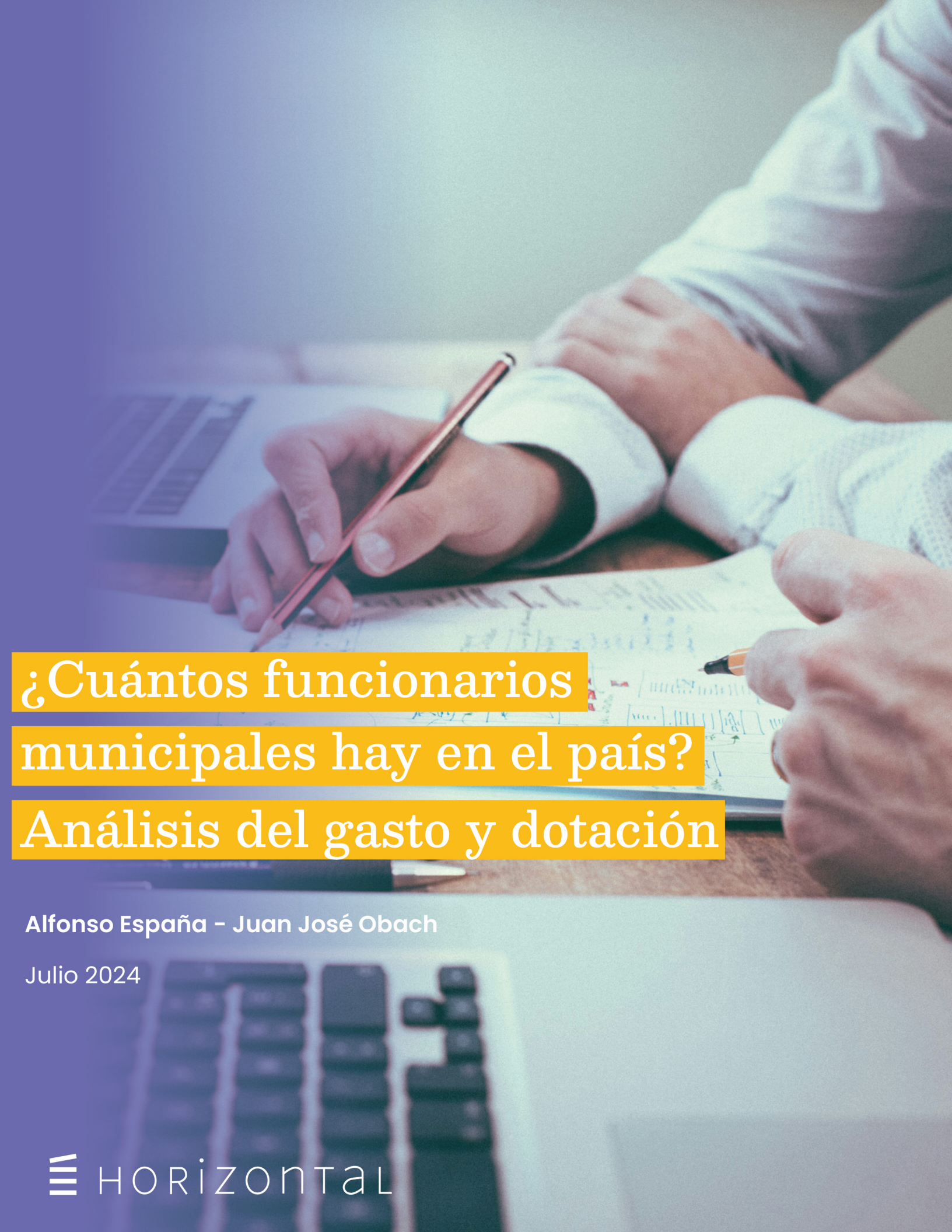


¿Cuántos funcionarios municipales hay en el país? Análisis del gasto y dotación

Alfonso España - Juan José Obach

Julio 2024

HORIZONTAL

HORIZONTAL

JULIO 2024

¿CUÁNTOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES HAY EN EL PAÍS?
ANÁLISIS DEL GASTO Y DOTACIÓN

JUAN JOSÉ OBACH
DIRECTOR EJECUTIVO HORIZONTAL.

ALFONSO ESPAÑA
INVESTIGADOR HORIZONTAL.

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se analiza la evolución del gasto y dotación de personal de los municipios del país para el período 2013-2023. Dado que no existe un registro único de funcionarios municipales, recurrimos a tres fuentes de información: (i) Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)[1], (ii) información de la Contraloría General de la República (CGR) y (iii) una solicitud de datos, vía Ley de Transparencia, a la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Los principales resultados se detallan a continuación:

- **El 2023, los 345 municipios del país destinaron el 58% de su gasto total en personal[2], equivalente a US$7.156 millones (2,4% del PIB). Si Chile destinara en personal municipal la misma proporción de recursos que el promedio de los países unitarios OCDE (37%), se ahorrarían US$2.553 millones al año (0,85% PIB).** De igual forma, si Chile destinara el equivalente de recursos de Nueva Zelanda (20%), el ahorro fiscal anual sería de US$3.270 millones (1,1% del PIB).

- **En los últimos diez años (2013-2023), el gasto en personal municipal ha tenido un crecimiento del 79,1% real** (DIPRES, 2023). Al analizar la evolución por tipo de funcionarios de los últimos años (2021-2023), el gasto en funcionarios de salud y gestión municipal son los que más crecen (12,6% y 11,1% real, respectivamente), seguidos por los funcionarios de educación (6,8% real) (CGR, 2023).

- **El 2023, los 345 municipios del país reportaron un total de 465.004 funcionarios.** El 44% de ellos corresponde al servicio de educación municipal; el 29% a gestión municipal; y el 27% a servicios de salud (SINIM, 2023). Un 25% de los funcionarios (115.588), están contratados bajo la calidad de "honorarios". **En este grupo destaca la gran cantidad de personal de "honorarios programas comunitarios"**[3] que, aun cuando la ley establece que son de carácter temporal y/o transitorio, al 2023 alcanzaban un total de 85.934 funcionarios (19% del total y 52% de gestión municipal).

- El Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales establece un umbral de gasto para funcionarios de gestión municipal del 42% de los ingresos propios permanentes del año anterior (Artículo 2, Ley N°18.883). Según la plataforma SINIM, todos los municipios cumplen con el límite de gasto. Sin embargo, **dicho umbral no considera a los honorarios de programas comunitarios que al 2023 representaron el 51,5% del total de funcionarios de gestión municipal y que en los últimos 10 años han crecido un 91,3%.**

- **Si consideramos el gasto en honorarios de programas comunitarios en el cálculo de dicho umbral establecido en la ley, el 45% de los municipios (155) lo excedería.** Ahora, si consideramos el gasto de todo el subtítulo 21[4] en gestión municipal, el 50% de las municipalidades superaría el umbral legal del 42%.

1 https://www.sinim.gov.cl/

2 Esto incluye funcionarios municipales, trabajadores de la salud y de educación.

3 Los honorarios de programas comunitarios son una figura introducida con el Decreto N°1.186 (2007, Ministerio de Hacienda) y se encuentra en el subtítulo 21, ítem 04 "Otros gastos en personal", asignación 004 *"Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios". Según Contraloría General de la República (2017) estos "comprenden la contratación de personas naturales sobre la base a honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a 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".*

4 Las partidas adicionales que se incluirían son gasto en personal por prestaciones de servicios en programas comunitarios (cuenta presupuestaria 215.21.04.004) y dietas a juntas, consejeros y comisiones de concejales (cuenta presupuestaria 215.21.04.003).

Problemas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

- **A la fecha, todavía no existe un registro censal de los funcionarios municipales del país, aun cuando la ley establece diversos mecanismos que obligan a estos a reportar sus funcionarios, incluso con una frecuencia mensual.** Para el 2023, mientras Dipres reporta un total de 309.617 funcionarios municipales, el Consejo para la Transparencia reporta 367.449 y este estudio, utilizando datos del SINIM, consigna un total de 465.004 **(Tabla 1).** Es urgente clarificar estas discrepancias y contar con información centralizada y periódica, de fácil acceso a la ciudadanía, para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos.

- **Si bien desde el 2021 la ley obliga a los municipios a reportar mensualmente su nómina de funcionarios a Dipres (Art. 70 Ley N°21.306), en diciembre del 2023 solo 162 municipios declararon su información oportunamente.** Peor aún, entre 2021 y 2023 solo 116 municipios han reportado sistemáticamente sus nóminas mensuales. Dado que el 53% de los municipios no está cumpliendo la ley, consideramos que CGR debería pronunciarse y cursar notificaciones/multas correspondientes.

- **Por último, en el desarrollo de esta investigación se consigna una inconsistencia en el reporte de los datos SINIM, justamente en los 31 municipios que superarían el umbral de gasto en funcionarios del 42%.** En concreto, en la variable "participación del gasto en personal con respecto al umbral", estimada por SINIM, no se reporta para los 31 municipios que exceden el umbral del 42% en gasto en personal. Urge clarificar esta inconsistencia de información y que exista mayor transparencia en la plataforma SINIM.

Propuestas

1. Reformar el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales terminando con la diferenciación de la calidad jurídica de planta y contrata, creando solo dos estamentos:

a) Funcionarios de carrera: son aquellos que ingresan al sector público municipal a través de un sistema único, abierto y competitivo, para realizar funciones permanentes del municipio, que obedecen a la naturaleza de éste y se extienden por más de dos años. Dichos funcionarios deben poder participar en concursos internos y estar sujetos a una estricta evaluación de desempeño.

b) Asesores del alcalde: son aquellos que cumplen funciones mientras dure el mandato del alcalde. Estos funcionarios no deben exceder el 1% de la dotación de funcionarios de carrera. Tampoco deben poder participar en los concursos al interior del municipio o ser funcionarios de carrera, sin perjuicio de poder desempeñar cargos de jefatura o dirección.

2. Mejorar la normativa y el control del gasto en personal. Incluir en la medición del gasto respecto al umbral legal del 42% a todo el subtítulo 21 en gestión municipal. Luego, parametrizar el límite de gasto en personal de acuerdo al tamaño de la comuna en términos de población, características socioeconómicas de ésta y nivel de urbanidad. Por último, crear un incentivo a no superar el límite de gasto del 42% en personal (Art. 2 Ley Nº18.883), por ejemplo, restando el gasto excesivo de los recursos entregados a través del Fondo Común Municipal.

3. Promover los servicios compartidos entre municipios. Con el fin de aprovechar las economías de escala de las municipalidades y reducir el gasto en personal, es necesario que, en aquellas comunas pequeñas con menores niveles de desarrollo, los municipios tomen la decisión de compartir la provisión de servicios o la ejecución de funciones en el territorio, tales como el trámite y pago de patentes municipales o los contratos de diversos servicios como el aseo y ornato[5].

5 El artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal permite esta fusión de servicios y funciones, pero en la práctica esta facultad no ha sido implementada suficientemente.

4. **Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) a los jefes de las unidades de control, administración y finanzas, dirección de obras municipales y dirección de seguridad pública municipal.** Con el fin de profesionalizar las labores que ejerce la unidad de control, administración y finanzas y dirección de seguridad pública municipal, es necesario adscribir a sus directivos al SADP, permitiendo que estos sean seleccionados a través de concursos abiertos y transparentes.

5. **Establecer la obligatoriedad de que los municipios cuenten con un código de conducta** en materia de integridad, transparencia, mérito y rendición de cuentas.

6. **Mejorar la rendición de cuentas** a través de tres vías:

   a) **Consolidar la información estadística sobre gasto en personal y cantidad de funcionarios municipales por mes, utilizando información tanto de Contraloría General de la República (CGR) como de SINIM y DIPRES. Es fundamental que la información identifique, a nivel de funcionario, el programa para el que fueron contratados aquellos bajo la categoría "honorarios de programas comunitarios".**

   b) **Sanciones a jefes de servicios de municipalidades que no reporten los datos de su personal, remuneración,** horas extra, viáticos, entre otros, tanto a la Dipres (artículo 70, Ley N°21.306) como al SINIM (artículo 4, Ley N°19.602). Dicha sanción se debe traducir en multas equivalentes a como lo hace la actual Ley de Transparencia, por ejemplo, descontando entre el 20% y 50% de la remuneración del jefe de servicio responsable.

   c) **Generar un sistema de estadísticas centralizado y consolidado respecto a los delitos de corrupción y falta de transparencia,** que se alimente de la información del Consejo de Defensa del Estado, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia y el Ministerio Público, particularmente con respecto a los delitos funcionarios.

Tabla 1: Estimaciones de personal municipal 2023

Fuente	Personal municipal	Método	Fuente de la información
Dipres	309.617	Promedio mensual reportado por las municipalidades durante 2023.	Auto reporte de las instituciones (art. 70, Ley N°21.306).
CPLT	367.449	Datos del portal de Transparencia Activa para el mes de septiembre 2023.	Transparencia activa (art. 7, literal d, Ley N°20.285).
Horizontal	465.004	Contabilización de todos los funcionarios de gestión, educación y salud municipal, reportados en SINIM(1).	SINIM 2023 (art. 4, Ley N°19.602).

Nota: Las variables utilizadas para estimar el número de funcionarios a partir de SINIM 2023 son: a) Educación: IEDU040, IEDU041, IEDU042, IEDU043, MPECT; b) Salud: MPSCC, MPSH, MPSCDT, MPSP, MPSOC; c) Gestión Municipal: IRH05, IRH12, IRH15, IRH16.
Fuente: Elaboración propia en base a CPLT (2024), DIPRES (2024) y SINIM (2023)

INTRODUCCIÓN

A pesar de que las municipalidades cumplen importantes funciones a nivel local, tales como desarrollo comunitario, seguridad pública, educación, salud primaria, recolección de basura, tramitación de patentes y permisos, entre otros, éstas no han sido objeto de mayor modernización por parte de la legislación. Dada la cercanía que los municipios tienen con los grupos de interés locales, el manejo de importantes recursos y cierta discrecionalidad en la asignación de las posiciones laborales[6], la falta de modernización municipal no solo las hace especialmente vulnerables al mal uso de recursos públicos[7], la corrupción[8] o el clientelismo[9], sino que también perjudica la capacidad de estas para responder adecuadamente a los problemas de sus respectivas comunas.

En este sentido, el gasto en el empleo público permite tener una aproximación al buen uso de los recursos por parte de los municipios, toda vez que refleja la eficiencia administrativa con que la municipalidad es capaz de realizar sus labores. Al mismo tiempo, el gasto en funcionarios es de interés porque representa un costo de oportunidad en la implementación de políticas en beneficio de los habitantes de la comuna (subsidios, gasto en bienes y servicios de consumo, adquisición de tecnologías u otros gastos). Además, en un contexto de falta de modernización del empleo público[10], un excesivo gasto en personal puede ser una señal de alerta, ya que es una de las áreas en donde se percibe más corrupción[11].

En un intento por mejorar el control sobre el gasto en personal de los municipios –y en el marco de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción– el 2016 se promulgó la Ley N°20.922, que estableció un umbral del 42% de los ingresos municipales en gasto en personal, que previo a dicha reforma era del 35%[12]. Sin embargo, como se verá en este documento, dicho umbral no ha sido suficiente para limitar la cantidad de recursos destinados al pago de funcionarios.

El objetivo de esta investigación es dar cuenta del gasto en personal y su evolución. Así también, se analiza la evolución del personal municipal por calidad jurídica. Del mismo modo, se evalúa el cumplimiento del gasto en personal dentro del umbral del 42% y sus falencias. Por último, se presentan desafíos en materia de transparencia con respecto a los datos de gasto y cantidad de personal municipal, en línea con el reciente informe del Consejo Para la Transparencia (CPLT). Sin embargo, a diferencia de este último, constatamos gastos en personal superiores a los del CPLT, debido a que se incluye en el análisis tanto el servicio de educación como el servicio de salud.

Este documento se estructura de la siguiente manera. Primero, se analiza el gasto en personal en la última década. Segundo, se observa la cantidad y calidad jurídica de los funcionarios municipales dentro del mismo periodo. Luego, se busca identificar las posibles causas del exceso de gasto en personal y caracterizar dichos municipios. En cuarto lugar, se exponen desafíos en materia de transparencia. En la parte final de este artículo se ofrecen propuestas orientadas a reducir el gasto en personal y mejorar el control sobre los recursos municipales. A lo largo del estudio se utiliza información procedente tanto de la Contraloría General de la República (CGR) como del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) solicitada a través de transparencia en base al artículo 70 de la Ley N°21.306 (2020).

6 Rehren (1996).

7 Villena, Pacheco & Sánchez (2021).

8 Al respecto, el Consejo de Defensa del Estado ha señalado que se ha querellado por irregularidades detectadas en 135 municipios entre 2009 y marzo 2023, lo que representa el 39% de las municipalidades del país (CIPER, 2023).

9 Según Gordin (2006), el gasto en personal y sus variaciones pueden servir para observar el clientelismo.

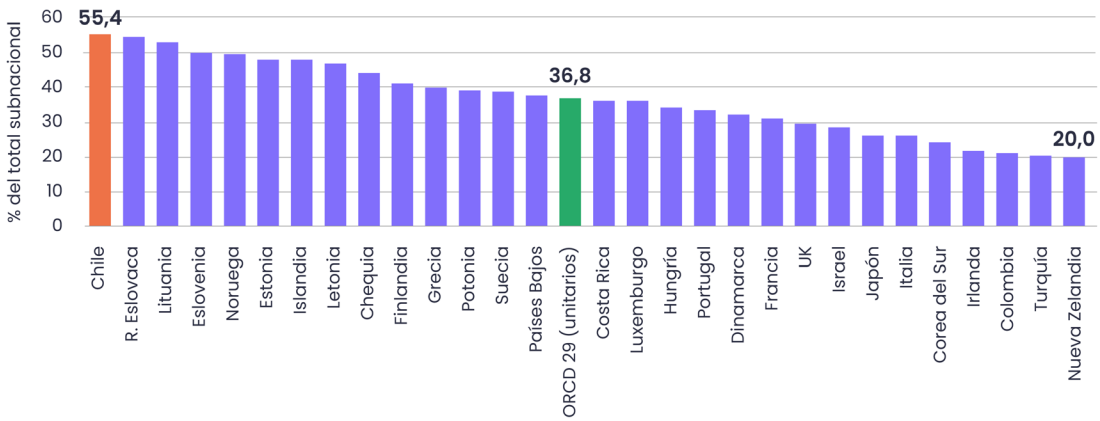
10 Al respecto, de acuerdo con el Servicio Civil (2020), un 36% de los funcionarios señala que la ayuda de familiares, amigos u otros contactos personales dentro del Estado tuvo alguna importancia para obtener un primer empleo en el sector público, mientras que un 10% del total de encuestados confirmó la ayuda de un político o alguien con vínculos políticos dentro del Estado para obtener un puesto en el sector público. La importancia de las conexiones personales o políticas para obtener un primer puesto laboral varía entre instituciones, entre el 17% y 57% a través de las instituciones estatales, mientras que la importancia de las conexiones políticas para el mismo fin oscila entre el 2% y 37% (Servicio Civil 2020, 42). La Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile (2020) no fue aplicada a funcionarios municipales, por lo que se desconoce el impacto de las conexiones personales o políticas sobre la obtención de puestos laborales en los gobiernos locales.

11 Según una encuesta realizada por la Contraloría General de la República (2020), el 65% percibe que en la contratación de personal es una de las áreas con más corrupción.

1. Gasto en personal 2013-2023

Chile es el país unitario OCDE que más gasta en personal con respecto al total de recursos subnacionales (municipalidades y gobiernos regionales). En efecto, mientras que los países OCDE de Estados unitarios destinan el 36,8% promedio del presupuesto subnacional a gasto en personal, en Chile esta cifra es del 55,4%, posicionándose como el país OCDE que más gasta en funcionarios a nivel subnacional[13] **(Gráfico 1).**

Gráfico 1: Gasto en personal en gobiernos subnacionales (solo Estados unitarios) (% del total subnacional), 2020



Fuente: OCDE (2020)

Los datos consignados por la OCDE son consistentes con los que reporta la DIPRES[14]. Según dicha institución, el 2023 las municipalidades destinaron US$7.157 millones a personal, equivalente al 58,1% del gasto total. Al respecto, si es que en Chile se gastara en personal la misma proporción de recursos que el promedio OCDE (2020), se ahorrarían US$2.553 millones al año (0,85% del PIB). De igual forma, si es que en Chile se destinara el equivalente de recursos de Nueva Zelandia, el ahorro fiscal anual sería de US$3.270 millones (1,1% del PIB).

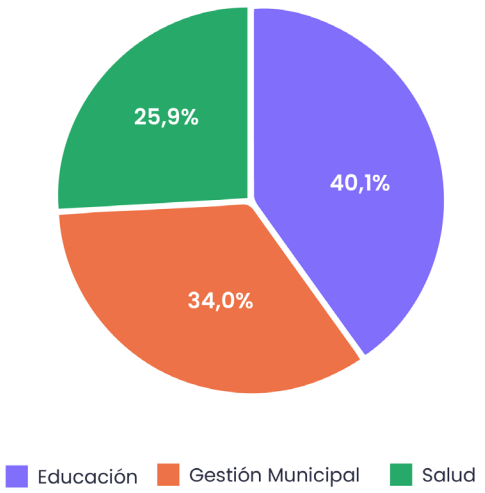
En términos de distribución del gasto en personal en los municipios durante el 2023, US$2.870 millones fueron asignados a servicios de educación, equivalentes al 40,1%, US$2.112 millones se destinaron a gestión municipal y US$1.620 millones a salud municipal, equivalentes al 33,7% y 25,9%, correspondientemente. En cementerios se gastó solo US$19,4 millones (0,3%) **(Gráfico 2).**

12 Este umbral legal se encuentra en el artículo 2 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales: "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 año anterior. Se entenderá por gasto en personal el que se irrogue para cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica. A su vez, los ingresos propios percibidos serán considerados como la suma de los ingresos propios permanentes (…), incluyendo la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, más los ingresos por participación en el Fondo Común Municipal (…). Solo para los efectos del cálculo del gasto anual en personal que dispone el presente artículo, no se considerarán los pagos que realice el municipio por concepto de la asignación de zona (…); de la bonificación establecida en el artículo 3° de la ley N°20.198, ni de la bonificación compensatoria del artículo 29 de la ley N°20.717, destinada a los beneficiarios de la mencionada bonificación del artículo 3° de la ley N°20.198"

13 Vale decir que dicho 55,4% no se asemeja con el gasto en personal que se examina a lo largo de esta investigación, ya que el análisis OCDE incluye a los gobiernos regionales, mientras que este documento se enfoca en el gasto en personal a nivel municipal.

14 Véase: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45402_doc_xls_Muni2.xlsx

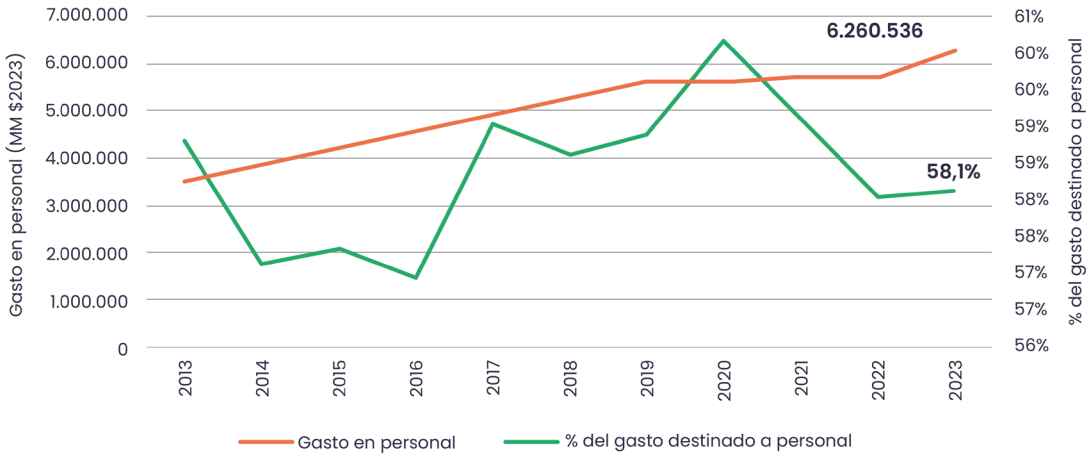
Gráfico 2: Distribución del gasto en personal por servicio municipal, 2023.



Nota: El 100% del gasto equivale a US$7.157 millones para un total de 345 municipios. Además, la categoría "gestión municipal" incluye "cementerios", que representa 0,3% del gasto.
Fuente: Elaboración propia en base a Contraloría General de la República (2023)[15]

Como se observa en el **Gráfico 3**, el gasto en personal ha tenido un crecimiento de 79,1% real en los últimos 10 años (2013-2023). En relación al gasto total, los recursos destinados a personal en la última década promedian el 58,4%, con un aumento el 2020 probablemente producto de la crisis sanitaria **(Gráfico 3).**

Gráfico 3: Evolución del gasto en personal (2013 – 2023)

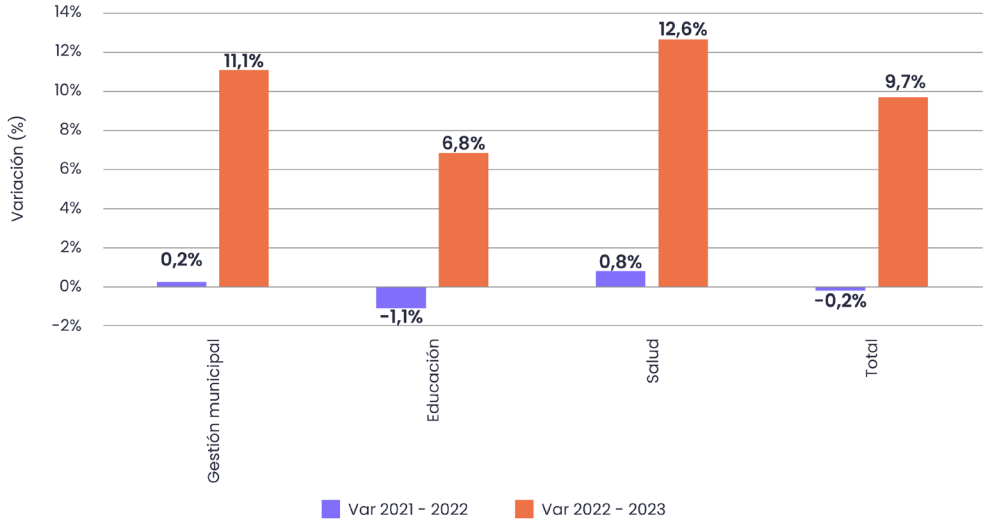


Nota: Total de 345 municipios.
Fuente: DIPRES (2023). https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45402_doc_xls_Muni2.xlsx

15 Véase: https://www.contraloria.cl/web/cgr/base-de-datos-municipales

Desde el 2021, los datos del gasto en personal consignados por la CGR son clasificados por servicio (educación, salud, cementerios y gestión municipal). A partir de dicha información es posible observar que, entre el 2021 y el 2023, el gasto en personal de gestión municipal aumentó en un 11,1%, el gasto en funcionarios de educación creció 6,8% y el gasto en trabajadores de la salud subió un 12,6%. En total, el aumento real del gasto en personal entre el 2021 y 2023 fue del 9,7% **(Gráfico 4).**

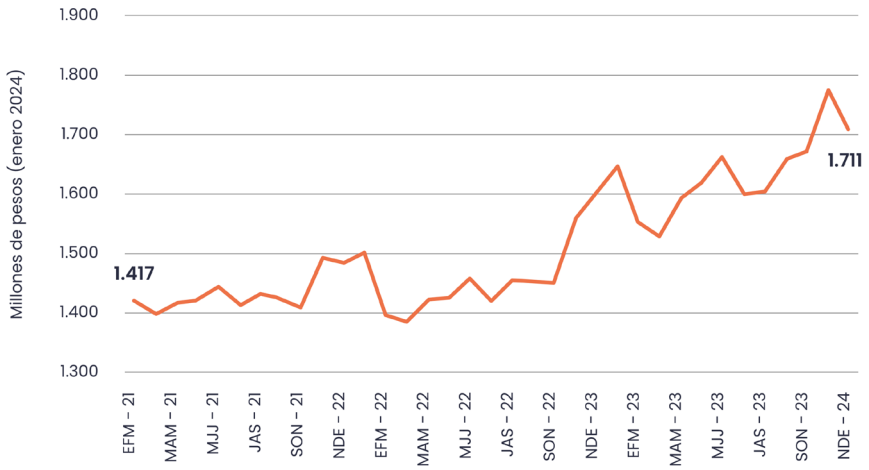
Gráfico 4: Variación del gasto en personal, según tipo de servicio (2021-2023)



Nota: Total de 345 municipios. La categoría "gestión municipal" incluye la categoría "cementerios".
Fuente: Elaboración propia a partir de CGR (2023)

Los datos de CGR son consistentes con los datos que los municipios deben reportar mensualmente a DIPRES desde 2021 (artículo 70, Ley N°21.306). Al respecto, en el **Gráfico 5** se observa que el gasto promedio en remuneraciones de los 116 municipios que declararon su información sistemáticamente entre 2021 y 2023, creció en un 13,7% real entre 2021 y 2023.

Gráfico 5: Gasto promedio por municipalidad en remuneración bruta mensual[16], promedio móvil de tres meses desde enero 2021 a enero 2024. Millones de pesos reales a enero del 2024.



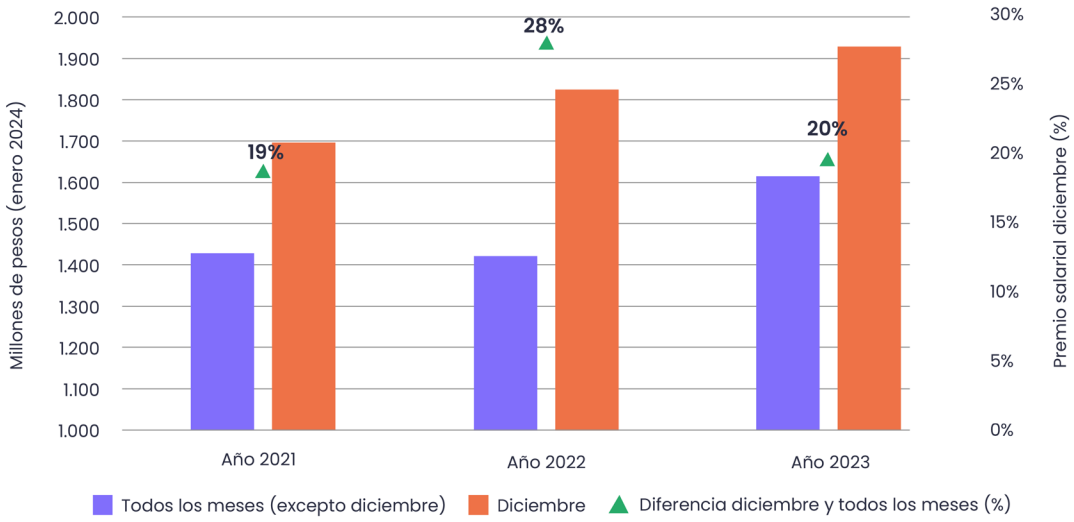
Nota: Total de 116 municipios que reportaron su información sistemáticamente entre ene-2021 y ene-2024.
Fuente: Elaboración propia en base a solicitud de datos vía Ley de Transparencia a Dipres.

En todos los años, en los meses de diciembre se produce el mayor aumento del gasto en remuneraciones brutas. Una de las causas de este incremento es que en dicho mes a diversos funcionarios públicos se les pagan asignaciones especiales[17] y programas de mejoramiento de la gestión municipal (PMG). Sin embargo, incluso comparando diciembre con los meses en los que se pagan PMG hay diferencias relevantes. Por ejemplo, si confrontamos el gasto en remuneraciones promedio por municipio en los meses de mayo, julio y octubre con diciembre, se observa que en este último mes el pago fue un 15%, 21,8% y 9,8% en diciembre que en los meses con bonos PMG en los respectivos años 2021, 2022 y 2023. Del mismo modo, al comparar todos los meses con diciembre, se observa una diferencia significativa con respecto al gasto en remuneraciones, del 19%, 28% y 20%, correspondientemente a los años 2021 al 2023 **(Gráfico 6).**

16 La remuneración bruta comprende todos los haberes que efectivamente se paguen en el mes respectivo, incluidos aquellos beneficios que se pagan por una sola vez, tales como aguinaldos, bonos de vacaciones, horas extraordinarias, entre otros. No se incluyen asignaciones compensatorias o subsidios como los viáticos y la asignación familiar.

17 Por ejemplo, la asignación de mejoramiento de la gestión municipal (Ley N°19.803), el "Aguinaldo Navidad" y "Bono especial ley de reajuste". Estas asignaciones se suman a las que perciben los jueces de policía local (Ley N°20.008); el Bono de Reconocimiento Profesional (Ley N°20.158). Por su parte, en enero se produce el "Bono de vacaciones" y "Ley de reajuste".

Gráfico 6: Gasto promedio total en remuneraciones brutas por municipalidad, según mes (millones de pesos a enero 2024).



Nota: Total de 116 municipios
Fuente: Elaboración propia en base a Dipres (2021-2024)

En definitiva, el gasto en personal ha aumentado en un 79,1% real en la última década y un 9,7% entre el 2021 y el 2023, influido por aumentos en cada uno de los servicios entre dicho periodo: salud (+12,6%), gestión municipal (+11,1%) y educación (+6,8%). Lamentablemente, no es posible identificar si es que estos aumentos se deben a una mayor cantidad de funcionarios o un incremento en las remuneraciones, ya que dicha información no se encuentra consolidada en las bases de datos de CGR o DIPRES. Por lo tanto, en lo que sigue se observa la cantidad y calidad jurídica del personal municipal a partir de los datos que estas reportan a SINIM, los que son incompletos ya que no incluyen a todos los municipios en el tiempo.

2. Cantidad y calidad jurídica de los funcionarios

Para tener datos a nivel de municipios el Estado dispone de la plataforma SINIM, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Al 2023, SINIM consigna que las municipalidades cuentan con un total aproximado de 465.004 servidores, de los cuales el 29,2% corresponde a gestión municipal, el 26,7% se desempeña en salud y el 44% en educación municipal. En cuanto a la calidad jurídica del personal a nivel municipal, el 36,3% son funcionarios de planta, 19,8% a contrata, 6,4% a honorario, 18,5% a honorarios de programas comunitarios y el 19,1% pertenecen a personal contratado bajo el Código del Trabajo **(Tabla 2).**

Tabla 2: Cantidad de servidores municipales, 2023

Calidad jurídica	Gestión municipal	Salud	Educación	Total
Planta	34.524	55.953	78.362	**168.839**
Contrata	23.571	33.208	35.209	**91.988**
Honorario	7.773	18.873	3.008	**29.654**
Honorarios programas comunitarios	70.082	15.251	601	**85.934**
Código del Trabajo	0	949	87.640	**88.589**
Total	**135.950**	**124.234**	**204.820**	**465.004**

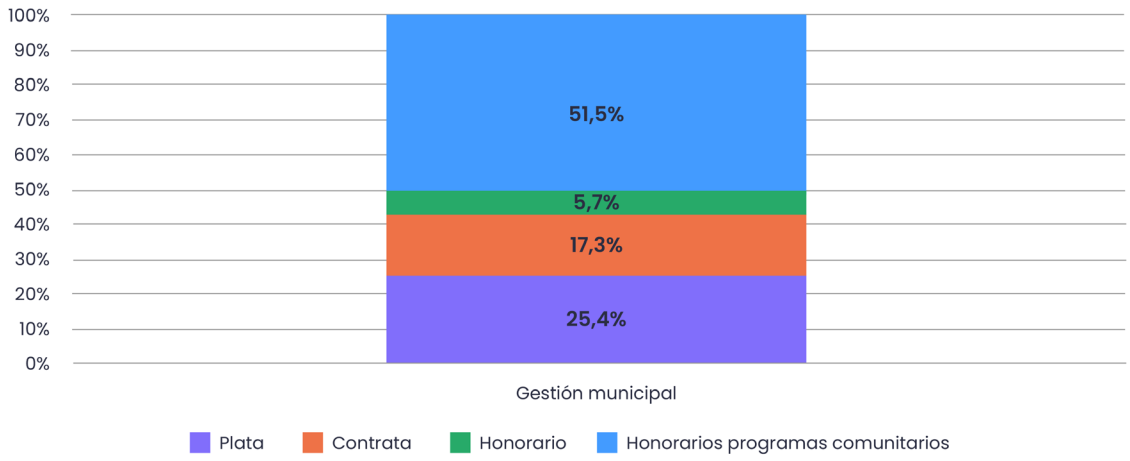
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023)

En esta investigación se contabilizan 465.004 funcionarios para el 2023, mientras que el CPLT consignó un total de 376.367. Esta diferencia se produce por: diferencias metodológicas, por ejemplo, CPLT contabiliza el número de funcionarios solo de septiembre 2023, mientras que en la **Tabla 2** se incluyen todos los funcionarios reportados por las municipalidades a SINIM durante el 2023; (Consejo para la Transparencia 2024).

Por otra parte, a partir del artículo 70 de la Ley N°21.306, que impone a las instituciones de la Administración Central y Organismos Autónomos reportar información como pagos a funcionarios, calidad jurídica de estos, entre otros, Dipres estima que al 2023 las municipalidades totalizaron 309.617 funcionarios, de los cuales 150.192 serían de carácter permanente y 128.481 transitorio (Dirección de Presupuestos 2024). Nuevamente, las variaciones se producen por: (i) diferencias metodologías de contabilización de funcionarios, ya que Dipres considera el promedio mensual del total reportado en el año por los municipios -sin validación exhaustiva de los datos proporcionados, según el Informe Estadístico de Recursos Humanos- y (ii) una menor estimación de los funcionarios transitorios por parte de Dipres, al observarlos como promedio mensual en vez del total anual como en el caso de los datos informados por SINIM.

Existen importantes diferencias en la composición de la calidad jurídica según tipo de servicio en el total de 465.004 funcionarios contabilizados. En el caso de la gestión municipal, el 51,5% del personal corresponde a honorarios de programas comunitarios –sobre los que profundizaremos más adelante–. Luego se encuentran los funcionarios de planta, con un 25,4% del total de los servidores, y, por último, los funcionarios a contrata y a honorario, con un 17,3% y 5,7%, respectivamente[18] **(Gráfico 7).**

Gráfico 7: Calidad jurídica de los funcionarios municipales, por tipo de servicio (2023; % del total)

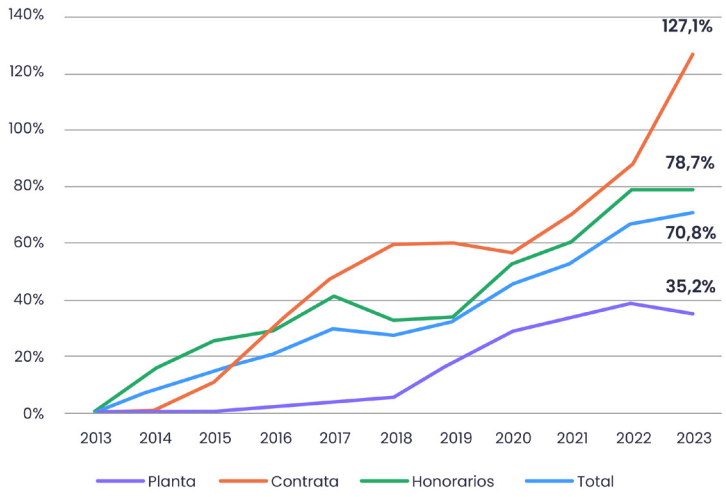


Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023)

A continuación, se observa la evolución del personal dedicado a la gestión municipal. Para ello, se filtraron aquellos municipios que reportaron su información sistemáticamente entre el 2013 y el 2023. A partir de este subgrupo, equivalente a 253 municipalidades, se observa que en la última década la cantidad de servidores creció en un 70,8%. Este aumento es mayor en los funcionarios a contrata (127,1%), honorarios (78,7%) y menor en los funcionarios de planta (35,2%) **(Gráfico 8).**

18 Por otra parte, en los servicios de salud municipal, el 45% son funcionarios de planta, el 26,7% son servidores a contrata, el 15,2% son a honorarios, el 12,3% son honorarios de programas comunitarios y solo el 0,8% se encuentra bajo la modalidad del Código del Trabajo. Por último, en los servicios educacionales municipales, el escenario es opuesto a los anteriores, sobre todo en lo que respecta al personal contratado bajo el Código del Trabajo, que representa el 42,8% del total. Luego se encuentran los servidores de planta (38,3%), seguido por funcionarios a contrata (17,2%), honorarios (1,5%) y honorarios de programas comunitarios (0,3%).

Gráfico 8: Variación del personal de gestión municipal (2013-2023)



Nota: Total de 253 municipios. La categoría de "Honorarios" incluye a aquellos de programas comunitarios y regulados por el art. 4 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2013-2023).

3. Desentrañando el exceso de gasto: umbral y honorarios de programas comunitarios

Como se señaló, el inciso final del artículo 2 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N°18.883) establece un umbral del 42% del gasto límite en servidores públicos:

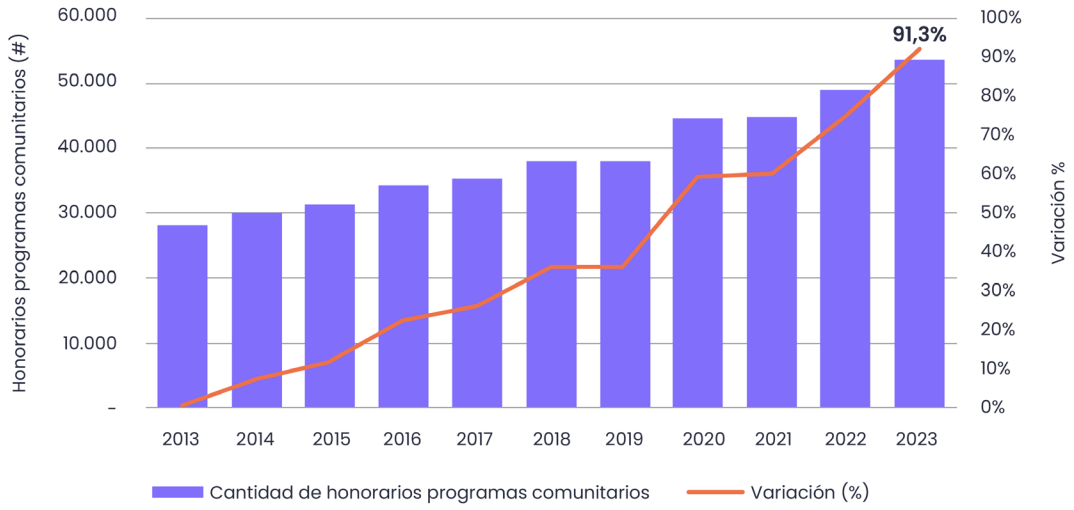
> *"El gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42% (cuarenta y dos por ciento) de los ingresos propios percibidos en el año anterior. Se entenderá por gasto en personal el que se irrogue para cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica (...)".*

Al respecto, existen excepciones al umbral de gasto, en el marco del art. 74 de la Ley N°21.526 (Ministerio de Hacienda, 2022). Dicho artículo establece que durante los años 2023 al 2026, el alcalde estará facultado para modificar la calidad jurídica de personas contratadas a honorario a suma alzada o asimiladas a grado, pasando a ser contratadas bajo las normas del Código del Trabajo, cuando el personal a honorarios no pudiera ser traspasado a cargos a contrata. La excepción al umbral se establece en el inciso quinto del mismo artículo, en el que se indica que para la aplicación de la facultad de modificar la calidad jurídica de personas contratadas a honorarios a Código del Trabajo o a contrata "(…) se podrá superar el límite establecido en el inciso final del artículo 2 de la ley N°18.883, solo hasta los porcentajes que sean necesarios para cubrir los gastos que sean con cargo al empleador con motivo del cambio de calidad jurídica" (art. 74, inciso quinto, Ley N°21.526). Sobre esto, la CGR ha señalado que la posibilidad de exceder los límites en materia de gasto en personal se debe solo a una situación jurídica de carácter excepcional (Dictamen N°E420188, de 2023).

Con todo, según la plataforma SINIM todas las municipalidades respetarían el umbral establecido en el inciso final del artículo 2 de la Ley N°18.883[19]. Sin embargo, al rehacer el cálculo considerando el gasto en personal en funcionarios de planta, contrata, honorarios y Código del Trabajo –como estipula la ley–, observamos que aquellos 31 municipios cuya información no aparece en la variable "IADM144 – Participación de Gastos en Personal Respecto del Umbral Legal (42%) según Ley 20.922 vigente desde año 2016", al mismo tiempo son los que en la práctica parecen haber superado dicho umbral, lo que lamentablemente no es transparentado en la plataforma[20]. Así, a partir de dicho recalculo, 33 municipalidades de 343 que reportaron la información superan el umbral (9,6%), que son también las que no fueron consignadas por SINIM.

Si es que el objetivo del umbral legal era limitar el gasto en personal, ciertamente no lo está logrando, ya que se excluye a los honorarios de programas comunitarios que al 2023 representaron el 51,5% del total de funcionarios de gestión municipal y que en la última década han aumentado en un 91,7% **(Gráfico 9)**.

Gráfico 9: Evolución del número de funcionarios municipales "honorarios programas comunitarios" en gestión municipal



Nota: Total de 253 municipios que reportaron sistemáticamente entre 2013 y 2023.
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023).

19 En efecto, de acuerdo a la plataforma SINIM, específicamente la variable "IADM144 – Participación de Gastos en Personal Respecto del Umbral Legal (42%) según Ley 20.922 vigente desde año 2016", ninguna municipalidad tiene una participación superior al umbral.

20 La participación del gasto sobre el umbral del 42% es calculada utilizando como base 100 el presupuesto disponible en personal dentro del umbral. Al respecto, los municipios cuya información aparece como "no recepcionada" sobre su participación de gasto en personal respecto el umbral legal, y el gasto en personal estimado son los siguientes: Ollagüe (104% de participación sobre umbral), Chañaral (107%), Diego de Almagro (103%), Juan Fernández (120%), Santa María (102%), Coinco (103%), Graneros (107%), Quinta de Tilcoco (117%), Quilaco (102%), Alto Biobío (120%), Purén (112%), Llanquihue (127%), Curaco de Vélez (115%), Puqueldón (150%), Quinchao (123%), Chaitén (104%), Hualaihué (112%), Palena (133%), Aysén (104%), Guaitecas (139%), Laguna Blanca (115%), Porvenir (115%), Primavera (111%), Timaukel (105%), Torres del Paine (110%), Estación Central (102%), San José de Maipo (116%), Peñaflor (111%), Paillaco (104%), San Ignacio (103%) y Trehuaco (129%).

Los honorarios de programas comunitarios son una figura introducida con el Decreto N°1.186 (2007, Ministerio de Hacienda) y se encuentra en el subtítulo 21, ítem 04 "Otros gastos en personal", asignación 004 "Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios", y comprende:

> *"(…) la contratación de personas naturales sobre la base a honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a 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"* (Contraloría General de la República, 2017)

A diferencia de los honorarios mencionados en el artículo 4° de la ley N°18.883, los honorarios de programas comunitarios se encuentran excluidos de las restricciones al gasto previstas en el artículo 2° de la ley N°18.883 con respecto al gasto anual en personal correspondiente al 42%. Según la Contraloría General de la República (2017), tampoco les resultan aplicables las limitaciones del artículo 13 de la ley N°19.280, esto es, que el municipio no puede destinar un gasto anual en honorarios superior al 10% de lo contemplado para el pago de las remuneraciones del personal de planta. Por último, los honorarios de programas comunitarios no requieren la aprobación del concejo ni en sus objetivos ni en sus funciones específicas (Contraloría General de la República 2017)[21]. En principio, estos funcionarios realizan labores especificas a programas públicos que si bien se financian desde el nivel central, son ejecutados por los municipios. Lamentablemente, la información disponible no permite saber si estos funcionarios efectivamente están desempeñando estas funciones o labores propias de la gestión municipal.

De este modo, la calidad de los honorarios de programas comunitarios, si bien regulado, se encuentra en una especie de punto ciego dentro de la Administración del Estado. Teniendo esto en consideración, con el fin de observar el gasto real en personal, se simula el porcentaje de gasto en funcionarios de gestión municipal con respecto a los ingresos propios permanentes del año anterior –es decir, siguiendo el artículo 2 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales—, pero **(a)** incluyendo a los honorarios de programas comunitarios y **(b)** incluyendo todo el subtítulo 21 de gasto en personal en gestión municipal.

A partir de dicha simulación, se observa lo siguiente en las 343 municipalidades que reportaron la información de estos ítems en 2023:

(a) **Al incluir a los programas comunitarios el 44,6% de los municipios superan el umbral** y el gasto en personal aumenta de MM$1.608.670 a MM$2.083.055 millones (incremento del 29,5%).

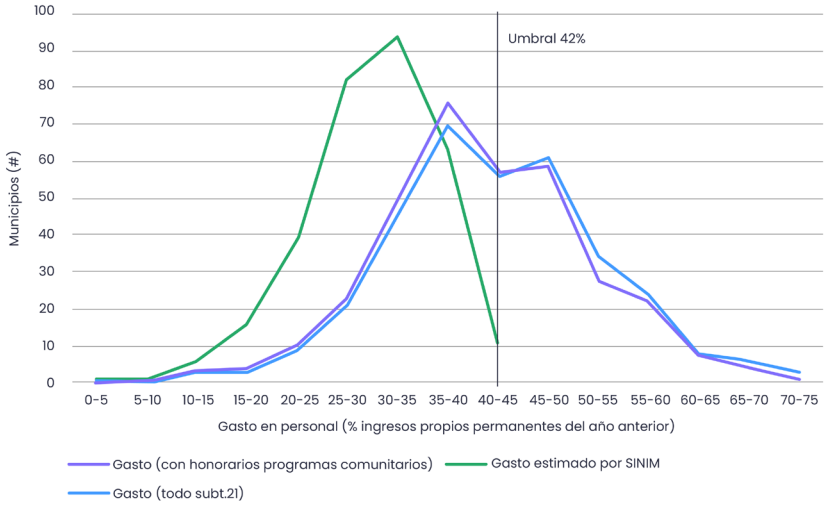
(b) **Al incluir todo el gasto en personal el 49,6% de las municipalidades superan el umbral** y el gasto en personal aumenta de MM$1.608.670 a MM$2.113.160 millones (crecimiento del 31,4%).

Para graficar este exceso por sobre el 42%, consideramos el total el gasto en personal de los municipios en proporción a los ingresos propios percibidos del año anterior, en línea con lo establecido en el inciso final del artículo 2° de la Ley N°20.922 **(Gráfico 10)**[22].

21 A mayor abundamiento, véase este documento de la CGR sobre contrataciones municipales a honorarios, pág. 23: https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/2293558/42+Contrataciones+a+Honorarios+-+2017.ppt/558366c3-7c15-c750-0b1c-ab3c5718b0b1

22 Vale decir que dicha variable es estimada por la plataforma de SINIM, bajo el rótulo de "IADM231 – Umbral Legal (42%) de Gastos en Personal (en miles de pesos) Ley 20.922 (vigente desde año 2016)". Dicha variable es calculada a partir de lo indicado como Ingresos Propios Percibidos según el criterio de la Contraloría General de la República. Para determinar el umbral, se consideran como ingresos propios percibidos "la suma de los ingresos propios permanentes señalados en el artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, incluyendo la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, más los ingresos por participación en el Fondo Común Municipal indicados en el artículo 14 de la ley N°18.695". A mayor abundamiento, véase el diccionario de datos municipales, disponible en: https://datos.sinim.gov.cl/dicc_datos_municipales.php

Gráfico 10: Gasto en personal municipal y cantidad en relación al umbral, según criterio de ingresos propios permanentes del año anterior, 2023.



Nota: Total de 343 municipios. El gasto en personal sin honorarios programas comunitarios considera recursos destinados a planta, contrata, honorarios (art. 4, Ley N°18.883), Código del Trabajo. La categoría "gasto con honorarios programas comunitarios" es idéntica, con la diferencia de que añade el gasto en honorarios de programas comunitarios. El gasto estimado por SINIM para gasto en personal solo considera gasto en planta, contrata y honorarios (art. 4, Ley N°18.883), pero no a honorarios de programas comunitarios, junto con excluir a las municipalidades que superan el umbral del 42% (art. 2, Ley N°18.883). Por último, el gasto de todo el subtítulo 21 incluye no solo el gasto en personal a contrata, planta y honorarios (art. 4 y programas comunitarios), sino también dietas a juntas, consejeros y comisiones de concejales.
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023)

Si es que en dicho umbral se consideraran los honorarios de programas comunitarios y éste fuese completamente respetado, existiría un ahorro anual de US$100,5 millones. Del mismo modo, si es que dicho umbral incluyese todo el subtítulo 21 de gasto en personal de gestión municipal, el ahorro anual sería de US$117 millones.

Las municipalidades que superan el umbral tienden a compartir características que pueden ser observadas a partir de la clasificación del personal que realiza SUBDERE[23] en cinco grupos de comunas:

(i) Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
(ii) Comunas mayores con desarrollo medio.
(iii) Comunas urbanas medianas con desarrollo medio.
(iv) Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio.
(v) Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Como se observa en la **Tabla 3**, sin considerar los honorarios a programas comunitarios solo el 10% de las municipalidades superan el umbral del gasto. Sin embargo, al incorporarlos, dicho porcentaje aumenta al 45%, equivalente 153 municipios. Este aumento se produce, principalmente, por las comunas de menor desarrollo, urbanidad y cantidad de población. Así, considerando a honorarios de programas comunitarios, el 61% de las comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo superan el umbral, al igual que 45% de las comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio y el 43% de las comunas urbanas medias. En el caso de las comunas mayores con desarrollo medio, el 19% superaría el umbral y en las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo el 28% superaría el umbral si es que se incluyese a los honorarios con programas comunitarios. Por último, si se considerase todo el gasto en personal de gestión municipal (subtítulo 21), el 50% de las municipalidades superarían el umbral, con un aumento mayor en las comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo (+6,4 p.p.) y comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio (+10,5 p.p.) con respecto a la simulación que incluye honorarios con programas comunitarios **(Tabla 3).**

Tabla 3: Gasto en personal promedio y porcentaje de comunas que superan el umbral de gasto por grupo. MM$ 2023.

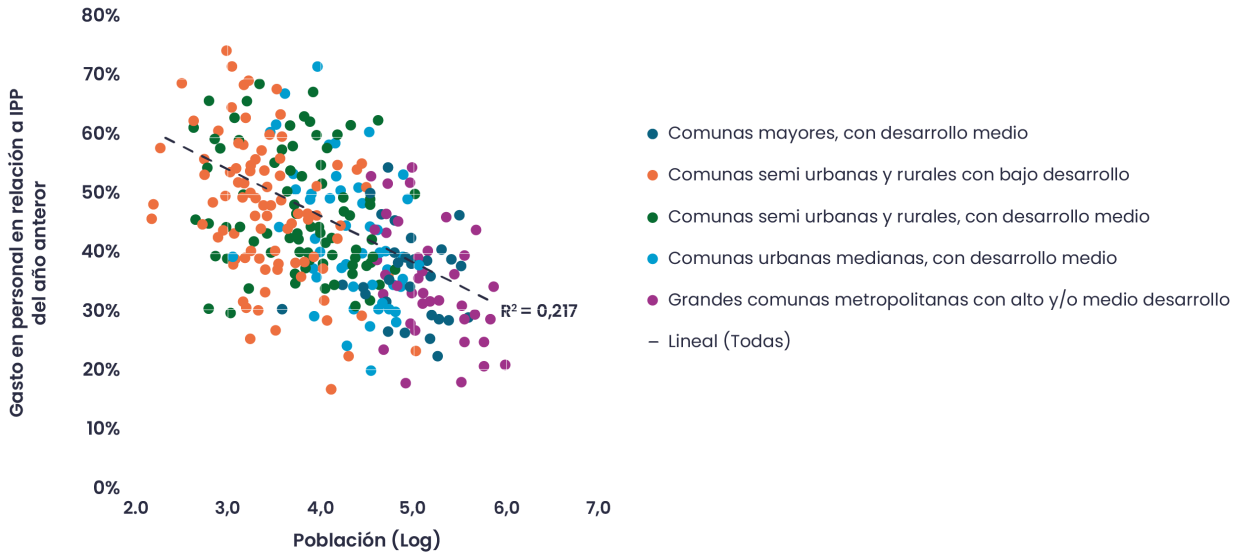
Grupo SUBDERE	#	Sin h. programas comunitarios		Con h. programas comunitarios		Todo subt. 21[(1)]	
		Gasto promedio	Superan umbral	Gasto promedio	Superan umbral	Gasto promedio	Supera umbral
Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo	47	14.972	2%	18.609	28%	18.723	28%
Comunas mayores, con desarrollo medio	37	8.368	3%	10.852	19%	10.952	19%
Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio	56	3.223	4%	4.508	43%	4.591	43%
Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio	95	2.424	16%	3.203	45%	3.283	56%
Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo	108	1.710	13%	2.316	61%	2.398	68%
Total	343	4.690	10%	6.073	45%	6.161	50%

Nota (1): Todo subtítulo 21, a diferencia de "con honorarios programas comunitarios", incluye no solo el gasto en personal de planta, contrata, honorario, Código del Trabajo y honorarios de programas comunitarios, sino también dietas a juntas, consejeros y comisiones de concejales (cuenta presupuestaria 215.21.04.003).
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023)

23 Utilizamos la clasificación de la Resolución N°120, del 31 de julio 2019. La tipología de comunas SUBDERE se justifica en la transferencia de recursos a través de Programas de Desarrollo Local, como el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Por lo tanto, es una clasificación sensible al nivel de desarrollo económico y las capacidades de las municipalidades.

Esta relación entre el tamaño de la comuna y el porcentaje de gasto en personal se corrobora al observar que hay una correlación negativa entre la cantidad de población de la comuna y el porcentaje de gasto en personal. En otras palabras, en las comunas de mayor tamaño, el gasto en personal tiende a ser proporcionalmente inferior que en aquellos municipios más pequeños **(Gráfico 11).**

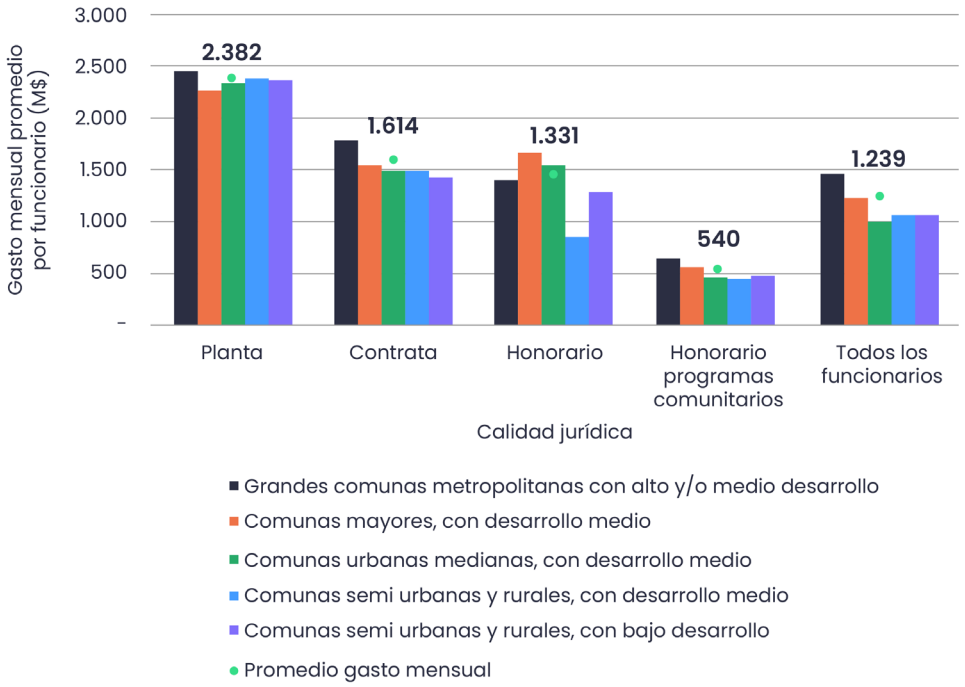
Gráfico 11: Correlación entre la cantidad de población de la comuna y el gasto en personal (subt. 21) con respecto ingresos propios permanentes del año anterior.



Nota: Total de 343 municipios.
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023) e INE (2023)

Para evaluar si es que este gasto superior por parte de las municipalidades menos desarrolladas se debe a un mayor gasto en remuneraciones por funcionario, se observa el promedio ponderado de gasto por personal según tipo de municipio. Al respecto, en servidores de planta se gastan M$2.382 mensuales, siendo la calidad jurídica mejor pagada. Además, hay una mayor homogeneidad en el gasto en servidores de planta por tipo de municipio. Con todo, en las comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo y medio, el gasto por funcionarios de planta es mayor que en las comunas urbanas medianas y comunas mayores. En el caso de los funcionarios a contrata, el gasto promedio mensual es de M$1.614, pero su valor según el tipo de comuna decrece en la medida en que cae el desarrollo, urbanidad y población. Por ejemplo, mientras el gasto promedio en las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo es de M$1.777, en las comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo el gasto por funcionario es de M$1.439. La caída en el gasto promedio por funcionario según el tipo de municipio se produce también en los honorarios de programas comunitarios, que en promedio reciben la menor cantidad de recursos per cápita en comparación al resto de las calidades jurídicas (M$540 por mes). Sin embargo, en el caso de los honorarios, el gasto promedio es de M$1.331, pero con una gran heterogeneidad según el tipo de municipio, sin una relación clara con el tamaño de la comuna o su nivel de urbanidad. Considerando a todos los funcionarios, el promedio de gasto mensual per cápita es de M$1.239, siendo más alto en las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (M$1.464) y más bajo en las comunas urbanas medias con desarrollo medio (M$1.019) **(Gráfico 12).**

Gráfico 12: Gasto promedio por funcionario de gestión municipal según calidad jurídica y grupo (2023)



Nota: Total de 326 municipios.
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2023)

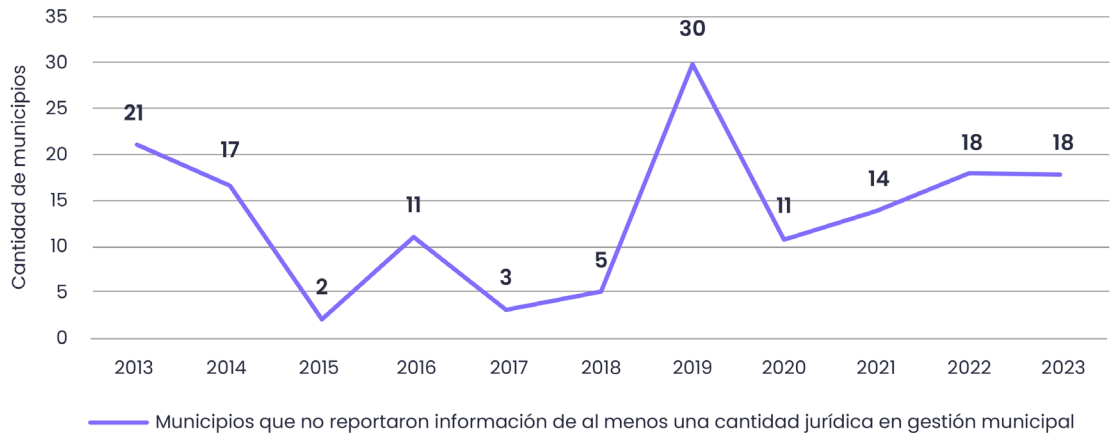
Considerando que las comunas que tienden a exceder el gasto en personal en general son comunas de menor desarrollo, no se justifican las diferencias entre tipo de municipalidad, sobre todo en lo que respecta a las municipalidades de menor desarrollo.

4. Desafíos en transparencia

En primer lugar, es preocupante que todavía no exista un registro único sobre la cantidad de funcionarios a nivel municipal –como sí existe en el Gobierno Central, a cargo de DIPRES—, a pesar de que la ley establece mecanismos de reporte de información.

Si bien la plataforma SINIM es un avance que al 2023 permite rastrear la cantidad de funcionarios por calidad jurídica, todavía posee falencias con respecto años anteriores. Esto se observa en el **Gráfico 13**, en el que se aprecia que el 2015 fue el año en el que más municipalidades reportaron su información de gestión municipal, con solo 2 municipios que no enviaron sus dotaciones o de planta, o de contrata, o de honorario u honorario programas comunitarios a SINIM. A partir de dicho año, la cantidad de municipios que no informaron sus dotaciones fue creciendo, siendo el punto más alto de municipalidades que no reportaron su información el año 2019, con un total de 30 que fallaron en informar su cantidad de servidores. Desde esa fecha, el 2020 solo 11 municipalidades no reportaron, pero luego el número solo ha ido aumentando, hasta un total de 18 que no informaron la cantidad de servidores por calidad jurídica el 2022 y 2023 **(Gráfico 13).**

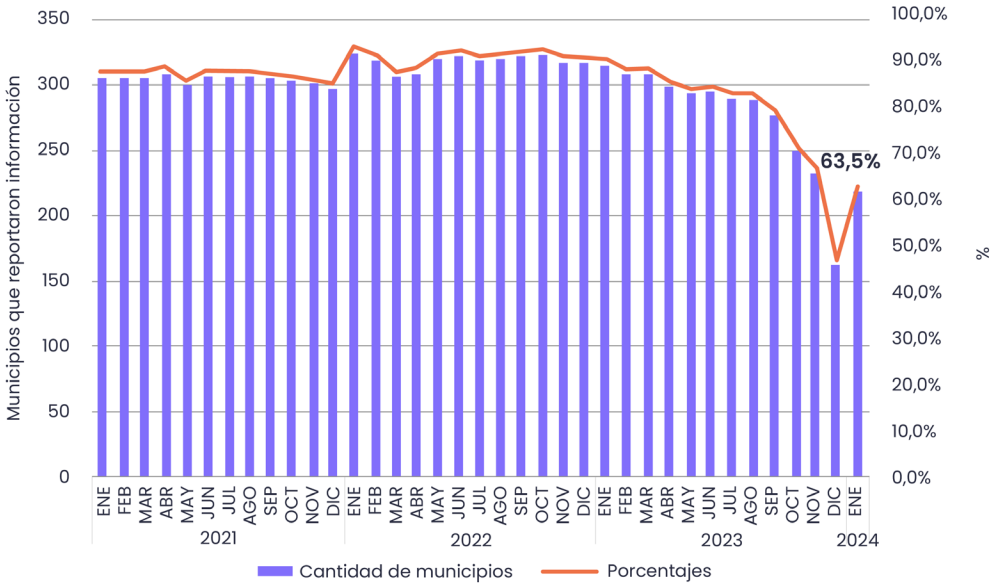
Gráfico 13: Cantidad de Municipalidades que no reportan la información según calidad jurídica por año, 2013-2023, solo gestión municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM.

Complementariamente, desde enero 2021, el artículo 70 de la ley N°21.306 le exige a todas las instituciones públicas, incluyendo a los municipios, reportar su planilla de funcionarios y remuneraciones. Sin embargo, a enero del 2024, solo 63,5% reportó. Como se observa en el **Gráfico 14,** hay una caída constante desde octubre 2022, del 93,6% hasta el 63,5% actual. Esta caída se podría deber, entre otros factores, a que los municipios tardan más del tiempo establecido en la ley —dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo a informar— en reportar su información. Sin embargo, considerando que la solicitud se realizó el 26 de febrero del 2024 y que la información fue entregada el 9 de abril del mismo año, se puede observar que solo el 63,5% de las municipalidades cumplió con el plazo en enero 2024 y que cerca de un 10% del total no reportará su información sistemáticamente independientemente del tiempo que pase.

Gráfico 14: Número de municipalidades que reportaron su información por mes (ene/21 – ene/24)



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2024)

5. Conclusiones y propuestas

En este documento se analizó el gasto en personal, la calidad y cantidad de funcionarios y la debilidad del control del gasto en personal. Al respecto, se consignó que el gasto en personal municipal en Chile es excesivo si es que se compara internacionalmente, como también que en los últimos diez años (2013-2023), dicho gasto ha tenido un crecimiento del 79,1% real. **Del mismo modo, dimos cuenta que al 2023 las municipalidades totalizaron 465.004 servidores públicos, de los cuales el 44% correspondió al servicio de educación municipal, el 29,2% a gestión municipal y el 26,7% se desempeñó en los servicios de salud (SINIM, 2023).** En el caso del servicio de gestión municipal, destaca la calidad jurídica de honorarios de programas comunitarios, que representaron el 51,5% del total de servidores municipales, cuyo crecimiento en la última década fue del 91,3%. De este modo, más que una situación excepcional, los honorarios de programas comunitarios son la norma en el servicio de gestión municipal.

A pesar de este importante aumento, **los honorarios de programas comunitarios representan un punto ciego en el control de la Administración del Estado, ya que no son considerados en el umbral límite del 42% de gasto en personal. Al simular la cantidad de municipios que superarían la capacidad de gasto legal si es que los honorarios de programas comunitarios fuesen considerados, o todo el subtítulo 21 de gasto en personal, el 45% y 50% de las municipalidades superarían el umbral, respectivamente.** Los municipios que superan el límite de gasto tienden a ser de comunas con poca población y desarrollo.

Por último, en esta investigación se señaló que todavía hay desafíos en materia de transparencia, debido a la falta de reporte de información básica de las municipalidades a SUBDERE y DIPRES. Por ejemplo, **solo el 33,6% de las municipalidades reportaron sistemáticamente la información que se encuentran obligadas a enviar a la Dirección según el artículo 70 de la Ley N°21.306.**

Sin duda, el desafío de modernizar el empleo público trasciende a los funcionarios municipales. Bajo la estructura actual, el ingreso a la administración pública es relativamente fácil, y la desvinculación de las personas es compleja, por lo que estaríamos frente a un escenario en el que se concentra lo peor de los sistemas abiertos —en los que el jefe de servicio puede contratar a discreción— y lo peor de los sistemas cerrados —inamovilidad de los funcionarios e insensibilidad frente a las evaluaciones— (Bermúdez 2011).

Teniendo esto en consideración, con el fin de mejorar la dimensión del empleo público de los municipios, se propone:

1. Reformar el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales terminando con la diferenciación de la calidad jurídica de planta y contrata, creando solo dos estamentos: funcionarios de carrera y asesores del alcalde.

a) Funcionarios de carrera: son aquellos que ingresan al sector público municipal a través de un sistema único, abierto y competitivo, para realizar funciones permanentes del municipio, que obedecen a la naturaleza de éste y se extienden por más de dos años. Dichos funcionarios deben poder participar en concursos internos y estar sujetos a una estricta evaluación de desempeño.

b) Asesores del alcalde: son aquellos que cumplen funciones mientras dure el mandato del alcalde. Estos funcionarios no deben exceder el 1% de la dotación de funcionarios de carrera. Tampoco deben poder participar en los concursos al interior del municipio o ser funcionarios de carrera, sin perjuicio de poder desempeñar cargos de jefatura o dirección.

2. Mejorar la normativa y el control del gasto en personal. Incluir en la medición del gasto respecto al umbral legal del 42% a todo el subtítulo 21 en gestión municipal. Luego, parametrizar el límite de gasto en personal de acuerdo al tamaño de la comuna en términos de población, características socioeconómicas de ésta y nivel de urbanidad. Por último, crear un incentivo a no superar el límite de gasto del 42% en personal (Art. 2 Ley Nº18.883), por ejemplo, restando el gasto excesivo de los recursos entregados a través del Fondo Común Municipal.

3. Promover los servicios compartidos entre municipios. Con el fin de aprovechar las economías de escala de las municipalidades y reducir el gasto en personal, es necesario que, en aquellas comunas pequeñas con menores niveles de desarrollo, los municipios tomen la decisión de compartir la provisión de servicios o la ejecución de funciones en el territorio, tales como el trámite y pago de patentes municipales o los contratos de diversos servicios como el aseo y ornato[24].

4. Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) a los jefes de las unidades de control, administración y finanzas, dirección de obras municipales y dirección de seguridad pública municipal. Con el fin de profesionalizar las labores que ejerce la unidad de control, administración y finanzas y dirección de seguridad pública municipal, es necesario adscribir a sus directivos al SADP, permitiendo que estos sean seleccionados a través de concursos abiertos y transparentes.

24 El artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal permite esta fusión de servicios y funciones, pero en la práctica esta facultad no ha sido implementada suficientemente.

5. Establecer la obligatoriedad de que los municipios cuenten con un código de conducta *en materia de integridad, transparencia, mérito y rendición de cuentas.*

6. Mejorar la rendición de cuentas, a través de tres vías:

a) Consolidar la información estadística sobre gasto en personal y cantidad de funcionarios municipales por mes, utilizando información tanto de Contraloría General de la República (CGR) como de SINIM y DIPRES. Es fundamental que la información identifique, a nivel de funcionario, el programa para el que fueron contratados aquellos bajo la categoría "honorarios de programas comunitarios".

b) Sanciones a jefes de servicios de municipalidades que no reporten los datos de su personal, remuneración, horas extra, viáticos, entre otros, tanto a la Dipres (artículo 70, Ley N°21.306) como al SINIM (artículo 4, Ley N°19.602). Dicha sanción se debe traducir en multas equivalentes a como lo hace la actual Ley de Transparencia, por ejemplo, descontando entre el 20% y 50% de la remuneración del jefe de servicio responsable.

c) Generar un sistema de estadísticas centralizado y consolidado respecto a los delitos de corrupción y falta de transparencia, que se alimente de la información del Consejo de Defensa del Estado, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia y el Ministerio Público, particularmente con respecto a los delitos funcionarios.

Consolidar la información estadística sobre gasto en personal y cantidad de funcionarios municipales por mes, utilizando información tanto de Contraloría General de la República (CGR) como de SINIM y DIPRES. Es fundamental que la información identifique, a nivel de funcionario, el programa para el que fueron contratados aquellos bajo la categoría "honorarios de programas comunitarios".

BIBLIOGRAFÍA

Bermúdez, Jorge. Derecho administrativo general. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2011.

Ciper. Corrupción municipal: CDE ha presentado querellas en el 40% de las comunas del país y 32 alcaldes han sido imputados. 11 de Agosto de 2023. https://www.ciperchile.cl/2023/08/11/corrupcion-municipal-cde-ha-presentado-querellas-en-el-40-de-las-comunas-del-pais-y-32-alcaldes-han-sido-imputados/ (último acceso: 1 de Abril de 2024).

Consejo para la Transparencia. Personal en la Administración del Estado y Municipalidades. Informe de Fiscalización, Santiago: Unidad de Fiscalización Aplicada, 2024.

Contraloría General de la República. Contrataciones a honorarios. Presentación, Santiago: CGR, 2017.

Contraloría General de la República. Radiografía de la corrupción: ideas para fortalecer la probidad en Chile. Santiago de Chile: CGR, 2020.

Dirección de Presupuestos. Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2014-2023. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2024.

España, Alfonso, y Juan José Obach. Modernización del Estado: instituciones fiscalizadoras y empleo público. Santiago: Horizontal, 2023.

Gordin, Jorge. La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina. Barcelona: CIDOB, 2006.

Horizontal. Modernización del Estado: El desafío más importante de nuestra democracia. Santiago: Horizontal, 2020.

Rehren, Alfredo. «Corrupción y política local en Chile.» Revista de Ciencia Política, 1996: 141-153.

Rose-Ackerman, S. La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Barcelona: Siglo XXI, 2001.

Servicio Civil. Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile. Encuesta, Santiago: University College London; Universidad de Chile; University of Nottingham; Roskilde University; Servicio Civil, 2020.

Villena, M, F Pacheco, y R Sánchez. «Estimating local government efficiency using a panel data parametric approach: the case of Chilean municipalities.» Applied Economics, 2021.