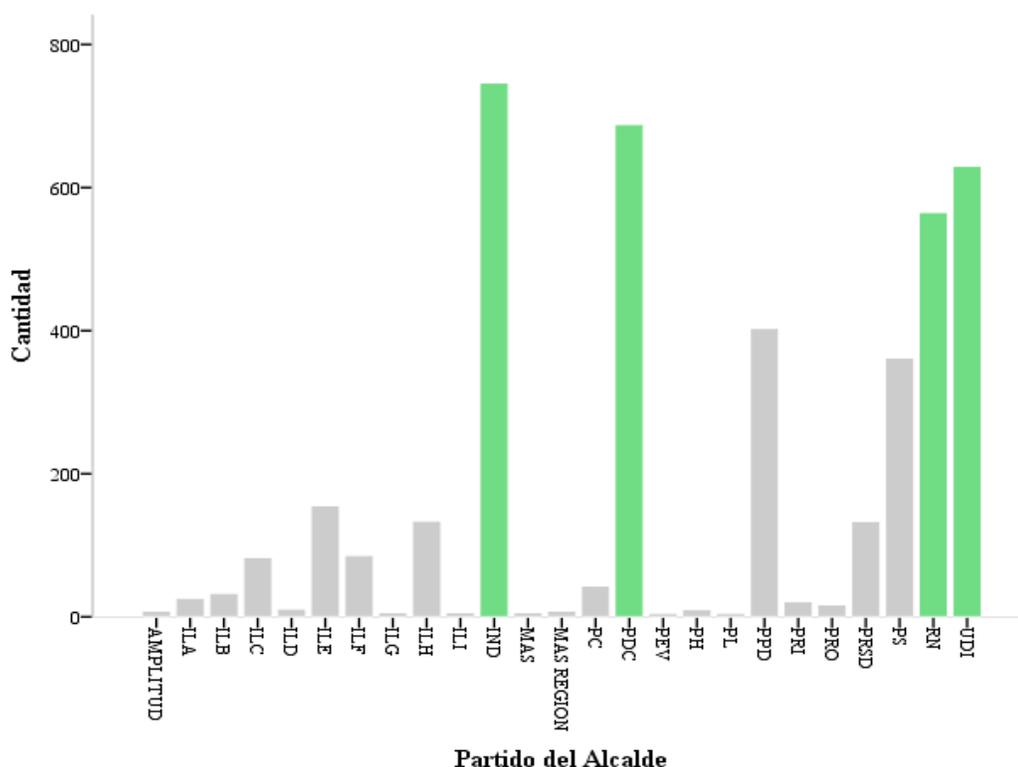
5.1.6 Partido Político del Alcalde

Según la literatura (Mímica y Navia, 2019), la contratación de personal a honorarios estará determinada en parte por el partido político al que pertenezca el alcalde. Es así como en dicho estudio se señala que entre el período 2008-2012 las administraciones comunales pertenecientes a la UDI o PDC incurren en un mayor gasto en personal, lo que será contrastado en el análisis posterior a través del modelo tobit. Para aquello, se utilizarán variables *dummy*,

en función de los 4 partidos políticos con mayor presencia en las municipalidades del país (UDI, RN, PDC e Independientes), y así comprobar su incidencia en la variable dependiente.

Finalmente, para el partido político del alcalde se diseñaron 4 variables *dummy*, en función de los 4 partidos que mayor cantidad de alcaldes distribuyan en los distintos municipios del país. El Gráfico 1 presenta las 4 mayorías enunciadas precedentemente, para el período 2008-2019.

Gráfico 1. Participación de Partidos Políticos en Municipios.



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el SINIM (2021).

Entre las variables *dummy* generadas, resulta interesante observar la que corresponde a los alcaldes independientes que, a diferencia de los independientes incluidos en listas (ILA a ILI, la letra final indica la lista en la que participó el alcalde para un período electoral), no pertenecen a ninguna facción política. Por otra parte, la literatura indica que la variable predictora es la correspondiente a los alcaldes de partido UDI o PDC, dato que se evidenciará a través del modelo establecido en párrafos anteriores.

5.1.7 Porcentaje de Honorarios

Corresponde a la variable dependiente (*pctj_hono*), que considera a los trabajadores en calidad jurídica a honorarios, tanto municipales (subtítulo 21.03) como por programas (subtítulo 21.04), en proporción al universo de trabajadores y funcionarios municipales de la totalidad de municipalidades del país.

Con todo, la proporción de trabajadores a honorarios (*pctj_hono*) considerará sólo valores mayores o iguales a 0 y no negativos, por lo que se prescribe una limitación de esta variable en el conjunto de valores positivos. En este sentido, los valores de la variable dependiente se expresarán de la siguiente forma:

$$pctj_hono = pctj_hono' \text{ si } pctj_hono' \geq 0$$

$$pctj_hono = 0 \quad \text{si } pctj_hono' \leq 0$$

A continuación, y a modo de resumen, se presenta la Tabla 1 con las variables que se utilizarán para el modelo empírico.

Tabla 1. Resumen de variables y predicción de signos

Variable	Significado	Signo Esperado
<i>pctj_hono</i>	Proporción de Trabajadores a Honorarios	(Dependiente)
<i>pctj_depfc</i>	Porcentaje de Dependencia de Fondo Común Municipal	+
<i>pob_total</i>	Población Total en la Comuna	+
<i>pctj_rural</i>	Porcentaje de Población Rural en la Comuna	-
<i>pctj_pbz</i>	Porcentaje de Pobreza en la Comuna	+
<i>pctj_prof</i>	Porcentaje de Profesionalización del Municipio	-/+
<i>part_udi</i>	Administraciones bajo el mando UDI	Dummy
<i>part_ind</i>	Administraciones Independientes	
<i>part_dc</i>	Administraciones bajo el mando DC	
<i>part_rn</i>	Administraciones bajo el mando RN	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el SINIM (2021).

6. Caracterización de Datos Municipales

6.1 Descriptivo de Medias

A continuación, en la Tabla 2 se aprecian las medias obtenidas para cada una de las variables descritas precedentemente. En el período 2008-2019 se observa una media de 45,6% de honorarios en municipalidades chilenas.

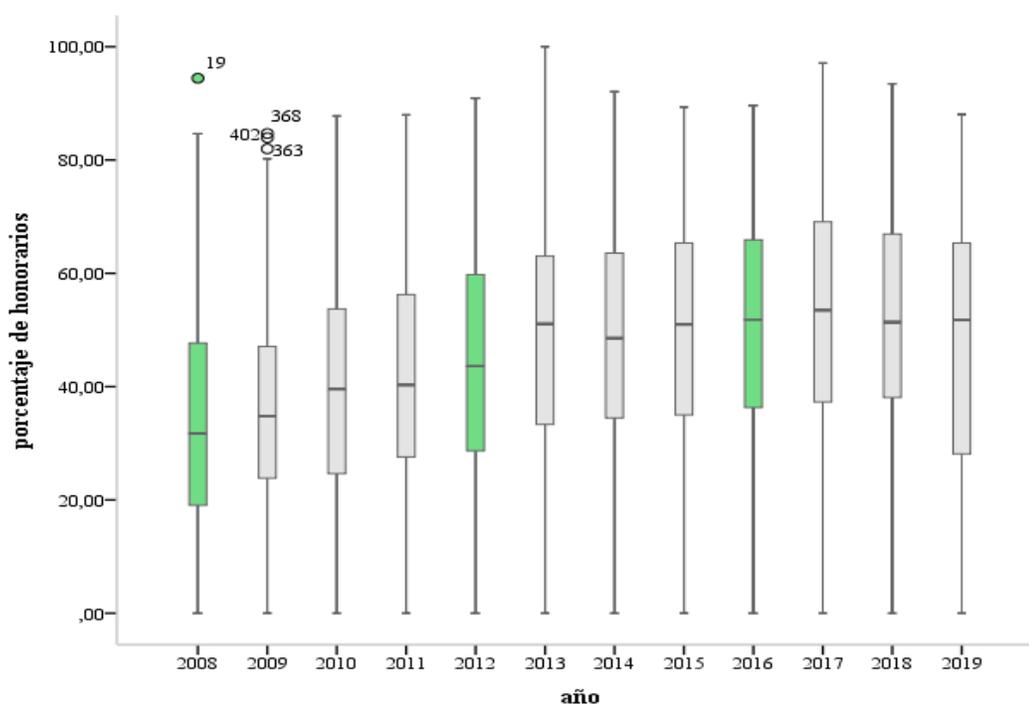
Tabla 2. Estadísticos Descriptivos.

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
pctj_hono	3953	,00	97,12	45,5909	21,02089
pctj_depfcem	4094	,87	99,07	62,6051	23,65772
pob_total	4112	109	931211	51697,42	84580,552
pctj_rural	2732	,00	100,00	36,4310	29,05285
pctj_pbz	4092	0	60	16,67	9,026
pctj_prof	3975	,00	100,00	27,9424	10,33230
Valid N (listwise)	2564				

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el SINIM (2021).

En cuanto al promedio de porcentaje de honorarios a través de los años del período estudiado, se observa en el Gráfico 2 el crecimiento que ha llevado sostenidamente dicho fenómeno.

Gráfico 2. Proporción de honorarios en el período 2008-2019.

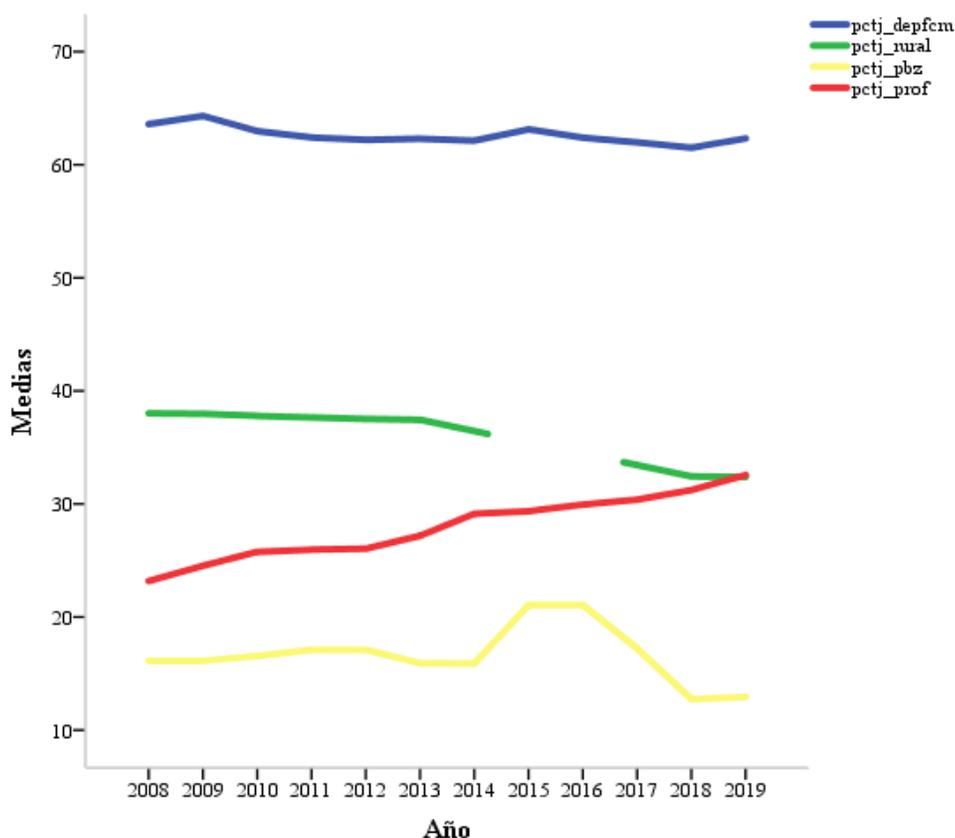


Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el SINIM (2021).

Las barras destacadas en color verde corresponden a los años de elecciones municipales, donde se advierte un aumento de personal a honorarios en los primeros años de gestión de los municipios (2009, 2013 y 2017) y una reducción en los años 2014 y 2018.

Con respecto al comportamiento de la media de las otras variables a través de los años, se presenta en el Gráfico 3 cada una de ellas de forma separada.

Gráfico 3. Tendencia de Medias en el Período 2008-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el SINIM (2021).

La variable porcentaje de ruralidad (*pctj_rural*) tiene intermitencia de presentación de datos entre los años 2014 y 2017, dado que el SINIM los declaró como “No Recepcionado” en dicho período. Sin embargo, se logra percibir que la ruralidad en las comunas del país presenta una disminución de forma paulatina. Otra variable por destacar tiene que ver con la tasa de profesionalización (*pctj_prof*), la cual ha observado un alza del orden del 8% en el período 2008-2019. El índice de pobreza (*pctj_pbz*) demuestra un comportamiento variable con alzas entre el 2015 y 2016. Una disminución considerable se aprecia en los últimos dos años del estudio.

7. Estimación del Modelo y Resultados

Se aplica el modelo establecido en apartados anteriores con las variables definidas como predictoras de la variable dependiente (*pctj_hono*). En adelante, se filtrarán las variables que no son estadísticamente significativas ($>0,05$) una a una para concluir en el modelo final. En la Tabla 3 se presentan la totalidad de las variables consideradas.

Tabla 3. Primera Prueba Regresión Tobit.

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pctj_hono						
pctj_depfcem	.0760065	.0230313	3.30	0.001	.0308447	.1211684
pob_total	.0000192	5.52e-06	3.48	0.001	8.38e-06	.00003
pctj_rural	-.0706151	.0183454	-3.85	0.000	-.1065884	-.0346418
pctj_pbz	-.0288084	.0573049	-0.50	0.615	-.1411771	.0835603
pctj_prof	.3778778	.0410186	9.21	0.000	.2974447	.4583109
part_ind	.8381643	1.210966	0.69	0.489	-1.53641	3.212738
part_dc	-.3844133	1.209639	-0.32	0.751	-2.756386	1.987559
part_udi	-1.789849	1.262153	-1.42	0.156	-4.264796	.6850987
part_rn	.6941821	1.294964	0.54	0.592	-1.845103	3.233467
_cons	30.21525	1.861891	16.23	0.000	26.56428	33.86622
var(e.pctj_hono)	432.9448	12.23859			409.5992	457.621

Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Bondad de Ajuste según Pseudo R²: 0,0054

Al observar la Tabla 3, la variable *dummy* de Administración bajo el mando DC (*part_dc*) es la que presenta el más alto índice para P>|t|, superando el umbral de 0,05, lo que permite descartarla del modelo. En otras palabras, esta variable no explica la contratación de honorarios en municipalidades.

Se procede a aplicar la segunda prueba, según los datos identificados en la Tabla 4 que a continuación se presenta.

Tabla 4. Segunda Prueba Regresión Tobit.

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pctj_hono						
pctj_depfcem	.0755278	.0229824	3.29	0.001	.0304617	.1205938
pob_total	.0000191	5.51e-06	3.46	0.001	8.28e-06	.0000299
pctj_rural	-.0707143	.018343	-3.86	0.000	-.106683	-.0347456
pctj_pbz	-.0286156	.0573026	-0.50	0.618	-.1409798	.0837487
pctj_prof	.3776878	.0410149	9.21	0.000	.297262	.4581137
part_ind	.9655897	1.142674	0.85	0.398	-1.275071	3.206251
part_udi	-1.662838	1.197226	-1.39	0.165	-4.01047	.6847935
part_rn	.8223971	1.230529	0.67	0.504	-1.590539	3.235333
_cons	30.12933	1.842191	16.36	0.000	26.51699	33.74167
var(e.pctj_hono)	432.9613	12.23906			409.6148	457.6384

Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Bondad de Ajuste según Pseudo R²: 0,0054

Se logra apreciar que la variable Índice de Pobreza (*pctj_pbz*) muestra el índice $P > |t|$ más alto, por lo que se descarta del presente modelo. En la Tabla 5 se presenta el modelo sin dicha variable.

Tabla 5. Tercera Prueba Regresión Tobit.

	Coef.	Std. Err.	t	$P > t $	[95% Conf. Interval]	
pctj_hono						
pctj_depfcem	.0722201	.0207735	3.48	0.001	.0314857	.1129545
pob_total	.0000187	5.50e-06	3.40	0.001	7.91e-06	.0000295
pctj_rural	-.0752263	.0180489	-4.17	0.000	-.1106182	-.0398345
pctj_prof	.3650979	.0403497	9.05	0.000	.2859766	.4442192
part_ind	.9720472	1.143857	0.85	0.396	-1.270927	3.215022
part_udi	-2.095759	1.193676	-1.76	0.079	-4.436423	.2449045
part_rn	.8395339	1.229178	0.68	0.495	-1.570745	3.249813
_cons	30.4387	1.771173	17.19	0.000	26.96563	33.91177
var(e.pctj_hono)	434.8149	12.2607			411.4256	459.5339

Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Bondad de Ajuste según Pseudo R²: 0,0053

Al realizar nuevamente la regresión tobit, se obtiene que la variable Administración bajo el mando RN (*part_rn*) no es estadísticamente significativa ($>0,05$), por lo que se descarta del modelo, quedando de la siguiente forma.

Tabla 6. Cuarta Prueba Regresión Tobit.

	Coef.	Std. Err.	t	$P > t $	[95% Conf. Interval]	
pctj_hono						
pctj_depfcem	.0709722	.0206953	3.43	0.001	.0303909	.1115534
pob_total	.0000189	5.49e-06	3.44	0.001	8.12e-06	.0000297
pctj_rural	-.0742411	.0179932	-4.13	0.000	-.1095237	-.0389584
pctj_prof	.366412	.0403085	9.09	0.000	.2873715	.4454525
part_ind	.7866193	1.111303	0.71	0.479	-1.392521	2.965759
part_udi	-2.285755	1.160945	-1.97	0.049	-4.562238	-.0092732
_cons	30.61898	1.751597	17.48	0.000	27.18429	34.05366
var(e.pctj_hono)	434.9158	12.26342			411.5213	459.6402

Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Bondad de Ajuste según Pseudo R²: 0,0053

La variable Administración bajo el mando de alcaldes independientes de partido (*part_ind*) obtiene el índice más alto en $P > |t|$, lo que permite descartarla del modelo por no ser estadísticamente significativa. Se realiza la quinta y última prueba, obteniendo el modelo final según da cuenta la Tabla 7.

Tabla 7. Quinta Prueba Regresión Tobit.

pctj_hono	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pctj_depfc	.0704343	.0206838	3.41	0.001	.0298757	.1109929
pob_total	.0000188	5.49e-06	3.42	0.001	8.04e-06	.0000296
pctj_rural	-.0746461	.0179862	-4.15	0.000	-.109915	-.0393773
pctj_prof	.3687449	.0401781	9.18	0.000	.2899602	.4475296
part_udi	-2.44615	1.138744	-2.15	0.032	-4.679097	-.2132032
_cons	30.77038	1.738682	17.70	0.000	27.36102	34.17974
var(e.pctj_hono)	435.0132	12.26612			411.6136	459.743

Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Bondad de Ajuste según Pseudo R²: 0,0053

En el presente cuadro se identifican las variables de Porcentaje de Dependencia del Fondo Común Municipal (*pctj_depfc*), Población Total (*pob_total*), Proporción de Población Rural (*pctj_rural*), Proporción de Profesionales (*pctj_prof*) y la única variable de tipo política correspondiente a la Administración Bajo el Mando UDI (*part_udi*). Cada una de las variables establecidas en la Tabla 7 coincide con la interpretación de signos expresados en la predicción señalados en los párrafos precedentes.

Resulta interesante observar el comportamiento de la variable Porcentaje de Dependencia del Fondo Comunal Municipal (*pctj_depfc*), toda vez que se tuvo que descartar la variable de Índice de Pobreza (*pctj_pbz*), dado que ambas se relacionan al concepto de pobreza y cómo esta afecta en la contratación de personal. Según la literatura, los municipios con menores ingresos y que reportan un mayor índice de pobreza tienden a ejecutar un mayor gasto en personal en comparación con municipalidades de altos ingresos; contratan menos personal, pero gastan más otorgando sueldos altos (Mimica y Navia, 2019). El argumento lógico es que la pobreza incide indirectamente en la contratación de honorarios que otorguen cobertura en programas sociales, pero ese gasto no proviene de las municipalidades propiamente tal, sino que son fondos externos provistos por las Gobernaciones Regionales. La justificación se puede encontrar en que un municipio que tenga mayor dependencia con el FCM, al obtener menores ingresos propios permanentes, que a su vez significa un menor aporte de los contribuyentes de la comuna y por lo tanto, mayor pobreza, requerirá de la provisión de personal a honorarios por programa que puedan trabajar bajo el subtítulo 21.04, cumpliendo funciones temporales que colaboren en la reducción de esta.

En el caso de la variable Proporción de Ruralidad (*pctj_rural*), la explicación en su signo negativo responde a una razón de eficiencia en la contratación y provisión de funcionarios municipales, dado que al no poseer mayores ingresos sólo se remiten a contratar una cantidad limitada de funcionarios, que según el Informe de Capital Humano Municipal (AMUCH, 2018b) los 10 municipios con mayor profesionalización al año 2018 son de características rurales. Este dato refleja la relevancia de contratar funcionarios de forma responsable, sin recurrir en abundancia a la contratación de prestadores de servicios a honorarios. No obstante, existe la posibilidad que las comunas rurales perciban mayores aportes estatales a través de cobertura en programas sociales y en su defecto, la proporción de honorarios sea transitoria y en un período de tiempo restringido a la duración de los mencionados programas. En definitiva, el signo negativo de esta variable obedece a la priorización de los recursos municipales en contratación de funcionarios profesionales a contrata y planta cuyo fin corresponda en otorgar estabilidad a sus trabajadores.

Cabe señalar que para el caso de la variable Proporción de Profesionales, cuyo signo estaba indeterminado, se confirma la hipótesis planteada con respecto a los profesionales contratados a honorarios, es decir, por cada profesional trabajando en municipalidades la proporción de trabajadores a honorarios aumenta en 0,36%, *ceteris paribus*. En este sentido, para un profesional que trabaje en municipalidad es probable que sus pretensiones no se vinculen a establecerse a través de un cargo contrata a planta. Además, el acceso a un cargo a honorarios es menos riguroso en comparación a los señalados precedentemente, por lo que facilita el ingreso de profesionales jóvenes con intención de añadir experiencia laboral a su formación.

Por último, un hallazgo relevante se identifica en la variable Administración bajo el mando de la UDI (*part_udi*), dado que el coeficiente arrojó signo negativo. Lo anterior significa que en aquellas municipalidades que son administradas por un alcalde UDI, disminuye la proporción de honorarios contratados en un 2,43%, manteniendo las demás variables constantes, mientras que para el resto de las municipalidades administradas por alcaldes de otros partidos, la contratación de honorarios depende de las otras 4 variables significativas del modelo. Según el análisis de Mímica y Navia (2019), los municipios UDI tienden a utilizar dos estrategias que explicarían su auge electoral desde 1990: por una parte existen vínculos programáticos en las comunas de altos ingresos y de clientelismo en comunas populares, es decir, obtiene buenos resultados en las comunas con valores extremos en el índice de desarrollo humano. Sin embargo, aquello no es excluyente de la UDI y las prácticas clientelares, inclusive las relacionadas a la contratación de trabajadores vía honorarios, son extendidas a otros partidos políticos (Mímica y Navia, 2019).

Cabe señalar que la problemática instalada acerca de la contratación de honorarios se puede identificar también como una oportunidad para los servicios públicos, y particularmente para las municipalidades, en lo que se refiere a la flexibilización laboral en el ámbito de la modernización del Estado. Actualmente la estructura burocrática estatal permite una limitada contratación de funcionarios con el objeto de ejercer la función pública, mientras que el prestador de servicios a honorarios se rige por un contrato civil enmarcado en la esfera privada pero que, de igual forma, da cumplimiento en la entrega de valor público a través de su colaboración en la labor pública.

Las municipalidades tienen el deber de proveer servicios básicos tales como la salud y la educación a la población, actuando con eficiencia en la cobertura de estos y para lograrlo es necesario recurrir a la ayuda estatal mediante programas sociales, toda vez que cumplan con los requisitos para obtenerlos.

Con la llegada de los programas sociales a los municipios, se integran trabajadores a honorarios que canalizarán la implementación de estos, aportando capital humano competente en la entrega de bienes y servicios a la comunidad. Desde esta perspectiva, resulta eficiente para el municipio contratar a prestadores de servicios a honorarios para dar cumplimiento a los objetivos del programa en un período determinado y con labores específicas.

Eventualmente, cuando la regulación y control de este tipo de contratación es baja, y la discrecionalidad del directivo público municipal que toma la decisión de contratar a un prestador de servicios a honorarios por un período que no está acorde a la implementación de un programa financiado con fondos propios o externos, la condición de eficiencia en esta materia se desprende. En este sentido la discrecionalidad debe ir acompañada de una ética pública internalizada en el funcionario que toma decisiones (Pliscoff, 2017), evitando conductas que juegan en contra de la probidad y transparencia.

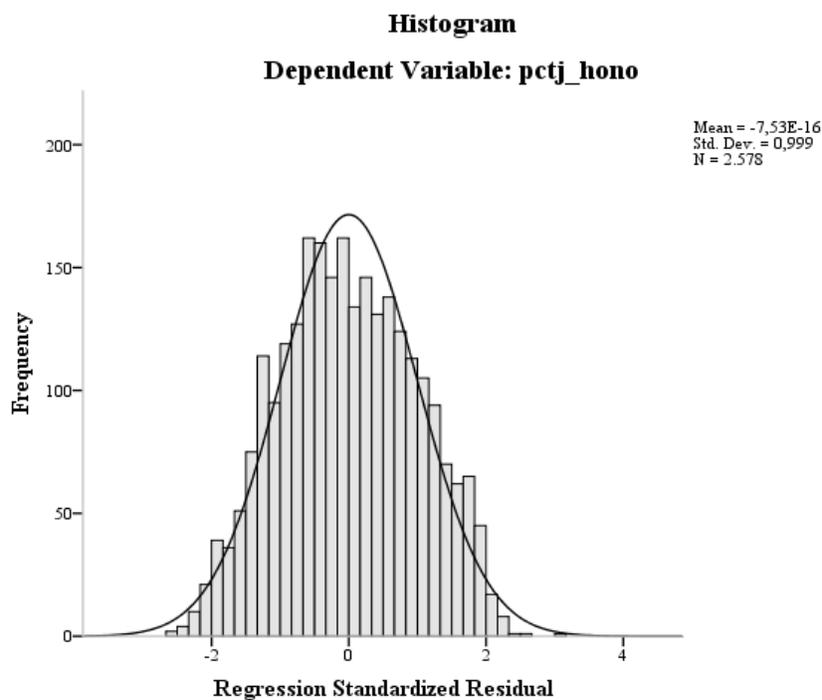
En efecto, la contratación a honorarios a nivel local no puede ser vista sólo como una problemática que debe ser erradicada, dado que existen municipios a los que les resulta conveniente la incorporación de trabajadores a honorarios para el cumplimiento de labores específicas en un límite de tiempo.

Es necesario que el análisis se desarrolle desde ambas dinámicas, sin perder de vista el interés municipal en el otorgamiento de bienes y servicios a la comunidad.

7.1 Supuestos de Normalidad y Homocedasticidad del Modelo

Finalmente, con el objeto de comprobar los supuestos de normalidad y homocedasticidad de los residuos del modelo, se presentan los Gráficos 4, 5 y 6 donde se aprecia su comportamiento en el período comprendido entre los años 2008 y 2019 para la totalidad de los municipios del país.

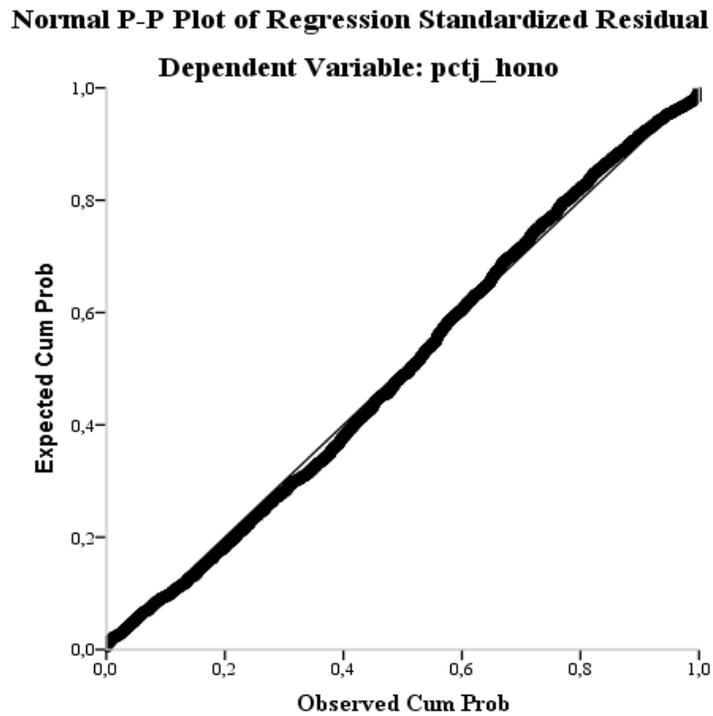
Gráfico 4. Histograma de Variable Proporción de Honorarios en Municipalidades.



Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

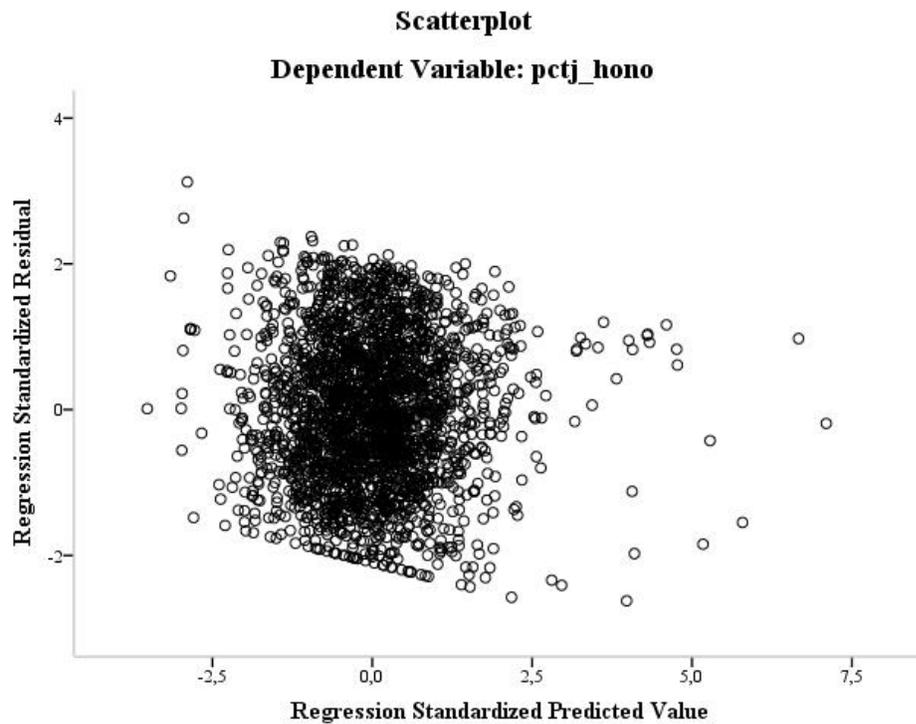
En el Gráfico 4 se observa que los residuos se mantienen en el rango de -3 y 3.

Gráfico 5. Normalidad de Residuos de Variable Proporción de Honorarios



Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Gráfico 6. Gráfico de Homocedasticidad Variable Proporción de Honorarios.



Fuente: Elaboración propia a través del modelo de regresión utilizado (2021).

Por lo tanto, se concluye que este modelo cumple con los supuestos de normalidad y homocedasticidad.

8. Recomendaciones de Política Pública

En el presente apartado se establecen dos recomendaciones de política pública que tienen como antecedentes los resultados obtenidos del modelo econométrico desarrollado en este estudio.

Primera Recomendación: Priorizar la fiscalización a los municipios con mayor población total y menor población rural que demanden un porcentaje importante del Fondo Común Municipal, para la correcta contratación de trabajadores.

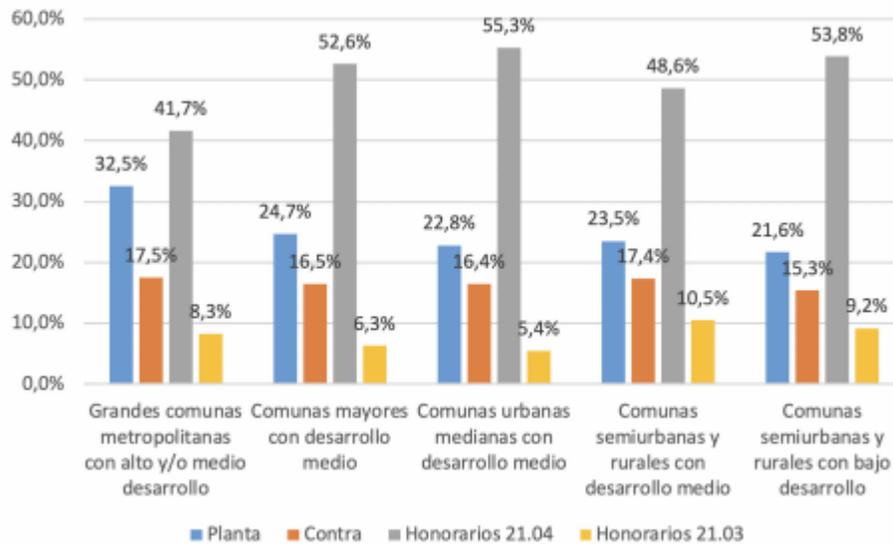
Al mantener una relación positiva entre la proporción de honorarios y la población total, se debiese poner el foco de atención en los municipios localizados en comunas con mayor cantidad de habitantes, con la finalidad de reforzar la fiscalización que en ellas se realiza. Aquello permitiría una gestión de recursos humanos y financieros con mayor eficiencia y eficacia, dado que existe el antecedente de que en dichas comunas se contratan más trabajadores prestadores de servicios a honorarios.

Si bien los honorarios 21.03 contratados con presupuesto municipal disminuyeron un -18% en el comparativo 2017 – 2018, ha conllevado un aumento de procesos de judicialización por desvinculación de dichos trabajadores (AMUCH, 2019). Sin embargo, surge la siguiente interrogante: ¿Es correcta la clasificación presupuestaria de trabajadores a honorarios en la cuenta 21.03? ¿Hay municipios que integran honorarios de carácter municipal a la cuenta 21.04 destinada a programas? Ambas preguntas pueden ser resueltas con las debidas auditorías que realizan los organismos encargados de estudiar y fiscalizar el uso de los recursos dispuestos en las mencionadas cuentas presupuestarias.

Por otra parte, el panorama en los municipios pertenecientes a comunas con un porcentaje de ruralidad mayor y desde el análisis desarrollado por medio del modelo econométrico, la relación negativa existente con la variable porcentaje de honorarios da cuenta de un cambio de paradigma; para el período investigado (2008-2019), la tendencia apuntaba a que comunas con menor ruralidad poseían una mayor cantidad de honorarios. Sin embargo, la realidad actual según un estudio desarrollado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), denominado “Informe Nacional de Capital Humano Municipal 2019”, plantea una distinción entre comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio y otras con desarrollo bajo, donde los honorarios contratados por subtítulo 21.04 es inferior en el primer grupo en comparación al segundo. No obstante, la contratación de honorarios por subtítulo 21.03 es superior en ambos grupos en comparación a los grupos de comunas con mayor desarrollo y tamaño.

En el **Gráfico 7** se puede apreciar lo descrito precedentemente, en que el grupo de comunas metropolitanas con alto y medio desarrollo tienen mayor contratación de funcionarios en calidad jurídica planta y contrata y una menor contratación de prestadores de servicios a honorarios, es decir, son las comunas que corren con ventaja en la consecución del objetivo de disminuir este último tipo de contratación.

Gráfico 7: Capital humano en función de la territorialidad y nivel de desarrollo comunal



Fuente: AMUCH (2019).

Otro factor que resulta importante al momento de elaborar una recomendación, es el grado de dependencia con el Fondo Común Municipal (FCM) que tiene un determinado municipio. Se entiende que a mayor porcentaje de dependencia con el FCM menor será el nivel de desarrollo en una comuna, por lo que los factores revisados en los párrafos precedentes no pueden ser analizados de forma independiente como causales de la contratación de trabajadores a honorarios en los municipios, sino que de manera integrada.

Por lo tanto, es recomendable considerar las distintas realidades que afectan a los municipios, en términos de volumen poblacional, ruralidad y dependencia del FCM, que a su vez refuerzan la idea de una mayor flexibilización en materia de contratación con el fin de facilitar la gestión municipal, manteniendo una armonía con el erario municipal.

Dicho esto, es que la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República toma preponderancia, dado que es el órgano facultado por Ley para aquello y que tiene inferencia en los actos administrativos de la administración pública en su conjunto, incluso tratándose de municipalidades, por más que su naturaleza sea de carácter descentralizada. El ejercicio que se puede experimentar es focalizar la fiscalización a las comunas que reúnan las características señaladas, es decir, mayor dependencia con el FCM, con una considerable tasa de ruralidad y de medio a alto volumen poblacional.

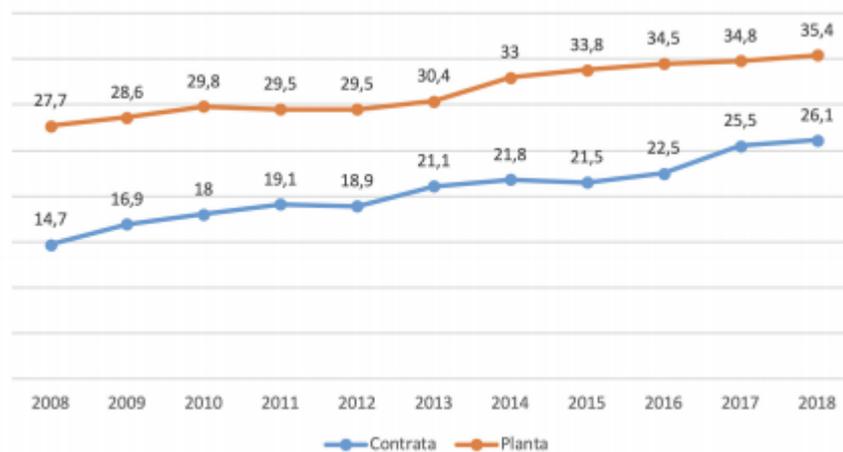
Segunda Recomendación: Flexibilidad en la contratación de personal profesional en los municipios.

El aumento constante de la profesionalización, tanto para calidad jurídica planta como contrata en el período comprendido entre los años 2008 y 2019, conlleva a la mejora del capital humano en las organizaciones municipales. Sin embargo, el porcentaje promedio al 2018 alcanzó un 31,55% de profesionalización en las municipalidades del país, por debajo de niveles óptimos (AMUCH, 2019).

Según los resultados obtenidos a través del modelo econométrico desarrollado, la variable de porcentaje de profesionalización es estadísticamente significativa con el porcentaje de honorarios, lo que permite estimar que a mayor profesionalización, mayor será la cantidad de honorarios en los municipios. Sin perjuicio de lo anterior, esta correlación no debe ser vista de manera aislada, dado que el modelo integra otras variables que en conjunto estiman la dependencia del porcentaje de honorarios respecto a las cinco variables que se visualizan en la **Tabla 7**.

Dicho esto y conjeturando que el comportamiento de la curva de profesionalización del personal a honorarios no debiese presentar una diferencia mayor a las que muestran las de contrata o planta (**Gráfico 8**), las gestiones municipales se ven favorecidas al flexibilizar el trabajo honorario, al permitir el ingreso de trabajadores profesionales a las administraciones municipales.

Gráfico 8: Promedio de profesionales entre funcionarios con calidad jurídica planta y contrata (2008-2018)



Fuente: AMUCH (2019).

En el mismo orden de ideas, si se considera a las municipalidades como la puerta de entrada a la Administración Pública, no resulta conveniente en términos de gasto para estas entidades elaborar concursos públicos o nombrar a nuevos funcionarios ya sea en calidad contrata o planta. Según el Barómetro de Calidad de Vida Municipal (2018a) elaborado por la AMUCH, en términos de formación continua a funcionarios, la calidad jurídica a honorarios es la que en menor medida recibe este tipo de aportes a la carrera funcionaria. Por otra parte, se debe tener en consideración que en Chile, la intención de los trabajadores del sector público es en su mayoría continuar trabajando en el ámbito de la administración pública. Dicho en otras palabras, si un servidor público decide buscar trabajo, probablemente lo hará en el sector público (Schuster et al, 2017).

En definitiva, si se aumenta la formación y capacitación para el personal a honorarios, permitiría que dicho trabajador pueda tener acceso a mejores oportunidades en gobierno central, en el mismo organismo que se desempeña u otros ámbitos afines.

Finalmente, si bien se establece en las leyes 18.334 y 18.883 que la contratación a honorarios procede sólo para fines específicos y en un período acotado, la evidencia indica que en los municipios existe un amplio número de trabajadores en esta calidad jurídica que tiene dependencia jerárquica y en un régimen laboral donde se desarrollan funciones propias del organismo. Eventualmente, si los municipios se ajustaran a lo indicado en la normativa vigente, la contratación de profesionales a honorarios sería conveniente y eficaz en el cumplimiento de la labor pública.

9. Conclusiones

En junio de 2010, la Ilustre Municipalidad de Santiago publicó una minuta en que detalla una serie de argumentos del por qué los trabajadores a honorarios no pueden ser regidos por el Código del Trabajo. Entre estos se encuentra la delimitación que establece el artículo 4 de la Ley 18.883, donde se señalan condiciones por las cuales se considera un trabajo a honorarios. La minuta fue elaborada a raíz de una demanda en contra de la mencionada entidad, cuya pretensión fue precisamente identificar un vínculo laboral entre ambas partes que, en efecto, no tuvo éxito para el trabajador (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2010).

En la actualidad, aquel vínculo laboral se puede comprobar invocando entre otros antecedentes, encontrarse bajo subordinación y dependencia, con obligación de asistencia diaria, cumpliendo horario, órdenes e instrucciones en la forma de prestar los servicios y en las modalidades de pago, con sujeción a fiscalización (Diario Constitucional, 2018a). La Corte Suprema en diversos fallos unifica jurisprudencia a favor de los honorarios. Reconoce vínculo laboral y relación con el Código del Trabajo, dado que “se uniforma la jurisprudencia en el sentido que corresponde calificar como laboral y, por lo tanto, regida por el Código del Trabajo, la relación que se genera entre una persona y un órgano de la Administración del Estado si se desarrolla fuera del contexto claro y preciso que señala el artículo 4° de la ley N° 18.883, y se configuran todos los presupuestos fácticos que el legislador laboral establece para ese efecto”(Diario Constitucional, 2018b).

Dado lo anterior, en un escenario actual la Municipalidad de Santiago no hubiese rechazado la demanda interpuesta por el trabajador a honorarios, generando el cuestionamiento a cuánto despido injustificado se habrá realizado en aquella época. Esto como primera reflexión, la cual da paso a un segundo tema y que tiene relación con un dilema que se instala: ¿Es eficiente para los municipios contratar a prestadores de servicios a honorarios?

Evidentemente resulta conveniente para las municipalidades realizar este tipo de contrataciones, dado que no es necesario desarrollar concursos públicos o cumplir con las condiciones legales del Estatuto Administrativo Municipal para el correcto ejercicio de la relación entre funcionarios públicos y municipios. Para los municipios de bajos ingresos y alto aporte del FCM, así también de fondos provenientes del Gobierno Regional, encuentran una oportunidad en la contratación de honorarios que les permite contar con profesionales de manera expedita. La discrecionalidad que poseen los directivos municipales en la contratación de honorarios, debe converger con una conducta ética en el ejercicio de sus funciones y particularmente, en la toma de decisiones. La fiscalización y mecanismos de *accountability* (Pliscoff, 2017), pueden colaborar en lograr un margen de acción eficiente en la contratación de honorarios y en el gasto que aquello puede implicar, ajustándose a los preceptos legales en la generación de un vínculo laboral de un privado con la administración pública.

Dicho esto, y teniendo en consideración las variables que resultaron estadísticamente significativas como causales de la contratación de honorarios en los municipios del país en el período 2008-2019, es posible afirmar que no son concluyentes en términos de bondad de ajuste, la cual es baja, y que por otra parte, al observarlas en conjunto, parecen de toda lógica al momento de interpretarlas a través de sus signos.

Asimismo, es interesante observar individualmente la variable de Administración bajo dependencia UDI. Esto por dos razones: la primera es respecto al estudio que sirvió como antecedente para estudiar dicha variable y que fue realizado por Mimica y Navia (2019), el cuál concluye que aquel partido tiende a contratar más trabajadores a honorarios que el resto de partidos políticos en el período investigado por ellos (2008-2012). La segunda razón, es el resultado obtenido en la regresión, el que arrojó que la contratación de honorarios está dada por las otras 4 variables del modelo. Cabe señalar que el período analizado fue más amplio que el realizado por Mimica y Navia (2019). Vista de esta forma, elaborar una recomendación de política pública considerando esta variable resulta complejo.

De acuerdo a los antecedentes expuestos, la probabilidad de que exista un sin número de variables que expliquen el porcentaje de honorarios en los municipios es alta y que, por lo tanto, la investigación debe continuar en función de robustecer las causales que a futuro pudiesen justificar con mayor exactitud la contratación en dicha calidad jurídica.

10. Bibliografía

- Asesoría Técnica Parlamentaria (2018). Marco Jurídico de las Municipalidades. Principales Disposiciones Normativas. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Asociación de Municipalidades de Chile (2018a). Barómetro de Calidad de Vida Municipal.
- Asociación de Municipalidades de Chile (2016). Informe Nacional del Capital Humano Municipal. Funcionarios, profesionalización y capacitación en los municipios de Chile.
- Asociación de Municipalidades de Chile (2018b). Informe de Capital Humano Municipal.
- Asociación de Municipalidades de Chile (2019). Informe Nacional del Capital Humano Municipal.
- Bernstein, F., Inostroza, J. (2009). Modernización Municipal y un Sistema de Evaluación de su Gestión. Propuesta de una Arquitectura. Pontificia Universidad Católica de Chile: *Consortio para la reforma del Estado*. Capítulo 2, Descentralización, 265-301.
- Congreso Nacional de Chile (1989, 23 de septiembre). Ley 18.834. Aprueba Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30210>
- Congreso Nacional de Chile (1989, 29 de diciembre). Ley 18.883. Aprueba Estatuto Administrativo Para Funcionarios Municipales. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30256>
- Congreso Nacional de Chile (2006, 26 de julio). Ley N°18.695. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- Congreso Nacional de Chile (2008, 18 de enero). Decreto 1.186. Modifica Clasificaciones Presupuestarias. Ministerio de Hacienda. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=268608&idParte=7362263&idVersion=2008-01-18>
- Constitución Política de la República de Chile. (Septiembre de 2005). Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República (2014, 14 de mayo). Dictamen 33.701 (Ramiro Mendoza Zuñiga, C.G.R.).
- Diario Constitucional (2018a, 4 de junio). *CS acogió unificación de jurisprudencia y reiteró que contratos a honorarios con la administración del Estado pueden ser reconocidos judicialmente como relaciones laborales.* <https://www.diarioconstitucional.cl/2018/06/04/cs-acogio-unificacion-de-jurisprudencia-y-reitero-que-contratos-a-honorarios-con-la-administracion-del-estado-pueden-ser-reconocidos-judicialmente-como-relaciones-laborales/>
- Diario Constitucional (2018b, 25 de enero). *CS acogió unificación de jurisprudencia y determina vínculo laboral entre Municipalidad y un trabajador a honorarios.*

<https://www.diarioconstitucional.cl/2018/01/25/cs-acogia-unificacion-de-jurisprudencia-y-determina-vanculo-laboral-entre-municipalidad-y-un-trabajador-a-honorarios/>

- Durston, J. (2009). Clientelismo Político y Actores Populares en Tres Regiones de Chile.
- Fuenzalida, J. (2011). *Arquitectura para un sistema de alta dirección pública municipal*. Santiago de Chile: Tesis de Postgrado. Universidad de Chile.
- Ilustre Municipalidad de Santiago (2010). La municipalidad, la Contratación a Honorarios y la Jurisprudencia.
http://www.munistgo.info/intranet/portal/documentos/jurisprudencia/CHARLA_SOBRE_LA_CONTRATACION_A_HONORARIOS_Y_LA_JURISPRUDENCIA.pdf
- Mimica, N., & Navia, P. (2019) Causas y efectos del patronazgo en municipios de Chile, 2008-2012 *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 27(54). FLACSO México. doi: 10.18504/pl2754-004-2019
- Muñoz, W. (2015). Relaciones Entre Política y Administración en el Contexto de los Recursos Humanos en las Administraciones Locales en Chile. *Revista Enfoques*, 13(22), 39-66.
- Neira Reyes, F., & Rojas Muñoz, A. (2016). Trabajadores a honorarios. La municipalidad como transgresor del orden público laboral. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 7(13), pp. 53-83. doi:10.5354/0719-7551.2016.42441
- Ormeño, H. (2011). Una aproximación empírica al Capital Humano Municipal en Chile. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. 17, 109-136.
- Pérez, M. (2016). Análisis de los Municipios Chilenos: Ingresos por Gestión Versus Transferencias del Fondo Común Municipal. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 4. 121-130
- Pliscoff, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Revista Convergencia*. 73. 141-164.
- Rubilar, J. (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*. Santiago de Chile: Tesis de Postgrado. Universidad de Chile.
- Schuster, C., Meyer-Sahling, J., Sass, K., González, C. (2017). Prácticas de Gestión de Personas Para un Servicio Público más Motivado, Comprometido y Ético en Chile.
https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articulos-116255_recurso_31.pdf
- Sistema Nacional de Información Municipal (s/f). Datos Municipales.
http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Vicuña, M., Orellana, A., Truffello, R., Moreno, D. (2019). Integración Urbana y Calidad de Vida: Disyuntivas en Contextos Metropolitanos. *Revista INVI*. 34(97), 17-47.

Anexo

Anexo A: Rankings promediados del período 2008-2019

a) Comunas con mayor y menor porcentaje de Dependencia del Fondo Común Municipal

Comunas	Dependencia del FCM (%)
JUAN FERNÁNDEZ	97,64
ISLA DE PASCUA	96,78
SAAVEDRA	95,72
O'HIGGINS	95,47
CAMIÑA	94,04
SAN ROSENDO	93,99
PORTEZUELO	93,56
MELIPEUCO	93,37
TIRÚA	92,94
CURARREHUE	92,71

Comunas	Dependencia del FCM (%)
LAS CONDES	2,21
SANTIAGO	2,42
PROVIDENCIA	2,50
VITACURA	2,71
LO BARNECHEA	3,10
VIÑA DEL MAR	7,63
LA REINA	7,78
ÑUÑO A	8,82
HUECHURABA	9,05
IQUIQUE	9,27

b) Comunas con mayor y menor población total

Comunas	Población Total
MAIPÚ	692.948
PUENTE ALTO	672.244
LA FLORIDA	394.218
ANTOFAGASTA	379.128
VIÑA DEL MAR	310.656
SAN BERNARDO	306.796
TEMUCO	299.268
LAS CONDES	289.005
VALPARAÍSO	285.017
SANTIAGO	278.681

Comunas	Población Total
OLLAGÜE	279
RÍO VERDE	411
TIMAUKEL	555
LAGUNA BLANCA	577
TORTEL	639
SAN GREGORIO	644
O'HIGGINS	678
PRIMAVERA	765
JUAN FERNÁNDEZ	869
GENERAL LAGOS	922

c) Comunas con mayor y menor porcentaje de profesionalización

Comunas	Profesionalización (%)
SAN PEDRO DE ATACAMA	57,04
HUARA	56,04
OLLAGÜE	49,59
SAN FABIÁN	47,54
COCHRANE	47,34
CAMARONES	46,31
CHILE CHICO	45,89
TIMAUKEL	45,85
SAN NICOLÁS	45,26
ALTO DEL CARMEN	45,20

Comunas	Profesionalización (%)
TOCOPILLA	13,78
VALPARAÍSO	13,78
MAIPÚ	13,83
LA CRUZ	14,05
CANELA	14,31
SANTIAGO	14,37
CHAÑARAL	14,54
ALGARROBO	14,70
QUINTA NORMAL	15,55
CURACAUTÍN	15,74

d) Comunas con mayor y menor ruralidad

Comunas	Ruralidad (%)
PAIGUANO	99,57
PUMANQUE	99,50
PUQUELDÓN	99,20
CAMIÑA	98,90
RÍO HURTADO	97,98
O'HIGGINS	97,75
LAGO VERDE	97,69
SAN PEDRO	97,48
ALTO DEL CARMEN	96,67
TORTEL	96,13

Comunas	Ruralidad (%)
PEDRO AGUIRRE CERDA	0,00
LO PRADO	0,00
SAN JOAQUÍN	0,00
INDEPENDENCIA	0,00
CONCHALÍ	0,00
QUINTA NORMAL	0,01
LA CISTERNA	0,01
LO ESPEJO	0,01
MACUL	0,01
ESTACIÓN CENTRAL	0,01