

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

TESIS DOCTORAL

# Precariedad y Empleo Público en clave de Género

Una mirada a los servicios  
municipales en Chile

Betzabeth Marín Nanco



DIRECCIÓN

Pilar Carrasquer Oto  
Joan Miquel Verd Pèricas





**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Tesis doctoral**

PRECARIEDAD Y EMPLEO PÚBLICO EN CLAVE DE GÉNERO: UNA  
MIRADA A LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN CHILE

**BETZABETH MARÍN NANCO**

**DIRECCIÓN**

**JOAN MIQUEL VERD**

**PILAR CARRASQUER OTO (JUBILACIÓN 30-08-2023)**

**DICIEMBRE, 2023**

**DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA**

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA**

PRECARIEDAD Y EMPLEO PÚBLICO EN CLAVE DE GÉNERO: UNA MIRADA A LOS  
SERVICIOS MUNICIPALES EN CHILE



Diseño de la portada: Camilo González Marín

*Fotos tomadas de plataformas de libre uso:*

<https://www.pexels.com/es-es/>

<https://unsplash.com/>

La izquierda Diario

A mis abuelas, mi madre y las mujeres de mi vida.

Que nunca me falten.

<b>RESUMEN .....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	13
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	14
ESTRUCTURA DE LA TESIS .....	15
<b>I PARTE. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN .....</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUCCIÓN I PARTE .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN.....</b>	<b>20</b>
1.1.    ORÍGENES Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE PRECARIEDAD LABORAL .....	20
1.1.1. <i>La precariedad desde una óptica sociohistórica .....</i>	<i>21</i>
1.1.2. <i>Relaciones y ambigüedades conceptuales .....</i>	<i>25</i>
1.2.    PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA PRECARIEDAD EN EL TRABAJO .....	31
1.2.1. <i>Miradas teóricas desde el Norte Global .....</i>	<i>31</i>
1.2.2. <i>Miradas críticas desde el Sur Global.....</i>	<i>38</i>
1.2.3. <i>De la perspectiva de género a la aproximación interseccional.....</i>	<i>49</i>
1.5.    DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD LABORAL .....	64
1.5.1. <i>La definición y operativización clásica de Rodgers.....</i>	<i>64</i>
1.5.2. <i>Otras propuestas de definición y medición.....</i>	<i>67</i>
1.5.3. <i>Los desafíos de medir la precariedad laboral en el Sur Global.....</i>	<i>70</i>
<b>CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD.....</b>	<b>72</b>
2.1.    EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA MUNICIPAL CHILENO ....	72
2.1.1. <i>Revisión histórica del sistema municipal .....</i>	<i>72</i>
2.2.2. <i>Los municipios chilenos hoy.....</i>	<i>80</i>
2.2.    EMPLEO PÚBLICO A NIVEL MUNICIPAL EN CHILE.....	90
2.2.1. <i>Visión panorámica al empleo público en América Latina y el Caribe.....</i>	<i>90</i>
2.2.2. <i>Marco normativo e institucional del empleo público en Chile .....</i>	<i>98</i>
2.2.3. <i>El empleo público municipal como objeto de estudio y sus características.....</i>	<i>111</i>
<b>II PARTE. MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>125</b>
<b>CAPÍTULO 3. MODELO DE ANÁLISIS .....</b>	<b>127</b>
3.1.    APROXIMACIÓN TEÓRICA-EPISTEMOLÓGICA .....	127
3.2.    PREGUNTAS, OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	128
3.2.1. <i>Características y funcionamiento del sistema municipal .....</i>	<i>129</i>
3.2.2. <i>Características del empleo municipal.....</i>	<i>131</i>
3.2.3. <i>Dimensiones objetivas de la precariedad laboral .....</i>	<i>133</i>
3.3.    REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO DE ANÁLISIS.....	138
<b>CAPÍTULO 4. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA.....</b>	<b>139</b>
4.1.    DISEÑO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN .....	139
4.2.    ÉTAPAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	140

4.2.1.	<i>Primera etapa. Aproximación cualitativa al sistema municipal</i> .....	140
4.2.2.	<i>Segunda etapa. Aproximación cuantitativa descriptiva a los empleadores: las municipalidades</i> .....	144
4.2.3.	<i>Tercera etapa. Aproximación cuantitativa multivariable a las personas empleadas en el sistema municipal</i> .....	146
4.2.4.	<i>Cuarta etapa. Articulación de los resultados de etapas previas</i> .....	157
<b>III PARTE. RESULTADOS Y CONCLUSIONES</b> .....		<b>158</b>
<b>CAPÍTULO 5. EL SISTEMA MUNICIPAL COMO ESPACIO DE TRABAJO</b> .....		<b>160</b>
5.1.	LOS ACTORES DEL SISTEMA MUNICIPAL.....	161
5.1.1.	<i>La población trabajadora</i> .....	161
5.1.2.	<i>Empleadores</i> .....	163
5.1.3.	<i>Actores Sindicales</i> .....	164
5.1.4.	<i>Actores Gremiales</i> .....	166
5.1.5.	<i>Actores Articuladores</i> .....	169
5.1.6.	<i>Actores estatales: financiadores, reguladores y fiscalizadores</i> .....	171
5.1.7.	<i>Otros actores de Lobby</i> .....	175
5.1.8.	<i>Actores académicos</i> .....	176
5.1.9.	<i>La ciudadanía</i> .....	177
5.2.	LA SUBORDINACIÓN AL CENTRALISMO ESTATAL.....	178
5.2.1.	<i>La descentralización política: Los “ires” y “venires” en el sistema municipal</i> .....	180
5.2.2.	<i>La descentralización administrativa y la brecha de implementación</i> .....	183
5.2.3.	<i>La descentralización fiscal: heterogeneidad institucional y el sistema de financiamiento</i> .....	188
5.3.	EL MODELO HÍBRIDO DE EMPLEO: LA HETEROGENEIDAD Y LA PARTIDIZACIÓN.....	195
5.3.1.	<i>La ausencia o el desajuste de la formación técnica y profesional</i> .....	195
5.3.2.	<i>La heterogeneidad contractual y de regulación laboral</i> .....	200
5.3.3.	<i>La instrumentalización partidista del empleo municipal</i> .....	208
5.3.4.	<i>Las diferencias en infraestructura</i> .....	215
5.4.	LA LÓGICA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN EL EMPLEO MUNICIPAL.....	217
5.4.1.	<i>La diversidad de empleadores</i> .....	218
5.4.2.	<i>Los programas “temporales” y las emergencias</i> .....	223
5.4.3.	<i>La fragmentación del sindicalismo municipal</i> .....	229
<b>CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD</b> .....		<b>234</b>
6.1.	LA ESTRUCTURA HETEROGÉNEA Y SEGREGADA DEL EMPLEO MUNICIPAL.....	236
6.1.1.	<i>Características sociodemográficas de la población laboral municipal</i> .....	236
6.1.2.	<i>Características laborales de la población laboral municipal</i> .....	240
6.2.	LAS PARTICULARIDADES DE LA PRECARIEDAD LABORAL DEL EMPLEO MUNICIPAL...	258
6.2.1.	<i>La tipología de perfiles municipales en precario</i> .....	258
6.2.2.	<i>Las dimensiones de la precariedad laboral</i> .....	270
<b>CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES</b> .....		<b>279</b>
7.1.	ABRIENDO LA “CAJA NEGRA”, CERRANDO BRECHAS: APORTES GENERALES DE LA TESIS DOCTORAL.....	279
7.2.	APROXIMACIÓN SOCIOHISTÓRICA AL EMPLEO PÚBLICO EN LOS SERVICIOS MUNICIPALES.....	280
7.2.1.	<i>El empleo municipal dentro del proceso de descentralización en Chile</i> .....	281



# PRECARIEDAD Y EMPLEO PÚBLICO EN CLAVE DE GÉNERO: UNA MIRADA A LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN CHILE

7.2.2.	<i>El modelo híbrido del empleo municipal</i> .....	282
7.2.3.	<i>La instrumentalización política del empleo municipal</i> .....	285
7.2.4.	<i>El sindicalismo municipal</i> .....	286
7.3.	NUDOS CRÍTICOS DEL EMPLEO MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO .....	288
7.3.1.	<i>La heterogénea y segregada estructura del empleo municipal</i> .....	288
7.3.2.	<i>La precariedad laboral multidimensional en el empleo municipal</i> .....	290
7.4.	HORIZONTES DEL (ESTUDIO DEL) EMPLEO MUNICIPAL .....	291
7.4.1.	<i>Nuevo instrumento de medición</i> .....	291
7.4.2.	<i>Limitaciones teórico-metodológicas y aspectos éticos del estudio</i> .....	293
7.4.3.	<i>Líneas de investigación futuras</i> .....	295
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		<b>298</b>
<b>ANEXOS</b> .....		<b>317</b>
ANEXOS PARTE II. MODELO DE ANÁLISIS Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA .....		318
ANEXOS PARTE III. RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....		323

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.2-1. Categorías comunales o municipales según tipología. Diversos estudios. ....	115
Tabla 2.2-2. Dotación de personal municipal según tipo de contrato y sexo. Chile. Año 2017 (N° y %).....	120
Tabla 3.2-1. Resumen de objetivos e hipótesis de investigación de la tesis doctoral.....	137
Tabla 4.2-1. Entrevistas realizadas por tipo de actor y organización municipal.....	141
Tabla 4.2-2. Estructura temática del guion de entrevista.....	144
Tabla 4.2-3. Dimensiones abordadas en las variables territoriales.....	145
Tabla 4.2-4. Dimensiones abordadas en las variables institucionales.....	145
Tabla 4.2-5. Información solicitada a órganos públicos para construir base de datos .....	147
Tabla 4.2-6. Características y limitaciones de los datos entregados por entes públicos de Chile. ....	148
Tabla 4.2-7. Población total con la que trabaja la tesis doctoral. ....	148
Tabla 4.2-8. Variables individuales: sociodemográficas .....	150
Tabla 4.2-9. Variables individuales: laborales .....	150
Tabla 4.2-10. Comparación del total de población laboral por sector municipal y fuente de información. 2019 .....	153
Tabla 4.2-11. Propuesta de operacionalización multidimensional de la precariedad laboral en el empleo municipal .....	156
Tabla 6.1-1. Distribución de población laboral municipal por sexo, sector y tipo de contrato. 2019-2020. (N° y %).....	246
Tabla 6.1-2. Distribución de población laboral municipal por tipo de contrato y ley de contratación. 2019-2020. (n y %).....	249
Tabla 6.1-3. Población laboral municipal por sector, sexo y antigüedad laboral. 2019-2020. (N y %).....	252
Tabla 6.2-1. Resumen de modelo.....	258
Tabla 6.2-2. Medidas discriminantes .....	258

Tabla 6.2-3. Categorías con puntajes factoriales positivos y mayor contribución (segunda dimensión/eje 1).....	260
Tabla 6.2-4. Categorías con puntajes factoriales negativos y mayor contribución (segunda dimensión/eje 1).....	260
Tabla 6.2-5. Categorías con puntajes factoriales positivos y mayor contribución (segunda dimensión/eje 2).....	261
Tabla 6.2-6. Categorías con puntajes factoriales negativos y mayor contribución (segunda dimensión/eje 2).....	261
Tabla 6.2-7. Empleo público municipal: los seis clústeres de precariedad laboral.....	262

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.2-1. Evolución del personal municipal en Chile. 2008 a 2017. (N.º).....	119
Gráfico 4.2-1. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Sector Administración. 2019. (N.º).....	154
Gráfico 4.2-2. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Sector Salud. 2019. (N.º).....	154
Gráfico 4.2-3. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Educación. 2020. (N.º).....	155
Gráfico 6.1-1. Población laboral municipal por sexo y sector servicios (%). 2019-2020... 236	
Gráfico 6.1-2. Población laboral por sexo, sector y tipo de empleador (%). 2019-2020.... 236	
Gráfico 6.1-3. Población laboral municipal por sexo y nivel educativo. 2019-2020. (%)... 237	
Gráfico 6.1-4. Población laboral municipal por sexo y nacionalidad. 2019-2020. (%)..... 238	
Gráfico 6.1-5. Población laboral municipal por sexo y edad. 2019-2020..... 239	
Gráfico 6.1-6. Población laboral municipal por sexo, sector y tramo etario. 2019-2020. (%)..... 240	
Gráfico 6.1-7. Evolución de la población laboral por sector municipal y tipo de contrato. 2008-2021. (N.º)..... 241	
Gráfico 6.1-8. Evolución de la estructura del empleo municipal sector municipal y tipo de contrato. 2008-2021. (%)..... 243	
Gráfico 6.1-9. Distribución de población laboral municipal por sexo, sector y tipo de contrato. 2019-2020. (%)..... 247	
Gráfico 6.1-10. Distancia a la media de cada sector por tipo de contrato y sexo. 2019-2020- (Variación %)..... 248	
Gráfico 6.1-11. Población laboral municipal por sector, tipo de contrato y nivel educativo. 2019-2020. (%)..... 251	
Gráfico 6.1-12. Población laboral municipal por sector, sexo y antigüedad laboral. 2019-2020. (%)..... 253	
Gráfico 6.1-13. Población laboral municipal por años de servicio y tipo de contrato. 2019-2020. (%)..... 254	
Gráfico 6.1-14. Población laboral municipal por tipo de jornada, sector y sexo. 2019-2020. (%)..... 255	
Gráfico 6.1-15. Población laboral municipal por ocupación y sexo. 2019-2020. (%)..... 255	
Gráfico 6.1-16. Población laboral municipal por ocupación, sexo y sector. 2019-2020. (%)..... 256	

## PRECARIEDAD Y EMPLEO PÚBLICO EN CLAVE DE GÉNERO: UNA MIRADA A LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN CHILE

Gráfico 6.1-17. Población laboral municipal por sexo y lugar de trabajo. Administración. 2019. (%).....	257
Gráfico 6.2-1. Perfiles de precariedad laboral en el espacio multidimensional .....	259
Gráfico 6.2-2. Tamaño de perfiles precarios. 2019-2020. (%).....	263
Gráfico 6.2-3. Perfiles precarios por sexo. 2019-2020. (%).....	263
Gráfico 6.2-4. Perfiles precarios por tipo de empleador. 2019-2020. (%).....	264
Gráfico 6.2-5. Perfiles precarios por tramo de población comunal en condiciones de pobreza. 2019-2020. (%) .....	264
Gráfico 6.2-6. Perfiles precarios por nivel de ruralidad de la comuna. 2019-2020. (%).....	265
Gráfico 6.2-7. Perfiles precarios por región del país. 2019. (%).....	266
Gráfico 6.2-8. Perfiles precarios por nivel de disponibilidad presupuestaria municipal por habitante. 2019-2020. (%).....	267
Gráfico 6.2-9. Perfiles precarios por dependencia del presupuesto municipal al FCM. 2019-2020. (%).....	268

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de muchas personas. Primero, quiero agradecer la paciencia y el empuje constante de quienes dirigieron mi tesis doctoral, la doctora Pilar Carrasquer Oto y el doctor Joan Miquel Verd Pericàs. Seguro fue un desafío acompañarme en un este proceso académico que empezara con una tesis de máster y concluyera en esta investigación doctoral, especialmente porque en el camino ocurrieron eventos que complejizaron este trayecto. Agradezco por sobre todo que fueran pacientes y que entendieran que junto con la pasión que sentía por la problemática que aborda esta tesis, también era una activista que vivía durante el periodo de escritura una revolución social en su país de la cual no podía estar exenta, llevándome a priorizar en ciertos momentos el trabajo colectivo al avance en este estudio.

Además, quiero agradecer de forma muy sincera a quienes me acompañaron como pares en este proceso de formación doctoral. Gracias al Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT), conocí personas excepcionales, entre las cuales destaco a Daniel, Cristián, Claudia, Camila y María que me impulsaron y apoyaron de distintas formas y en diferentes momentos de este camino. Recuerdo conversaciones sobre la vida académica y más allá, donde reflexionamos sobre nuestro pasado, presente y futuro, siempre incierto. Nos reímos de nuestras contradicciones y los desafíos que de migrar para formarse en una tierra que a veces resultaba tan lejana a la propia y que luego se sentía como nuestro nuevo hogar.

También quiero agradecer a mi familia que, a la distancia, me han acompañado como mejor han podido. Las risas, abrazos y “regaloneo” virtual han sido muy importante para aprender a querer y estar, sin tener que postergar mis propios sueños.

Agradezco a mis amigas de la vida que siempre han estado ahí para mí, y han tenido la paciencia de esperarme cuando he estado absorbida por mi trabajo académico y mi vocación activista. Que cuando ha sido necesaria una videollamada, hemos coordinado hasta tres husos horarios radicalmente distintos para conversar. Gracias por estar, nunca irse: Caro, Estefy, Dani, Tamy y MariPa.

Muchas gracias a la gente que me ha sostenido en Barcelona que, sigan o no junto a mí, han sido importantes para afrontar diferentes etapas de esta formación académica, profesional, política y personal. Entre ellas, he conocido gente maravillosa con las cuales hemos hecho reflexiones políticas, sociales y personales que me han alentado a seguir y apoyado de forma concreta con mi carrera académica: Caro, Lea, Leo, Exequiel, Lupe y Elena.

Agradezco a Alex, mi compañero de la vida cotidiana quien me ha sostenido en este último periodo de intensidad intelectual y abstracción, y la generosidad de darme el espacio y tiempo que le he restado para caminar junto a él en sus procesos.

Finalmente, me agradezco a mi misma, por seguir, por caer y levantarme, por seguir soñando y amando lo que hago.

Barcelona, 18 de diciembre de 2023

## RESUMEN

La tesis doctoral titulada “Precariedad y empleo público en clave de género: Una mirada a los servicios municipales en Chile” analiza los factores que influyen en la feminización de la precariedad laboral en el empleo municipal chileno. En la tesis se aborda esta cuestión desde una fundamentación teórica que combina la perspectiva de género con distintas teorías y aproximaciones a la precariedad laboral. Esta articulación teórica la aplica a un objeto de estudio muy escasamente trabajado desde una perspectiva sociológica: el empleo municipal. Este escaso tratamiento en la literatura sociológica internacional se combina, en el caso chileno, con una evidente falta de datos sobre el empleo a nivel local. Esta falta de datos ha obligado a la doctoranda a recabar de forma individualizada, municipio por municipio, los datos relativos a las personas contratadas a nivel local. La pregunta inicial de investigación se desglosa en la tesis doctoral en dos objetivos principales: 1) Identificar las dimensiones objetivas de la precariedad laboral en el empleo municipal y sus causas; y 2) Explicar las causas por las que esta precariedad está vinculada a una segregación por género. Estos dos principales objetivos se responden teniendo en cuenta las tres grandes áreas de servicios municipales de las que se hacen cargo los municipios en Chile: la administración pública en términos estrictos, los servicios de salud y la educación primaria y secundaria.

A nivel metodológico, la tesis doctoral plantea un diseño que articula datos cuantitativos y cualitativos para tener una aproximación lo más amplia posible. Los datos cualitativos se han obtenido a partir de entrevistas semidirigidas a informantes clave, expertos y actores en el nivel municipal. Los datos cuantitativos se han obtenido de dos fuentes distintas. Por un lado, descargando los datos que proporciona el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), y por otro, solicitando directamente la información mediante el sistema de transparencia en 3 ministerios y 345 organismos municipales (ayuntamientos o corporaciones municipales). Los datos cualitativos se han explotado mediante un análisis temático, que se ha desarrollado con el programa Atlas.ti. Los datos cuantitativos se han explotado estadísticamente mediante análisis univariados, bivariados y multivariados. Uno de los elementos más importantes de este análisis cuantitativo ha sido la construcción de una tipología de perfiles precarios, que ha permitido mostrar las diversas formas que toma la precariedad laboral y grados en los que la precariedad multidimensional afecta a la fuerza laboral pública.

Los principales resultados muestran, por un lado, que los servicios municipales chilenos tienen una estructura de empleo altamente heterogénea y segregada sexualmente, que reproduce las desigualdades territoriales y del mercado laboral, y que, en parte, puede explicarse por la propia construcción sociohistórica de los municipios chilenos como empleadores y proveedores de servicios a la ciudadanía. Por otra parte, los datos muestran que las características de la precariedad laboral en el empleo municipal van más allá de la visión dicotómica precario/no precario, usualmente asociada a la estabilidad laboral, es decir, el binomio temporal/permanente. Factores como el área específica del trabajo municipal, la dimensión rural/urbana y la riqueza del municipio configuran un mapa de la precariedad laboral municipal en Chile imposible de reducir a una sola dimensión.

## INTRODUCCIÓN

### Presentación y justificación de la investigación

La propuesta de investigación doctoral se basa en el interés por profundizar el conocimiento sobre el empleo municipal en Chile. La pregunta de investigación que busca responder es ¿por qué la precariedad laboral está feminizada en los servicios municipales en Chile? Frente a esa pregunta su objetivo es explicar la relación entre las dimensiones objetivas de la precariedad laboral y la segregación sexuada del empleo municipal chileno. Las investigaciones en el área son escasas, e inexistentes desde esta perspectiva, de ahí la importancia de su inclusión como enfoque. Transversalmente, estudiamos dos objetos teóricos: 1) las dimensiones objetivas de la precariedad laboral del empleo público, cuya máxima expresión se encuentra en la figura del personal a honorarios, y su vinculación con 2) la segregación y las desigualdades de género en la administración, la salud y la educación municipal. Este estudio tiene la potencia de identificar nuevas características para evaluar y mejorar la condición de empleador del Estado.

Consideramos fundamental dar cuenta de los cambios que han generado las transformaciones del mundo del trabajo en la estructura municipal del Estado. Hoy no existe una respuesta clara a la pregunta: ¿Hacia dónde está transitando el empleo municipal en Chile? Conocer dichos cambios podría indicar que el empleo en los servicios municipales está caminando hacia un empleo decente (OIT, 2008), tal como lo sugieren los convenios de la OIT que Chile ha ratificado o, contradictoriamente, hacia uno precario, es decir, uno que es fuente de inestabilidad, inseguridad, insuficiencia salarial, tiempos impredecibles (cronopiedad) y malas condiciones de trabajo (Blanco & Julián, 2019; Padrosa et al., 2020), y peor aún, perpetuador del círculo de la pobreza. Aportar evidencia para corroborar o desdejar la frase que cada vez se hace más común en el país que se estudia: “El estado es el peor empleador”, es un propósito al que se busca contribuir. Es sabido que, en sectores con dificultades de acceso o menos rentables donde muchas veces el sector privado no llega, es el gobierno local el que resulta ser una fuente de empleo relevante y estratégico para la superación de la pobreza y la exclusión social (ONU, 2018) Pero si el empleo que se está generando termina precarizando aún más las trayectorias laborales de las personas, lejos de avanzar hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad socioeconómica, el Estado puede estar aumentando la distancia entre personas ricas y pobres. Este es uno de los problemas más graves en Chile que quedó en evidencia cuando se publicó el coeficiente de Gini, ya que posicionó al país en el 7° lugar de los países con mayor desigualdad socioeconómica del mundo en 2016.

Respecto a la perspectiva que adoptamos en esta investigación, se justifica en tanto que, al igual que con la pobreza, el Estado chileno se ha comprometido con la lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres. La literatura revisada recoge múltiples exigencias sobre la necesidad de transversalizar el género en la gestión pública, es decir, diferenciar los servicios públicos reconociendo que chilenas y chilenos no son iguales, generando un cambio estratégico en el diseño, coordinación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, poco o nada se habla del rol del Estado como reproductor de desigualdades de género en su estructura interna. Las escasas referencias a la situación de las mujeres en el sector público en el gobierno central, si bien valoradas, atienden problemas tradicionales

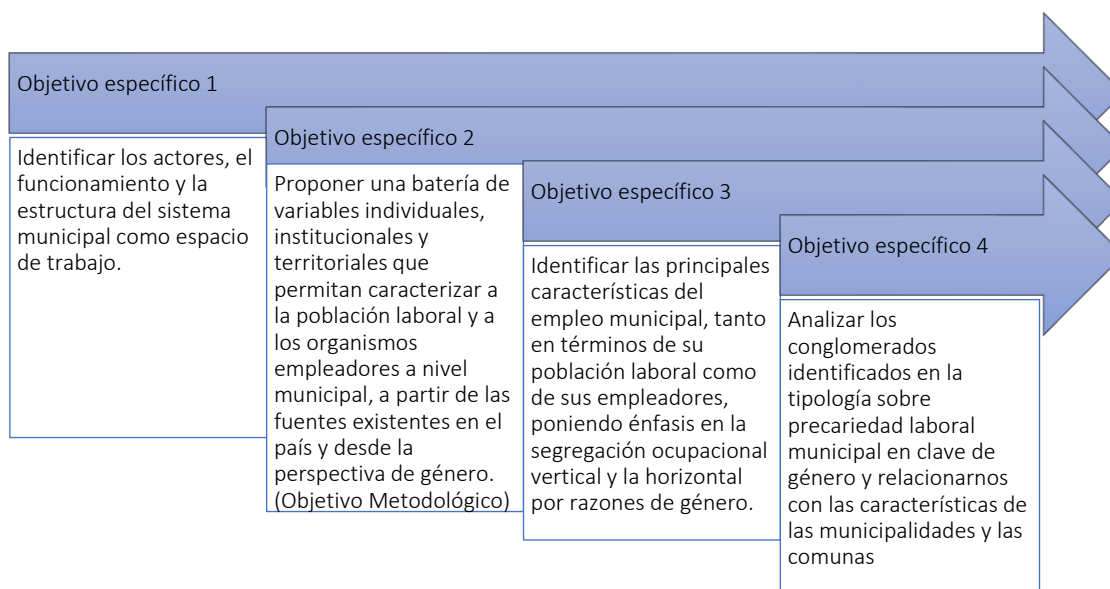
## Metodología de la investigación

como el techo de cristal como parte de la segregación vertical o la feminización cuantitativa de determinadas áreas de gobierno, pero ignoran otros temas claves en la lucha contra la desigualdad como el fenómeno del suelo pegajoso que afecta principalmente a puestos administrativos, o las tensiones que en la vida cotidiana viven las personas empleadas en lugares con culturas organizacionales basadas en la norma masculina. Estas escasas referencias a problemas en clave de género no existen a nivel municipal; a la fecha, solo han sido estudiados en la Administración Central del Estado (ACE) lo que no sorprende dado el actual hiper centralismo del modelo de Estado chileno.

Cabe decir que esta tesis se desarrolla en el marco del programa de doctorado del departamento de sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona y ha sido posible gracias a la beca obtenida en el concurso de Doctorado Becas Chile/2018 – Folio 72190504, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile. Junto con ello, es relevante informar que el interés por el objeto de estudio de esta investigación se origina en la experiencia laboral y sindical de la doctoranda en el empleo público municipal. Profundizamos en su justificación teórica y metodológica en los próximos capítulos, pero agregamos aquí la razón práctica de responder a la pregunta que una vez nos iniciara el Parlamento para mejorar las condiciones del empleo municipal, en particular del personal a honorarios: ¿Cuántos son? ¿Dónde están? Esta tesis responde a esas preguntas, y genera avances significativos para perfilar al empleo municipal chileno como objeto de estudio sociológico.

## Metodología de la investigación

La tesis tiene un objetivo general y cuatro objetivos específicos que siguen una lógica progresiva, de manera que los elementos de un objetivo específico influyen en el siguiente, y así sucesivamente.



Para dar respuesta a estos objetivos, la tesis desarrolla un diseño que articula datos cualitativos y cuantitativos, donde la aproximación cuantitativa es protagonista. En concreto, la primera etapa del trabajo de campo consistió en realizar 12 entrevistas a actores de municipalismo chileno: gubernamental, gremial, sindical y académico (Tabla 4.2-1). Se

utilizó el enfoque de análisis de contenidos cualitativo (Verd y Lozares, 2016). En la siguiente etapa de la tesis, se centró en obtener datos cuantitativos, dada la ausencia de una encuesta sobre el empleo que fuera desagregable a nivel comunal (municipal) y representativa estadísticamente para el sector público. Para ello, se solicitó, limpió y homologó los datos enviados por 345 organismos públicos, ya sean municipalidades (ayuntamientos) o corporaciones municipales para construir la primera base de datos sobre empleo municipal en Chile. El análisis de la información obtenida involucró técnicas descriptivas, se utilizaron pruebas ANOVA y el análisis de clasificación siguiendo la estrategia de «construcción de una tipología estructural y articulada» (López-Roldán y Fachelli, 2015) que se fundamenta en combinar el análisis factorial con el análisis de clasificación para obtener una tipología donde los grupos sean lo más homogéneos internamente y heterogéneos entre los grupos posible. En concreto, esta técnica se utiliza para realizar una propuesta de perfiles de precariedad laboral en clave de género en el empleo municipal chileno, que se expone en la sección 6.2.

### Estructura de la tesis

La tesis se compone de tres partes de dos o más capítulos cada una. En la I Parte de esta tesis doctoral fundamentamos teórica y contextualmente nuestro objeto de estudio: la precariedad laboral en el empleo municipal en clave de género. Para ello, desarrollamos dos capítulos, uno teórico y el otro contextual.

El capítulo 1 damos cuenta del estado del arte sobre la precariedad laboral. Para ello, primero analizamos su construcción histórica como objeto de estudio, distinguiendo entre el origen de concepto y el fenómeno social propiamente tal (Sección 1.1.). Luego, revisamos las actuales perspectivas teóricas que intentan explicarla, distribuyéndolas según su origen, ya sea, desde el Norte Global o desde el Sur Global, junto con los cuestionamientos y aportes que realizan las perspectivas de género e interseccional (Sección 1.2). Cerramos el capítulo con una revisión sintética sobre las propuestas de operacionalización más relevantes en la literatura sobre el tema (Sección 1.3)<sup>1</sup>.

En el capítulo 2 caracterizamos al empleo municipal en Chile remitiéndonos a la complejidad que han alcanzado las investigaciones a la fecha y desde un doble acercamiento: sistema municipal y, como parte de esto, empleo municipal. En un primer momento, describimos la evolución histórica y la situación actual del sistema municipal chileno, en tanto espacio/lugar donde convergen elementos estructurales derivados del modelo de Estado y la división político-administrativa del país con situaciones específicas y coyunturales del mundo municipal (Sección 2.1). Seguimos con la revisión del empleo municipal que hemos subdividido en tres apartados: primero, lo analizamos en perspectiva comparada con el empleo público de la Administración de Estado (ACE) en Chile, América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE; segundo, revisamos el marco normativo e institucional del empleo en Chile destacando las formas de contratación; para cerrar el capítulo, mostramos resumidamente las principales tendencias sociolaborales en el sector (Sección

---

<sup>1</sup> Nota sobre lenguaje inclusivo: utilizamos el femenino plural para caracterizar a las personas. Por ejemplo: cuando hablamos de “trabajadoras” es una forma abreviada de decir “personas trabajadoras”; cuando utilizamos el masculino “trabajador” estamos aludiendo a “hombres”; y cuando hacemos referencia exclusivamente a mujeres aparecerá antecedido por esta palabra: “mujeres trabajadoras”. Así también se utiliza “autorías” como genérico, en vez de autores o autoras.



2.2.). Cabe destacar que el empleo municipal presenta serias limitaciones en tanto objeto de estudio, por lo cual fue especialmente trabajoso construir este segundo capítulo.

Tras haber fundamentado teórica y contextualmente la tesis doctoral en la Parte I, en esta segunda parte planteamos el modelo de análisis y el diseño metodológico utilizado en la investigación.

La Parte II se compone de dos capítulos. En el capítulo 3 presentamos el modelo de análisis de la investigación, es decir, la presentación de los conceptos principales que, además, sirve como mapa teórico para el diseño del trabajo de campo y de las elecciones metodológicas (Lozares, 2013). Se trata de exponer la reflexión metodológica según la cual se construye el modelo de análisis (López-Roldán y Fachelli, 2016). En concreto, donde presentamos la articulación entre la pregunta inicial de investigación, el objetivo general y la hipótesis a ser contrastada, así como los elementos que derivan de cada una de ellas.

En el capítulo 4 presentamos la metodología utilizada. Se centra en la reflexión metodológica que explica la elección, construcción y aplicación de las técnicas de análisis, así como el proceso de análisis de los datos recogidos (López-Roldán y Fachelli, 2016). Para ello, primero justificamos el diseño general de la investigación, luego explicamos brevemente las etapas de la investigación, incluyendo la población estudiada y las técnicas de obtención y análisis de los datos, así como el trabajo de campo de acuerdo con los objetivos planteados. Finalmente, en este capítulo revisamos brevemente la construcción de la base de datos con la que trabajamos en el análisis cuantitativo y proporcionamos los enlaces para tener acceso a este instrumento y su manual metodológico.

Luego de presentar el modelo de análisis y la metodología utilizada, presentamos la tercera parte con los resultados y conclusiones de esta tesis doctoral. Esta sección está compuesta de tres capítulos.

El capítulo 5 describe y analiza al sistema municipal como espacio de trabajo contribuyendo a visibilizar sus particularidades en relación con otros niveles del empleo público para abandonar una postura totalizante y homogeneizadora centrada en el análisis de la ACE. Primero, presentamos gráficamente y describimos los principales componentes del sistema municipal, luego abordamos al empleo público desde la óptica de la descentralización, seguimos con el análisis de lo que hemos denominado “modelo híbrido de empleo municipal” y, finalmente, identificamos fenómenos propios del empleo municipal al alero de la lógica subsidiaria que está instalada en el Estado chileno desde casi hace medio siglo.

El capítulo 6 describe y analiza las principales características del empleo municipal, tanto en términos de su población laboral como de sus empleadores, poniendo énfasis en la segregación ocupacional vertical y la horizontal por razones de género. Para ello, primero explicamos las características sociodemográficas y laborales de la fuerza de trabajo municipal, la evolución de su estructura en la última década, haciendo énfasis en las desigualdades de género que hay presentes en diversos ámbitos. Luego, proponemos una tipología de perfiles precarios en el empleo municipal en base a seis dimensiones de la precariedad laboral que, más tarde, analizamos en relación con variables territoriales (pobreza, ruralidad) e institucionales (presupuesto municipal, ingresos propios), para cerrar

con la integración de datos cuantitativos y cualitativos que dan cuenta de las particularidades de las dimensiones de precariedad laboral en lo municipal.

Por último, el capítulo 7 contiene las conclusiones de la investigación. En ella se da respuesta a las hipótesis de cada objetivo mostrando las evidencias encontradas en la tesis doctoral al respecto, señalando sus principales aportes. Además, este capítulo incluye las limitaciones que ha tenido la tesis doctoral y qué líneas de investigación futura se plantean para solventarlas y continuar con los principales hallazgos de la investigación.

La tesis concluye con la bibliografía y los anexos. Sobre la primera cabe hacer una observación. La bibliografía de esta tesis doctoral revisa autorías de diferentes latitudes y sexos. En virtud de visibilizar y aumentar la citación de investigadoras en campos disciplinares masculinizados, como los estudios del trabajo sin perspectiva de género y el empleo público en particular, y dado que APA 2007 no permite poner sus nombres en el listado final, hemos subrayado los nombres cuando son mujeres. En ese sentido, destacamos que al menos el 50% del total de la literatura analizada corresponde a investigadoras vinculadas a las ciencias sociales.

# **I PARTE. Marco teórico y estado de la cuestión**

## INTRODUCCIÓN I PARTE

En la I Parte de esta tesis doctoral fundamentamos teórica y contextualmente nuestro objeto de estudio: la precariedad laboral en el empleo municipal en clave de género. Para ello, desarrollamos dos capítulos, uno teórico y el otro contextual.

El capítulo 1 damos cuenta del estado del arte sobre la precariedad laboral. Para ello, primero analizamos su construcción histórica como objeto de estudio, distinguiendo entre el origen de concepto y el fenómeno social propiamente tal ([Sección 1.1](#)). Luego, revisamos las actuales perspectivas teóricas que intentan explicarla, distribuyéndolas según su origen, ya sea, desde el Norte Global o desde el Sur Global, junto con los cuestionamientos y aportes que realizan las perspectivas de género e interseccional ([Sección 1.2](#)). Cerramos el capítulo con una revisión sintética sobre las propuestas de operacionalización más relevantes en la literatura sobre el tema ([Sección 1.3](#))<sup>2</sup>.

En el capítulo 2 caracterizamos al empleo municipal en Chile remitiéndonos a la complejidad que han alcanzado las investigaciones a la fecha y desde un doble acercamiento: sistema municipal y, como parte de esto, empleo municipal. En un primer momento, describimos la evolución histórica y la situación actual del sistema municipal chileno, en tanto espacio/lugar donde convergen elementos estructurales derivados del modelo de Estado y la división político-administrativa del país con situaciones específicas y coyunturales del mundo municipal ([Sección 2.1](#)). Seguimos con la revisión del empleo municipal que hemos subdividido en tres apartados: primero, lo analizamos en perspectiva comparada con el empleo público de la Administración de Estado (ACE) en Chile, América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE; segundo, revisamos el marco normativo e institucional del empleo en Chile destacando las formas de contratación; para cerrar el capítulo, mostramos resumidamente las principales tendencias sociolaborales en el sector ([Sección 2.2](#)). Cabe destacar que el empleo municipal presenta serias limitaciones en tanto objeto de estudio, por lo cual fue especialmente trabajoso construir este segundo capítulo.

---

<sup>2</sup> Nota sobre lenguaje inclusivo: utilizamos el femenino plural para caracterizar a las personas. Por ejemplo: cuando hablamos de “trabajadoras” es una forma abreviada de decir “personas trabajadoras”; cuando utilizamos el masculino “trabajador” estamos aludiendo a “hombres”; y cuando hagamos referencia exclusivamente a mujeres aparecerá antecedido por esta palabra: “mujeres trabajadoras”. Así también se utiliza “autorías” como genérico, en vez de autores o autoras.

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

Este capítulo tiene por objetivo describir y analizar el estado del arte sobre la precariedad en el trabajo. Para ello, primero se describe y analiza su construcción histórica como objeto de estudio (Sección 1.1); luego, se revisan las actuales perspectivas teóricas que intentan describirla y explicarla (Sección 1.2) y, finalmente, se analizan las propuestas de operacionalización más actuales (Sección 1.3).

A lo largo del texto hacemos la distinción entre el Norte Global y el Sur Global, yendo más allá de la definición geográfica establecida. El primero refiere a los territorios que han sido denominados, dependiendo del paradigma, ya sea sociedades industrializadas o países desarrollados, o también países del centro, entre otras. Usualmente hace alusión a Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Australia. Respecto al Sur Global referimos a Latinoamérica y el Caribe, África y Asia y el resto de Oceanía. No obstante, esta Tesis Doctoral propone ejemplos sobre América Latina más que de otros territorios del Sur Global.

### 1.1. Orígenes y desarrollo del concepto de Precariedad Laboral

La precariedad laboral es un constructo teórico relativamente nuevo en la sociología y los estudios laborales si lo comparamos con otros como “movimiento obrero”, “estructura productiva” o “clase social”. Sin embargo, ciertas aproximaciones recientes afirman que se trata de un fenómeno de larga data que trasciende al capitalismo neoliberal, y cuya existencia es anterior a la identificada en la literatura más conocida que ha abordado esta problemática.

Una buena parte de la literatura que ha abordado el fenómeno de la precariedad sitúa su origen en los años 70 en los países occidentales de Europa y América del Norte, pero otros estudios desarrollados en dichas regiones han cuestionado este planteamiento. Estos últimos hablan de un “redescubrimiento” de la precariedad en el empleo dentro de las sociedades industriales (Betti, 2018; Mosoetsa et al. 2018). Por su parte, el Sur Global ha avanzado en complejizar su origen, definición y operacionalización, incorporando al debate las condiciones estructurales que le distinguen del Norte Global. Así, la división Norte y Sur globales tiene que ver con la construcción del concepto de precariedad en relación con la norma social de empleo o *standard employment relationship* (SER), en el Norte Global. No es solo una cuestión geográfica sino del desarrollo de una relación laboral determinada, aparentemente hegemónica en el Norte Global, cuya “erosión” abre paso a una relación laboral “precaria” y a la precariedad como forma de vida. Las críticas en el Norte Global vendrán, fundamentalmente pero no en exclusiva, de una visión de género, mientras que desde el Sur Global partirán de la no construcción de la norma social de empleo estable y con derechos.

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

Al respecto, existen dos líneas para comprender el debate académico sobre este tema: la aparición y discusión sobre el concepto de precariedad laboral, que se aborda en esta sección (1.1); y la explicación del fenómeno social en sí, que se trata en el siguiente apartado (1.2.).

### 1.1.1. La precariedad desde una óptica sociohistórica

#### 1.1.1.1. *La evolución histórica del concepto.*

Cierta literatura dentro de las ciencias sociales sitúa la aparición del concepto y del fenómeno a finales de los 70 del siglo pasado (Barbier, 2005), cuando se extiende “el acuerdo laboral flexible” en los mercados de trabajo de Occidente. Según la historiadora italiana Eloisa Betti, este acuerdo es “concebido como uno de los mayores cambios ocurridos en la transición del fordismo al post-fordismo” (2018, p. 277). Sin embargo, diversas investigaciones históricas y de los estudios del trabajo cuestionan esta visión debido a que supone, implícitamente, que el fenómeno es nuevo y homogéneo. Sarah Mosoetsa, Joel Stillerman y Chris Tilly (2016) plantean que esta discusión ha tenido dos limitaciones. Por un lado, se han focalizado en el alza reciente de la precariedad laboral en contraste con la era fordista, asumiendo implícitamente que la era dorada del capitalismo de posguerra ha sido la norma. Y, por otro lado, que el estudio del trabajo precario ha tenido un alcance geográfico demasiado limitado asumiendo que Europa y Estados Unidos representan la regla de las relaciones laborales.

Hoy podemos hablar del redescubrimiento de la precariedad laboral, tanto etimológica como empíricamente. El análisis etimológico del concepto es revelador y permite comprender las asociaciones con otros conceptos. Hernán Cuevas (2015) aclara que *precarius* refiere a aquello que se obtiene por medio de la petición, la súplica y el ruego, y que en el derecho romano *precarium* era un tipo de contrato donde quien se beneficiaba arrendaba un bien que podía ser reclamado en cualquier momento por quien poseía su propiedad, era un alquiler relativamente inseguro. Según el autor, la etimología del sustantivo “precariedad” y del adjetivo “precario” es clarificador de las relaciones que se establecen con la experiencia de pobreza, la carencia de recursos propios, la propia respecto de quien posee bienes, la falta de autosuficiencia y la inseguridad de quien debe pedir, suplicar o solicitar favores para autosostenerse.

La historia laboral y los estudios del trabajo han develado que el uso de la precariedad como concepto tiene su origen mucho antes de que fuera teóricamente relevante, es decir, previo al siglo XX. Por un lado, Jean Claude Barbier, Angéline Brygoo y Frédéric Brygoo (2002) sitúan su origen lingüístico en la raíz latina *precor* y su uso conceptual desde fines de la Edad Media europea, aunque habría aumentado desde 1945. Por su parte, Marcel van der Linden (2016) localiza referencias al concepto en la Antigua Grecia, ejemplificando su uso para describir las condiciones de trabajo en los escritos de Eugène Buret en 1842 (y el entorno socialista de Francia y Reino Unido), y su masificación desde los estudios marxistas en 1845 en adelante.

Ahora, más allá de cuando se origina, es evidente que durante el siglo XX el uso del concepto de precariedad se generaliza, pero no necesariamente se clarifica, tal como se revisa en los siguientes párrafos. Según Eloisa Betti (2018), desde finales del siglo XIX y las

primeras cinco décadas del siguiente siglo, no hay mayor distinción entre la precariedad de las condiciones del trabajo y la precariedad de la vida de la clase trabajadora, esta última asociada al pauperismo. Las causas asociadas eran el desempleo y los bajos salarios. La historiadora italiana plantea que, irónicamente, cuando el pleno empleo se convertía en objetivo global en los años 40' y 50' del siglo pasado, crecían las precarias condiciones de trabajo.

En el Norte Global, durante los 60', la precariedad comienza a ser conceptualizada en un contexto de estabilidad en el empleo. Betti (2018) se refiere al trabajo del economista político Sylos Labini (1964, 1974) donde se asocia la precariedad con el concepto marxista “lumpenproletariado” para referirse a la población con ingresos bajos y casuales y una relación laboral inestable. Este autor analiza la división económica del norte industrial versus el sur subdesarrollado, especialmente a la pequeña industria, agricultura y venta al por menor. Así también cita al reconocido estudio *Travail et travailleurs en Algérie* donde Pierre Bourdieu (1963) utiliza el concepto de *precarité* para describir las condiciones inestables, es decir, propone como opuesto de estabilidad a la precariedad. Así, el sociólogo francés también asimila a estos trabajadores con el lumpenproletariado de Marx.

Ya en los 70, la precariedad era concebida como un fenómeno nuevo y en expansión producto de la crisis del capitalismo industrial fordista. Dicha crisis obedecía a las consecuencias sociales de la introducción de la flexibilidad laboral que habría arrasado con la norma social de empleo, es decir, con la erosión de la “negociación fordista” y la “relación de empleo estándar” en los países ricos y de medio ingreso alrededor de mundo (Mosoetsa et al., 2016).

Según Betti (2018), gracias al desarrollo e institucionalización de la historia social y laboral en la segunda mitad del siglo XX, un número creciente de estudios se habrían focalizado en el siglo XIX y principios del XX revelando la condición estructural de la precariedad. Al respecto, el reconocido estudio “*San Precario: A new inspiration for Labor Historians*” de van der Linden (2014), indica que, en la mayor parte de la historia de la humanidad, el trabajo ha sido en condiciones de inestabilidad, con una escasa regulación legal y escasas expectativas de continuidad en el largo plazo. Y, por tanto, lo que se está viviendo en el Norte Global y en algunos sectores del Sur Global es un retorno del trabajo precario, luego de 30 años excepcionales durante la era fordista.

Por su parte, la historiografía feminista ha investigado sobre los diversos niveles de precariedad laboral en otras épocas, refiriéndose a su composición por género y sus diferentes formas de expresión. Cabe señalar que es el concepto de “inestabilidad” el que se convierte en crucial para analizar las condiciones laborales de las mujeres en la época moderna, siendo los términos precarios/precariedad recién aplicados en el nuevo milenio. Inmanuel Wallerstein referido por Betti (2018) subraya que, desde la primera revolución industrial, quien emplea tiende a organizar la fuerza de trabajo de acuerdo con su producto de mercado, tratando de descargar en la parte más débil de la fuerza de trabajo (mujeres e infantes) los riesgos relativos a la actividad empresarial. Agrega que el género debiera ser visto como una constante del trabajo precario.

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

En los años 80, tanto en el Norte Global como el Sur Global aparecen posiciones alternativas en el análisis de la precariedad. En el caso de América Latina, se acuñaron conceptos como marginalidad y, más tarde, informalidad para analizar al mercado de trabajo en la región de la mano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>3</sup> y el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), las teorías desarrollistas y de la Dependencia fueron las que más desarrollaron esta discusión.

En los años 90' se produce una alta polarización del debate entre la sociología y la economía en el Norte Global. La economía ortodoxa propone que la flexibilidad laboral es una oportunidad y una necesidad para crear nuevos empleos, evitando referirse al tema de precariedad laboral. Esta propuesta se encarna en la Estrategia Europea de Empleo (1997). Como contrapartida, la sociología expresa la fuerte relación entre flexibilidad y precariedad, haciendo un uso explícito del término. Defensores de esta propuesta son Robert Castel, Serge Paugam, Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, Éve Chiapello, Richard Sennet y Luciano Gallino. En el Reino Unido, los pocos estudios en torno al tema utilizan el término *job insecurity* o *vulnerability* para referirse a lo que en Europa continental era calificado como precariedad. Cabe agregar que durante este periodo las investigaciones se basan principalmente en países occidentales de Europa, Estados Unidos y Canadá; y en menor medida, se incluye a América Latina. El resto del mundo queda fuera de los análisis. El estudio comparativo más relevante es el *Supiot Report* que analiza las consecuencias de la expansión de los acuerdos de flexibilidad laboral (Betti, 2018).

Desde los inicios del siglo XXI, el término precariedad resulta cada vez más polisémico, dado que se amplía su uso a ámbitos que trascienden al empleo. Los estudios sobre la movilización de las trabajadoras precarias en Europa Occidental, especialmente en los países mediterráneos, crecen exponencialmente. Betti (2018) sitúa como hitos en estas movilizaciones, el *Italian May Day* de 2001 y más tarde el *European May Day* en 2005. La historiadora releva la aparición de una generación precaria de académicas que combinan el compromiso político con su propia condición de precariedad. A mediados del siglo, con el apoyo de grandes organizaciones sindicales, la precariedad/precarización son conceptos populares no sólo en la discusión académica sino también en el debate público (*precarity, precariousness, précarité, prekarität, precarietà*). Hasta el 2008, año de la crisis económica, el debate gira en torno a la propuesta de "flexiguridad". La academia europea cuestiona al nuevo enfoque tomado por la Estrategia Europea de Empleo, que mezclaba la flexibilidad empresarial con la seguridad laboral. Esta crítica adelanta una nueva ola de precarización a escala global y pone en cuestión la posibilidad de aplicar el nuevo enfoque que propone coordinar el empleo inestable con sistemas de seguridad social tan diversos en el continente.

La llegada de la crisis en 2008 pone en primera línea la discusión sobre la sostenibilidad financiera del modelo de flexiguridad y su estrecha relación con la precarización de empleo. Según Betti (2016, 2018), la crisis *subprime* aumentará la inseguridad laboral en todo el mundo, capturando a una mayor población trabajadora

---

<sup>3</sup> En inglés es *Economic Commission for Latin America* (ECLA) y fue fundada en 1948 por el Consejo Económico y Social. Se trata de una de las cinco comisiones regionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)



dentro de categorías que caben en empleos precarios, tanto en el Norte como en el Sur Global. Así, la crisis marca un antes y un después para la institucionalización de la discusión de la precariedad. Aunque persiste su politización desde los movimientos sociales como bandera de lucha, el interés por describir, analizar y operacionalizar la precariedad en el trabajo es evidente, no sólo en el Norte Global. No obstante, muchos de ellos mantienen la concepción del “trabajo precario como un fenómeno nuevo y un rasgo característico de la sociedad postindustrial, que surgió en la década de 1980 tras la ruptura del fordismo” (Betti, 2018, p. 274).

### *1.1.1.2. Los desafíos para la investigación sobre precariedad laboral*

La revisión de los estudios sobre la precariedad sugiere desafíos temáticos y metodológicos a futuras investigaciones.

Primero, en los últimos años, existen esfuerzos importantes por profundizar el estudio de las características sectoriales que revelan las diferentes formas de trabajo en clave de precariedad. Cobra importancia incluir a quienes no se ajustan al modelo de las relaciones laborales de la sociedad salarial. En América Latina, el reciente estudio de Osvaldo Blanco y Dasten Julián (2019) constituye un avance en esta materia.

Así también, se ha buscado desmitificar la inacción colectiva de los actores precarizados. Según Mosoetsa et al. (2016), aunque limitados en su capacidad de presionar directamente al capital, las personas en empleos precarios han desarrollado organizaciones eficaces para hacer reclamaciones al Estado. En Europa se destacan las investigaciones de Hugo Sarmiento et al. (2016), Rina Agarwala (2016) y Marcel Pavet (2016). La historiografía feminista también ha estudiado las acciones de resistencia colectiva para hacer frente a la precariedad sobre la maternidad como Betti (2016) y Kenny (2016). En Chile, hallamos a las organizaciones del personal a honorarios en distintas instancias de Estado, presentes en diferentes capítulos del libro coordinado por Sonia Yáñez e Irene Rojas (2017) o en la reciente publicación de Cristian Alister-Sanhueza et al. (2022).

Otros trabajos han dado cuenta del rol de Estados y sindicatos para mantener condiciones de precariedad. Estudios como el de Beverly Silver (2016) revela la complicidad de sindicatos y Estados para delimitar quienes gozarán de reconocimiento y los beneficios laborales y quienes quedarán fuera, como ha ocurrido con las mujeres e inmigrantes. Esto que se ha denominado *boundary drawing*.

Finalmente, se plantea la necesidad de avanzar en estudios que aborden la interseccionalidad de la precariedad. Aunque son escasas, las investigaciones con este enfoque han contribuido a visibilizar una serie de estereotipos y otros aspectos de marginación que mantienen a ciertos grupos en trabajos precarios (Mosoetsa et al., 2016). Estudios marxistas, de género y decoloniales han vinculado la vulnerabilidad con ciertas identidades sociales como la triple opresión que sufren las mujeres, basada en su género, clase y raza, especialmente en el Norte Global donde se cruza con ser migrantes y su no ciudadanía.

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

Una de las principales reflexiones que dejan los aportes de la historia y la sociología contemporánea es que el pleno empleo, el trabajo estándar, la estabilidad laboral han sido la excepción y no la regla en la historia de la humanidad. Esta excepción apenas cubre treinta años de la época dorada de la Europa Occidental del siglo XX y ni siquiera a toda su población, puesto que sería falaz afirmar que las mujeres, al menos una porción de ellas, dejaron de experimentar el empleo en precario. En general, el resto del mundo no vivió esa época de esplendor, de hecho, en sociedades como las latinoamericanas tuvo mucho eco la propuesta de las sociedades duales (idea que retomamos en la sección 1.2). La precariedad laboral, entonces, es un fenómeno de larga data, que se expande cada vez más a viejas y nuevas formas de trabajo, y que las experiencias precarias están condicionadas por diversos fenómenos como el sistema sexo-género, la racialización, la clasificación social y la pertenencia (o no) a un territorio y cultura.

A consecuencia de estas nuevas condicionantes sociohistóricas de la precariedad laboral, persiste el desafío de repensar los supuestos que sostienen la concepción de empleo y de trabajo. Por ejemplo, Betti (2018) considera fundamental estudiar la incidencia de las variaciones del capitalismo en las trayectorias de precariedad/estabilidad, apelando a las diferencias que existen entre el Norte Global y el Sur Global. Por su parte, Mosoetsa et al. (2016) sugiere profundizar en los condicionantes sectoriales de la naturaleza y el grado de precariedad en el empleo hasta ahora poco estudiados. Señalan que, hasta ahora las investigaciones que van más allá de describir el trabajo precario, se focalizan en la evolución de la precariedad a lo largo del tiempo, en el impacto dispar de la precariedad en determinadas poblaciones y/o en las actividades de supervivencia individuales o familiares de las trabajadoras precarias, pero que ninguna de estas permite comprender la importancia de las diferencias sectoriales.

### 1.1.2. Relaciones y ambigüedades conceptuales

La revisión de la literatura sobre precariedad en el trabajo nos permite advertir su vínculo – bastante confuso – con otros conceptos. Dependiendo de la autoría, puede ser considerado un sinónimo, una causa, una consecuencia o todo a la vez. Esto dificulta el análisis del fenómeno puesto que se borran diferencias o se subsume una categoría en otra, perdiendo la especificidad dentro de la heterogeneidad y la articulación de estas (Neffa et al., 2010).

Con el objetivo de avanzar hacia una definición de precariedad laboral que sea útil para esta investigación es que, en esta sección, revisamos la relación entre la precariedad laboral y otros conceptos a los que tradicionalmente se le vincula: la exclusión social, la pobreza, la vulnerabilidad, la inseguridad, la inestabilidad, la informalidad, los empleos no registrados, los empleos atípicos y nuevos, los malos empleos y el trabajo no libre. El objetivo de esta sección es dilucidar dicho mapa de relaciones, proponiendo una visión que les diferencie, pero que a su vez nos permita comprender su articulación. Cabe señalar, que la distinción entre fenómenos causales y de consecuencias son ilustrativos, ya que muchos se encuentran interrelacionados bidireccionalmente, siendo factores de incidencia más que obedeciendo a una lógica causa-efecto.

### 1.1.2.1. Posibles efectos: Pobreza y Exclusión Social

La situación de pobreza puede tener como explicación la precariedad laboral, y viceversa, pero también puede explicarse por otros motivos. Lo mismo ocurre con la exclusión social.

En sus inicios la precariedad habría sido estudiada cercana a lo que hoy llamamos pobreza. Como indicamos más arriba, fue común utilizarla para hablar de las paupérrimas condiciones de vida del proletariado. En la actualidad, las personas en situación de pobreza se asocian a sus bajos salarios, aun cuando estos correspondan al mínimo legal. Los estudios sobre pobreza han sido dominados por una visión económica basada en el ingreso *per cápita* o familiar, aunque existen enfoques multidimensionales o relativos, es decir, que se fijan en el contexto para valorizar la pobreza. Si bien uno de los factores del empobrecimiento puede ser el trabajo (asalariado - empleo), no es el único. Así como hay personas en situación de pobreza por razones salariales y, por tanto, están en condiciones precarias, hay personas que no estén en situación de pobreza (salarial), pero están empleadas en precario. Esta situación ha sido visibilizada por los estudios que abordan el concepto de “los trabajadores pobres” que argumentan que ya no basta con tener un empleo para vivir sobre la línea de la pobreza (Julián & Hernández, 2017). En ese sentido, estamos de acuerdo con que la precariedad va más allá de la pobreza, “ya que se cruza con situaciones de indefensión y situaciones laborales en que se transgrede la condición de pobreza y se cuestiona la institucionalización de mecanismos de desprotección, expulsión y seguridad social, entendiéndolos como parte indisoluble de las profundas transformaciones de las sociedades capitalistas” (Blanco & Julián, 2019, p. 102). En ese entendido, la pobreza puede ser entendida como un efecto de la precariedad en el trabajo.

En esa misma línea, la exclusión social también puede entenderse como producto de la precariedad laboral. Según un trabajo coordinado por el economista político argentino Javier Lindenboim dada la desigual correlación de fuerzas entre capital y trabajo, la precariedad laboral genera exclusión social. En concreto, problemas como el desempleo, el subempleo y la precarización deterioran el lazo social, favoreciendo la desintegración social. El sociólogo francés Robert Castel (1997) plantea que, cuanto más grande es la precariedad de la situación de la trabajadora respecto del empleo, mayores son los riesgos de rupturas sociales y familiares, de reducción de la sociabilidad, de pérdida de identidad, de mayor sufrimiento psíquico y mental<sup>4</sup>, de empobrecimiento de los ingresos y el consiguiente deterioro de las condiciones de vida. Propuestas esquemáticas como las del sociólogo francés Serge Paugam (1997) revisan la relación entre precariedad/integración/exclusión social para dar cuenta de tipos ideales de integración de trabajadoras en empresas: asegurada, incierta, trabajosa o descalificante. En cualquier caso, se trata de que las condiciones de trabajo/empleo precarias deterioran el vínculo social, por tanto, estas condiciones son identificadas como factor de producción y/o reproducción de exclusión social.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que en los últimos años se ha producido un aumento de la literatura que revisa la relación entre precariedad laboral y salud. Por ejemplo: Benach, J., Muntaner, C., Solar, O., Santana, V., Quinlan, M., & EMCONET. (2013). *Employment, work and health inequalities: A global perspective*. Barcelona: Icaria.; Benach, J., Puig-Barrachina, V., Vives, A., Tarafa, G., & Muntaner, C. (2012). The challenge of monitoring employment-related health inequalities. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 66(12),1085–1087; V. Puig-Barrachina, C. Vanroelen, J.M. Martínez, A. Vives, D. De Moortel, & J Benach. (2014). How does precarious employment relate to health and job satisfaction in Europe? A gender and cross-national perspective. 7th European Public Health Conference: Saturday 22 November 2014.

*1.1.2.2. Dimensiones del empleo precario: Inestabilidad e inseguridad*

Una persona trabajadora puede tener un empleo inestable, pero no necesariamente inseguro. No obstante, la inestabilidad y la inseguridad por separado o en forma conjunta son desencadenantes de precariedad.

De acuerdo con un estudio dirigido por el economista político argentino Julio César Neffa, la inestabilidad es la posibilidad de ser despedida o de renunciar voluntariamente al empleo (Neffa et al. 2010). Como contraparte, la estabilidad del empleo significa la continuidad en el tiempo de la relación de empleo entre la persona asalariada y una empresa u organización. En cualquier caso, la (in)estabilidad es una dimensión microeconómica asociada a la relación contractual y su duración. Así también del periodo que carezca de ella, distinguiendo entre un desempleo breve o desempleo de larga duración protegido socialmente.

Por su parte, la inseguridad en el empleo refiere al riesgo de perderlo involuntariamente y de encontrarse desocupado por un largo periodo. A diferencia de la inestabilidad, esta es una variable macroeconómica que puede tener consecuencias desfavorables para las trabajadoras asalariadas como la pérdida total o parcial de sus ingresos durante ese lapso, dificultades para acceder a otro empleo (por el impacto de la “estigmatización”) o la pérdida de ingresos pues los nuevos salarios serán más bajos que los anteriores, habiéndose perdido el pago de la compensación por la antigüedad acumulada en la empresa (Neffa et al., 2010).

Cabe señalar que la inestabilidad no se transforma sistemáticamente en inseguridad, salvo cuando a la pérdida de un empleo le sigue un periodo de desempleo de larga duración. Para que la inestabilidad en el empleo no se traduzca en inseguridad, la economía debe crecer a tasas elevadas y crear empleos con una tasa más elevada que la de la Población Económicamente Activa (PEA). Estos son conceptos que retomamos en el apartado sobre dimensiones y operacionalización de la precariedad en el trabajo (Sección 1.3).

Dentro de esta misma discusión se encuentra la asimilación de empleo precario al empleo “flexible”, “contingente” o “casualizado”. Estos términos se vinculan con la falta de seguridad y estabilidad en el empleo como planteara el sociólogo estadounidense Arne Kalleberg (2014; Kalleberg & Hewison, 2013), aunque con menos énfasis en las consecuencias para quien trabaja. No obstante, autorías como Mosoetsa et al. (2016) plantean que son conceptos todavía estrechos para abarcar la complejidad del fenómeno.

*1.1.2.3. Un tipo de empleo precario: Trabajo no libre o trabajo esclavo*

Históricamente, el trabajo no libre ha existido en el Sur Global, mientras que en el Norte Global se ha desarrollado especialmente en los espacios rurales. Se constituye como una grave expresión de la precariedad laboral en tanto vulnera la autonomía de las personas.

Betti (2018) señala que las investigaciones sobre América Latina colonial y postcolonial sugieren una conexión entre precariedad y el control sobre quienes trabajan. Otros estudios han dado cuenta de que la falta de libertad vivida por las trabajadoras precarias como migrantes o indocumentadas tiene una histórica coexistencia con la fuerza de trabajo, la explotación y la precariedad hacia formas de esclavitud moderna. La

intersección entre trabajo libre/no libre y migración también ha sido parte del análisis de investigaciones que abordan las condiciones de trabajo de migrantes desde la perspectiva de la precariedad, subrayando las implicancias de género y de racialización.

La mirada histórica ha visibilizado cómo los agentes intermediarios en el mercado laboral – así como los mecanismos de reclutamiento – podrían contribuir a la expansión de la precariedad y el trabajo no libre. Betti (2016) muestra que el resurgimiento de la figura de los capataces (*gangmasters*) en el sector agrícola italiano y británico, donde están prohibidos, ha aumentado la precariedad del trabajo rural en el siglo XXI, en tanto existe una obligación de trabajar en condiciones de explotación y no libertad para mantener sus empleos. Respecto al Sur Global, esta figura ha sido algo constante, nunca ha desaparecido, a diferencia de lo que ilustra la situación europea. La multiplicidad de investigaciones desarrolladas por la trabajadora social y socióloga chilena Pamela Caro (2004, 2009, 2015, 2016) sobre la fruticultura en Chile y Argentina muestra la precariedad laboral a la que se encuentran expuestas las personas que trabajan en los campos orientados a la agroexportación (frutas y vino), y donde las más afectadas son las mujeres. En esa línea, la figura de los capataces, los agentes laborales (*labor brokers*) e intermediarios (*middlemen*) en general, desempeñan un papel preponderante en el aumento del nexo del trabajo precario y no libre en el Sur como en el Norte Global.

### *1.1.2.4. La contracara del empleo precario*

La primera definición de empleo precario ha sido de carácter residual, es decir, que no reúne las condiciones del empleo seguro, estable y protegido. Se trata de una definición desde la negación, desde lo que no es. La mayor parte de las autorías revisadas proponen al trabajo precario como la contracara de los “verdaderos empleos”, “empleos típicos”, “empleo de calidad” es decir aquellos donde la relación salarial adopta determinadas formas “fordistas” de expresión. Estas formas se rigen por la norma social de empleo dando origen a lo que se conoció como empleo estándar (SER) en el Norte Global.

En este punto, cabe mencionar una apreciación crítica de los sociólogos chilenos Osvaldo Blanco y Dasten Julián (2019) sobre la calidad del empleo, pero que puede ser extrapolada a las demás acepciones. La calidad del empleo se circunscribe a una normatividad de condiciones concebidas desde una visión estatista, salarial y restrictiva del empleo o trabajo productivo y, como contraparte, “la precariedad comportaría la carga de las relaciones de poder y de clase que se constituyen en la privación de condiciones de trabajo” (Blanco & Julián, 2019, p. 102), pero no solo de éstas. Desde la visión de los autores, la precariedad no solo pasaría por el trabajo sino también por las condiciones de vida, poniendo en jaque la automática comparación entre la limitada concepción de calidad del empleo y la precariedad. En el caso de América Latina y el Caribe es básico abandonar la percepción del trabajo asalariado como dominante dentro de la región, dado que excluye una parte importante de otras formas socioeconómicas que son producto de la heterogeneidad productiva de la región.

### *1.1.2.5. Los sinónimos del empleo precario*

Los términos empleo atípico, empleo no estándar o nuevas formas de experimentar el trabajo se han utilizado para caracterizar los oficios que no ofrecen las condiciones

estándares del empleo asalariado de la época fordista y, por tanto, sinónimos de empleo precario. En la base, estos conceptos comparten la idea de la “novedad” en oposición a la SER, pero como revisamos, esta última ha sido la excepción más que la regla. En esa misma línea, algunas autorías como las sociólogas del trabajo Sarah Mosoetsa (Sudáfrica) y Rocío Guadarrama (México) y la citada historiadora Eloisa Betti, han planteado que la precariedad es un término mucho más claro y apropiado que expresa mejor la complejidad de lo que pueden abarcar esos tipos de empleos (Betti, 2016, 2018; Guadarrama et al., 2012; Hualde Alfaro et al., 2016; Mosoetsa et al., 2016).

Otra distinción relevante corresponde a la relación de la precariedad con los empleos formales como informales y al trabajo registrado o no. Al respecto, la literatura señala que la precariedad ha traspasado las fronteras del empleo informal, así como del trabajo no registrado. Una de las distinciones que se hace refiere a la legalidad. Mientras que los empleos asalariados no registrados tienen claramente un carácter ilegal y los empleos informales se sitúan en el margen o ignoran la ley, los empleos precarios generalmente son lícitos, establecidos válidamente por leyes o decretos y de esa manera se los naturaliza, aunque tengan repercusiones negativas sobre el sistema de relaciones de trabajo y sobre la salud laboral y la vida en general. Con el objetivo de avanzar en la distinción de tres tópicos utilizados como equivalentes, Neffa et al (2010) proponen que el empleo no registrado, el empleo informal y el trabajo/empleo precario (no hace distinción entre empleo y trabajo) constituyen tres modalidades deterioradas de relación salarial que comparten una característica: la precariedad. Son diferentes, pero complementarias e incluso se superponen.

Pero ¿por qué usar precariedad y no informalidad? Al menos en América Latina y el Caribe (ALC), el concepto de empleo informal es anterior al de empleo precario con el cual ha sido asimilado. El debate de la informalidad es de larga data en la región y en los últimos años se ha cuestionado su forma de definirla y medirla por parte de la OIT. Para el sociólogo mexicano Enrique de la Garza existe la informalidad clásica y la Nueva Informalidad. La primera está conformada por los micros o pequeños emprendimientos no registrados, semejantes a los de sector informal, aunque este no diferenciaba por tamaños de negocios. En estos es común que quien tiene la propiedad de negocio trabaje junto con personas asalariadas, o bien de la familia, no remuneradas. De tal forma que no se puede hablar de relaciones capital-trabajo plenamente constituidas. El centro está en este punto precisamente, no en el registro, sino en la forma de las relaciones no plenamente capitalistas, a pesar de existir dos posiciones claras: la jefatura y la asalariada. Sus ventas van dirigidas, sobre todo, al mercado interno: bienes o servicios de consumo directo. La denomina “zona de asalariamiento oculto”<sup>5</sup> (de la Garza, 2018, p. 14). Por el lado de la Nueva informalidad, resalta la extensión de zonas ocultas de asalariamiento, olvidado, sumado a nuevas formas de subcontratación nacional o internacional, sean las relaciones laborales informales o formales que evaden las regulaciones al considerar una relación laboral como mercantil de compra y venta de un bien o un servicio. Según el autor, esto afecta la visión sobre el trabajo:

---

<sup>5</sup> El texto se refiere a asalariamiento “oscurecido”, pero al tener una connotación racista lo reemplazamos por “oculto”.

[...] primero retrayendo las discusiones sobre lo laboral al siglo XIX, cuando no se reconocía lo laboral más que como compra-venta del servicio de trabajo y, por lo tanto, los trabajadores serían una suerte de pequeños emprendedores sin derechos derivados de su situación laboral, que solo reciben un pago por su mercancía. (de la Garza, 2018, p. 14)

Junto a las personas no reconocidas con un vínculo laboral (trabajadoras empresarias) (Pacheco, de la Garza y Reygadas, 2011), están también quienes se emplean en empresas contratistas por lo que no se consideran asalariadas de la empresa que subcontrata, y también las trabajadoras de cooperativas o de los propios sindicatos funcionando como si fueran empresas. Ejemplo de ello es la firma de contratos de honorarios o prestación de servicios donde se observa la paradoja de una informalidad salarial con formalidad no salarial. “A esta informalidad no habría que asimilarla a la clásica centrada en el pequeño propietario” (de la Garza, 2018, p. 15), se trata de una nueva informalidad.

Al momento de compararlo con la precariedad, se han planteado diversas aclaraciones donde el uso de la informalidad como sinónimo queda descartado. Mosoetsa et al. (2016) refiere que el concepto de “empleo informal” tiene, al menos, dos puntos débiles: por una parte, corre el riesgo de generar confusión entre el trabajo informal (que, tal como se define, puede tener lugar en el sector formal) y el sector informal; y, por otra, combina el trabajo por cuenta propia con el empleo en empresas, lo que supone un problema si se quiere estudiar la evolución de la relación laboral.

Siguiendo a Neffa et al. (2010), los elementos constitutivos de la informalidad y la precariedad no son idénticos, aunque puedan darse de manera conjunta. De hecho, el trabajo precario está presente en las actividades económicas informales, pero actualmente también en las formales. Existen autorías que luego de corroborar esto, afirman que “estaría desapareciendo una de las líneas divisorias tradicionales entre el sector informal y el sector formal, ya que el empleo precario y el trabajo no registrado afectan también a medianas y grandes empresas que contratan trabajadores sin garantías de estabilidad y sin registrarlos legalmente” (Giosa Zuazúa, 2005 citado en Neffa et al. 2010, p.17). Por tanto, aunque dichos conceptos tienen utilidad analítica, es más adecuado utilizar “empleo precario” porque, por un lado, abarca la amplitud de formas que toman los empleos que se apartan de la SER y los aspectos esenciales que les diferencian, como la informalidad y el trabajo no registrado y, por otro, se ha ampliado su uso y creciente difusión en Europa, América Latina, Estados Unidos y Australasia.

Finalmente, cabe distinguir entre “trabajo precario” y “empleo precario”. En la propuesta de Neffa et al (2010), se utiliza de manera indistinta empleo o trabajo precario para referirse a la inseguridad, la inestabilidad de la relación salarial, condiciones que pueden existir tanto en los empleos formales como informales, y en los trabajos registrados como en los no registrados; en el caso de Mosoetsa et al (2016), también se utiliza indistintamente *precarious work* o *precarious labor*. Por su parte, Dasten Julián sugiere una distinción entre empleo precario, definido como las prácticas y condiciones en que se desarrolla un vínculo salarial dependiente en un mercado laboral específico, y que se sintetiza en la categoría de precariedad laboral; y el trabajo precario referido a “la heterogeneidad de las relaciones, sentidos y actividades de producción y reproducción social vinculadas a la actividad de producir, ya sea bienes tangibles o servicios intangibles

en dinámicas salariales o no” (2018, p. 66). El autor propone esta diferencia dada la heterogeneidad productiva de América Latina que décadas antes habría propuesto el estructuralista Freysenet (1976).

## 1.2. Perspectivas teóricas de la Precariedad en el Trabajo

En este subapartado revisamos las perspectivas teóricas que han analizado la precariedad laboral, distinguiendo entre los enfoques elaborados en el Norte Global y los del Sur Global. Adelantamos que el debate teórico sobre la precariedad laboral en las últimas décadas ha mermado y/o se ha subordinado a su operacionalización, es decir, a las posibilidades de medirla y compararla.

### 1.2.1. Miradas teóricas desde el Norte Global

De acuerdo con Osvaldo Blanco y Dasten Julián (2019), las propuestas teóricas sobre la precariedad laboral del Norte Global pueden agruparse en tres corrientes epistemológicas: la perspectiva institucionalista y regulacionista centrada en la protección social, la perspectiva neomarxista focalizada en la acumulación del capital; y la perspectiva postestructuralista centrada en las relaciones de poder.

#### 1.2.1.1. *Perspectiva institucionalista*

Uno de los referentes del enfoque institucionalista es Robert Castel. Su obra más connotada “La Metamorfosis de la Cuestión Social”, publicada en 1995, propone que, “así como el pauperismo del XIX estaba inscrito en el núcleo de la dinámica de la primera industrialización, la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno” (Castel, 1997, p. 413). En esa línea, el sociólogo francés plantea que, desde el ángulo del trabajo, la “Nueva Cuestión Social” implicaría tres procesos: la desestabilización de los estables, la instalación en la precariedad y la reemergencia de los supernumerarios o no integrados e inintegrables.

Castel señala que la precarización laboral sería un proceso fundamental e irreversible de las transformaciones del trabajo, que estaría creciendo aceleradamente y reemplazando al paradigma del empleo homogéneo y estable. Por ello, “en adelante será equívoco caracterizar estas formas de empleo como particulares o atípicas” (Castel, 1997, p. 406). Este fenómeno se traduciría en el aumento de formas particulares o atípicas de empleo: “contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de “empleos ayudados”, es decir sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo” (Castel, 1997, p. 404).

La propuesta de Castel está atravesada por la pregunta por la integración social. En ese sentido, la precariedad laboral sería un fenómeno más importante que el desempleo, en tanto permitiría comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación. Si bien ambos fenómenos se habrían inscrito en la actual dinámica de la modernización, donde los nuevos modos de estructuración del empleo, la sombra de las reestructuraciones industriales y la lucha por la



competitividad están poniendo en jaque a la misma estructura de la sociedad salarial, sería la precarización la que afectaría gravemente la posibilidad de integrarse a la sociedad, contribuyendo con el proceso de exclusión social de lo que ha denominado “periferia precaria”. Esta última estaría integrada en su mayoría por jóvenes, mujeres más que hombres (aunque ya estaría afectando al núcleo duro de la fuerza de trabajo, esto es, hombres de 30 a 49 años), y estaría presente tanto en las grandes empresas como en las PYMES.

En esa misma línea, el autor cuestiona el rol del empresariado y del Estado en la desintegración social. Pone en duda la cohesión social generada por la empresa, dado que está atravesada por conflictos de intereses, esto es, el antagonismo entre capital y trabajo. Lo ejemplifica argumentando su transición desde ser la matriz organizativa de la sociedad salarial a una movida, especialmente luego de la crisis de los años 70', por la competitividad máxima. Así, no habría que darle la responsabilidad de resolver la nueva cuestión social, aunque tendría responsabilidad sobre ella. Castel advierte, sarcásticamente, que el riesgo está en su lógica de funcionamiento, puesto que la empresa podría subestimar la importancia de la cohesión social pensando, por ejemplo, que “lo que es bueno para la General Motors es bueno para Estados Unidos” (Castel, 1997, p. 411). Por su parte, el Estado tendría la mayor responsabilidad sobre la crisis de la sociedad salarial. Desde una propuesta moderada, insiste en que el Estado, en sus diversos niveles, no ha agotado sus capacidades para controlar los riesgos de que descarrile la situación actual, que aún puede ser más generosa y movilizar a los diferentes actores a cargo de la inserción. Agrega que, considerando los nuevos valores de la sociedad, “el poder público es la única instancia capaz de construir puentes entre los dos polos del individualismo, e imponer un mínimo de cohesión a la sociedad” (Castel, 1997, p. 478), ya que por ahora las coacciones implacables de la economía ejercen una presión centrífuga creciente.

Otro referente de esta corriente es Richard Sennet quien en su obra “La Corrosión del Carácter”, publicada en inglés en 1998, revisa las consecuencias personales del trabajo en lo que él denomina el nuevo capitalismo: el capitalismo flexible. Al respecto, plantea la contradicción entre la teoría y la práctica del régimen flexible en la cultura moderna: “En condiciones ideales, una conducta humana flexible debería tener la misma resistencia [de un árbol] a la tensión: adaptable a las circunstancias cambiantes sin dejar que éstas lo rompan [...] No obstante, las prácticas de flexibilidad se centran, principalmente, en las fuerzas que doblan a la gente” (2000, p. 47). Dichas prácticas son claves para caracterizar los tres procesos básicos del régimen flexible: la reinención discontinua de las instituciones; la especialización flexible y la concentración sin centralización. Estos son los procesos que corroen el carácter de las personas, entendido como conjunto de sentimientos influidos por la sociedad que permanecen a largo plazo (algo más que la personalidad).

Para este sociólogo estadounidense, el capitalismo flexible está marcado por el riesgo y la indiferencia, características impregnadas en el nuevo *ethos* del empleo. A partir de ejemplos de vida, especialmente de dos personajes (Rico y Rose), Sennet revisa la instalación en la cultura moderna caracterizada por la convicción de que “no moverse es sinónimo de fracaso, y la estabilidad parece casi una muerte en vida [, es decir,] quedarse quieto equivale a quedar fuera de juego” (2000, p. 91). El problema que representan las personas mayores por su escasa capacidad de adaptación al cambio es uno de los temas

trabajados por el autor que considera que “en la empresa moderna, la gente de mediana edad puede temer muy fácilmente estar erosionándose desde dentro” (2000, p. 94). Se trata de una cultura que pretende borrar las relaciones de poder implícitas, a partir de estrategias como el trabajo en equipo, donde todas las personas saben hacer de todo, y la ausencia de jefaturas y la aparición de gestoras, facilitadoras, expresión de un poder sin autoridad que desorientaría a las empleadas. Esta situación soslaya la existencia de subordinación y dependencia, apuntando a relaciones entre pares cuando en realidad no lo son, y aumentaría la sensación de prescindibilidad. A diferencia del capitalismo industrial, en el flexible la indiferencia ya no es material, sino personal, ahora la reestructuración de las organizaciones se basa en que la gente es prescindible. Un estudio empírico muestra esta situación en el trabajo creativo/artístico en Australia (Morgan et al., 2013).

#### *1.2.1.2. Perspectiva neomarxista*

Por su parte, la perspectiva neomarxista encuentra sus referentes en Klaus Dörre y Silvia Federici.

En uno de sus trabajos más reconocidos sobre el tema en discusión, el sociólogo alemán propone que la precariedad es el tema central de la “cuestión social” en el siglo XXI (Dörre, 2009). Si bien está de acuerdo con la hipótesis de Castel sobre el retorno de la inseguridad social a las prósperas y seguras sociedades del occidente, sería la colonización capitalista financiera la que habría generado una nueva forma de precariedad que ha cambiado a la sociedad del trabajo en la Europa continental (aunque no solo allí). Define a dicha colonización como la emergencia del modelo de producción capitalista en un contexto no capitalista. Esta habría operado a través de mecanismos como “la modificación de las relaciones de propiedad, la monopolización de los medios de producción en manos de una pequeña elite y la generación de una enorme masa de trabajadores asalariados doblemente libres” (Dörre, 2009, p. 80). Basado en la coacción estatal y de intervención política se habría prohibido la mendicidad y el vagabundeo, generando una forma de precariedad de la fuerza de trabajo potencial que impuso una necesaria disciplina al sistema de trabajo asalariado que, según Marx, se reduciría en una fase superior a la del capitalismo temprano.

Sin embargo, este optimismo de Marx es cuestionado por Dörre a través de las propuestas de Rosa Luxemburgo y Hannah Arendt. Para el autor los planteamientos de las filósofas alemanas destacan la doble faz (interna/externa) del capitalismo cuyo desarrollo depende tanto de los mercados internos como de los territorios, sectores no capitalistas. En esa línea, el capitalismo necesitaría colonizar áreas internas no comodificadas como espacios del “afuera” para subsistir. Así, la Cuestión Social desde la perspectiva marxista implicaría dos dimensiones de análisis: en el interior se encontraría la explotación, es decir, la apropiación privada de la plusvalía generada colectivamente; afuera se trataría de presionar para bajar los niveles de salario y de las condiciones de vida bajo los estándares normalizados de la clase, se trataría de sobreexplotación y, en el caso extremo, de prescindir completamente de la capacidad de trabajo. Por su parte, el autor cita el ya mencionado estudio de Bourdieu sobre Argelia y las dos caras del trabajo (1963), para referirse especialmente al subproletariado argelino que representaría a una clase propia de condiciones de existencia, contradiciendo la visión de una eventual unidad de clase

oprimida (población empleada y subempleada), como esperaba Marx. Dörre concluye que el subproletariado argelino no está atrasado sino precarizado. “En este sentido, precariedad no significa por sí misma atraso. Más bien representa una ‘segunda cara del trabajo’, sin la cual la ‘primera’, la faz moderna del trabajo asalariado no podría haberse plasmado. Es importante considerar esto en el análisis de las formas contemporáneas de la precariedad” (Dörre, 2009, p. 83).

Dörre agrega que, las formas contemporáneas de precariedad tienen su origen en la colonización del capitalismo financiero. Éste refiere a “un modo de acumulación de capital basado en una predominancia relativa del capital líquido con modelos de producción mercantiles flexibles con dispositivos de regulación que priorizan la adaptación a la lógica de mercado, la competitividad e individualidad frente al principio solidario” (Dörre, 2009, p. 84). De acuerdo con el sociólogo alemán, las antiguas formas de precarización mencionadas previamente han sido reemplazadas por los cambios en las formas de producción, así como los condicionales materiales de trabajo y vida inseguras. Luego de los 70’, esta colonización combinó la dinamización de la acumulación de capital con la ocupación de aquel “afuera” que le fue impuesto al capitalismo fordista, cambiando consecuentemente los mecanismos de regulación y modos de control de empresas como los estilos de *management* y las políticas de personal, basados en la competitividad. El régimen capitalista financiero ha devuelto el atractivo a los antiguos métodos de maximización de las ganancias, basadas en la producción de plusvalía absoluta, como la flexibilización y precarización del trabajo. El motor de esta forma de colonización es alimentado permanentemente por estrategias de externalización, *outsourcing*, desregulación y por precios cada vez más bajos respecto de la competencia. Así, paradójicamente una estabilidad en las ganancias para accionistas generará inevitablemente una creciente inseguridad de las relaciones laborales. En breve, “el capitalismo y la precarización son dos caras de la misma moneda” (Dörre, 2009, p. 86), que afecta en mayor medida a las mujeres:

La progresiva eliminación de los derechos colectivos de protección y de los sistemas de seguridad, dentro de la cual la erosión de los contratos colectivos es solo un ejemplo, afecta en especial a aquellos sectores que disponen de un poder de negociación colectiva y de sindicatos débiles. Este es el caso de los sectores de mano de obra no calificada y de los sectores de organismos sin fines de lucro, ambos con una alta participación femenina. (Dörre, 2009, p. 89)

Dörre señala que, junto con las formas estructurales, las formas de subjetivación de la precariedad se transforman. Propone nueve formas típicas de subjetivación asociadas a tres zonas de cohesión social: zona de la integración, zona de la precariedad y zona de la desafiliación. Dentro de la segunda propone tres potenciales de desintegración del trabajo asalariado: el empleo precario como oportunidad/integración temporal (basado en esperanza); el empleo precario como condición permanente (basado en realismo), y la precariedad desactivada (basada en la conformidad). Lo más destacable de esta tipología son dos elementos: por un lado, evidencia la coexistencia de las formas de integración asegurada y no convencional, marcando el fin de la hegemonía controvertida del trabajo protegido en la sociedad de trabajo reestructurada por el capitalismo financiero y poniendo a la flexibilidad como un criterio muy plausible para integrarse socialmente (auto-gerentes); y por otro, que el empleo precario no sólo implica inseguridad y carencias objetivas, sino que muchas veces, aunque no automáticamente, genera déficits de reconocimiento y el

debilitamiento de la integración en redes sociales, factores extraordinariamente necesarios para enfrentar el día a día.

A diferencia de Castel, Dörre (2009) se siente, al menos, escéptico sobre el rol del Estado. En primer lugar, el sociólogo alemán advierte que la lógica de la competitividad ya ha ingresado al Estado, promoviendo procesos de privatización y de reestructuración en base al *New Public Management*. Pone el ejemplo del conflicto entre la planta y quienes tienen contratos temporales en la administración pública, es decir, entre quienes luchan por mantener una normalidad y quienes aún no la han conseguido. En segundo lugar, considera que es poco probable que una crisis que resulta de las contradicciones del mismo sistema (como la *subprime* 2008/09), y el resultante intervencionismo del Estado conduzcan automáticamente a una desprecariación de las sociedades del trabajo. Al contrario, cree que lo más probable es que quienes tienen empleos precarios asuman los mayores riesgos de desempleo. Agrega a un actor, al plantear la probabilidad de que los sindicatos prioricen la seguridad de los contratos indefinidos, aumentando sin quererlo el riesgo de precarización de trabajadoras flexibles. En breve, apela a los efectos des-solidarizantes de la precariedad, la desafección política y su incidencia en la descomposición de la cultura obrera<sup>6</sup>. No obstante, se muestra esperanzado con la posibilidad de la autoorganización de los inorganizables.

Cabe destacar que, a pesar de este escenario de escaso control, Dörre se posiciona menos pesimista que Castel y Bourdieu al proponer que la precariedad no se relaciona obligatoriamente con una progresiva desintegración. Rescata la capacidad de las personas con condiciones de vida y trabajo precarias para romper con trayectorias que parecían lineales. Esto porque la mera posibilidad de caer en la condición precaria generaría mecanismos de auto activación, fenómeno que el sociólogo denomina “paradoja integración-desintegración”, donde personas desafiadas y trabajadoras precarias desarrollan activamente estrategias de supervivencia (por ejemplo, trabajo en el sector informal) que permitirían la sostenibilidad del sistema. “En las zonas de precariedad y de desafiación los modos de integración no son aquellos primarios, por el trabajo asalariado, sino modos de integración secundarios tradicionales o innovadores” (Dörre, 2009, p. 99).

Otra figura ilustrativa del enfoque neomarxista es Silvia Federici (2010) quien se posiciona frente a la teoría del trabajo precario desarrollada por marxistas autonomistas italianos como Antonio Negri, Paolo Virno y Michael Hardt que, según su posicionamiento, retrotraen a una concepción machista del trabajo y de la lucha social. La interpretación de la filósofa italiana es que los autonomistas marxistas ven el desarrollo del trabajo precario y el desvío hacia el trabajo intelectual (inmaterial) como un fenómeno que no es completamente negativo, sino una expresión de la tendencia a la reducción del trabajo y, por eso mismo, de la explotación como resultado de un desarrollo capitalista que responde al conflicto de clases.

La primera crítica de Federici a esta teoría, es que se basa en una concepción totalmente equivocada sobre cómo funciona el capitalismo. Dicha interpretación tiene su fundamento en un malentendido sobre los efectos de la reestructuración inducida por la globalización capitalista y el giro neoliberal. Negri y Hardt señalan que el trabajo se está

---

<sup>6</sup> En los Nuevos Estudios Laborales en América Latina hoy se habla de cultura laboral.

haciendo más inteligente (trabajo inmaterial) y aumentando la comunión de formas de trabajo, pero en su análisis ignoran que el salto tecnológico necesario para la computarización y digitalización se paga a expensas de un gigantesco proceso de crecimiento de la explotación en el otro extremo del proceso. Para ello, la filósofa ejemplifica el *continuum* que existe entre quien trabaja desde un computador y quien extrae el coltán con sus manos en el Congo, lo que muestra claramente que el desarrollo capitalista es siempre y al mismo tiempo un proceso de subdesarrollo que destruye vidas y al medio ambiente, replicando la propuesta de María Mies. No ven que lejos de unir a la clase trabajadora, la divide aún más. Así, Federici se opone y contraargumenta la idea central de la teoría del trabajo precario de Hardt y Negri, esto es, que la organización capitalista es la expresión de una racionalidad más elevada y que es necesario para crear condiciones materiales para el comunismo.

Como segunda observación, Federici cuestiona la neutralidad ante el género de la teoría del trabajo precario de dichos autores. Dicho planteamiento teórico asume que la reorganización de la producción está eliminando las relaciones de dominación y las jerarquías en función de la raza, el sexo, la edad que existen dentro de la clase trabajadora y, por tanto, ignora esas relaciones de poder y carece de herramientas teóricas y políticas para pensar cómo abordarlas. Para Federici, Negri, Virno y Hardt invisibilizan cómo el salario ha sido utilizado para sostener dichas relaciones que constituyen un frente de lucha que puede ayudar a socavarlas. En síntesis, la teoría del trabajo precario e inmaterial se ocupa de la situación y de los intereses de la fuerza laboral del nivel más alto de la tecnología capitalista, dejando fuera al proletariado global.

Dentro de este punto, Federici se focaliza en la situación de las mujeres. Reconoce la crítica de otras feministas sobre la no novedad del trabajo precario y que las mujeres siempre han tenido una relación precaria con el trabajo asalariado (Leah Vosko, 2000; Angela Mitropoulos, 2005), pero considera que el cuestionamiento va más allá. La teoría del marxismo autonomista ignora la perentoria redefinición del trabajo y el reconocimiento de que el trabajo reproductivo impago realizado por las mujeres es un recurso fundamental de la acumulación capitalista. El mayor alcance de esta teoría es el reconocimiento del trabajo de los afectos (*work affect and emotional labour*), calificado como un trabajo inmaterial en tanto no produce bienes tangibles, ejemplificado en el trabajo de las azafatas y en los servicios de comida que “sonríen a sus clientes”; incluso hace la separación del trabajo de reproducción de la vida y trabajo de reproducción de la fuerza de trabajo, separando dos esferas que en la realidad no lo están. Para la autora, la reproducción de esta última, la capacidad de trabajo es el bien más importante para la acumulación del capital a través de la explotación. Y, por tanto, lo propone como un lugar estratégico de lucha contra el disciplinamiento capitalista y la explotación mediante el trabajo impago (no pagado o no remunerado), y de recomposición de las relaciones entre las mujeres, repensando críticamente la vida cotidiana, es decir, la crianza, las relaciones entre ellas y con los hombres y la sexualidad en general.

La primera crítica le acerca a la propuesta de Dörre, la segunda es propia de los cuestionamientos posestructuralistas fijados en las relaciones de poder, tal como se observa en las siguientes autoras.

*1.2.1.3. Perspectiva postestructuralista*

Uno de los referentes de estas interpretaciones son las construidas por el colectivo Precarias a la Deriva (2004) que cuestionan los acercamientos tradicionales a la cuestión de la precariedad y al trabajo. Se trata de una reflexión conjunta sobre la precariedad de la existencia emprendida por un conjunto de mujeres en medio de la huelga general del 20 de junio de 2002 en España. En primer lugar, señalan que la precariedad y la precarización como proceso están vinculadas a las nuevas formas de empleo, la deslocalización de los tiempos y los espacios de trabajo, la intensificación del proceso de producción, la incorporación de cualidades inherentes a la fuerza de trabajo, difícilmente retribuíbles, estimables o asimilables en términos de cualificación y por consiguiente, un valor de mercado; el recorte de los salarios y la pérdida de los derechos que han caracterizado tradicionalmente el trabajo “típico” del fordismo y del pacto social keynesiano; la inexistencia del salario (amas de casa); la ausencia de regulación laboral por mínima que esta sea (trabajo doméstico asalariado); la ambigüedad del vínculo entre quienes emplean y quienes son empleadas.

En su libro “A la deriva por los circuitos de la precariedad femenina” (2004), el colectivo aventura una primera, aunque inacabada según reconocen, definición de precariedad que se propone ser tan amplia como para reconocer la multidimensionalidad del fenómeno, pero no tanto como para perder su fuerza explicativa. En ese sentido, cuestionan las definiciones que son pensadas exclusivamente desde el empleo y al margen del problema de quién ocupa qué posición. Así, la precariedad es definida como una condición expresada material y simbólicamente que cuestiona la sostenibilidad de la vida. En sus palabras, se trata de:

Un conjunto de condiciones materiales y simbólicas, que determinan una incertidumbre acerca del acceso sostenido a los recursos esenciales para el pleno desarrollo de la vida de un sujeto. Esta definición permitiría superar las dicotomías público/privado y producción/reproducción y reconocer y dar visibilidad a las interconexiones entre lo social y lo económico que hacen imposible pensar la precariedad desde un punto de vista exclusivamente laboral y salarial. (Precarias a la Deriva, 2004, pp. 27–28)

A partir de esta definición, también proponen ejes que ayuden a interpretar la experiencia de la precariedad: 1) movilidad, 2) territorios fronterizos, 3) corporeidades, 4) relaciones y saberes, 5) lógica de empresa, 6) renta y 7) conflicto.

Por su parte, pero en esa misma línea, Judith Butler (2009) plantea la precariedad como una condición política inducida de vulnerabilidad maximizada en la que las personas quedan expuestas al insulto, la violencia y la exclusión en forma arbitraria por parte del Estado o por otros entes contra los cuales este último no ofrece una protección adecuada. Esto se engarza con su teoría de la performatividad en tanto existen normas como las sexuales y de género que de una u otra forma condicionan qué y quién será o no reconocible; por lo que el análisis de la precariedad debiera tener en cuenta esta diferencia de localización de la “recognoscibilidad”.

A diferencia de las anteriores perspectivas, la filósofa estadounidense propone una mirada sobre la precariedad que trasciende al mundo de trabajo, no solo en su definición, como en el caso de Precarias a la Deriva sino también en sus causas. Más que empleos

precarios, habla de vidas precarias para referirse a “aquellas vidas que no están cualificadas como reconocibles, legibles o dignas de despertar sentimiento” (Butler, 2009, p. 335). Esta definición se caracteriza por poner en una misma rúbrica a las mujeres, las personas *queers*, transexuales, en situación de pobreza y las sin estado. En lo medular, la pregunta radica en el reconocimiento, es decir, en por qué algunas formas de vida sexual son mucho más posibles que otras y por qué parecen darle cuerpo a lo impensable e incluso invivible. Butler se distancia y marca la diferencia con el estructuralismo, incluso con un psicoanálisis estructuralista, puesto que éste negaría la pregunta por el reconocimiento.

Finalmente, cabe decir que la división de enfoques propuesta por Blanco y Julián (2019) es adoptada en esta tesis doctoral en forma ilustrativa, pero nunca exhaustiva. Se utiliza porque permite comprender que la precariedad y el proceso de precarización han sido analizadas desde lo laboral, pero también fuera de las fronteras del empleo e incluso en el trabajo, aun utilizando una visión ampliada, como es el caso de esta investigación. Valoramos la clasificación ya que permite comprender rápidamente elementos que las distinguen: por un lado, la perspectiva institucionalista y regulacionista se centra en la protección social, y la precarización se explica por el proceso de descomposición del Estado, la erosión de las condiciones de empleo y el retroceso de las políticas de seguridad social. Esta visión es compartida por Robert Castel (2004, 2010), Serge Paugam (2000) y Richard Sennet (2000). Luego, la mirada neomarxista se centra en la acumulación del capital, la propiedad y el control sobre el proceso del trabajo. Desde esta segunda posición, el empleo precario se explica por los procesos de cambios globales en los patrones de acumulación del capital, a través de la financiarización, despojo y sobreexplotación del trabajo. Allí nos hemos referido a Klaus Dörre (2009) y Silvia Federici (2010). Y, finalmente, la perspectiva postestructuralista se focaliza en las relaciones de poder para explicar la precarización, en tanto estrategia y régimen de gobierno que redefine las formas de control, dominación y subordinación de poblaciones específicas. Las autorías revisadas son Precarias a la Deriva (2004) y Judith Butler (2009).

Las revisiones señaladas han sido complementadas, tensionadas o contradichas por otros enfoques. Entre ellos, las miradas que ofrecen diferentes referentes de feminismo y los estudios de género, así como, separada o conjuntamente a estos, han aportado los estudios desde el Sur Global.

### 1.2.2. Miradas críticas desde el Sur Global

La incidencia de los estudios de género, transnacionales y desde el Sur Global han permitido ampliar y complejizar el concepto de precariedad laboral, así como la comprensión histórica del fenómeno. En general, existe un aumento de su estudio interdisciplinar e internacional en las ciencias sociales, y se ha extendido a otras áreas como las ciencias de la salud y las artes y humanidades, que han venido a cuestionar las perspectivas eurocéntricas que han dominado el debate hasta los años 90 (Betti, 2018).

En este subapartado se revisan las principales críticas a los enfoques señalados anteriormente, así como los aportes de nuevas perspectivas a la precariedad laboral. A modo de facilitar su comprensión, describimos por separado cada una de las críticas, a sabiendas de que éstas se han retroalimentado mutuamente. De acuerdo con la revisión de la literatura, proponemos que existen, al menos, tres cuestionamientos vertebrales a las propuestas hegemónicas de precariedad en el empleo: la pretensión de universalidad de los

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

supuestos teóricos e históricos y sus recomendaciones en la práctica política, la invisibilización de la informalidad laboral en el Sur y Norte Global y la ceguera interseccional. Revisamos las dos primeras en la siguiente sección y la última en la 1.2.3.

### 1.2.2.1. *La pretensión de universalidad*

La pretensión de universalidad de la precariedad laboral supone considerarlo un fenómeno nuevo y homogéneo dentro del capitalismo neoliberal. César Neffa (2010) valora la propuesta de Robert Castel (1996) porque éste señala que el problema de la precariedad no se encuentra solamente en la periferia de la población económicamente activa de los países capitalistas industrializados, sino que ha avanzado también en todos los países y sobre los sectores que tenían empleos estables.

La precarización cambia las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo asalariado contratado con esa modalidad, porque éste se ha debilitado objetivamente por falta de acceso a la misma protección legal y previsional de la que gozan sus compañeros del colectivo de trabajo, significa una mayor subordinación y dependencia, y en el caso de trabajar para empresarios inescrupulosos lo hace víctima de una mayor explotación, porque aunque su productividad sea similar a la de sus compañeros que hacen la misma tarea, el excedente que se genera entre su productividad y sus remuneraciones es mayor, contribuyendo a un proceso de acumulación que no lo beneficia. (Neffa et al., 2010, p. 22)

Sin embargo, el economista argentino parece obviar que, en su propia región el debilitamiento de la relación salarial solo se ha producido en el pequeño grupo que ha gozado de ella, dado que en territorios como el latinoamericano gran parte de las relaciones laborales han permanecido por fuera del mercado laboral asalariado. Con ello, el desempleo y el subempleo, así como la precarización del trabajo-empleo no serían síntomas de un deterioro de la integración social “que se había construido progresivamente a lo largo del último siglo bajo el impulso de la relación salarial” (Neffa et al., 2010, p.22), sino un *continuum* y una ampliación de formas precarias de trabajo.

Enrique de la Garza ha cuestionado a la corriente regulacionista/institucionalista por su uso fragmentario de teorías sociales, haciendo uso de imágenes impresionistas de casos particulares. Por ejemplo, al referirse a la obra de Richard Sennet (2000), señala que:

Este tipo de textos nunca buscan probar sus hipótesis –por ejemplo, que la fragmentación predomina o que desde el yo hasta el grupo de trabajo y las relaciones personales están fragmentadas-, sino que la forma de argumentación recurre frecuentemente a las imágenes impresionistas, junto a un uso fragmentario de las teorías sociales sacadas de contexto con la misma intención impresionista. En América Latina las propuestas postmodernas o bien del fin del trabajo, impactaron en los estudios laborales hasta el año 2000, en que en algunos de los países más importantes el modelo neoliberal entró en crisis y llegaron al poder fuerzas alternativas al dicho neoliberalismo, apareciendo propensiones más optimistas en los investigadores del Trabajo. (de la Garza, 2017, p. 21)

La teoría regulacionista/institucionalista invisibiliza la existencia de empleos no estándar dentro como fuera del mundo occidental. La norma es el empleo “típico”, es decir, aquel que proporciona un contrato permanente, seguridad social, derechos laborales como la garantía de sindicalización, es decir, la norma social de empleo mencionada previamente; y



la excepción es el empleo “atípico”, esto es, contratos temporales, jornadas parciales, contratos no escritos, entre otras. Esta es la principal premisa que se está deconstruyendo en la actualidad. En ese sentido, la tesis sobre la precarización vía erosión de Estado de Bienestar muestra limitaciones si se considera la larga historia del capitalismo (mercantil, industrial, financiero) (Dörre, 2013). La experiencia de pleno empleo, la alta seguridad social y la organización sindical en democracia estuvo limitado a economías avanzadas y en un tiempo corto y excepcional del capitalismo que coincidió con el fordismo y el auge de políticas keynesianas (Neilson y Rositter, 2008; Ross, 2008). Es decir, se trata de una lectura pertinente, pero para un tiempo y espacio acotados.

Complementariamente, Hernán Cuevas (2015) plantea la ahistoricidad y homogeneidad de la explicación de la teoría regulacionista, argumentando que dichos mecanismos se asocian de manera diferente en cada sociedad. Es vital considerar los contextos - territoriales, socioeconómicos, políticos y culturales – en los que se da la relación entre capital y trabajo. Esta relación es intrínsecamente una relación territorializada, esto es, localizada y globalizada a la vez, y sus respectivas características históricas obligan a mirar esas particularidades que adquiere la precariedad laboral como los mecanismos que la producen.

Por ejemplo, la particular deriva histórica europeo continental que llevó al desarrollo de regímenes de seguridad social, y sus diferencias respecto de las economías liberales de Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica, o de distintas historias nacionales en América Latina, constituye mucho más que un mero telón de fondo para el desarrollo de la precariedad en las economías de Europa continental. La formación que adquiere el precariado, e incluso si ocurre su formación (o no) como clase, y la modalidad que adquiere la precariedad laboral (y su profundidad), está condicionada en parte importante por este contexto complejo, en el que funcionan estos mecanismos. Por ello, es un error considerar estos mecanismos como si produjeran sus efectos de precariedad en un vacío histórico y de manera homogénea. (Cuevas, 2015, p. 5)

Extender esta lectura hacia otros espacios significaría universalizar una forma particular de sujeto laboral – varón, blanco, sindicalizado, capacitado y ciudadano – y la consiguiente invisibilización de categorías marginales de personas entre las que estarían aquellas sin mayor capacitación, mujeres, migrantes, jóvenes, “discapacitadas”, para nombrar solo algunas categorías que no coinciden con la figura dominante de sujeto laboral regular (Úrsula Huws, 2013).

Esta invisibilización es la que se le cuestiona a la polémica proposición que constituye “El Precariado” de Guy Standing (2011, 2014), que ha impulsado la discusión sobre precariedad especialmente entre las autorías neomarxista y poscoloniales. A continuación, revisamos sintéticamente este debate.

Como parte del entramado teórico que supone considerar a la precariedad como un fenómeno nuevo, Standing plantea el nacimiento de una clase social en su obra “El Precariado” (2011). Cuevas (2015) que intenta poner en valor la propuesta del economista británico y su aplicación en América Latina, refiere que en la región el precariado como nueva clase es menos clara en su existencia y definición. Se muestra escéptico sobre la formación del precariado con el retroceso del Estado de Bienestar en el Sur Global puesto que nunca hubo uno robusto.

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

Por su parte, Jan Breman (2013) cuestiona su propuesta como “nueva clase global”. Para ello, argumenta que la obra apenas revisa y ejemplifica la realidad de otros territorios que no sean las economías del Norte Global cuya población se había acostumbrado tras la postguerra que la vida y el trabajo seguirían mejorando, enfrentándose en las últimas décadas, especialmente luego de la crisis financiera de 2008, a un fuerte deterioro de éstas. Por ello, el sociólogo holandés sugiere que “el precariado” sería un concepto espurio (*A bogus concept*), dado que excluye al sector más amplio de la mano de obra mundial, atrapado en condiciones de precariedad mucho peores, que no pueden sumarse a la deriva de la movilidad descendente de Standing, producto de que no pueden hundirse más allá de donde están (Breman, 2013). Por tanto, lo que Standing llama precarización aparece como lo corriente en el Sur Global, como el estado normal del trabajo, y la experiencia de protección y seguridad social como la excepción y casi como un privilegio de clases medias y acomodadas.

Standing es tímido a la hora de poner cifras a su relato, pero no hay duda de dónde se encuentran los paisajes más amplios de la precariedad. Según el Informe Mundial sobre el Empleo de 2013 de la OIT sobre el “empleo vulnerable”, solo el 3% -unos 47 millones, de un total mundial de 1.539 millones- se encuentra en los países desarrollados, incluidos los EE. UU. y la UE, en comparación con 247 millones en el África subsahariana, 405 millones en Asia oriental y 490 millones en el sur de Asia. (Breman, 2013, s/n)

Ronaldo Munck (2017) va más allá al cuestionar al precariado tanto como categoría de análisis sociológico como discurso político. Primero, plantea la escasa rigurosidad analítica y solidez empírica del constructo teórico, puesto que malinterpreta la complejidad de la formación de clase. A su juicio, Standing define al precariado por lo que no es, más que por lo que sí es, es parte de las definiciones residuales que mencionamos en el punto **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** No hay elementos suficientes para configurarse como una nueva clase social o incluso una clase en formación, puesto que no expresa nuevas formas de relacionarse en el capitalismo contemporáneo, ni tampoco se comprende cómo éstas podrían ser fundamentales para la reproducción del sistema social en su conjunto. El sociólogo argentino lo considera apenas un reclamo postmoderno de “somos todos precarios”, un conjunto impresionista de imágenes que engloban al precariado en el mundo. Cuestiona que dicha expresión actúa en el Sur Global “bajo el modelo eurocéntrico clásico de colonización conceptual, aunque sus promotores no se preocupan por esas implicaciones; mientras que en el Norte contribuye poco a los debates en curso relativos a la transformación de la clase obrera en la globalización neoliberal [...], donde en el mejor de los casos, describe una cierta fase de la historia de la clase obrera de la Europa posfordista” (Munck, 2017, p. 24). Acá se observa una crítica similar a la referida más arriba sobre Sennet.

Para el sociólogo argentino, además, el concepto “precariado” no es novedoso en el Sur Global, se trata de un intento más por describir a esa población que no cabe en la definición de proletariado de las teorías liberales y marxistas. Munck (2017) examina el término desde una perspectiva global y su relación con las nociones de marginalidad, informalidad y exclusión social proponiéndolo como parte de esa histórica búsqueda por abarcar esa población “que no parece ajustarse a las nociones liberales de un desarrollo

armonioso ni a las teorías marxistas del capitalismo como generador de un proletariado que devendría en su sepulturero” (Munck, 2017, p. 23).

Como discurso político, Munck (2017) considera que no es globalizable, en tanto, detrás del constructo teórico, hay una demanda porque el trabajo, el empleo y el rol de Estado vuelvan a ser lo que eran. Esta situación es solo posible en Estados que vivieron los beneficios del capitalismo fordista (Neilson y Rossiter, 2008), en aquellos que vivieron un laborismo sin precedentes en la mayoría del mundo. Así, es difícil que permee el discurso de la precariedad en espacios donde el trabajo ha sido sinónimo de trabajo precario.

Laborismo, según Standing, en algunas ocasiones significa sindicatos, pero más a menudo es una forma abreviada del Estado socialdemócrata, el pleno empleo y el aparato corporativo de negociación [...] Un modelo nostálgico de laborismo eurocéntrico impregna el modelo del precariado de Standing y, por lo tanto, no es útil para la mayoría del mundo. (Munck, 2017, p. 40)

Además, como parte de ese discurso político, Munck (2017) advierte del riesgo e incluso irresponsabilidad que es proponer al “precariado” como clase peligrosa para las democracias. El argumento fundamental de Standing radica en que, dada su precariedad, este grupo es altamente susceptible de plegarse a discursos fascistas y racistas. Al respecto Munck responde que la noción de ‘clase peligrosa’ posee una larga historia en la construcción racista del ‘otro’, cuando ser clase trabajadora pobre estaba fuertemente asociada a ser un criminal como en el caso de ideólogos burgueses de París a mediados del siglo XIX. Esta teoría amenaza la posibilidad de construir un discurso político progresista en torno a la precariedad, que gire en torno a la transformación social. Más bien vendría a reforzar la idea de que este precariado emergente es una patología social.

Ni siquiera es apropiado presentar el reclutamiento del ‘precariado’ por la nueva derecha racista como un peligro inminente. En efecto, las formaciones fascistas y racistas emergentes en Europa y otras regiones apelan más a la ‘vieja’ clase trabajadora desplazada por la crisis en curso. (Munck, 2017, p. 24)

En 2014, como respuesta al artículo publicado por Breman (2013), Standing refuta la premisa de que “el precariado es un concepto espurio”. Primero, lo defiende como clase en formación para luego plantear que, pensarlo como si fuera el proletariado, tal como hacen Breman y Munck, es no comprender las diferencias entre ambos. Señala que ambos autores son parte de la izquierda ortodoxa que ha cuestionado fuertemente esta propuesta. Para ello, pone el ejemplo de dos personas que se acercaron para hablarle, en momentos diferentes, de lo identificadas que se sentían con su planteamiento y la esperanza que genera en la gente en precario.

Cada vez más gente comienza a comprender su situación dentro del precariado, reconocimiento que se traducirá en la construcción de una conciencia común de clase y que llegará a ser el motor del cambio. En vez de perder las esperanzas, primar la ineptitud o el desconcierto, los sentimientos pueden pronto mover los mecanismos necesarios para pasar de la pasividad a la resistencia de un movimiento activo. (Standing, 2014, p. 8)

Standing reitera que el precariado es una clase social porque porta características que le definen como tal. Primero, tiene diferentes relaciones de producción o relaciones de trabajo. Lo que argumenta con tres ideas. Estas relaciones de producción se basan en la

precarización, es decir, en la pérdida de control sobre el propio tiempo y sobre el desarrollo y uso de capacidades propias, muy por el contrario de la proletarización que trata de la adaptación a un salario y un empleo estable. Además, el precariado tiene un nivel de educación y formación superior a la labor que desempeña, lo que propone como una característica históricamente exclusiva, ya que sucedía lo contrario con el proletariado que, en el mejor de los casos aprendía un oficio a edad temprana y tenía expectativas de ascenso bajas. Sumado a ello, el precariado tiene una escasa continuidad laboral e incluso en algunos casos no tienen identidad profesional, en muchos casos desarrollan trabajos por debajo de sus habilidades profesionales. Finalmente, esta clase en formación emplea muchos más recursos en trabajo no remunerado de lo que jamás hizo el proletariado, se trata de trabajo para encontrar trabajo.

Una segunda característica es que el precariado tiene relaciones de distribución específicas. Por un lado, si bien comparte las fuentes de ingresos con otros grupos, el salario, no recibe los beneficios no salariales de empresa “que normalmente han recibido los asalariados y el proletariado, y no recibe beneficios regulados por las leyes del estado” (Standing, 2014, p. 9). Y por otro, tampoco es parte del sector informal ya que depende de su salario.

Finalmente, el economista británico señala que existen especificidades en las relaciones laborales que establece el precariado con el aparato estatal. Para ello, argumenta que tienen menos derechos de toda índole, y más débiles que otros grupos del orden jerárquico del promedio de ingresos. “El precariado es la primera clase social de masas en la historia que ha ido perdiendo sistemáticamente los derechos conquistados por los ciudadanos” (Standing, 2014, p. 9).

Para Standing, el debate planteado por Breman (2013) es erróneo y anquilosado en la teoría de Gøsta Esping Andersen. Este último plantea que la flexibilidad de la búsqueda de empleo ha generado crecimiento del desempleo, pero Standing señala que a nivel global esto es falso. En realidad, sucede todo lo contrario, y es que “el dilema no es que el desempleo aumente, sino casi lo contrario, el ‘menor crecimiento de los empleos’ –la extensión de los empleos de baja productividad con bajos salarios y casi sin beneficios salariales–” (Standing, 2014, p. 10). Refiriendo la experiencia de países asiáticos, agrega que el aumento de las medidas de flexibilidad del mercado laboral coincide con la mayor expansión de empleos en la historia de la humanidad, se trata de la emergencia de un proceso global de trabajo, contrario a los regímenes laborales nacionales de Breman.

La preferencia intelectual de Breman por los ‘sistemas nacionales de trabajo’ es reminiscencia de los ‘Regímenes del Estado del Bienestar’ propuestos por Gøsta Esping-Andersen en su famoso libro de 1990, los cuales evolucionaron hacia [modelos] híbridos, confundiendo a generaciones de estudiantes, encargados de clasificar los países y produciendo miles de artículos que no llevaban a ninguna parte. Tan pronto como un país era catalogado dentro de un régimen determinado, eran introducidas reformas estructurales que lo cambiaban. Ejemplo de ello es la Suecia actual, con alrededor de un cuarto de los jóvenes desempleados y con una desigualdad creciente a ritmos superiores a los de cualquier otro país de la OCDE, es un país completamente diferente del que fuera en los años ochenta. (Standing, 2014, p. 11)

Para Standing, la tendencia de flexibilización de las prácticas y los mercados laborales que vio en su investigación en países asiáticos corrobora que es una tendencia global y que sus consecuencias se reflejan en la fragmentación del sistema de clase<sup>7</sup>. De allí que no acepte la crítica de Breman y Munck sobre la britanización o basado en países del norte atlántico de su análisis.

Sumado a ello, considera que Breman se equivoca al encasillar en un mismo grupo, la clase obrera, a personas muy diversas. Afirma que es una ficción pretender la unidad material y la convergencia de intereses comunes entre quienes efectivamente no los tienen. Ejemplifica con el caso del gerente de una empresa y el limpiador subcontratado. Si bien ambos venden su trabajo, no enfrentan las mismas circunstancias y la conciencia que surge de las mismas. La posición de clase sirve para comprender aquello, no para enfrentar a los unos con los otros como reclama a Breman. En ese sentido, la confusión identitaria no va en dirección a cuestionar a quienes se definen como clase obrera por tener empleos precarios, sino referido a aquellas personas con carreras universitarias que no se identifican con el proletariado, pero tampoco tienen propiedades ni salario, como para definirse como clase media.

Con ello, Standing (2014) describe en profundidad la composición del precariado en tanto clase en formación. Se trata de tres grupos: los atávicos, los nostálgicos y los progresivos. Los atávicos refieren a aquellos que se quedan fuera de las comunidades proletarias, cuyos padres tradicionalmente tenían trabajos manuales. Este grupo está alienado, anómico, ansioso y enfadado porque no puede reproducir el pasado, con tendencia a escuchar los discursos políticos populistas que culpan a la inmigración y a los 'crámulas' de su situación. Le siguen los nostálgicos que corresponden a los ciudadanos de segunda clásicos, siendo migrantes o minorías étnicas, incapaces de recuperar la vida perdida, sin un presente. Están demasiado alienados, anómicos, ansiosos y enfadados, pero, tienden a mantener un perfil político bajo, con ocasionales revueltas cuando sienten que su espacio de libertad está siendo usurpado. Finalmente, se encuentran los progresivos, es decir, los que tienen mayor potencial de progreso como grupo, consiste en personas altamente calificadas, que consideran que se les niega un futuro, una posibilidad de construir una vida y una carrera profesional, que se rompe la promesa de progreso individual basada en la educación. Experimentan una sensación de privación relativa o frustración de estatus. Lo que se está convirtiendo en una importante fuente de estrés.

Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto de Políticas Económicas (*Economic Policy Institute*), en EEUU en 2012 el 46 por 100 de los puestos con bajos salarios eran ocupados por personas con educación universitaria, mientras que en 1968 era el 17 por 100, además el salario medio en esos trabajos ha bajado en términos reales. Más de las tres cuartas partes de los empleados en los puestos peor pagados tienen, al menos, el bachillerato. (Standing, 2014, p. 14)

Breman (2013) cuestiona la posibilidad de que se unan en el tiempo como clase única.

Una evaluación del precariado, por tanto, debe centrarse en su única y novedosa afirmación: que "el precariado" es una nueva clase global. Sin embargo, la idea de que los trabajadores con contratos temporales y a tiempo parcial se convertirán en una clase única -con intereses

---

<sup>7</sup> Esta tesis es posible de encontrar en sus obras: *Global Labour Flexibility* (1999), *Work after Globalization* (2009) y *El Precariado* (2011).

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

radicalmente distintos a los de los trabajadores a tiempo completo o sindicalizados- es tan evidentemente insostenible que a veces el propio Standing apenas parece tomársela en serio. (Breman, 2013, s/n)

Standing insiste en que sí, argumentando que “una misma necesidad no requiere una misma visión de las cosas”. En el futuro, el desafío es convertirse en una clase en sí para que el precariado pueda abolirse como clase. Así, más que luchar por “siete formas de seguridad laboral” planteada en los 80’ en la que se basaban las agendas de sindicalización y de partidos laboristas del siglo XX y la tradición socialdemócrata, hoy se debe luchar por el salario universal o lo que se conoce como Renta Básica Universal (RBU) y el empoderamiento de la acción colectiva, estas son las dos formas de seguridad más relevantes en la Era de la Transformación Global. Se trata de fortalecer la capacidad negociadora de individuos frente al capital y al Estado. Y para ello, los sindicatos serían importantes, pero también considera que “nuevas formas de asociación colectiva son necesarias para dar voz al precariado en todos los foros relevantes, dentro y fuera de los lugares de trabajo y por encima de todo en la confrontación con el Estado” (Standing, 2014, p. 15). Y es que, para él, el precariado es una clase social peligrosa en tanto cuestiona las ideologías políticas dominantes y tiene un potencial transformador, y aspira, a diferencia del proletariado, a conseguir un conjunto de actividades laborales mediante la construcción de la libertad ocupacional, y no a encontrar un trabajo asalariado a tiempo completo y proyección de futuro.

En este punto, como en los siguientes, cuestionamos la teoría de Guy Standing, pero no le quitamos valor a su obra “*The Precariat*”. Compartimos con Cuevas (2015) que es una pieza fundamental para discutir y delinear la emergente agenda de investigación sobre la precariedad laboral en América Latina, y probablemente en todo el Sur Global.

### 1.2.2.2. *La invisibilización de la informalidad*

La lectura sobre la precariedad laboral en el Sur Global dominada por el *mainstream* ha impedido mirar categorías sociales y procesos de larga data (Cuevas 2015). En este punto, se plantea que la aparición de la informalidad en el análisis del mercado del trabajo ha permitido dar cuenta de que gran parte de la masa trabajadora en regiones de América Latina, India o África se encuentra allí. Si bien la informalidad es una categoría que se ha desarrollado desde los 70’, esta había sido ignorada en los estudios sobre los avances de la precariedad, permitiendo sostener la hipótesis de que era un fenómeno de reciente aparición tras los 30 años gloriosos en Europa y Estados Unidos. En la actualidad, sin embargo, cada vez son más las investigaciones que sitúan su aparición, al igual que la de la precariedad, desde que existe la relación salarial en diversas sociedades del Sur y Norte Global. Este subapartado versa sobre esta visibilización.

Los enfoques hegemónicos sobre la precariedad han excluido a la población con empleos informales, ya sea en el sector formal o informal, y quienes la han contemplado o la han observado como un conglomerado homogéneo. Jan Breman (2013) analiza críticamente la ausencia de la informalidad en las estimaciones de Standing (2011) cuando

describe la composición del precariado. Primero, refiere que ésta es diversa, no solo está compuesta por personas en edad adulta, trasciende a la infancia<sup>8</sup>, adolescencia y la vejez.

[...] la pequeña ventana a través de la cual ve la cuestión. En la India, más del 90% de los 500 millones de trabajadores deben buscar su sustento en la economía informal. Aquí, como en gran parte del Sur global, la fuerza de trabajo se exprime no sólo de los hombres y las mujeres, sino también de los niños y los ancianos, ya que se requiere la contribución intermitente de todo el hogar para sobrevivir. Se trata de un enorme ejército de reserva, sometido tanto al sobre empleo como al subempleo. De hecho, los propios términos “trabajo”, “trabajador” y “mano de obra”<sup>9</sup> tienen diferentes significados en estos vastos sectores informales (Breman, 2013, s/n).

A juicio de Breman, la informalidad es multclasista, estructurada por diferentes niveles de explotación. Las personas que la componen están estratificadas, y todas sufren sujeción al capital, aunque ésta se presenta de diversas formas, así como su afrontamiento y resistencia. En esa línea, aunque Breman considera discutible la definición del precariado, sí se muestra de acuerdo con Standing sobre una mano de obra compuesta.

Otra idea relevante es que los estudios sobre y desde el Sur Global y su relación con las economías industrializadas han puesto en debate la informalización de las relaciones laborales. La visión eurocéntrica (o del Atlántico Norte) que se centra en la historia de los antiguos territorios metropolitanos, plantearía una dicotomía entre las economías formales e informales. Sin embargo, Munck (2017) afirma que la trayectoria del capitalismo global muestra una “histórica, permanente y dependiente relación entre la informalidad y la formalidad en el empleo. Lejos de ser dos polos, se trataría de un *continuum*”, basado en considerables sinergias y áreas grises superpuestas. Desde el enfoque poscolonial, esto daría paso a una radical heterogeneidad global en las relaciones capital-trabajo (Munck, 2017), que no enfatizaría ni la singularidad del Sur ni el excepcionalismo del Norte, sino que el desarrollo global es desigual pero combinado. Es que el capitalismo está cada vez más infundido por la heterogeneidad, es decir, “por la existencia contemporánea y estructural de una ‘nueva economía’ y explotaciones, corporatización del capital y acumulación de formas ‘primitivas’, procesos de financiarización y trabajo forzado” (Sandro Mezzadra, 2012, p. 166, citado en Munck, 2017, p. 24)

En ese mismo sentido, Breman (2013) cuestiona la escasa importancia que Standing le da a las consecuencias negativas de la flexibilidad laboral en la informalización del empleo. A su juicio, esta ha permitido no solo reducir costos a través del abaratamiento del precio de la mano de obra, sino debilitar enormemente su capacidad de acción colectiva. Considera que los efectos negativos de dicha informalización en el tejido social son siempre responsabilidad del capital, pero que nunca paga el precio por ello, y que no se sanarán con un cosmético y nuevo fraccionamiento de la clase trabajadora, apelando a la división de clases de Standing. Cuevas (2015) pone el ejemplo de América Latina, argumentando que su larga historia de formas de desprotección laboral y trabajo informal han facilitado “la introducción de regímenes actuales de trabajo precario, como son las variadas formas de trabajo eventual (temporal, por obra o faena, etc.), trabajo por tiempo parcial, subcontrato, o incluso formas de teletrabajo” (Cuevas, 2015, p. 6). Las causas las encuentra no solo en la

---

<sup>8</sup> Aunque hoy no se habla de trabajo infantil sino de explotación comercial infantil.

<sup>9</sup> Traducción de los conceptos: *work, worker and workforce*.

respuesta empresarial a la competencia global de precios, sino como parte de una estrategia de desarrollo de las elites dirigentes como actores secundarios sometidos a organismos internacionales. “Así, siguiendo los consejos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, varios países del Sur Global han incorporado en sus leyes laborales esquemas de contratación que facilitan la precariedad laboral, y en sus instituciones económicas la desregulación del capital” (Lee y Kofman, 2012, citado en Cuevas, 2015, p. 10).

La visibilización de la heterogeneidad ha permitido observar una variedad de regímenes de trabajo informal/precario. En ese sentido, Munck (2017) invita a preguntarse por la falsa homogeneidad en el empleo atípico, sugiriendo que no necesariamente es negativo. Para Breman (2013) la lección política que hay que extraer de esto “no es clasificar las distintas fracciones de la mano de obra en una secuencia de mayor a menor vulnerabilidad, como haría Standing, sino desarrollar estrategias que subrayen sus puntos en común: formar alianzas entre los sectores organizados e informales, no enfrentarlos entre sí” (Breman, 2013, s/n).

Aun considerando lo dicho, y tal como planteamos en el punto **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, la informalidad es insuficiente para explicar la situación actual del mundo del trabajo, pero es fundamental para dar cuenta de la heterogeneidad de los mercados de trabajo y las inequidades sociales que crónicamente se han incubado en el Sur Global. Este concepto no abarca todo lo que representa hoy la precariedad laboral (Cuevas, 2015), ejemplo de ello es que la formalización no ha significado mayor seguridad y estabilidad como en el sector agrícola (Caro, 2012) y portuario chileno (MINTRAB, 2019) o en el sector privado de cuidado y trabajo doméstico australiano (Aletraris, 2010).

Esta localización dentro de un fenómeno más amplio como es la precariedad, no le quita el peso teórico y político a la informalidad. Tayyab Mahmud (2015) plantea que la informalidad nació con el capitalismo y le acompañará en tanto exista. Según el cientista político pakistaní-estadounidense, en la actualidad, el sector informal representa dos quintas partes de la población económicamente activa del Sur Global, un estrato económico que crece más que cualquier otra clase social, que se asimila a la población de barrios marginales, pero no es idéntica a ella. Agrega que la zona de las economías informales es de por sí una zona de inestabilidad, vulnerabilidad e inseguridad, el caldo de cultivo de la existencia precaria. De hecho, propone la existencia del hiper-precariado, una reserva de mano de obra de inmigrantes sin documentación que es amplia, flexible, hiper controlada e hiper explotada. En virtud de ello, y al igual que Standing (2011), el cientista político propone revisar la tradicional división de clases sociales, pero cambiando el enfoque hacia uno de corte poscolonial como Munck (2017). El centro ya no estaría en la relación salarial, sino en la desposesión de los medios de producción para cada persona y su dependencia para la subsistencia y la reproducción de las economías en los márgenes de la legalidad y el trabajo asalariado informal. Al enlazar dicha propuesta con la de Cuevas (2015), observamos el doble desafío en la investigación de avanzar hacia características generales de la precariedad laboral y, a su vez, salvaguardar las singularidades territoriales que expresan la flexibilidad del trabajo, la inseguridad social y la globalización. Esas particularidades pueden estar influidas, por ejemplo, por realidades institucionales o fuerzas sociales y económicas que regulan o interceden en dichos procesos.



De acuerdo con ello, la precariedad y la informalidad son comprendidas como características históricas y estructurales inevitables del capitalismo. Hoy, en su fase neoliberal, lo que ha ocurrido es la expansión y profundización global de la precariedad y la informalidad laboral (Mahmud, 2015), debido al crecimiento exponencial de los mercados. Como se ha dicho, esta realidad no es nueva para el Sur Global, por eso los cuestionamientos a la promoción y el regreso al Trabajo Decente, en tanto “nunca ha sido la norma en el mundo poscolonial; más bien la superexplotación, la acumulación por desposesión y la ‘acumulación originaria permanente’ han prevalecido” (Munck, 2017, p. 24). Esto es parte de lo que Munck considera destacable de la propuesta de Standing: los procesos a los cuales hace referencia la precariedad. No obstante, para Mahmud (2015) el concepto “precariado” está agotado y la precariedad es una condición más específica de lo que usualmente implica, ya que es parte de un amplio proceso de desposesión y generación de nuevas poblaciones excedentes.

La precariedad es el resultado no sólo de las inseguridades de los mercados laborales, sino también de la captura y colonización por parte del capital de la vida dentro y fuera del lugar de trabajo. La mercantilización, la lógica principal del capitalismo, engendra inevitablemente destrucción, perturbación, dislocación, inseguridad, vulnerabilidad, susceptibilidad a las lesiones y explotación. (2015, p.3)

Según Cuevas (2015) siguiendo al filósofo sudafricano Edward Webster (2005), la precariedad laboral es una característica constante del desarrollo desigual y combinado del capitalismo y afecta a una buena parte de las categorías laborales del heterogéneo mercado laboral. Mahmud (2015) es más enfático al decir que para las clases trabajadoras la existencia precaria es la norma y no la excepción, es algo natural y duradero.

Para las clases no propietarias de capital, la existencia precaria, tanto como condición de trabajo como experiencia ontológica, es el resultado natural y duradero. La precariedad, al igual que el capitalismo, se despliega en diferentes registros espaciales, temporales y encarnados de forma diferenciada. En consecuencia, el alcance y el *quantum* de la precariedad engendrada por el capitalismo varía en el espacio y el tiempo. Esta diferencia y variación son el resultado de los diferentes niveles de mercantilización, explotación y colonización de la vida por el capital. (2015, p.3)

Finalmente, frente a la invitación de revisar el concepto de clase trabajadora en la época del capitalismo neoliberal, Munck (2017) propone una dinámica general de deconstrucción y reconstrucción del concepto de clase trabajadora a escala global, basada en una dialéctica Marx-Polanyi, dado que ninguna de las dos perspectivas es suficiente por sí misma, pero su interrelación y entretrejo permiten desentrañar algunos de los procesos contemporáneos que afectan al trabajo. Cuevas (2015) también es cercano a esta propuesta.

Para ello, la perspectiva de Marx sobre la proletarización basada en la separación de los trabajadores de sus medios de producción se complementa con el hincapié de Karl Polanyi en la mercantilización del trabajo, la tierra y el dinero. Esto permite una comprensión más matizada de cómo la globalización neoliberal ha sometido a los trabajadores del mundo a través de los mecanismos clásicos de acumulación de capital y también mediante la ‘acumulación por desposesión’, que equivale a una moderna y permanente versión de la extensión que hace Rosa Luxemburgo de la teoría de Marx respecto a la acumulación originaria (Harvey, 2010). Existen límites claros para la acumulación por desposesión y la competencia hasta el final o la Sudáfrica

del *apartheid* a escala global no sería sustentable (Arrighi, Aschoff y Scully, 2010). (Munck, 2017, p.34)

### 1.2.3. De la perspectiva de género a la aproximación interseccional

La conceptualización de la actividad conocida como trabajo fue bastante limitada hasta mediados de siglo XX. Su asimilación exclusiva a actividades masculinas dejaba fuera las desarrolladas históricamente por las mujeres, es decir, las realizadas por la mitad de población. Así también, solo consideraba las labores asalariadas, excluyendo formas distintas a las mercantiles. La conceptualización clásica olvidaba que en la historia de humanidad han existido y existen diversas formas de trabajo, bajo diferentes marcos sociales, niveles tecnológicos, realizadas por diferentes integrantes del hogar en diversos espacios, con diferentes niveles de formalidad y con o sin retribución monetaria o de otra índole (Carrasco, 2009).

Las “rupturas conceptuales” en torno al trabajo (Carrasco, Borderías, Alemany, 1994) han enriquecido su comprensión no sólo en el Norte Global. Si en el caso de los países que lograron la industrialización, el concepto de trabajo fue secuestrado por la ideología productivista, estableciéndose una identificación entre trabajo y empleo (o autoempleo), también sucede lo mismo en el Sur Global. Sin duda, el cuestionamiento a esta visión reducida del trabajo, así como los aportes para una comprensión amplia y multidimensional del mismo, han sido producto de diferentes disciplinas y enfoques epistemológicos. Ejemplo de ello son los aportes de los estudios decoloniales y los realizados en clave de género.

Desde la primera perspectiva, se ha desarrollado una vasta crítica a la visión mercantilizada del trabajo<sup>10</sup>, argumentando que, desde esa mirada, no se reconoce ni se pueden proyectar otras formas de trabajo. Propuestas como las de Trabajo Digno y Trabajo Auténtico dan cuenta de un quiebre epistemológico del análisis sobre el trabajo y demuestran que al menos en América Latina existen experiencias que han traspasado las barreras del capitalismo, e incluso han cuestionado los preceptos del Trabajo Decente de la OIT<sup>11</sup> como horizonte normativo de las sociedades en busca del *Buen Vivir*, argumentando que dicha propuesta no se sale de los márgenes del capitalismo, una visión asalariada y mercantilizada de trabajo. Desde los enfoques de género, se ha generado o revisado temas que han permitido el desarrollo de nuevos cuerpos teóricos y metodológicos para comprender la experiencia laboral de las mujeres. Entre ellos, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados, las características de la participación y discriminación laboral de las mujeres, los regímenes de género, las políticas públicas y sus efectos diferenciados por sexo, los problemas de género y desarrollo, y la invisibilidad de las mujeres en la historia, la economía y la política, entre otros.

---

<sup>10</sup> Crítica similar desde autoras europeas en: A. Bosch, C. Carrasco y E. Grau, «Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo», en Enric Tello, La historia cuenta, El Viejo Topo, Barcelona, 2005, pp. 321-346. Se cuestiona la monetarización del trabajo.

<sup>11</sup> Estas ideas han sido desarrolladas por Rodrigo Pascual, Luciana Ghiotto, John Holloway, a propósito de las experiencias de los piqueteros, el Ejército Zapatista, entre otros.

### 1.2.3.1. La División Sexual de Trabajo

En la tarea de visibilizar el trabajo de las mujeres en las sociedades occidentales, ha sido clave la aparición de un elemento teórico: la *División Sexual del Trabajo* (en adelante DST). Este concepto ha dado cuenta de un proceso de construcción y enfatización ideológica de las diferencias funcionales y biológicas que justifican la segregación sexuada de la esfera pública y la privada, es decir, de la organización de la sociedad (Nash, 2000 y Scott, 2000) con roles, espacios y tiempos definidos para hombres y mujeres, e instituciones que la refuerzan como la familia, el Estado y el mercado (Lerner, 1990). Así, la DST se concreta – al menos discursivamente<sup>12</sup>– en la masculinización del trabajo productivo, con alta valoración social y económica, y la feminización del trabajo reproductivo, no remunerado, invisibilizado y con poco valor social. Un trabajo, este último, que, aunque presenta una importante diversidad en función de la clase social, la raza/etnia o la cultura, además de distintas intensidades a lo largo de la trayectoria de vida, se caracteriza en todos los casos por el protagonismo femenino en la disponibilidad para proporcionar bienestar cotidiano y facilitar la participación laboral del resto de integrantes del hogar-familia, a menudo en detrimento de la suya propia.

En el escenario actual tanto europeo como latinoamericano, algunas investigaciones han señalado que la rigidez de la DST está parcialmente languidecida. Se observa un incremento de la presencia femenina en el mercado laboral, especialmente intensiva en el grupo de mujeres de menores ingresos económicos, pero no ha sucedido lo mismo con el colectivo masculino en relación con su participación en el trabajo doméstico y de cuidados<sup>13</sup>. Hoy, más que una relativa superación de la DST se trata de una recomposición de sus pautas (Carrasquer, 2013; Nuño, 2010), en línea con lo advertido por Crompton (1999). Esta visión se sustenta en la desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados –especialmente de este último– que se ha mantenido y decantado en una mayor carga total de trabajo para las mujeres, lo cual queda bien expresado en el concepto de *doble presencia* (Balbo, 1994) que sopesa no sólo la carga física, sino también mental del trabajo femenino, se trata de una preocupación/ocupación simultánea de tareas productivas y reproductivas.

En el plano de los análisis del trabajo y del empleo, los tiempos, así como los espacios, son clara expresión de que los trabajos de las mujeres son muy diferentes a los que realizan los hombres. Las típicas jornadas de trabajo como reflejo de los primeros, y la perfecta separación de la vida pública y privada como ejemplo de los segundos, son elementos de análisis del estudio del empleo que no sirven para comprender la experiencia laboral de las mujeres. Se plantea, así, la necesidad de estudiar al trabajo considerando la interdependencia que existe entre la esfera productiva y la reproductiva, considerando sus autonomías relativas (Humphries & Rubery, 1984), pero teniendo claro que sin el trabajo que implica la reproducción de la vida, es decir la reproducción de la fuerza de trabajo, sería

---

<sup>12</sup> Discursivamente existía una estricta separación de esferas de reproducción y de la producción mercantil, pero la realidad decía otra cosa. Las sociedades occidentales han mantenido una doble moral sobre la segregación de los espacios público y privado. Si bien a las mujeres de clase alta y clase media se les prohibía el acceso al mercado del trabajo, a las de clase baja se les permitía desempeñar “trabajos de mujeres”, es decir, aquellas actividades que proyectaban su rol en la familia (Nuño Gómez, 2010; Carrasco, y otros, 2003; Salazar & Pinto, 2002).

<sup>13</sup> Un tercer elemento que marca diferencias en el uso del tiempo y los espacios de hombres y mujeres: el ocio o tiempo de libre disposición.

imposible el desarrollo del trabajo productivo (Lyon & Glucksmann, 2008). Un empeño que la propia Glucksmann plasmará en su concepto de organización social del trabajo total (1995).

Estos planteamientos han permitido el desarrollo de explicaciones alternativas a las usuales en los análisis del mercado laboral a la hora de explicar por qué las mujeres suelen ocupar puestos peores a los hombres en el mercado laboral, sí como sus desiguales recorridos y reconocimientos profesionales. La literatura en este campo es ingente y, en parte, constituye el trasfondo de algunos de los aportes mencionados en los apartados precedentes. Lo que se quiere destacar a continuación son dos ideas clave para comprender las dinámicas sexuadas de la precariedad que se desprenden de esa visión holística del trabajo: la segregación ocupacional, incluida la gestión sexuada de la mano de obra, y la heterogeneidad en las mujeres que introduce la articulación entre capitalismo y patriarcado (o producción y reproducción). Dimensiones que, como se verá después, se incardinarán en los debates sobre otras formas de desigualdad y de “propensión” a la precariedad, desde una perspectiva interseccional.

Así como no hay una mujer, no hay una trabajadora. La experiencia del trabajo femenino es la diversa, atravesadas por la cultura, el ciclo de vida, la posición en la estructura socioeconómica, la educación y las oportunidades laborales.

Aún es común escuchar la frase “ahora las mujeres trabajan”, refiriéndose con sorpresa a la creciente inserción laboral femenina en el mercado del trabajo<sup>14</sup>. En este asombro se encuentra implícita la concepción del trabajo como sinónimo de empleo, cuestión que como ya se mencionó más arriba, deja fuera las actividades que las mujeres históricamente han desarrollado antes de su paulatina entrada al “mercado del trabajo”. Desde Maruani, “la feminización del mercado es real, pero inacabada, incompleta, puesto que ha tenido lugar bajo el sello de la desigualdad y la precariedad” (2000, p. 15). Así como la DST no ha disminuido, sino que se ha movilizó a otros escenarios, las fronteras de la desigualdad se mantienen, pero desplazan dentro de mercado del trabajo.

Desde las teorías neoclásicas, la distribución por sexo en el mercado laboral se plantea bajo el prisma de la elección racional y del concepto de preferencia. La teoría del capital humano señala que los mercados de trabajo son eficientes, así como que los empleadores y los empleados son racionales. Los trabajadores toman sus decisiones en función de sus dotaciones personales (estudios, experiencia, entre otros), sus circunstancias condicionantes (cuidado de personas) y sus preferencias. Asimismo, las empresas tratan de maximizar sus beneficios, incrementando la productividad y reduciendo costes, y remuneran a los trabajadores con el producto marginal de su trabajo. Esta teoría expone que las diferencias en capital humano y la experiencia laboral de hombres y mujeres podría explicar la segregación ocupacional por género, sin embargo, es sabido que las mujeres han aumentado sus años de formación, en muchos casos superando a los hombres, pero persisten las desigualdades entre ambos aplicados tanto a la oferta como a la demanda de trabajo. En cuanto a la idea de preferencia, del lado de la oferta, es común investigar las

---

<sup>14</sup> Esta inserción no ha estado exenta de dificultades, pues el mercado del trabajo mantiene lógicas de tiempo y espacio masculinas. Se puede profundizar sobre los usos diferenciados del tiempo entre hombres y mujeres en el escenario laboral actual, en Carrasco y otros (2003) y Nuño (2010).

razones por las cuales mujeres y hombres “prefieren” determinadas profesiones y trabajos. Del lado de la demanda, se suele indagar sobre las *preferencias* de empresas para contratar hombres o mujeres para determinada ocupación y la distribución de oportunidades de ascenso y otras condiciones de trabajo (Anker, 1997). La alusión a las preferencias en estas teorías no es casual. Responde a teorías derivadas de economía clásica, donde tal como se describía, el *homo economicus* actúa según sus preferencias o intereses, movido por el egoísmo, la búsqueda de placer o de no dolor. Sin embargo, es sabido que las preferencias están condicionadas por la clase social y el género, la cultura, a través de valores y estereotipos, y la economía, movida por una lógica central en el mercado. En clave de género, la aportación de Catherine Hakim (1996) sobre el papel que juegan la división sexual del trabajo y el constructo social y cultural que la acompaña, supondrá un avance en la capacidad explicativa de estas teorías con respecto al por qué las mujeres “eligen” entre trabajo doméstico (orientación hacia la familia) y empleo (orientación hacia la carrera profesional) o, en la mayor parte de casos, una combinación de ambos (*ambivalencia*) que, a la postre, las situará en una posición de desventaja en el mercado laboral. En este sentido, Hakim pone de relieve la heterogeneidad femenina y cómo la orientación hacia la actividad laboral por parte de las mujeres no se explica sin comprender qué significado tiene el trabajo doméstico y de cuidados para ellas, pero no cuestiona ni las relaciones de género y sus posibles cambios, ni el impacto del origen social en la conformación de oportunidades (y preferencias), ni el papel de las políticas empresariales u otras, como las familiares o de cuidados, en la configuración de las preferencias femeninas (o masculinas) hacia el trabajo y el empleo (Carrasquer, 2002; Moreno, 2015; Mathieu, 2021),

Por su parte, las teorías del mercado laboral dual y de la segmentación del mercado de trabajo aparecen en los años 60 como alternativa al modelo de mercado de trabajo neoclásico en la explicación de las diferencias salariales y la segregación ocupacional. Los autores institucionalistas afirman que la segregación ocupacional y su resultante, las diferencias salariales entre hombres y mujeres, reflejan aspectos no competitivos del mercado laboral: no se deben a diferencias de productividad, sino a la existencia de un *mercado dual y segmentado* (Castaño, 1999). Según los teóricos del mercado dual como Piore (1983), éste se encuentra segmentado en un mercado primario de empleos estables, bien pagados y con amplias posibilidades de promoción profesional, que se subdivide a su vez en dos estratos: un mercado primario superior que abarca a personas con cargos profesionales, directivos y técnicos de alto nivel, que presentan altas tasas de rotación como consecuencia de sus elevadas posibilidades de promoción profesional, y otro mercado denominado primario inferior para el resto de los empleados estables, bien pagados, con escasa rotación y normas claras de promoción profesional. Por otro lado, existe un mercado secundario de empleos inestables, mal pagados y con escasas posibilidades de promoción.

La existencia de esta estructura dual del mercado laboral (primario y secundario) que se diferencia en cuanto a condiciones de trabajo, niveles salariales, niveles de promoción y estabilidad en el empleo, determina, para los teóricos de este modelo, que las mujeres tiendan a ser excluidas del segmento primario del mercado de trabajo (el que disfruta de formación específica, salarios altos, promoción y carrera profesional) y concentradas en el secundario (empleos descualificados, inestables, mal pagados). Esto porque su posición en la familia les obliga a interrumpir su carrera laboral y a poseer menos cualificación y menos capital humano que los hombres, hace que se adecuen a la descripción

de (y a su uso como) mano de obra secundaria. Esta situación justificaría al menos en parte sus características laborales y salariales. De esta manera, la segregación ocupacional y las diferencias salariales entre hombres y mujeres estarían determinadas por aspectos no competitivos del mercado (Brunet & Alarcón, 2005).

Si bien esta perspectiva ha sido mejor recibida que las anteriores por los estudios feministas, ya que tiene un mayor poder explicativo que la teoría neoclásica del trabajo, se le cuestiona la supuesta neutralidad sexual de sus presupuestos. Autoras feministas (Beechey, 1994; Carrasco, 1999) no comparten la idea de que las mujeres se concentren en el mercado secundario por su baja cualificación, alta rotación en el empleo o poca formación, ya que algunas profesiones típicamente femeninas (enfermera, maestra) se caracterizan exactamente por lo contrario y son mano de obra preferida en estas ocupaciones por reunir cualidades típicamente femeninas. Interpretan la segmentación y la existencia del mercado secundario como resultado de una estrategia activa de organización de los procesos de trabajo en peores condiciones cuando son ocupados mayoritariamente por mujeres, como un sistema de segregación por género conscientemente pretendido.

En esta línea, las teorías feministas y/o sociosexuales, hacen un análisis que complejiza y amplía el análisis de las teorías anteriores. El peso de la división sexual del trabajo y de los imaginarios sociales en torno a la masculinidad y la femineidad atraviesan el trabajo de hombres y mujeres, su participación en el mercado laboral y su trayectoria profesional. No se trata tanto de “preferencias” individuales sino de factores estructurales que inciden en el mercado laboral. Estas teorías contribuyen a entender fenómenos que ponen cortapisas o detienen los avances en términos de igualdad. Ejemplo de ello, es el ingreso cada vez más numeroso de mujeres a la educación superior, pero la diferencia en la valoración social en las carreras cursadas, así como los efectos en sus oportunidades laborales, esto es, límites a su acceso al mercado laboral y a tener empleos mejor remunerados. Así también, permiten comprender la distribución de hombres y mujeres en el mercado del trabajo según tipo de ocupación, tipo de contrato, tipo de jornada y posición en la jerarquía laboral o su participación en sindicatos. Ya no solo de la mano de la oferta y la demanda, sino modelos de relaciones de género que trascienden al mercado, pero que el mercado utiliza en favor de los intereses de capital, dando lugar a las desigualdades *impertinentes* – como las denomina Maruani (2000) – que se observan en el mercado del trabajo.

El protagonismo femenino en formas de empleo no estándar o precarias no se explica sin tener en cuenta esa imbricación entre capitalismo y patriarcado, si bien, justo bajo ese prisma, es posible percibir que no todas las mujeres están igualmente expuestas a ello. Además de la clase y el género, otros factores estructurales como el origen étnico y racial influyen en las formas de empleo de hombres y mujeres. Del mismo modo que, desde una visión longitudinal, estas teorías dan cuenta de una serie de desigualdades que se van generando en el ciclo de vida de las mujeres, en comparación con los hombres, según el impacto del trabajo doméstico y de cuidados, de modo que, en algunos países es posible constatar que, si bien las diferencias entre hombres y mujeres parten a favor de ellas, con el tiempo se invierten y se van acrecentando a lo largo de la vida para terminar con una abrumadora desigualdad en contra de las mujeres en la vejez (ComunidadMujer, 2016).

Estos y otros elementos surgidos son algunos de los que enriquecen el análisis de la precariedad desde una perspectiva interseccional.

### 1.2.3.2. *La ceguera interseccional*

Otro de los temas claves que ha sido cuestionado a la visión hegemónica de la precariedad laboral ha sido la invisibilización de las intersecciones categoriales que atraviesan a los sujetos y, por tanto, a los fenómenos de los que hacen parte. Por intersecciones se entiende el resultado que deja ver la confluencia de opresiones derivadas de la clase, el género, la raza, la ciudadanía, entre otras en los sujetos sociales. Kimberlé Crenshaw (1991) plantea el ejemplo de la violencia hacia las mujeres de color, que no encontraban en el discurso político de los hombres negros, ni en el de las mujeres blancas, los elementos que explicaran la totalidad de su experiencia en tanto mujeres trabajadoras y en tanto afrodescendientes. Se enfrentaban al dilema de posicionarse en uno u otro grupo marginado. Así, la lucha antirracista y la feminista omitían a las mujeres de color. La obra de Crenshaw es muy conocida y utilizada para ejemplificar la importancia de analizar los fenómenos en clave interseccional: la precariedad laboral no escapa de dicho debate.

Agregando una cuota más de complejidad al desafío del análisis interseccional, Carmen Romero (2003) invita a no asumir una preeminencia de una situación de opresión por sobre otras, sino a valorarlas en su complejidad contextual y las diferencias de poder que allí se configuran. En el ámbito del trabajo, lo material ha estado por sobre lo simbólico. La socióloga española, diferenciándose críticamente de Nancy Fraser, propone que las posiciones precarizadas en lo simbólico, es decir, diferentes de la normatividad hegemónica, tienden a corresponderse con posiciones precarizadas en las relaciones laborales comprendidas como temporalidad radical, irregularidad, empeoramiento de las condiciones de empleo, bajos salarios y dependencia (similar a lo planteado por Butler, 2009). La filósofa caería en dualismos y en la discontinuidad entre elementos económicos y simbólicos, dificultando la posibilidad de abordar “los modos en que las distintas posiciones sociales surgen como efecto de *jerarquizaciones y ordenamientos diversos y de opresiones simultáneas*<sup>15</sup> – si bien siempre contingentes” (Romero, 2003, p. 55). Dichas posiciones no son aleatorias, se acumulan en ciertos colectivos. Esto hace necesario analizar las pautas de diferenciación que las producen, ampliando la concepción de precariedad, una que no separe los aspectos simbólicos de los económicos, pero no en tanto que estrategias políticas distintas potencialmente contradictorias, sino como aspectos irreductibles e inseparables que se sostiene mutuamente.

Una concepción ampliada de la precariedad (Romero, 2008; Precarias a la Deriva, 2004) debería, primero, atender a los modos en que determinadas posiciones son constituidas en relaciones de poder enormemente desiguales; segundo, cuestionaría la reducción del trabajo al empleo e incorporaría el análisis de actividades no sustentadas en una relación contractual formalizada, superando la escisión implícita entre tiempo y espacio de trabajo y tiempo y espacio de vida, entre lo público y lo privado; cuestión especialmente importante al momento de analizar a las mujeres como sujeto laboral. Esta definición permite distinguir las inercias androcéntricas de los “análisis sociales que tienden a

---

<sup>15</sup> La autora pone en cursiva estas palabras.

perpetuar al varón, blanco, occidental, heterosexual y ‘no discapacitado’, como referente hegemónico y neutro del sujeto trabajador con relación al cual determinadas posiciones y personas aparecen como *diferentes* – diferencias sistemáticamente entendidas como carencia o limitación” (Romero, 2008, p. 47). En ese tipo de personas – mujeres, personas inmigrantes, personas no blancas o con una etnicidad diversa a la mayoría, personas en situación de discapacidad, personas de colectivo LGTB – se sobrevisibilizan y devalúan en su corporalidad “marcada”. Son posiciones donde no se puede priorizar una forma de injusticia, ni ser caracterizadas por una única diferencia, “nunca somos sólo mujeres, sino al tiempo ocupamos posiciones de clase, étnico raciales, de preferencia sexual, o de capacidad o discapacidad” (Romero, 2003, p. 47).

La revisión de la literatura da cuenta de la reciente aparición de las intersecciones en el análisis de la precariedad laboral cuestionando al sujeto precario estándar. Para Sean Hill (2017), el principal problema de la teoría y las recomendaciones de Guy Standing es la no distinción entre quienes han padecido históricamente la precariedad y quienes la están viviendo como nueva experiencia (en las últimas décadas). Esta ceguera, lejos de hacer retroceder la precariedad, la está afianzando.

Hoy, existe una demanda interdisciplinaria por conocer ya no solo los elementos en los que convergen colectivos y sujetos, sino sobre todo las especificidades de la precariedad en cada uno de ellos. Los estudios de género, de las migraciones, transnacionales y del Sur Global están haciendo un esfuerzo por poner en el centro las experiencias de aquellas personas que han sido las marginadas, con el objetivo de avanzar en la comprensión de la precariedad laboral en su complejidad y contribuir con la elaboración de políticas pertinentes que avancen hacia la justicia global. Probablemente, la visibilización de “cuánto pesan” las diferencias (Crenshaw, 1991) en cada colectivo o sujeto sea la clave para comprender los fenómenos sociales y transformar a la institucionalidad y los sistemas opresivos que las sostienen.

Diversos estudios ya están avanzando en esta tarea. En el caso particular de América Latina, las autorías comparten el diagnóstico de una estructura social heterogénea donde no basta con contemplar la división de clase, género, edad o nivel de educación. La racialización/etnicidad, así como la ruralidad son factores que complejizan la estructura de clases, agregando otras intersecciones conflictivas que demandan atención. Sumado a ello, existen elementos subjetivos como “la experiencia de desesperanza aprendida, de la amplitud de la pobreza dura, de la profundidad de las desigualdades sociales y la pervivencia de formas de opresión, marginación y exclusión de larga historia en la región” (Cuevas, 2015, p. 8) que podrían permear los significados y expectativas de quienes tienen empleos en precario.

De acuerdo con ello, la ceguera interseccional en la precariedad laboral puede plantearse como la exclusión de tres elementos en su análisis: el trabajo y empleo de otras identidades sexo-genéricas, la racialización/etnicidad del trabajo precario y la condición de ciudadanía y estatus migrante. La aparición de estos elementos ha venido a agrietar en forma creciente la figura del trabajo precario estándar. A continuación, se describen en detalle.



a) La invisibilización del trabajo y empleo de otras identidades sexuales

La crítica a la ceguera sobre la repercusión del género en el mundo del trabajo no es nueva. Desde los años 60 se ha intentado diferenciar al trabajo del empleo, con el objetivo de conseguir el reconocimiento de las actividades laborales que históricamente han desarrollado las mujeres y comprender las especificidades de su ingreso al mercado del trabajo. Así, la precariedad laboral, como un fenómeno que ocurre dentro de estos espacios de debate, no es ajena a la invisibilización de la experiencia diferenciada dentro del sistema sexo/género. Hoy, no sólo existen propuestas teóricas, sino también evidencia empírica que permite afirmar que el empleo femenino es – y siempre lo ha sido – precario. A ello, hoy se agrega el estudio cada vez en mayor profundidad de la precariedad del empleo al que acceden las disidencias sexuales.

Laura Fantone (2007), científica social italiana, propone que el debate sobre la precariedad laboral comenzó recién cuando el trabajador masculino occidental se vio afectado por los efectos negativos del nuevo mercado laboral postindustrial y flexible. Antes no pareció ser importante. Esto podría explicarse dado que la erosión de la norma social de empleo (SER) no sólo tocaba al mercado laboral, sino a la organización total del trabajo. Leah Vosko, Martha MacDonald e Iain Campbell (2009) plantean que dicha norma laboral tuvo un profundo significado en las sociedades industrializadas en tanto fue un esfuerzo nacional e internacional por regular el trabajo y el empleo con el fin de proteger a la población trabajadora contra formas de precariedad asociadas a un modelo de libre mercado. Se trató de una desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo, paralela a la conseguida con el Estado de Bienestar. Sin embargo, la norma se basaba en el clásico modelo “hombre ganador de pan, mujer cuidadora” (*male breadwinner / female caregiver*), que excluía a muchas mujeres del empleo remunerado o al menos reducía sus expectativas de continuidad en él. Para las autoras, se trataba de un contrato de género (Rubery, 1998; O'Reilly y Spee, 1998) o de una negociación reproductiva. Con lo que, al tiempo que protectora, la “clásica” SER también era androcéntrica y discriminadora.

Hoy, la norma laboral que organizaba a las sociedades del Norte Global sigue cambiando. Vosko, et al. (2009) sitúan al empleo precario en relación con la SER en un contexto más amplio referido a las transformaciones en los sistemas de empleo. Proponen comprenderlo “como parte de lo que podría llamarse una fragmentación de las estructuras de empleo (Standing 1999; Marchington et al. 2004; Watson et al. 2003) o quizás la recomodificación del trabajo (Frade y Darmon 2005)” (Vosko et al., 2009, p.12). Si bien han valorado los elementos de seguridad proporcionados por la SER, consideran que no se trata de nostalgicarla y volver a ella, como se le critica al planteamiento de Guy Standing, sino de valorar las formas estándar de seguridad laboral de la versión tradicional de la SER, pero considerando los nuevos escenarios actuales donde son protagónicos los cambios del mercado laboral en clave de género, así como el aumento de la desigualdad y precariedad.

En ese escenario de diferenciación entre lo que fue la norma laboral para hombres y mujeres, es que se ha ido reconociendo la naturaleza de género de empleo precario. Eloisa Betti (2018) sitúa como hito para la instalación del debate institucional el informe del Parlamento Europeo de 2010 que reconoce la *gender nature* del trabajo precario, algo bastante estudiado hasta ese momento, pero no reconocido institucionalmente. Sin embargo, la precariedad laboral sería una característica histórica en las sociedades

industrializadas, vinculada al trabajo de cuidados y doméstico. Laura Fantone (2007) afirma la existencia de muchas generaciones de mujeres del sur de Italia que, adoptando la forma de trabajo sumergido, mercados informales, autoexplotación o explotación familiar (caracterizada por la ausencia de una división clara entre el trabajo y las tareas domésticas), y prácticas de contratación informal a través de conexiones familiares que no tienen garantías a largo plazo, han vivido la precariedad en las sociedades industriales. Mientras que hoy persiste la segregación industrial y ocupacional por sexos en mercados laborales tan diferentes como los de Suecia, todavía caracterizada por instituciones socialdemócratas, y Estados Unidos, definido por un régimen prototípicamente neoliberal. Las diferencias salariales también se mantienen entre mujeres y hombres, y son evidentes entre los sexos también en función de la “raza”, la etnia y la condición de inmigrante (Hobson y Bede, 2015).

Las sociólogas españolas Pilar Carrasquer y Teresa Torns (2007) coinciden en que ha existido una visión parcial de la precariedad, basada en la norma masculina industrial del sujeto trabajador. Valoran la heterogeneidad del fenómeno, argumentando que la precariedad no significa, forzosamente, un riesgo de mayor exclusión social. Para algunas mujeres, su presencia en el empleo precario forma parte de una norma de empleo tolerada por la sociedad y sostenida por políticas de empleo, argumentando que la domesticidad facilita su inclusión social. Para otras, el empleo precario significa una etapa de transición entre el sistema educativo y el mercado laboral. Y, por último, para la población inmigrada el empleo precario supone una mínima esperanza de inclusión social. Concluyen que la precariedad está desigualmente repartida, diversas variables inciden en ella, siendo el género y la trayectoria vital las dimensiones con mayor capacidad explicativa de la relación con el empleo precario. En breve, proponen que la precariedad se “tolera” más en relación con algunos colectivos que otros, como sucede con el desempleo. Y que, desde el punto de vista de los sujetos, la precariedad también es vista de forma distinta. Agregan que, efectivamente, la inclusión o exclusión social no pasa sólo por el empleo. Cabe decir que implícitamente este análisis se posiciona desde una sociedad receptora de migración, propia de Norte Global.

El enfoque de género en el empleo precario ha significado, sobre todo, visibilizar la experiencia de las mujeres, avanzando en su intersección con la clase social y el momento del ciclo de vida en el que se encuentran. Gretchen Webber y Christine Williams (2008) critican al feminismo liberal que se ha ocupado de estudiar a las mujeres de clase alta, “árbitros culturales” (Pamela Stone, 2007) y supuestos modeladores de expectativas de otras mujeres, que desafían a ideología de la trabajadora abnegada, beneficiando a otros grupos sociales menos privilegiados. Según las autoras, estos estudios han ignorado la clase, en tanto eluden la experiencia de la mayoría y olvidan que “cómo las preocupaciones de los trabajadores de élite y relativamente privilegiados pueden entrar en conflicto con las de la mayoría de las mujeres, situadas en el sector ‘secundario’ de la mano de obra” (Webber y Williams, 2008, p. 755). Se focalizan en el acceso a puestos de mayor poder, pero no atacan directamente a la desigualdad de clase. Las investigaciones sobre el tiempo parcial y el trabajo doméstico remunerado son ejemplos de ello. Hay estudios sobre las mujeres y el trabajo a tiempo parcial, visto como una solución popular para el conflicto trabajo-familia, que intentan convencer a los empleadores de que aumenten la flexibilidad en el lugar de trabajo y se adapten a las necesidades de las madres que han alcanzado puestos de liderazgo

y profesionales de alto nivel (Stone, 2007; Cárdenas y Hein, 2014). A ello se agrega que no todos los empleos a tiempo parcial son iguales, según Chris Tilly (1996), existirían los de “retención” y los secundarios, donde los primeros son usualmente desarrollados por profesionales y parten siendo permanentes y jornada completa, mientras que los segundos usualmente son realizados por personas con baja cualificación, salarios bajos y alta rotación de personal, y desde sus inicios entran en un régimen parcial de tiempo. Las oportunidades de promoción y remuneraciones son muy diferentes (Webber y Williams, 2008). Existen otros referidos a la búsqueda, selección y contratación para desarrollar el trabajo doméstico y de cuidados de trabajadoras de clase baja que mujeres profesionales y/o clase alta asumen como su responsabilidad, y no como una decisión a nivel familiar (Fantone 2007; Torres, 2018).

Un segundo elemento que tensiona a la naturaleza de género del empleo precario es el ciclo vital. Fantone (2007) afirma que cualquier intento por articular las diferentes precariedades debería abordar también las diferencias de clase dentro de las mismas generaciones de trabajadores precarios; así, leído a la inversa, cualquier estudio que clasifique la experiencia precaria según género y clase, debería contemplar el momento del ciclo vital de la persona. En el primer caso, las diferencias de ingresos y la disponibilidad de apoyo familiar repercuten en el estilo de vida de las personas empleadas en condiciones precarias, como en Italia donde “muchas jóvenes de clase trabajadora que crecen en los suburbios o en las ciudades de provincia, [no tienen]... alternativa al trabajo precario o al *McJob*” (Fantone, 2007, p. 11), o en España donde la población joven vive más tiempo en casa porque no consiguen trabajos fijos con una remuneración suficiente que les permita establecer hogares independientes (McInnes, 2009).

La precariedad vivida por mujeres jóvenes es vivida como una experiencia ambigua y contradictoria. El colectivo feminista Sconvegno (2007)<sup>16</sup> va a proponer una mirada a la precariedad basada en la subjetividad, especialmente en la experiencia de las mujeres en el mercado del trabajo y sus repercusiones en otros planos de la vida. A partir de un grupo de discusión, van a cuestionar la visión dualista, e incluso contradictoria, de reducir el debate de la precariedad/flexibilidad a dos polos: por un lado, el empleo fijo “hasta la jubilación” y, por otro, las formas diversas de precariedad (todo el espectro de la falta total de derechos o protección, o la elección independiente y cuando se desee del tipo de empleo). A su juicio, “el significado explicativo de las perspectivas rígidamente dualistas -fordismo/posfordismo, trabajo típico/atípico, autónomo/empleado- se muestra a menudo inadecuado, tanto en el plano epistemológico como en el político” (2007, p. 105). La crítica a la dualidad en la precariedad refiere a la visión negativa que existe sobre ésta en tanto exposición a la inseguridad e inestabilidad que se extiende más allá de lo laboral, una existencia precaria, sin considerar que al mismo tiempo, estaría conectada con la idea de redescubrimiento, de devenir, de posibilidad, que juntos son conceptos que ayudan a crear a un sujeto nómada sin raíces fijas, que puede ser vista como un escenario sobre el cual cuestionar los valores tradicionales que se imponen a las mujeres. Esto último especialmente asociado a los efectos que tiene el empleo precario en la maternidad y trabajo de cuidados (Cárdenas y Hein, 2014; Chan y Tweedie, 2015). Las mujeres hijas de la generación *babyboomer* serían

---

<sup>16</sup> Integrantes del colectivo milanés: Manuela Galetto, Chiara Lasala, Sveva Magaraggia, Chiara Martucci, Elisabetta Onori, Francesca Pozzi.

las que viven con mayor intensidad está contradicción. Fantone menciona el ejemplo de las mujeres del colectivo Prec@s que señalan esta paradoja:

Si se nos pide (a las precarias más jóvenes) que seamos flexibles, creativas, dispuestas a cambiar y evitar planificar nada a largo plazo, ¿por qué todos o todo lo demás en la sociedad quiere imponernos fuertes presiones para mantener familias estables, puestos de trabajo estables y reproducir la división del trabajo en función del género? (extracto de la lista de correo de Prec@s, 2005). (Fantone, 2007, p. 15)

Por su parte, las australianas Sharni Chan y Dale Tweedie (2015) plantean que el empleo precario/flexible contribuye con la inseguridad reproductiva. La precariedad tendría efectos negativos para transitar a la vida adulta, al desincentivar o retrasar la formación de una familia y la salud a largo plazo, así como el mayor riesgo de un embarazo en edades avanzadas. Para ellas, son las condiciones económicas que proporciona este tipo de empleo el que explica la postergación de la maternidad. En este estudio es claro que la justificación para contrarrestar el empleo precario refuerza el modelo tradicional de mujer cuidadora, y se olvida del conflicto de clase, ya que solo revisan las trayectorias de mujeres con educación profesional y en empleos estables de Australia, tal como lo hacen Cárdenas y Hein (2014) para el caso de Chile.

Esto es lo que Fantone (2007) denomina la contradicción fundamental en la condición contemporánea de la precariedad. Refiriéndose al contexto italiano, la cientista social se pregunta si la sociedad y sus instituciones se dedican a reforzar el papel de la mujer en la reproducción, en parte por el envejecimiento de la población y la baja tasa de fertilidad y en parte por el hecho de que la generación anterior de mujeres se incorporó en masa al mercado laboral. Lo anterior supone una crítica fundamental a la estructura familiar como espacio/lugar afectado por la precariedad, reuniendo a diferentes generaciones de la academia feminista que cuestionan la posición de las mujeres en la familia.

La corriente posestructuralista también ha hecho su aporte al trabajo precario, estudiando la experiencia precaria del trabajo y la vida de las disidencias sexuales. Carmen Romero (2003) aborda las complejidades que enfrentan las disidencias sexuales en el mercado del trabajo, sosteniendo que son sujetos permanentemente precarizados por la perpetua amenaza de quedar al descubierto, de no coincidir con el *passing* (pasar por). Una de las particularidades de las disidencias sexuales, es que se enfrentan al dilema de acceder a empleos precarios, pero que permitan asegurar la identidad, o acceder a empleos seguros donde la necesidad de ocultar la condición de lesbiana, gay o bisexual precariza la situación personal. La socióloga española cita un estudio de GLEN y Nexus (1995) en Irlanda donde se concluyó que las personas prefieren empleos precarios que el agobio de seguir “en el armario”. En el caso de las personas transgénero o transexuales, una de sus principales dificultades está en el *passing* exitoso, es decir, ser reconocidas efectivamente como mujer u hombre, pero que de no conseguirlo las discriminaciones son ya en el acceso al empleo. Allí, Romero se pregunta si cuando se discriminan las preferencias sexuales en términos de masculinización en el caso de las mujeres y de feminización en el caso de los hombres, en realidad se trata no solo de una regulación heteronormativa de la sexualidad sino también de los espacios laborales, es decir, de resguardar la tradicional división de los sectores y roles “propriadamente” masculinos y femeninos.

Según Romero (2003) los estudios laborales sobre las disidencias sexuales presentan dificultades específicas: el acceso a la población, la delimitación de quiénes son parte de esta población, y su distinción en términos étnico-raciales. En el mundo del trabajo, existen conflictos ocultos, bien por discriminaciones que se perciben como legítimas o porque se creen situaciones individuales, dado que hay diferencias o variables infravaloradas socialmente. Esto ocurre con las sexualidades no heteronormativas que, contrario a lo señalado por la filósofa Nancy Fraser (1997, 2000), son injusticias de reconocimiento como de redistribución. Otra observación, es que la población LGTBIQ+ no ha sido considerada en su total diversidad dentro de las investigaciones, se ha focalizado en la población gay, lo que plantea el problema de la universalización de sus resultados dando paso a una homogeneización de la situación laboral y capacidad adquisitiva de las disidencias sexuales.

La heteronormatividad de los análisis del mercado laboral ha condicionado las medidas de igualdad y de conciliación de la vida laboral y familiar dejando fuera a los colectivos LGTBIQ+. Al respecto, la socióloga española-alemana Encarnación Gutiérrez-Rodríguez (2014) afirma que en “los programas de ‘conciliación de la vida laboral y familiar’ en la Unión Europea (UE), existe una orientación hacia la familia heterosexual y una reinscripción de los sujetos feminizados como ‘madres’ y ‘amas de casa’” (p. 194). Los estudios sobre familias *queer* muestran que las negociaciones en torno a la feminidad y la masculinidad no siempre se suspenden. Por lo tanto, aunque estos modelos de parentesco puedan desafiar la norma de los hogares privados heterosexuales que sostiene el Estado (Gabb 1999; Ryan-Flood 2009 citado en Gutiérrez-Rodríguez, 2014), la división del trabajo en función del género en los hogares privados se extiende más allá de las negociaciones individuales debido a las premisas establecidas por las políticas estatales.

Entre los aportes más relevantes del enfoque de género para mirar la precariedad, está el debate en torno a la elección y permanencia en un empleo precario. Si bien continúan siendo motivo de investigación, ya existen elementos que pueden destacarse, como el cuestionamiento a la voluntariedad de las mujeres en el empleo a tiempo parcial o temporal (también de las disidencias sexuales), considerando los factores estructurales que condicionan dicha elección como las normas de género, los regímenes de cuidado (Vosko y Clark, 2009), la división sexual del trabajo, entre otros. En este planteamiento ha sido importante la lectura desde la ideología de la domesticidad planteado por diversas autoras (Carrasquer y Torns 2007; Webber y Williams, 2008, Gutiérrez-Rodríguez, 2014). Los estudios sobre la satisfacción laboral de las mujeres en empleos precarios dan luces sobre ello (Clark, 1997; Aletraris, 2010; Mai et al., 2019). En términos sectoriales, los estudios sobre el sector de servicios, especialmente de cuidados y sanitario, las administraciones públicas y la agroindustria son lugares de expresión del empleo precario por razones de género (Mayer-Ahuja, 2004; Fantone, 2007; Vosko et al., 2009; Torres, 2018), puesto que la feminización del empleo (Cranford, Vosko y Zukewich, 2003) coincide con procesos de privatización, subcontratación o externalización de servicios.

En resumen, este punto ha relevado la importancia de mirar la precariedad laboral en clave de género, es decir, desde la experiencia en precario del mundo del trabajo de mujeres y disidencias sexuales; sin que ello signifique la preponderancia del género por sobre otras categorías que atraviesan a colectivos e individualidades mencionadas, como la clase y el ciclo vital.

b) La racialización y etnicidad en el trabajo precario

Como señalé más arriba, Kimberlé Crenshaw (1991) propone a la interseccionalidad como un enfoque para analizar la precariedad laboral no sólo como un fenómeno atravesado por la clase, sino también por el género y la raza. En ese sentido, el trabajo sobre las “*Kelly girls*” de Leah Vosko (2001) y Erin Hatton (2011) ejemplifican perfectamente esta situación. También contribuyen con este debate Sean Hill (2017) y Eileen Boris (2013) que cuestionan la novedad del fenómeno, poniendo como ejemplo a la población afroamericana en Estados Unidos definiéndole como “un eterno precariado”, y contrargumentando a Guy Standing respecto a la novedad del precariado que emerge en la era del neoliberalismo. Agrega que la discusión se ha centrado en la precariedad blanca, reforzando los estereotipos sobre la población negra, afrodescendientes y otros colectivos hiperprecarios como personas con alguna disfuncionalidad por su alta presencia en la informalidad laboral, a través de la cual se explica la falta de seguridad laboral, pleno empleo y salario. Con ello, la interrogante al sistema capitalista queda en la superficialidad. Nada se dice de los vínculos del origen del capitalismo con la trata de esclavos (Quijano y Wallerstein 1992), que en el caso de la población negra en Estados Unidos significó ocupar desde los inicios del país el rol de *denizen*, y no desde el neoliberalismo como ha planteado Standing.

De la mano del reconocimiento de la racialización como fenómeno que atraviesa a la precariedad, se han sumado la etnicidad y el territorio. Las mujeres del Sur Global han instalado el debate de su experiencia de la precariedad atravesada por diversas intersecciones. La obra de la socióloga india Chandra Talpade Mohanty (1984) a través de las premisas de privilegio y universalismo etnocéntrico, cuestiona la propuesta de la “mujer promedio del tercer mundo” porque el concepto se transforma en una categoría de análisis estable, asumiendo una unidad antihistórica y universal entre mujeres, y fundada en la noción generalizada de subordinación. Mujeres con intereses idénticos sin importar la clase social, la ubicación o contradicciones raciales o étnicas, implica una noción sexual o de género o incluso una noción de patriarcado que puede aplicarse a todas las culturas. Se anula las otras diferencias identitarias, basándose únicamente en su género, definido culturalmente. Sumado a ello, el poder queda definido en términos binarios, es decir, aquellos que lo poseen (hombres) y quienes carecen de este (mujeres); aquellos que explotan, aquellas explotadas. Este planteamiento, lejos de revertir la opresión, refuerza el binarismo que se queda en explicaciones simplistas de la compleja situación sociohistórica de cada contexto.

Por último, se revisa la incidencia del territorio en las formas precarias de empleo. Los geógrafos Waad Ali y Bruce Newbold (2021), bajo el marco de la feminización global del empleo, identifican la distribución espacial del empleo precario en función del género en Canadá. Su estudio demuestra que el espacio da forma a la precariedad de género, apoyando aún más las afirmaciones teóricas de MacDonald (2009) respecto a que la precariedad de género es moldeada por el contexto espacial en el que se produce dicho trabajo y no sólo por las características específicas del trabajo. Así, las diferencias de género en la distribución espacial del empleo precario se asocian, al menos, a cinco elementos: la estructura industrial, las condiciones económicas locales, las relaciones industriales, los procesos sociales y culturales y los patrones de movilidad geográfica.

Esta afirmación la corroboran empíricamente. Entre sus principales hallazgos, se relevan tres de ellos: el empleo a tiempo parcial y el empleo en múltiples puestos de trabajo fueron más comunes para las mujeres en todas las geografías; que el empleo temporal es mayor en hombres que en mujeres de la región del Atlántico Norte del país, pero son ellas las que tienen mayor grado de precariedad en dicha zona, probablemente por las condiciones económicas locales de la región, donde se registran salarios más bajos y mayor desigualdad de ingresos en comparación a otras zonas de Canadá; y tercero, que, considerando todo el espectro urbano-rural, las geografías rurales se caracterizan por una alta proporción de mujeres empleadas a tiempo parcial y en múltiples trabajos, probablemente dados los factores de inmovilidad laboral espacial relacionados con el trabajo de cuidados, el transporte y la política de inmigración de género.

### c) La ciudadanía y el estatus de migrante

Mosoetsa et al. (2016) sumarán al debate la condición de ciudadanía, complejizando así las fuentes de precariedad y su ensamblamiento (Mosoetsa et al., 2016). En esa línea, Gutiérrez-Rodríguez (2014) afirma que la precariedad no sólo se caracteriza por la feminización y heteronormatividad, sino también por la colonialidad de poder. Esta última es uno de los elementos fundamentales del patrón mundial de poder capitalista que “opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia cotidiana y a escala social<sup>17</sup>. Se origina y mundializa a partir de América, [y con ello] el capitalismo se hace mundial, eurocentrado y la colonialidad y la modernidad se instalan, hasta hoy, como los ejes constitutivos de este específico patrón de poder” (Quijano, 2007: p. 286). Bajo esa premisa, la colonialidad es renovada en las políticas migratorias al crear diferentes categorías de ciudadanía y no ciudadanía (Gutiérrez-Rodríguez, 2014) en el Norte Global. En ese sentido, la precariedad no sólo se expresa en la desregulación de los derechos laborales y el abaratamiento de la mano de obra, sino también la precariedad de la existencia y formas precarias de ciudadanía.

En el Sur Global se observan formas precarias de ciudadanía en la población inmigrante. Claudia Mora (2008) plantea que la calidad y tipo de acceso de la población laboral migrada al mercado mundial están caracterizados por procesos de exclusión social, que los constituye en una nueva forma de proletariado global o proletariado *offshore* (Sassen, 2003). La socióloga plantea un incremento de la migración sur-sur, ya sea como escala hacia el norte, como se da en el caso de la migración masculina, o como alternativa accesible de diversificación de riesgo en el caso de las mujeres.

Así también, Mora (2008) afirma que “el género” constituye la experiencia migratoria en un sentido amplio, puesto que la decisión sobre cuándo, quién y dónde emigrar está influenciada no sólo por la edad de la persona, sino por las responsabilidades

---

<sup>17</sup> Aníbal Quijano hace la distinción entre colonialidad y colonialismo: “Este último se refiere estrictamente a una estructura de dominación y explotación, donde el control de la autoridad política, de los recursos de producción y del trabajo de una población determinada lo detenta otra de diferente identidad, y cuyas sedes centrales están, además, en otra jurisdicción territorial. Pero no siempre, ni necesariamente, implica relaciones racistas de poder. El colonialismo es, obviamente, más antiguo, en tanto que la colonialidad ha probado ser, en los últimos quinientos años, más profunda y duradera que el colonialismo. Pero sin duda fue engendrada dentro de éste y, más aún, sin él no habría podido ser impuesta en la intersubjetividad del mundo, de modo tan enraizado y prolongado” (2014, p. 286).

que tenga. En ese sentido, “la posibilidad de atender urgencias y rituales familiares brindada por la cercanía geográfica y el costo [más barato] han contribuido con el flujo migratorio feminizado” (Mora, 2008, p.4) en la región. Esto ha decantado en la feminización de la migración intraregional, donde han surgido nichos ocupacionales tanto en sectores como el trabajo doméstico y el comercio, así como en determinados países, ya sean receptores o emisores de inmigración. Tomando el caso de su país, la socióloga chilena observa la concentración ocupacional de ciertos grupos en trabajos “característicos de inmigrantes, de baja cualificación y alta precariedad” (Mora, 2008, p.8). En ese sentido, la sociedad receptora ofrece limitadas oportunidades a grupos migratorios específicos, sin coincidir necesariamente con su capital humano.

#### d) Las resistencias de colectivos en precario

Considerando el sentido político de la precariedad laboral, “el término ‘precariedad’ no se limita al trabajo y, de hecho, se ha utilizado para caracterizar ampliamente una condición social contemporánea y para proponer un eje de movilización popular, especialmente en Europa” (Mosoetsa et al., 2016, p. 2). En ese sentido, los colectivos en condiciones precarias también han realizado aportes a la deconstrucción de la precariedad como fenómeno reciente y neutral a diferentes intersecciones del género, la raza y la condición migratoria. La aparición de formas de resistencia, movilización, solidaridad y alianzas se puede ejemplificar en dos colectivos. Primero, en el *Movement for Black Lives* (M4BL) que está transformando la práctica del Derecho estadounidense (Hill, 2017). El personal profesional, reconociendo las intersecciones que les atraviesan, han reconocido sus privilegios, cambiando de posición para trabajar por amplificar las voces de las comunidades precarias, no para hablar por ellas. Por su parte, las mujeres especialmente migrantes y/o indígenas también son parte de esas formas de resistencia en precario. Lejos de posicionarse como víctimas, las organizaciones como las *Kelly Girls*, o *Sindillar* (SindiHogar), trabajadoras y cuidadoras del hogar en España o las mujeres rurales e indígenas de ANAMURI en Chile tienen una historia de larga data sobre su resistencia a la explotación doméstica, colonial y de clase. En ese sentido, Hill plantea el desafío de analizar no sólo el grado de precariedad que experimentan integrantes de la clase en función de la raza y la etnia, “sino también de cómo cada subgrupo de la clase precaria reacciona a su precariedad, especialmente en el contexto de las opciones y decisiones políticas” (Hill, 2017, p. 99).

Con todo, a modo de resumen y de acuerdo con Romero (2003), la existencia de discriminaciones racistas, xenófobas, sexistas y homófobas en el mercado laboral que atraviesan y complejizan las solidaridades de clase se vinculan con situaciones de creciente precariedad. Hay marcas que se traducen en barreras de acceso a determinados puestos de trabajo y en muchas ocasiones no solo conducen a la precariedad en el empleo, sino a la exclusión de la economía formalizada. Paradójicamente, también existen acciones afirmativas en el acceso para luego enfrentar discriminaciones negativas como horarios amplios, salarios más bajos, carencia de contratos, temporalidad radical. El patrón de medida es el trabajo industrial y el sujeto es el trabajador industrial que ignora la heterogeneidad de actividades, protagonistas y relaciones sociales que se han dado y se dan en torno al trabajo. Así, el propósito que reúne a todos los planteamientos descritos previamente es complejizar la comprensión de la precariedad abordando no sólo la clasificación social (Quijano, 2017), con el objetivo de instalar una nueva clase social como



hiciera Standing, sino de incluir las otras intersecciones que la atraviesan y van condicionando formas singulares de vivir el empleo en precario.

### 1.5. Definición y operacionalización de la Precariedad Laboral

#### 1.5.1. La definición y operativización clásica de Rodgers

Una obra de referencia clásica en la definición y operativización de la precariedad laboral es la de Gerry Rodgers (1989) en la cual refiere el estado del debate sobre el empleo precario en Europa Occidental en el momento de la publicación de su monografía. En primer lugar, el autor explica que la definición de relación de empleo estándar “se desarrolló bajo la égida de la legislación o el convenio colectivo, incorporó un grado de regularidad y durabilidad a las relaciones laborales, protegió a los trabajadores de prácticas y condiciones de trabajo socialmente inaceptables, estableció derechos y obligaciones, y proporcionó un núcleo de estabilidad social para sustentar el crecimiento económico” (p.1). Frente a esta definición, el autor considera que empleo atípico o no estándar son lo mismo.

Dentro de los principales aportes de Rodgers se encuentra la definición de precariedad y sus dimensiones. El economista británico plantea la tendencia a considerar el trabajo asalariado permanente y regular como seguro mientras que las otras formas que se desvían de este son precarias. Propone cuatro dimensiones:

1. La certidumbre sobre la continuidad en el trabajo. Los trabajos precarios tienen un horizonte temporal corto o donde el riesgo de perderlo es alto. Por ejemplo: el trabajo irregular.
2. El control sobre el trabajo. El trabajo es más inseguro cuando la minoría de las personas controla las condiciones de trabajo, salariales o el ritmo de trabajo de la mayoría.
3. La protección es crucial.
4. El salario. Lo plantea como un aspecto ambiguo, pero lo resuelve señalando que el salario puede ser precario cuando esté asociado a pobreza e inserción social insegura.

En breve, Rodgers señala que el concepto de precariedad incluye la inestabilidad, la falta de protección, la inseguridad y la vulnerabilidad social o económica. Aclara, eso sí, que esta descripción no elimina la ambigüedad conceptual, puesto que un trabajo inestable no es necesariamente precario, en línea con lo que planteamos en el punto **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Una combinación de todos estos factores define un empleo precario y los límites entre ellos son inevitablemente algo arbitrarios. Propone al trabajo temporal (*temporal work*) como el arquetipo de empleo no típico. Sus formas son diversas: contratos a plazo fijo, trabajo derivado de una agencia, trabajo casual, entre otros. Un indicador indirecto de esta forma de trabajo puede encontrarse en las personas con trabajos temporales que están buscando trabajo permanente.

Rodgers (1989) plantea que la operativización del concepto de precariedad no es solo un problema teórico. En algunos países existe mayor garantía de los derechos laborales de la fuerza de trabajo permanente que en otros. Como resultado el grado de diferenciación entre esta y la temporal es variable. Distingue entre las realidades de Francia y Reino Unido,

puesto que las dificultades para despedir personas con contratos indefinidos se han convertido en un estímulo para crear una clase trabajadora temporal. Como resultado, los contratos a plazo fijo, bastante extendidos en Francia, son raros en Reino Unido (excepto en el sector público, donde antes había una mayor estabilidad). Señala que existe un problema conceptual similar con el trabajo a tiempo parcial (*part-time work*), probablemente la forma más extendida de trabajo atípico, aunque lo de atípico no sea el mejor adjetivo. A este empleo usualmente le falta seguridad social. Como indicador de este tipo de trabajo está la superposición de esta categoría con otras formas de trabajo. Por ejemplo, señala, en Reino Unido el empleo temporal es de 2 a 5 veces más frecuente entre trabajadoras a tiempo parcial que en la fuerza total de trabajo, y a su vez hay una alta proporción de trabajadoras temporales como *part-time*. Cabe decir que Rodgers señala que una gran proporción de mujeres en este tipo de empleo lo desarrollan voluntariamente, es decir, que es el trabajo que estaban buscando. Sin embargo, Marshall citada por Rodgers argumenta que esta voluntariedad es ficticia en tanto las mujeres en el mercado laboral son forzadas a considerar solo un tipo de empleo como disponible. En ese sentido, parte de lo “voluntario” del trabajo a tiempo parcial debería considerarse conceptualmente similar al efecto “trabajadora desanimada, desesperanzada” (*discouraged worker effect*) ante la deserción de la oferta laboral frente al desempleo<sup>18</sup>. Finalmente, el trabajo a domicilio (*homeworking*) tiene características similares a las del trabajo a tiempo parcial, al menos en el Reino Unido, pero este tiende a ser irregular y pobremente pagado. También el amplio trabajo autónomo es usualmente incluido en la tipología del trabajo atípico.

Rodgers revisa los diversos tipos de empleos atípicos:

1. Trabajo temporal (*temporary work*). Es especialmente importante el trabajo descualificado),
2. Trabajo a tiempo parcial. En Europa ha habido un crecimiento generalizado y sustancial en los últimos años, especialmente en las mujeres; está desproporcionalmente presente en empleos de baja cualificación y son parte de actividades terciarias, aunque se trata de un crecimiento que no es homogéneo en la UE. Para Marshall, se trata de una forma de disfrazar el desempleo.
3. Trabajo a domicilio o fuera de la oficina/taller (*homeworking and outwork*). Existe poca evidencia sobre este, usualmente es reflejo de empleo asalariado oculto; los límites con el trabajo familiar y autónomo están mal definidos; el ejemplo de Italia muestra que el trabajo a domicilio tiende a ser más precario en mujeres que en hombres.
4. Empleo autónomo (*selfemployment*). Tiene una posición ambigua en la tipología del empleo no estándar, ya que gran parte de él es estable y remunerado, pero su crecimiento en Reino Unido parece reflejar cierto aumento en la subcontratación, el trabajo autónomo y las franquicias, y se trata principalmente de la población laboral por cuenta propia, sin empleador, sugiriendo que se encuentra en el extremo inferior del espectro de autoempleo, es más una respuesta al desempleo que a las pequeñas empresas dinámicas.

---

<sup>18</sup> “to the ‘discouraged worker’ effect of drop-out from labour supply in the face of unemployment”. (1989, 5)

El autor refiere que, si bien la precariedad se encuentra en trabajos permanentes y temporales, en este último es donde se han deteriorado más las condiciones en el mercado laboral. Sin embargo, la tendencia de ocurrencia y características de empleo atípico son claramente mayores determinantes de la precariedad en general. En relación con quiénes están en empleos precarios, las características de la población empleada en precario toma formas diversas. Pero hay tres características que destacar:

1. tienden a ser mujeres,
2. tienden a ser jóvenes;
3. y tienden a ser menos educadas y capacitadas que el promedio de la población de su misma edad y sexo.

La feminización del trabajo atípico es más evidente en el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a domicilio. Este último se ve como una forma de entrada al mercado laboral y el difícil acceso a empleos podría resultar en trabajo oculto, ilícito o irregular en personas y jóvenes. La población inmigrante también está en una situación de vulnerabilidad porque está sobre representada entre las trabajadoras temporales y notablemente presente en el trabajo oculto e ilegal en Italia (Bettio y Villa, citado en Rodgers, 1989, p. 8). Advierte que los patrones dominantes del empleo no estándar tienen que ser interpretados cautelosamente. Algunos empleos no estándares son comunes en hombres y trabajadores con experiencia, especialmente en autoempleo y trabajo por obra o faena, esto es particularmente cierto en el pluriempleo.

Rodgers revisa cuatro elementos claves que inciden a la hora de analizar el empleo precario. En primer lugar, plantea las condiciones laborales, especialmente los mecanismos de acceso al empleo (ej. periodos de prueba), que “podrían producir mayor precariedad en los empleos que la intensificación del dualismo” (p. 10).

Luego, Rodgers menciona los cambios en la estructura industrial y empresarial. Siguiendo a Doeringer y Piore (1971), señala que la introducción de la flexibilidad favorece un mercado dual, puesto que las empresas tienen la estrategia de tener a un grupo seguro que se convierte en el corazón de la empresa y otro grupo periférico temporal y casual asalariado o trabajador fuera de la oficina/taller o subcontratado. Este segundo grupo se convierte en una reserva de trabajo, permitiendo a las empresas adaptarse rápidamente a las necesidades de la producción, sin tener que soportar los costos de una fuerza de trabajo permanente para cumplir con el momento más álgido de la producción. La empresa flexible provee de un marco para explicar por qué las empresas desean crear empleos precarios, pero también no es obvio, dado que tiene desventajas. Según el *mainstream* del mercado laboral el uso del empleo precario tiene un costo en términos de productividad laboral, el cual podría o no ser compensado con la reducción de costes salariales directos. Marshall discute esto al decir que este modelo tiene beneficios adicionales. Esto no está claro, parece variar según el producto, las técnicas de producción, las condiciones del mercado laboral y más.

Un tercer elemento es el marco institucional, incluido el rol del Estado y de las organizaciones laborales. En el caso de Estado plantea un doble rol: como empleador y legislador. En tanto empleador, el empleo que ofrece “es probablemente menos precario

que otras categorías discutidas aquí, pero hay evidencia de que el Estado está jugando un rol activo en el desarrollo de los contratos a plazo fijo, y también – a través de la privatización y la externalización de contratos de servicios públicos – de algunas formas de contrato laboral y trabajos temporales de corto plazo” como ha ocurrido en Francia. Como legislador en la UE su progresiva incorporación en la legislación laboral se ha transformado en un importante factor de estabilidad de las relaciones laborales (menos en Reino Unido que en otros países de la UE), como medida de protección se han convertido en garantías gracias al Estado y los límites a la posible reducción de los contratos de trabajo. Finalmente, en cuanto a los sindicatos, señala que el diagnóstico que se encuentra en ellos sobre la situación del empleo precario es que este fenómeno es sólo la punta del *iceberg*, al menos en Reino Unido y Bélgica, porque el mayor problema es la erosión del sistema de protección de los empleos regulares, en términos de derechos y salarios, así como el aumento de la población trabajadora con salarios bajos. Sumado a ello, observa la tendencia de los sindicatos de concentrar su atención en defender los derechos de quienes están en empleos estándares lo que, siguiendo a Alaluf, “afecta la efectividad, la solidaridad y la legitimidad del movimiento sindical, aun si su éxito tiene la potencia de prevenir que empleos atípicos se conviertan en la nueva norma. Al mismo tiempo, como Caire señala, las relaciones de lucha colectiva y las negociaciones se están haciendo más diferenciadas y fragmentadas” (Rodgers, 1989, p.12)

El último foco de análisis que Rodgers revisa es la situación de las personas en el marco de los nuevos patrones de la oferta laboral. Existen diferentes formas de percibir la propia identidad cuando se está en empleos en precario, siendo relevante el tipo de ocupación que se esté desarrollando. Por ejemplo, “una trabajadora precaria rechaza la idea de que sean marginales, pero muchas consideran su posición financiera y social como algo difícil. Hay claras diferencias entre ocupaciones: ser profesora interina puede ser parte del proceso de entrada a la profesión, mientras que los trabajadores temporales en la comida rápida están lejos de tener perspectivas de carrera” (1989, p.13).

### 1.5.2. Otras propuestas de definición y medición

Las definiciones planteadas están vinculadas a la posibilidad de medirlas, identificando para ello dimensiones que puedan ser vinculadas a indicadores. Según Mosoetsa et al. (2016) existen tres definiciones de precariedad aplicadas al trabajo que se utilizan y citan ampliamente:

1. Guy Standing (2011). En su obra *The Precariat*, revisada en detalle en el punto **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, Standing define al precariado como una categoría social que carece de las siete formas principales de seguridad laboral: seguridad en el mercado de trabajo (oportunidades adecuadas de obtener ingresos), seguridad en el empleo (protección contra el despido arbitrario), seguridad en el puesto de trabajo (oportunidades de “mantener un nicho en el empleo” y acceder a la movilidad ascendente), seguridad en el trabajo (protección contra accidentes, enfermedades y condiciones de trabajo arduas), seguridad en la reproducción de las habilidades (oportunidades de adquirir y utilizar habilidades), seguridad en los

ingresos (garantía de un ingreso estable adecuado) y seguridad en la representación (una voz colectiva en el mercado de trabajo).

2. Cynthia Cranford, Leah Vosko y Nancy Zukewich (2003), basándose en el planteamiento de Gerry Rodgers recién revisado, proponen la precariedad como un *continuum* definido por cuatro criterios: el grado de certeza de la continuidad del empleo, el control sobre el proceso laboral, el grado de protección normativa (a través de sindicatos o leyes) y el nivel de ingresos. Su obra de referencia analiza el mercado laboral canadiense.
3. Arne Kalleberg (2014) reduce a un único (pero amplio) criterio, definiendo el empleo precario como “un empleo incierto, imprevisible y arriesgado desde el punto de vista del trabajador”. En línea con ello, Kalleberg y Kevin Hewison (2013) profundizan en esta definición, argumentando que el trabajo precario es un proceso, un cambio de poder entre el trabajo y el capital, mediado por el Estado y sus políticas, y no un estado binario. También señalan que el impacto del empleo precario en la vida de una persona no sólo depende del propio trabajo, sino también de contextos como el Estado del Bienestar: Por ejemplo, la “flexiguridad” danesa conlleva muchos menos peligros para la población laboral que el sector informal nigeriano.

Tras esta revisión Mosoetsa et al. (2016), señalan su inclinación por la definición de Kalleberg:

En la práctica, por supuesto, muchos investigadores dejan el concepto implícito (como en la mayoría de los artículos de este número especial), formulan una nueva definición que consideran conceptualmente preferible o adoptan una operacionalización *ad hoc* basada en las fuentes de datos disponibles. Por otro lado, la definición relativa de Rodgers/Cranford et al. es demasiado amplia, ya que abre la puerta a cualquier combinación y prácticamente a cualquier nivel de los cuatro criterios. Estas dos definiciones ofrecen la posibilidad de elegir entre una categoría socioeconómica rigurosamente definida y un indicador económico variable. La definición de Kalleberg es más amplia que la de Standing, pero más reducida que la de Rodgers, y se plantea de forma que permite una medición categórica o continua. (Mosoetsa et al. 2016, p. 3-4)

A estas tres propuestas, sumamos la de Rocío Guadarrama, Alfredo Hualde y Silvia López (2012). Su definición entiende a la precariedad laboral como “condición y sentimiento de pérdida de seguridad de aquellos que lograron alguna forma de integración al mundo del trabajo y de algunos que la pretendían y no la lograron” (Guadarrama et al, 2012, p. 215). Justifican la utilización de una definición en negativo como todo lo que no es empleo típico diciendo que para la época no hay categorías analíticas de mayor profundidad.

Todas estas conceptualizaciones definen el trabajo precario en oposición al empleo “estándar”. Definir la precariedad de esta manera relativa pone en tela de juicio el concepto, si el trabajo “estándar” deja de serlo y/o en situaciones en las que el trabajo “estándar” está ausente o casi. (Guadarrama et al, 2012: 215)

En el mismo estudio, hacen algunos aportes metodológicos para complejizar la definición de precariedad laboral y su medición. Primero, proponen una estrategia metodológica centrada en tres ejes de análisis: ocupación, género y región, aunque en su estudio sobre la realidad mexicana (2012) solo abordan el primero; luego, destacan la importancia del

análisis comparativo que muestra diferencias sectoriales de la precariedad; y finalmente, la relevancia de diferenciar entre la precariedad en el trabajo (dimensión objetiva) y la precariedad biográfico-social (subjettiva). Respecto a esta última, van a proponer cuatro dimensiones: temporal, organizacional, económica y social, aunque mantienen una posición crítica sobre la centralidad de las dimensiones objetivas. Más tarde van a plantear una mirada a la precariedad en tres ejes: estructural de la heterogeneidad del mercado laboral; el eje diacrónico o temporal centrado en el carácter histórico biográfico de las trayectorias; y finalmente, el eje de la subjettividad centrado en las ambigüedades y contradicciones del sujeto (Hualde et al., 2016)<sup>19</sup>.

Cuando se pone el foco en las dimensiones objetivas del mercado del trabajo, las visiones no son unívocas. En ese sentido, las sociólogas canadienses se manifiestan explícitamente “a favor de una definición que equipare la precariedad en el empleo, en primer lugar, con las características del puesto de trabajo, más que con las características de la persona trabajadora o con las experiencias subjettivas (o sentimientos)” (Vosko, MacDonald e Campbell, 2009, p. 1). Así pues, el empleo precario es “un trabajo remunerado caracterizado por unas prestaciones sociales y derechos legales, inseguridad laboral, bajos salarios y alto riesgo de mala salud” (Vosko 2006, p. 4). De cara a lo cual afirman que “se trata de una definición que consideramos más científica que retórica y que se adapta bien como instrumento de investigación empírica” (Vosko, MacDonald e Campbell, 2009, p. 2).

La definición de Vosko (2006) toma distancia de Rodgers, en tanto incorpora a la población trabajadora autónoma o independiente. Esto se concreta en que el grado de certidumbre “refiere a la permanencia en el puesto de trabajo vinculada no sólo a un único empleo, sino a múltiples empleos y a relaciones laborales en las que intervienen múltiples partes”. Junto con ello, plantea que:

- 1) la “eficacia reguladora” incluye si las leyes y las políticas son aplicables a los trabajadores que necesitan protección y si son ejecutables
- 2) el “control sobre el proceso laboral” significa la cobertura en virtud de un convenio colectivo y los mecanismos paralelos para los trabajadores autónomos; y
- 3) la “adecuación del paquete de ingresos” abarca los ingresos de un individuo procedentes del empleo, las transferencias gubernamentales (directas e indirectas) y las prestaciones legales y patrocinadas por el empleador.

Finalmente, la autora señala que el desafío de generar una propuesta multidimensional de la precariedad laboral puede ser menos difícil si se parte de las categorías estadísticas existentes como formas de empleo. No obstante, plantea el riesgo de volver a la definición por oposición al empleo típico, por lo cual “volvemos a estas tipologías sólo como punto de partida y no identificamos el empleo precario con el empleo atípico. La precariedad sigue siendo un conjunto de preguntas sobre las dimensiones de la inseguridad para todos los empleos. Puede aplicarse a todas las formas de empleo, incluso al empleo asalariado permanente a tiempo completo” (Vosko, MacDonald e Campbell, 2009, p. 3).

---

<sup>19</sup> La discusión sobre las dimensiones subjettivas de la precariedad laboral es conocida por la doctoranda, pero se omite en esta tesis en tanto no es parte del objeto de estudio. Respecto a ese debate, sugerimos revisar los trabajos de Hirata y Predéceille (2002) y Paugam y Zou (2007).

### 1.5.3. Los desafíos de medir la precariedad laboral en el Sur Global

Para el Sur Global, y en particular América Latina y el Caribe, la definición y medición de la precariedad laboral exige leerla desde la heterogeneidad. Es decir, reconocerla como un fenómeno complejo y difícil de medir, que se manifiesta de manera particular según los mercados de trabajo y las regulaciones existentes en cada país o región (Miguel y Prieto, 2008, 2009; ESOPE 2005, Rodgers y Rodgers, 1989), así como que la precariedad como un proceso evolutivo que tiende a perpetuarse por factores económicos, pero que también depende de políticas públicas, marcos regulatorios u otras acciones de los agentes sociales (Miguel y Prieto, 2008).

En esa discusión tampoco se puede ignorar el peso que tiene la informalidad en los mercados de trabajo, especialmente en el Sur Global. Como referimos en el punto **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, existen estudios donde no queda clara la distinción entre la informalidad y la precariedad respecto al empleo. Retomamos esta idea para señalar que operacionalizar los conceptos ha facilitado su distinción. En el caso de Torres (2018), entiende la informalidad como la falta de registro en Seguridad Social y no tener beneficios laborales y, por tanto, al trabajo no registrado como una importante manifestación de la precariedad laboral, pero que no la única. Torres se apoya de la definición de Bertranou y Casanova (2014), que plantean otras dimensiones: la temporalidad de los empleos y contratos, la forma de determinación de salarios, las condiciones laborales, la protección legal referida a despidos injustos, las prácticas laborales no aceptables, la falta de protección de la seguridad social y los bajos ingresos.

Enrique de la Garza (2018) propone dos criterios más para medir la precariedad. Por un lado, nos advierte de “no absolutizar las definiciones operacionales, sino elevarlas de nivel de abstracción, de tal manera que sus indicadores pudieran variar en situaciones diversas (Salas, 2006)” (p. 16), porque una ecuación universal puede calificar como en condiciones precarias a alguien que realiza consultorías millonarias “por no tener sindicato, ni contrato colectivo, ni prestaciones de ley” o a excluir a una persona con un empleo formal, pero con salarios de pobreza. Por otro lado, critica la definición clásica de precariedad de Rodgers (1989) porque no resuelve situaciones como la de una persona contratada a honorarios, que pondrá tener un “buen puntaje” en la dimensión salarial, pero no en las otras. En esa línea, Guadarrama et al. (2012) reconocen como pionero el estudio de Rodgers y Rodgers (1989), ESOPE, 2004 e Hirata y Pretecille 2002, porque muestran que las formas de trabajo precario “rara vez han estado ausentes de los sistemas de empleo asalariado, incluso en los países desarrollados” (Rodgers, 1989, 1), advierten que la precariedad es más aguda y extendida en los países en desarrollo. Así, aunque la operacionalización surge en el ámbito de las nuevas y diversas formas de trabajo que se caracterizan por su condición inestable e insegura, el fenómeno se ha extendido a ocupaciones tradicionalmente estables. Se trata de las nuevas formas de experimentar el trabajo, formas precarias, que incluyen a viejos y nuevos trabajos, formales e informales, manuales y no manuales, los no calificados y los muy especializados (Guadarrama et al., 2012, p. 215).

Con todo, no da igual pensar a la precariedad laboral en binario, como un *continuum* o un mosaico de posibilidades. La forma de operacionalizar al fenómeno es clave al momento de analizar determinado mercado laboral. Respecto a lo que sí habría consenso

## CAPÍTULO 1. LA PRECARIEDAD LABORAL. ORÍGENES, DEBATES CONCEPTUALES Y OPERACIONALIZACIÓN

es sobre una aproximación multidimensional al fenómeno como elemento clave en cualquiera de esas propuestas de análisis empírico. En el capítulo 3, revisamos las propuestas más actuales sobre la operacionalización de la precariedad laboral y formulamos un modelo que nos permita acercarnos al empleo público de los servicios municipales de Chile.



## **CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD**

### 2.1. Evolución histórica y situación actual del sistema municipal chileno

El objetivo de esta sección es analizar al sistema municipal chileno en tanto escenario en el que se configura nuestro objeto de estudio: el empleo público a nivel municipal. Para mostrar una mirada más acabada planteamos, primero, los hitos principales de su evolución histórica y, luego, las características y desafíos actuales en el marco de los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal.

#### 2.1.1. Revisión histórica del sistema municipal

Los municipios o cabildos, que fueron durante la noche de la colonia i durante las primeras auroras de la Independencia los centros y factores del gobierno popular, empezaron a convertirse, desde mediados del siglo XIX, en corporaciones que (...) carecían de dos elementos vitales: la libertad para concebir y el dinero para ejecutar. (Luis Mesa, 1920, Tomo I, p. 20, citado por Salazar Vergara, 2019, p. 45).

Este apartado tiene por objetivo hacer un recorrido histórico sobre los municipios en Chile. Para ello, se analizan cinco períodos de la construcción del país: la Colonia, la formación de la República, la etapa desarrollista del Estado, la Dictadura civil-militar y el regreso a la democracia. En el escrito, se refuerza la tesis de que los municipios y la comunidad local han perdido autonomía a través de los siglos, y que el centralismo en favor del fortalecimiento del Estado-nación moderno ha mutilado la soberanía comunal.

##### *2.1.1.1. De la Colonia a la consolidación de la República*

El origen de los municipios en Chile data de la época colonial (Siglos XV-XVIII), cuando el territorio era jurisdicción del imperio español. La necesidad de generar, mantener o ampliar los límites fronterizos, así como los conflictos bélicos con los pueblos que habitaban previamente el territorio, contribuyen con una forma vertical de organización (Fundación DECIDE, 2016). Para ello, el imperio español organizó el espacio al estilo ultramarino, creando unidades territoriales (comunales) y órganos administradores. Estos últimos, conocidos como “cabildos”, estaban compuestos por dos alcaldes y seis regidores<sup>20</sup> y eran encargados de la salubridad, el aseo y ornato, así como de las tareas de gobierno, hacienda y guerra (Zúñiga Bustos, 2018). De acuerdo con ello, la división político-administrativa en

---

<sup>20</sup> El texto está en masculino porque las mujeres no podían votar, ni ser candidatas a cargos públicos.

comunas tuvo su origen cuando aún eran colonia española, es decir, previo a la formación del Estado-nación chileno durante el siglo XIX<sup>21</sup>.

Más tarde, en el marco de la organización de la República, se elaboró la Constitución Política de Chile (1833) que ordenó y reguló al país hasta casi un siglo después. Durante este período, la influencia del sello portaliano, es decir, de un gobierno fuerte, centralizado y basado principalmente en la figura del presidente de la república, fue evidente y legitimado por la élite política y económica, permeando la cultura política hasta nuestros días. El orden constitucional adoptó un estilo centralista republicano, reforzando y validando el modelo de intendentes, gobernadores y subdelegados mandatados por el presidente y encargados de velar por los intereses del Estado (Boisier Etcheverry, 2008). A nivel local, se mantuvo la designación de tres alcaldes y regidores, así como sus funciones (Vial Cossani, 2014), pero dentro del nuevo orden orgánico, ya no cabía el sistema de cabildos, por lo cual fue rápidamente eliminado.

El rol de los municipios no tuvo gran relevancia política en esta época, puesto que la prioridad durante el siglo XIX fue la consolidación del Estado chileno. Durante los primeros años republicanos hubo una sucesión de conflictos internos y externos, especialmente las guerras que Chile enfrentó con los países limítrofes y el pueblo Mapuche, que se reflejaron en los continuos cambios en geografía política administrativa del territorio nacional, contribuyendo a configurar la concentración de las decisiones en el poder central (Sanhueza, 2008). Con ello, la contención de la sociedad civil por parte de las élites gobernantes se consolidó poco a poco, sustituyendo el diálogo ciudadano, que canalizaban los cabildos, por un “consenso operacional”, manejado por élites políticas con apoyo frecuente de las fuerzas militares. Así, los avances en términos político-administrativos sólo refirieron a la creación de los “departamentos”, nuevas unidades territoriales administradas por los municipios, que fueron demarcados ignorando la distribución de las comunidades. Así, las primeras décadas republicanas pueden resumirse en una preocupación por forjar, mantener o aumentar los límites fronterizos que promovieron un centralismo excesivo de las decisiones en el poder central (Fundación DECIDE, 2016).

Recién en 1854 se promulgó la primera Ley Orgánica de Municipalidades. Ésta fue la primera ley de la República que regulaba a estos órganos poniendo énfasis en su funcionamiento y estructura. Fue un logro del último aliento del movimiento comunalista (Salazar Vergara y Pinto Vallejos, 1999), pero que, sin embargo, aplicó los criterios de la Constitución de 1833, aumentando la subordinación del municipio al Ejecutivo, sumándole más deberes administrativos y dejando a los alcaldes prácticamente como jueces de policía local. En ese sentido, parece ser que la política interior no solo no tuvo sentido estratégico, sino que, en la práctica, esa política no se refirió a otra cosa que a las relaciones con, o a la situación del, “bajo pueblo”, las élites estaban ocupadas de otros asuntos.

Ya casi finalizando el siglo XIX, la sociedad civil necesitaba más y mejores canales de expresión y participación. En este marco, se gestó y promulgó la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1891, más conocida como “Ley de Comuna

---

<sup>21</sup> Este origen es motivo de debate entre quienes piensan a los municipios como parte intrínseca de la orgánica del Estado como Fernández Richard (2013) y Vial Cossani (2014) y quienes les consideran anteriores, justificando así la demanda de mayor autonomía como Salazar Vergara y Pinto Vallejos (1999).

Autónoma”. Su promotor, Manuel José Irarrázaval y Larraín, que conocía el funcionamiento de las municipalidades en Europa, hizo ver la necesidad imperiosa de crear una “comuna autónoma”, proyecto que comenzó su discusión en el Congreso en 1888 (Biblioteca Nacional de Chile, 2019). Esta norma jurídica refirió a la organización y atribuciones municipales y apuntó a constituir a los municipios sobre una base autónoma e independiente. El cuerpo legal dividió al país en 267 comunas haciendo descansar las funciones comunales en Asambleas Electorales que elegían a los municipales, aprobaban el presupuesto, resolvían sobre inversiones, enajenaciones e impuestos, entre otras medidas. Si bien el objetivo de esta ley era debilitar a la autoridad ejecutiva, impidiéndole la manipulación de los resultados electorales, ya que entregaba a las municipalidades el gobierno de policía de seguridad y la implantación de las contribuciones, el proceso de autonomía sufría, en la práctica, serios inconvenientes porque finalmente las élites políticas terminaban controlando el espacio local. A esto se suma la carencia de fondos para hacer efectivo el rol que se les había encomendado. A partir de esta inoperancia, el Congreso justificó su reemplazo por comités de Mayores Contribuyentes (Salazar Vergara & Pinto Vallejos, 1999). Esto se convirtió en el primer intento frustrado de tener comunas autónomas<sup>22</sup>.

#### *2.1.1.2. Del desarrollismo a la pérdida de la democracia*

Durante el período desarrollista del Estado, desde el primer cuarto del siglo XX y respaldado por la Constitución de 1925<sup>23</sup>, se optó por un proceso de descentralización administrativa que nació como estrategia estatal para incrementar el poder del Ejecutivo y contribuir con el proceso de modernización e industrialización que iniciaba el país (Biblioteca Nacional de Chile, 2019). Las medidas surgieron desde el centro nacional desde donde se desplegaron a todo el territorio nacional. Se relevaron dos iniciativas, la creación en 1939 de la Corporación de Fomento Productivo del Estado (CORFO) y la creación en 1965 de la Oficina de Planificación Nacional.

En 1950, la CORFO desarrolla una nueva división político-administrativa que ya contaba con regiones, basándose en las características propias de cada zona: geográficas, humanas y económicas. El territorio nacional quedó dividido en once regiones y una zona metropolitana. Esta última y Santiago, su capital, son propuestas como principal centro del desarrollo nacional, cuestión que perdura hasta la actualidad. Otras tres regiones también serán protagónicas del desarrollo nacional: Antofagasta, Valparaíso y Concepción (Caviedes Brante, Hector; Cárcamo Sirguiado, 2000). A pesar de los avances durante esta etapa, las reformas ejecutadas tampoco implican un quiebre con el carácter centralista de la toma de decisiones, ya que la operatividad de los polos de desarrollo queda confinada a la autoridad central. Específicamente, las municipalidades quedan a cargo de un alcalde y sus regidores.

Cabe señalar que en la primera mitad del siglo XX ocurre un hecho relevante para el avance de la democracia municipal. En 1934 se aprueba el derecho a voto de las mujeres en las elecciones municipales del año siguiente. La discusión ya llevaba décadas, y se había retrasado porque los partidos de izquierda y anticlericales consideraban que sería un voto

---

<sup>22</sup> Es importante señalar que Chile nunca ha tenido hasta la actualidad, la posibilidad legal de democracia directa en las comunas, sin embargo, para algunos autores, la Ley de Comuna Autónoma es un precedente y fundamento para el posterior proceso de descentralización. Para más detalles ver Vial Cossani, 2014 y Zúñiga, 2018.

<sup>23</sup> Reemplaza a la de 1833, es la segunda Constitución Política de la República de Chile.

más conservador (Boisier Etcheverry, 2008). Hubo que esperar hasta 1949 para que ellas pudiesen ejercer su derecho en las presidenciales.

A pesar de los hitos descritos en párrafos anteriores, existen algunas autorías que consideran que nada trascendente ocurre en materia de descentralización local hasta avanzado el siglo XX; sitúan los procesos medulares para comprender el actual sistema municipal desde mediados de los '70. Sea o no así, plantear la evolución de la división político-administrativa y el rol de las comunas y los municipios como sus administradores desde la época de la colonia, tiene el mérito de explicar que antes que Estado regional, Chile fue un territorio con administraciones locales con poder, gestionadas por la ciudadanía a través de los cabildos.

En 1970 ganó las elecciones la coalición Unidad Popular encabezada por Salvador Allende Gossens, estableciendo el primer gobierno socialista que llegaba al poder mediante elecciones democráticas en el mundo, poniendo al país en el foco de la geopolítica durante la Guerra Fría. Más allá del por qué, el gobierno fue derrocado bruscamente por el Golpe de Estado de 1973 liderado por el comandante en jefe del Ejército Augusto Pinochet Ugarte, quien instaló una dictadura civil-militar que duró hasta 1989 y que subyugó todo el aparato democrático y centralizó en la Junta Militar (el nuevo poder Ejecutivo) las decisiones del nuevo régimen autoritario. La serie de cambios en la estructura político-administrativa y fiscal del sector público quedó asentada, primero, a fuerza de Decreto Ley y, más tarde, en la Constitución Política de 1980, vigente hasta la actualidad<sup>24</sup> (con acotadas modificaciones dado el alto quorum parlamentario que requieren cambios relevantes).

#### *2.1.1.3. La dictadura civil-militar de 1973*

En términos generales, la Junta Militar dio gran impulso al proceso de regionalización y desconcentración iniciado en la década de los cincuenta. En 1973 creó la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA)<sup>25</sup>, encargada de llevar a cabo una nueva división político-administrativa nacional basada en trece regiones y de definir un sistema de administración para modernizar al Estado y desarrollar a las regiones del país. “El nuevo ordenamiento territorial le otorgó una importancia clave a las regiones en oposición al lugar que tenían las provincias antes de 1973. El objetivo declarado al crear estas regiones era constituir una unidad que posibilitara la administración estatal a través de una real descentralización del sistema de toma de decisiones locales” (Fundación DECIDE, 2016, p. 7). Por ello, las provincias se dividen en comunas, a partir de una nueva delimitación de estas últimas. La jerarquía del Ejecutivo quedará definida en este orden: presidencia (gobierno nacional), intendencia (gobierno regional), gobernación (administración provincial) y alcaldía (administración comunal). Con ello se hace explícita la diferencia de poder entre quienes pueden gobernar y quienes solo administrar.

De acuerdo con la revisión de la literatura, tres son las principales reformas que afectaron al nivel local durante la dictadura civil-militar. En primer lugar, se promulgaron dos normativas de relevancia en materia de visibilización e institucionalización de

---

<sup>24</sup> Desde 2019 se está intentando elaborar una nueva propuesta constitucional. La primera versión fue rechazada en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022. La segunda propuesta aún está en redacción.

<sup>25</sup> Mediante el Decreto Ley 212.

competencias, capacidades y responsabilidades de los municipios: el Decreto Ley 1.238 de 1976 y la Ley 18.695 de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM). A partir de estas normativas, las municipalidades fueron definidas – hasta hoy – como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y derecho propio, y con la responsabilidad de administrar una comuna para satisfacer necesidades de la comunidad. El alcalde fue nombrado la autoridad máxima, secundada por un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) – hoy Concejo Municipal. Estas autoridades eran electas por este órgano (con la venia del presidente), a excepción de las que administraban dieciséis comunas estratégicas en el país porque eran escogidas directamente por el Ejecutivo. Se definió que sus funciones fueran, entre muchas otras, la planificación y regulación urbana, la aplicación de disposiciones sobre construcción, urbanización, transporte y tránsito públicos según las normas de cada ministerio, el aseo y ornato de la comuna; además de promover el desarrollo directa o indirectamente de funciones relacionadas con la asistencia social, protección del medio ambiente, cultura, capacitación, promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, transporte, tránsito público, vialidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e instalaciones sanitarias, prevención de riesgos y todas aquellas iniciativas de interés local (Vial Cossani, 2014).

En segundo lugar, se iniciaron procesos de desconcentración y delegación de los servicios de salud y educación, dejando en manos de municipios la mayor parte de estos servicios hasta la actualidad. Si bien a principios de la década de los setenta la salud se desconcentra en organismos de la Administración Central del Estado (ACE), ya en 1981 se traspasa toda la responsabilidad de la atención primaria a las municipalidades (postas y consultorios generales), quedando la ACE a cargo de la atención secundaria y terciaria de salud en hospitales y centros especializados. El sistema de financiamiento que establece el nivel central para apoyar a los municipios en esta tarea es la subvención per cápita, es decir, se paga por persona inscrita en algún centro de salud de dicha comuna, cuestión que permanece hasta la actualidad. Hacia 1980 el 90% de los establecimientos de salud estaban bajo administración municipal (Raczynski y Serrano, 2001). Respecto a la educación, a partir de 1980 se traspasa a las municipalidades la gestión de las escuelas públicas y se modifica el sistema de financiamiento por parte del Estado: en vez de traspasar recursos según un criterio histórico de gasto, se pasa a una modalidad en que se paga por estudiante que asiste al establecimiento, lo mismo que en salud. Así, las reformas de educación y salud fueron acompañadas por un método de financiamiento que comprendió el traspaso de recursos desde el gobierno central a las municipalidades, basado en subvenciones según la cantidad de prestaciones otorgadas, valor que a medida que avanzó la década de 1980 no se reajustó acorde a la inflación (Raczynski y Serrano, 2001), generando severos déficits en algunas municipalidades. Con ello, se produjo un desajuste importante entre las nuevas funciones asignadas y los recursos disponibles (Cortés y Paredes, 2016, p. 175). Esta desigualdad se sumó a la que ya generaba la recaudación de fondos mediante cobro de impuestos, derechos y permisos que gravan el valor patrimonial de los inmuebles, que ha tendido a concentrarse históricamente sólo en algunas partes del territorio chileno, determinando que algunos municipios recauden más recursos que otros.

La última reforma relevante a nivel municipal tiene lugar a fines de los 80 y busca paliar las consecuencias del traspaso de un alto número de funciones a las administraciones locales: el Fondo Común Municipal (FCM). En virtud de aumentar la descentralización fiscal,

en 1979 se otorgó a las municipalidades ingresos propios de relevancia – que antes iban a las arcas centrales – a través del FCM<sup>26</sup> mediante un reglamento que al fin permite ponerlo a funcionar<sup>27</sup>, y lo propuso como mecanismo de redistribución solidaria de ingresos municipales en favor de reducir las brechas y desigualdades de ingresos entre municipalidades de acuerdo con sus estructuras de financiamiento aunque, según Cortes y Paredes (2016), más bien fue para hacer frente a la creciente desigualdad intermunicipal. Así, muy rápidamente, el FCM se transforma en la fuente principal de ingresos de municipios de las administraciones locales, situación que se mantiene hasta la fecha.

Parece haber acuerdo respecto a la importancia de las reformas realizadas durante la Dictadura cívico-militar (1976-1989), en tanto ampliaron las competencias de los municipios, multiplicando responsabilidades y recursos, y lograron institucionalizar funciones que hasta ese momento eran poco visibles. Sin embargo, quienes observan estos cambios desde la óptica histórica, no son tan optimistas. Por ejemplo, Vial Cossani (2014) señala que las reformas contribuyeron con el modelo de gobierno y administración autoritario, que buscaba mantener un férreo control de los gobiernos subnacionales de todo el territorio nacional. De hecho, considera que, junto con la regionalización del país y la desconcentración de la administración pública, los cambios generados a nivel local cercenaron la autonomía alcanzada hasta ese momento por el mundo municipal. Las municipalidades pasaron a ser parte de la estructura jerárquica del Estado y altamente dependientes del poder Ejecutivo. Salazar Vergara y Pinto Vallejos (1999) van más allá al proponer que el proceso de cercenamiento de la autonomía comunal venía desde la conformación de la República y que “toda la reforma fue diseñada y ha sido realizada como ‘descentralización administrativa’, y no como instalación de una ‘comuna autónoma’, o como proceso de empoderamiento ciudadano” (1999, p. 302).

Al alero del experimento neoliberal vivido por Chile, Cortés y Paredes (2016) suman a estas reflexiones la importancia de contextualizar estos cambios en el marco de la reducción del tamaño del Estado, objetivo que se instala con fuerza desde la dictadura y se fortalece con el regreso a la democracia en 1990, siguiendo los preceptos que implica el modelo neoliberal. En términos de sus objetivos políticos, Valdivia, Álvarez y Donoso (2012) plantean que las reformas municipales, en tanto proyecto político articuló las propuestas de orden castrense, neoliberal y gremialista. En esa línea, el “corporativismo militar refundió su propia trayectoria, más estatista, con la del gremialismo, antiestatista, asumiendo la existencia de los cuerpos intermedios para fines específicos del segundo, pero controlado por el Estado, del primero. Los militares veían en el corporativismo una alternativa despolitizadora, en tanto ajena a los partidos, pero participativa de la comunidad, lo cual permitiría cohesionar a la sociedad” (p. 39). Por tanto, el municipio se constituyó como un elemento central de esa articulación ideológica donde confluyeron orientaciones corporativas estatistas con postulados neoliberales. Como resultado aumentó el control territorial y las municipalidades y su autoridad perdieron autonomía, ahora pasaban a ser dependencia administrativa del Estado y la alcaldía sería designada por el Ejecutivo.

---

<sup>26</sup> Establecido en el Decreto Ley 575 de 1974 (FNDR).

<sup>27</sup> Establecido en el Decreto Ley 3.063 sobre Rentas Municipales.

*2.1.1.4. 1990: ¿El inicio de la redemocratización de Chile?*

Durante la última década del siglo XX, el debate y actuar sobre el ámbito municipal se centró, en general, en la redemocratización local. En ese sentido, se logró una reforma constitucional en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal<sup>28</sup>, que posibilitó que la administración del Estado no solo pudiera descentralizarse funcional y/o territorialmente, sino también desconcentrarse. En 1991, se eliminó la atribución de designar autoridades que tenía el Ejecutivo, y se incorporó la elección democrática de las alcaldías. Durante el mismo año, se sustituyeron los CODECO por los Consejos Económicos y Sociales Comunales que en 1999 también son reemplazados por otros de carácter más amplio en relación con la participación ciudadana, que como primera medida obliga a las municipalidades a crear una ordenanza sobre las modalidades que dicho ente ofrece para la participación local<sup>29</sup>. En 1993, se otorga a las municipalidades mayor autonomía para fijar las remuneraciones y modificar su personal<sup>30</sup>. Finalmente, se logra la elección separada para la alcaldía y el concejo municipal<sup>31</sup>, método implementado a partir de las elecciones municipales de 2004.

Iniciado el siglo XX, el foco es puesto en el ámbito fiscal. Ya en 1995 se había promulgado la ley que modificó la Ley de Rentas Municipales<sup>32</sup>, cambiando el impuesto territorial a los bienes raíces y posibilitando a los municipios tener más fondos propios y, a su vez, mayores aportes del FCM. Sin embargo, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), creada en 1993<sup>33</sup>, insistió en la necesidad de mejorar los ingresos municipales ante una crónica situación fiscal. Con ello, se redujo el número de bienes raíces exento del pago de contribuciones y obligó a las comunas más ricas del país a contribuir en mayores porcentajes al FCM<sup>34</sup>. Finalmente, y tras varias rondas de negociaciones, sumada a la continua presión de la AChM que incluso organiza una histórica movilización nacional de municipalidades en mayo de 2005, el Congreso acordará una nueva normativa de redistribución de la riqueza a nivel comunal<sup>35</sup> (Mardones, 2006 citado en Vial, 2014). Así, la primera década del siglo culminó con el aumento de los procesos de recaudación de impuestos para los municipios (Vial Cossani, 2014) y una nueva y última división político-administrativa a nivel regional según se conoce hasta hoy: en 2007 se forman dos nuevas regiones, la XV Región de Arica-Parinacota y la XIV Región de Los Ríos.

---

<sup>28</sup> Ley 19.097

<sup>29</sup> Ley 19.602

<sup>30</sup> Ley 19.280

<sup>31</sup> Ley 19.737

<sup>32</sup> Ley 19.388

<sup>33</sup> Según lo referido por Mario Rosales (2017, p. 107): Durante 1992 y 1993 se crean 15 organizaciones siendo la principal la Asociación Chilena de Municipalidades y 5 facciones regionales de la misma. “En 2012 las asociaciones se incrementan a 57, de las cuales la principal es la ACHM, más 12 asociaciones regionales, 33 territoriales (mancomunidades) y 19 temáticas o especializadas. La ACHM es una institución nacional reconocida que ofrece servicios de capacitación regulares para autoridades locales y funcionarios municipales en las diversas regiones del país, representando y negociando con el gobierno central y el parlamento las políticas públicas que afectan los intereses municipales e intentando impulsar la agenda descentralizadora. El movimiento asociativo municipal chileno refleja la concentración del país. La Asociación Chilena de Municipalidades poseía en 2012 un presupuesto superior a los 2 millones de dólares anuales -financiado principalmente con las cuotas de los municipios afiliados-, una planta de personal profesional holgada y oficinas amplias en la capital, Santiago (varias de estas últimas son a la vez territoriales y temáticas)”.

<sup>34</sup> Ley 19.704

<sup>35</sup> Ley 20.033 en 2005, más conocida como Ley de Rentas Municipales II.

En la actualidad, existe cierto consenso en que “la regionalización ha promovido regiones y provincias con un sentido desarrollista o instrumental, y no en un sentido político de fortalecimiento de la democracia desde las escalas regionales o locales” (Fundación DECIDE, 2016, p. 7). En ese mismo sentido, Salazar Vergara y Pinto Vallejos (1999) concluyen que “paradójicamente la llamada historia republicana (1810-1998), no ha sido otra cosa que la permanente desarticulación de la cultura republicana heredada de las ciudades, villas y lugares que fueron respetadas, una y otra vez, durante siglos, por el viejo Derecho del Reino de España. Desarticulación que, tras siglo y medio, ha traído consigo la raquitización (o pobreza cívica) del ciudadano comunal” (1999, p. 267).

Nuestra breve revisión de la evolución histórica de los municipios y el sistema municipal en Chile puede resumirse en los siete puntos que plantean los historiadores chilenos Gabriel Salazar y Julio Pinto (1999)<sup>36</sup>:

- i. El proceso de descentralización y municipalización neoliberal fue iniciado y conducido políticamente durante el periodo dictatorial - lo mismo que durante el período democrático- por el *poder central*, sin que en ninguna fase haya mediado alguna intervención soberana de la ciudadanía.
- ii. Toda la reforma fue diseñada y ha sido realizada como “descentralización administrativa”, y no como instalación de una “comuna autónoma”, o como proceso de empoderamiento ciudadano.
- iii. Desde el inicio de la reforma hasta el día de hoy, nunca la actividad municipal se ha desarrollado al margen o con *independencia* del poder estatal y de los partidos políticos operantes en él;
- iv. Las instancias municipales que pudieran considerarse como de ‘participación ciudadana’, o son meramente consultivas (caso de los CESCOS), o reivindicativas (Juntas de Vecinos) o de asociación proyectiva (organizaciones con personería jurídica que pueden concursar a fondos concursables), pero ninguna es soberana;
- v. Las políticas que proponen la participación como un fin importante, no trabajan construyendo capital social o tradiciones cívicas para el incremento de la soberanía global de la masa ciudadana, sino, principalmente para incorporar el capital social existente como un *aditivo* que incremente la educación de las políticas estatales contra la pobreza;
- vi. La respuesta de la masa ciudadana a la descentralización y la municipalización no ha sido entusiasta (como hubiera sido si estas hubieran coronado un movimiento cívico), sino de *apatía*, o bien de oportunismo puntual, y
- vii. Las redes micro asociativas locales se han multiplicado, pero han tendido a mantenerse en el ámbito privado, marginal y aun delictual (tráfico de drogas, ligas deportivas, redes de raperos, etc.) sin desarrollarse en, y sin fortalecer el *espacio público* institucional.

---

<sup>36</sup> Usan cursivas para destacar conceptos en los siete puntos referidos



Así también, sobre los movimientos ciudadanos en el ámbito municipal, señalan un lento desarrollo, no necesariamente vinculados entre sí. Por un lado, el del estamento político de los municipios (expresado en la Asociación Chilena de Municipalidades); otro es el del estamento tecnocrático (profesionales a contrata); y, por último, el de las nuevas redes ciudadanas.

En la literatura, también se observa la discusión sobre el lugar de las municipalidades en la orgánica del Estado, ¿están dentro o fuera? Algunas autorías apuestan por una visión más comunalista (Salazar & Pinto, 1999), señalando que la comuna es anterior a la formación del Estado-nación, y otros por una más estatista (Fernández, 2013), refiriendo que el municipio es la cara más cercana del Estado a la ciudadanía. No existe una posición de consenso en la literatura, incluso a veces el lenguaje es confuso llegando a hablarse del Estado como empleador del municipio.

### 2.2.2. Los municipios chilenos hoy

En este apartado, revisamos la situación actual del sistema municipal chileno, primero dando cuenta de su posición (y poder) en la administración político-administrativa de Chile y, luego el estado de avance y desafíos de la descentralización para las municipalidades en el país.

El Estado chileno es unitario, lo cual significa reconocer que tiene solo un centro de impulsión política y gubernamental<sup>37</sup>. Dicha condición se explica por la tradición centralista republicana esbozada previamente. De hecho, el proceso de centralización del poder se expresa coherentemente en todo el aparato de Estado.

No obstante, frente al histórico y exacerbado centralismo han surgido dos mecanismos correctivos: la desconcentración y la descentralización, ya sean política, fiscal o administrativa<sup>38</sup>. La desconcentración ha dado lugar a la Administración Central del Estado (ACE) y la descentralización a servicios públicos con personalidad jurídica propia de derecho público, independientes jerárquicamente y con patrimonio propio, como los municipios. Sin embargo, el hipercentralismo del país ha limitado los avances en descentralización económica y política, focalizados en los de tipo administrativo.

Con todo, hoy Chile es un país unitario dividido en 16 regiones y 56 provincias distribuidas entre territorio continental, antártico e insular; y posee 345 municipalidades

---

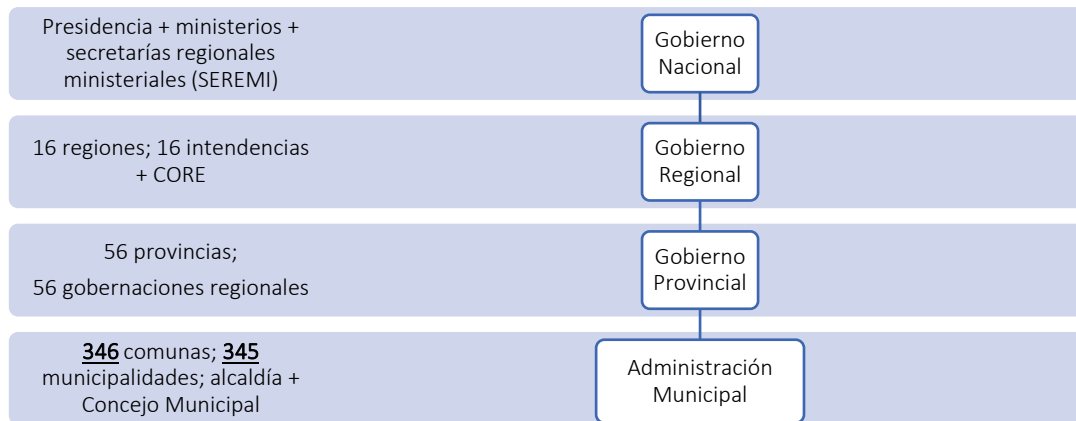
<sup>37</sup> De acuerdo a la Ley 18.575 de 1986, en su Artículo 1.- El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

<sup>38</sup> De acuerdo con la Ley 18.575 de 1986, en su Artículo 29.- Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados. Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

para 346 comunas<sup>39</sup> tal como se muestra en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Figura 2.1-1. División Político-administrativa de Chile. 2023



Elaboración propia en base a Biblioteca del Congreso Nacional (2019)

Como señalamos en el apartado anterior, los municipios se rigen por la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)<sup>40</sup> en la cual se establecen los fundamentos de la composición y funcionamiento de las administraciones locales en el país. Entre sus principales fundamentos se señala que: a) las municipalidades son agentes fundamentales en su rol de gobierno local, pues tienen relación directa y constante con la ciudadanía, y proveen servicios locales e implementan políticas y programas; b) Sus autoridades superiores son el alcalde y los concejales agrupados en un Concejo Municipal, como órgano consultivo, y con funciones resolutorias y de fiscalización; y c) Poseen funciones privativas, es decir, que exclusivamente pueden ser cumplidas por la municipalidad, como, por ejemplo, desarrollar Planes de Desarrollo Comunal y funciones compartidas en el ámbito de su territorio, que pueden desarrollar directamente o con otros actores con competencia en la materia, como salud y educación, por ejemplo.

Para conocer la situación actual de los municipios resulta pertinente reconocer los diagnósticos que han realizado los mismos involucrados. Al respecto, se destaca el encuentro llevado a cabo entre los tres actores principales del mundo municipal, quienes se congregan en noviembre de 2014 para establecer los principales desafíos del municipalismo chileno. En dicha reunión, la Confederación de Funcionarios Municipales (ASEMUCH), la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) firman un Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema Municipal, en el cual han referido los principales problemas y retos para el sistema municipal que han de ser atendidos, para luego transformarse en verdaderos agentes de desarrollo local, con

<sup>39</sup> La municipalidad de Cabo de Hornos administra las comunas de Cabo de Hornos y la Antártida.

<sup>40</sup> Según la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM): Artículo 1.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Artículo 2.- Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.

recursos financieros e institucionales que den cuenta del grado de complejidad que enfrenta cada municipalidad.

La propuesta de actualización del sistema municipal se fundamentó en cuatro principios: modernización, equidad, autonomía y rendición de cuentas. “El primero centrado en el desarrollo de los Recursos Humanos, y en la instalación de un conjunto de condiciones organizacionales básicas para todos los municipios; el segundo, orientado a enfrentar la heterogeneidad y desequilibrios existentes a nivel territorial impulsando un tratamiento diferenciado para cada tipo de municipio; el tercero, enfocado en fortalecer la mayor autonomía de los municipios a través de dotarlos de las condiciones que les permitan ejercer adecuadamente sus funciones; y, finalmente, el cuarto, centrado en asegurar el buen uso de los recursos financieros” (SUBDERE; AChM; ASEMUCH, 2014, p. 1). Como resultado, se propuso profundizar el proceso de descentralización y elaborar un diseño institucional orientado hacia la equidad y la colaboración solidaria entre las municipalidades del país, con el fin último de transformar a las administraciones municipales en auténticos gobiernos locales.

Para el caso de esta investigación interesa destacar uno de los ejes de esta propuesta de modernización del sistema municipal chileno: el Fortalecimiento de los Recursos Humanos Municipales. En él figuran dos metas: la suficiencia de la cobertura y la dignidad de las condiciones laborales. Los problemas que dan origen a estas aspiraciones radican en que, por un lado, las municipalidades son diariamente demandadas por más funciones y más especializadas y, por otro, la existencia de un número creciente de personal a honorarios que “es un régimen que no cautela apropiadamente las condiciones laborales de quienes realizan labores permanentes” (SUBDERE; AChM; ASEMUCH, 2014, p. 4). En concreto, se proponen tres líneas de acción: 1) Mejorar la dotación actual y su profesionalización; 2) Legislar sobre el ingreso, permanencia y retiro de empleados municipales; y 3) Mejorar la gestión basada en un sistema de incentivos. A casi 10 años de haberse celebrado este acuerdo, existen pequeños avances en lo que ellas denominan “Recursos Humanos Municipales” (RHM), que son revisados en el punto 3.3. Antes es relevante desarrollar los procesos de descentralización dentro de los cuales se entiende la necesidad de fortalecer el RHM.

Existe abundante literatura sobre la descentralización y su importancia en las sociedades occidentales. Esta permitiría fortalecer la democracia en un sistema de gobierno republicano, ya que acorta las brechas entre las personas que representan y quienes son representadas. “La descentralización entendida como un fenómeno político, administrativo y fiscal, es una faceta de la modernización del Estado en la cual confluyen múltiples factores, y que suele intensificarse conforme el ingreso por habitante aumenta y se generan condiciones favorables para su desarrollo” (Letelier & Ormeño, 2018, p. 6).

### *2.1.2.1. Situación actual y desafíos de la descentralización política*

La descentralización política refiere el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales para elegir autoridades propias mediante el voto y/o la participación en las decisiones colectivas de la comunidad. Aunque como señalamos, las municipalidades no son gobiernos, sino administraciones locales.

Tras el Golpe de Estado de 1973, el proceso de descentralización política a nivel municipal se estancó, las elecciones de autoridades locales se eliminaron por la designación desde el Ejecutivo. Recién en 1992, se volvieron a retomar y esto perdura hasta la actualidad, celebrándose cada cuatro años para escoger a la figura alcaldía y a integrantes del Concejo Municipal<sup>41</sup>. Así también se crea la Asociación Chilena de Municipalidades, la más importante de las organizaciones de municipalidades en el país hasta la actualidad.

Hace sólo dos años, en mayo de 2021, se escogió por primera a las autoridades regionales<sup>42</sup> del Ejecutivo. Antes de eso, gobernadores/as regionales e intendentes/as eran cargos designados por la Presidencia y solo las alcaldías y los concejos municipales eran escogidos por votación directa, por un período de cuatro años, con derecho a reelección y sin posibilidad de revocación por el jefe o la jefa de gobierno.

No obstante, a pesar de esta democratización local, la municipalidad sólo es reconocida como administradora de servicios locales, no como “gobierno local”. Esto no siempre queda claro y se explicita en la literatura, en algunos casos se utilizan como sinónimos cuando no lo son (Cortés & Paredes, 2016). Esta situación pone en entredicho el compromiso de la Constitución Política con la pretendida descentralización, en tanto las únicas autoridades con derecho a gobernar en Chile son designadas por la Presidencia de la República, y los órganos elegidos popularmente (Consejo Regional y Alcaldía) son meros administradores (Fundación DECIDE, 2016).

Sumado a ello, se cuestiona el poder que la ciudadanía tiene en las decisiones de la administración municipal, donde las instancias que han aparecido apenas alcanzan un nivel de participación consultivo, y siendo su única práctica el involucramiento en los procesos electorales de cada cuatro años. El único proyecto, y frustrado, fue el que se generó a principios del siglo XX, la Comuna Autónoma. Así, “la concepción de participación dominante en las políticas públicas –consistente con el diseño de la gobernabilidad democrática hegemónico desde fines de los ochenta– ha restringido la participación institucional a instancias de escaso poder, de carácter principalmente consultivas y no vinculadas a la creación de espacio público deliberativo” (Delamaza, 2010, p. 14).

Con ello, se puede señalar que, si bien el proceso de redemocratización de todo el aparato del Estado fue incisivo durante los primeros años de la década de los noventa, “desde el 2000 en adelante el proceso descentralizador se estanca y la proporción del gasto público ejecutado por las municipalidades desciende, estabilizándose en torno al 12,3% del gasto gubernamental total los últimos años. El debate nacional cambia desde la descentralización política a la mejora administrativa y los temas de la descentralización política con autonomía y la descentralización fiscal son reemplazados por la calidad, los indicadores de desempeño y los controles centrales” (Confederação Nacional de Municípios, 2017, p. 102).

---

<sup>41</sup> Cargo político conocida como regiduría en España.

<sup>42</sup> Equivalente a Comunidades Autónomas en España.

### *2.1.2.2. Situación actual y desafíos de la descentralización fiscal*

La descentralización fiscal, supone la concesión de mayor autonomía en el gasto y la capacidad de generar recursos propios de los niveles descentralizados de gobierno. Según Letelier y Ormeño (2018), la descentralización política y administrativa es igual para todas las regiones y municipios de Chile, lo que se entiende en el marco de un país unitario, sin embargo, es el grado de descentralización fiscal el que revela grandes diferencias entre municipios, lo que “se ve reflejado en una alta heterogeneidad intermunicipal tanto en el grado de rendición de cuentas de los gobiernos locales, como en su capacidad para decidir autónomamente sobre sus recursos propios” (2018, p. 4).

En términos históricos, se observa un aumento del gasto en municipios en relación con el gasto gubernamental total. Durante la dictadura militar se registra un aumento de un poco más de cinco puntos porcentuales (3,7% en 1981 al 9,1% en 1989). Con el regreso a la democracia, estos órganos locales aumentan sus competencias y recursos hasta llegar al 14% del gasto del gobierno general en el año 2007 (Confederação Nacional de Municípios, 2017).

En la actualidad, uno de los principales problemas municipales es la reducida capacidad financiera municipal frente a la amplitud de sus competencias, agravado por las nuevas tareas que les asignan el gobierno nacional y las crecientes demandas ciudadanas. Si bien los municipios cuentan con algo más del 12% de los recursos gubernamentales, deben financiar el 54% del personal del Estado y cumplir una amplia y variada gama de funciones (Confederação Nacional de Municípios, 2017). De hecho, la OCDE ha recomendado revisar la distribución de ingresos en la gobernanza multinivel. Esto tras realizar un estudio (2009) cuyo objetivo era medir el nivel de descentralización chileno, y donde comparó la participación de los ingresos autónomos municipales en el total de los ingresos gubernamentales con otros países dentro de la OCDE. Según sus estimaciones esta participación sólo representó un 8.1% del total de ingresos gubernamentales, cifra muy inferior comparada al 25% que destinan otros países en sus los gobiernos locales<sup>43</sup> (Cortés y Paredes, 2016).

A pesar de ello, y a diferencia de los gobiernos regionales, las municipalidades cuentan con recursos financieros propios: impuestos territoriales, permisos de circulación y patentes comerciales<sup>44</sup>. La Ley de Rentas contempla un tratamiento homogéneo para todos

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, la participación del gasto de los gobiernos locales de España está por sobre el 30%.

<sup>44</sup> Según la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile, en su Artículo 13.- El patrimonio de las municipalidades estará constituido por:

- a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título;
- b) El aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo;
- c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal;
- d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia;
- f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición sexta transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley y 3º de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;
- g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y

los municipios en lo relativo al impuesto territorial, siendo el Servicio de Impuestos Internos el encargado de elaborar el catastro y de realizar los reevalúos respectivos (Razmilic, 2014). Sin embargo, en las llamadas patentes comerciales, el municipio posee cierta autonomía, dado que está facultado para decidir sobre la tasa a cobrar dentro de cierto rango y siempre que no sea una patente de alcoholes, pudiendo incluso liberar del pago de esta a ciertas zonas en su territorio. Algo semejante sucede con el cobro de derechos de aseo y las multas que los municipios cursan por diversos conceptos. Si bien los llamados permisos de circulación cobrados a los vehículos poseen una regulación común a nivel nacional, los municipios tienen cierta capacidad de convocatoria sobre el lugar de pago de éste, la cual ejercen a través de campañas promocionales e incentivos diversos (Letelier y Ormeño, 2018, p. 9). La iniciativa exclusiva en materia de creación o variación de impuestos y tributos pertenece al gobierno nacional.

Los municipios no pueden crear tributos y les está prohibido endeudarse, a no ser con autorización especial del gobierno central. Probablemente, es por esta razón que la mayoría de los municipios tiene gestiones financieras equilibradas, pese a los déficits de los servicios de salud y educación. (Confederação Nacional de Municípios, 2017, p. 105).

No obstante, el componente más importante de los llamados “ingresos propios” es el Fondo Común Municipal (FCM). Se trata de una herramienta de tipo horizontal (con aportes del gobierno central) y redistributiva (hacia comunas de menores ingresos), y cuyo gasto no está previamente condicionado. De acuerdo con la LOCM, es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país y se compone de un determinado porcentaje de diversos impuestos vinculados al derecho por el permiso de circulación de vehículos, las patentes vendidas por las cuatro municipalidades más ricas del país, la transferencia de vehículos con permisos de circulación, el impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales, el aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuesto y el total recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito. La distribución de este Fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales<sup>45</sup>. La administración del fondo es realizada por la SUBDERE que cataloga a los ingresos propios municipales y al FCM como Ingresos Propios Permanentes (IPP) (Vial Cossani, 2014). Esta redistribuye recursos entre municipios, siendo su aporte promedio mayor al 63% de los ingresos propios (Letelier & Ormeño, 2018, p. 9), pero la proporción que significa el FCM en el presupuesto de un municipio fluctúa entre un 2% y más del 90% del total de ingresos.

El FCM fue pensado como una herramienta para reducir la desigualdad de ingresos municipales y como instrumento de descentralización que permitiera reducir la desigualdad intrínseca de las finanzas municipales en el país, pero esta premisa ha sido cuestionada por algunas investigaciones. Por ejemplo, los resultados de un estudio realizado por Cortés y

---

h) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

Artículo 14.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. En el ejercicio de esta autonomía, las municipalidades podrán requerir del Servicio de Tesorerías, información sobre los montos, distribución y estimaciones de rendimiento de todos los ingresos de beneficio municipal que ese organismo recaude.

<sup>45</sup> Más detalles los recursos que integran al FCM en el Artículo 14 de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile.

Paredes (2016) muestran que, a largo plazo el FCM no reduce las desigualdades intermunicipales:

el FCM puede disminuir las brechas de ingreso año a año, pero no tiene un efecto en el incremento de la velocidad de convergencia entre ingresos municipales. En consecuencia, el FCM no es un mecanismo redistributivo efectivo que aporte a la reducción de las desigualdades de ingreso en el largo plazo; es más, parece estar asociado a la aparición de mayor disparidad municipal. Esta interpretación sugiere que durante los últimos años el FCM sólo ha transferido recursos entre municipalidades sin asegurar la disminución de la concentración territorial de los ingresos, permitiendo a las municipalidades con mayores ingresos obtener tasas de crecimiento sostenidas muy superiores a las tasas de crecimiento de las municipalidades más pobres, las cuales dependen en mayor cuantía de los recursos provenientes del FCM. (2016, p. 174).

Una de las explicaciones que plantean es que las municipalidades más pobres (generalmente con menos habitantes) podrían desarrollar comportamientos estratégicos, los cuales finalmente distorsionan el efecto redistributivo del FCM en el resto de las municipalidades, desincentivando la búsqueda de formas para generar nuevos ingresos. Al respecto, Letelier y Ormeño (2018) instan a mejorar la actual fórmula del FCM, que utiliza los ingresos y necesidades “efectivas” (y no “potenciales”) de los municipios, pudiendo añadir nuevos indicadores de necesidad de gasto que utilicen debidamente la información disponible actualmente, a partir de la encuesta CASEN y otras fuentes, ya que los resultados de sus investigaciones revelan la “gran diversidad de dicho indicador entre zonas urbanas y rurales, y entre regiones completas” (2018, p. 9). A ello se agregan los cuestionamientos al FCM, no sólo por la constante solicitud de reconsideración en la fórmula del cálculo y distribución, habitualmente suscrita especialmente por las municipalidades más carentes de recursos, sino que también por los cuestionamientos por el desincentivo que éste provocaría en las municipalidades para la recaudación de ingresos propios (Vial Cossani, 2014) .

Junto con el FCM, la recaudación de impuestos y patentes suman la mitad de los recursos municipales, la otra viene de transferencias desde el gobierno central para ámbitos de educación, salud, proyectos sociales e inversión. Las transferencias por servicios delegados de educación y salud se entregan de acuerdo con los/las estudiantes que asisten a los establecimientos de educación municipal y a las personas inscritas en los establecimientos de salud. Sin embargo, no son suficientes para atender al total de población que hace uso de ellos (50%), por lo cual los municipios se ven obligados a destinar parte de sus recursos para sostener dichos servicios.

Las otras transferencias de recursos dependen altamente del manejo político de la autoridad alcaldía de turno y de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Principalmente son fondos provenientes de los programas de la SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, ligado a un Banco Nacional de Proyectos de inversión) y otros fondos del gobierno central (por ejemplo, el Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, que entrega medios financieros para proyectos de inversión social y reducción de la pobreza).

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

Gran parte de ellos están consignados en las ejecuciones presupuestarias de cada una de las carteras correspondientes, por lo que es complejo hacer un seguimiento exhaustivo. Como es sabido, las transferencias vienen altamente condicionadas a su finalidad de gasto, por lo que no son recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal, lo que termina limitando la autonomía local. (Vial Cossani, 2014, p. 11)

De los proyectos que responden a fondos concursables, la literatura señala su excesiva proliferación y cómo esto afecta negativamente a las municipalidades intermedias y pequeñas, por la complejidad de postular a estas “ofertas” y la escasez de personal para elaborar proyectos suficientes o técnicamente adecuados (Confederação Nacional de Municípios, 2017).

Cabe señalar, que el sistema municipal chileno no genera deudas que afecten los equilibrios fiscales, dada la prohibición a los municipios de contratar créditos o de generar empresas públicas. Sin embargo, y esto puede considerarse una fuente de desigualdad, los grandes municipios obtienen créditos mediante sistemas de *leasing* y concesiones que el gobierno central debe autorizar previamente (Confederação Nacional de Municípios, 2017).

### *2.1.2.3. Situación actual y desafíos de la descentralización administrativa*

La descentralización administrativa refiere a la transferencia de responsabilidades en la planeación, financiamiento y gestión de ciertas funciones de gobierno sin que ello implique necesariamente más recursos. En el caso de Chile, como señalamos en el punto anterior, el periodo de la dictadura es reconocido como una etapa donde se aumentan sus funciones en materia de educación y salud y la ejecución de algunos programas sociales, sumadas a las que ya tenía.

En la actualidad, y según la LOCM, los municipios deben poseer, al menos, la secretaría municipal, la secretaría de planificación y las unidades de desarrollo comunitario, administración y finanzas, y control. Según su tamaño pueden crear unidades de obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte público, y asesoría jurídica. También pueden fundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna lo requieran.

Estas unidades deben hacerse cargo de las competencias asignadas por ley. En ese sentido, las municipalidades poseen seis competencias privativas, es decir, de su exclusiva responsabilidad y doce compartidas, ya sea con entidades provinciales, regionales o de la ACE:

- i) Competencias privativas: Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo; planificación y regulación de la comuna y confección del plan regulador comunal; promoción del desarrollo comunitario; aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos; aplicar normas de construcción y urbanización; y el aseo y ornato de la comuna<sup>46</sup>.
- ii) Competencias compartidas: educación y cultura; salud pública y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; capacitación, promoción del

---

<sup>46</sup> Descriptas en detalle en el Artículo 3 de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.



empleo y fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización y vialidad urbana y rural; construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria; transporte y tránsito públicos; prevención de riesgos y auxilio en emergencias o catástrofes; prevención en seguridad ciudadana; promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y desarrollo de actividades locales de interés común<sup>47</sup>.

Dada la magnitud y diversidad de las funciones emprendidas por las municipalidades en Chile, podemos comprender por qué el movimiento municipalista refiere constantemente la escasez de ingresos. Esto queda de manifiesto aún más con el actual proceso de desmunicipalización de la educación en el país, desnudando, entre otras cosas, la carencia de recursos asignados para el mantenimiento de tales establecimientos.

Sumada a la demanda de recursos diferenciados, se cuestiona la escasa autonomía para cumplir con las funciones encomendadas. De acuerdo con Vial (2014), los municipios tienen pocas funciones que son de su exclusiva competencia, por lo cual debe coordinarse, consultar y esperar aprobación desde órganos de la ACE y otros entes descentralizados. Al respecto, Fernández (2013) justifica este tipo de relaciones señalando que el Estado no puede despreocuparse de la forma en cómo municipios buscan el bien común, que es lo que justifica su existencia, propone un rol de supervigilancia acorde con la visión centralista del Estado chileno. Para él, el cumplimiento de las funciones municipales se resuelve a través de dos tipos de relaciones, las de coordinación y las de subordinación.

En primer lugar, las relaciones de coordinación que se explicitan a través de acuerdos directos entre las municipalidades y los servicios públicos (ACE). Las áreas en las que se coordinan son múltiples al igual que las fórmulas de coordinación de todos o algunos de los municipios u otros servicios públicos para resolver problemas comunes<sup>48</sup>. Así también el municipio tiene la posibilidad de constituir corporaciones y fundaciones (art. 127, LOCM). Para Fernández (2013), el problema no está en la necesidad de coordinarse, como lo señala Vial (2014), sino en el financiamiento inadecuado para cumplir con las funciones encomendadas, lo que explicaría el por qué otros entes lideran esos procesos y no la administración local. Ejemplo de ello fue la descentralización de la educación y la salud, se trata de buenas intenciones del Estado, pero que no vinieron acompañadas de suficientes recursos. Sin embargo, esto es contraproducente cuando señala más tarde que las relaciones de coordinación se hacen en forma desordenada y con poca eficacia. Cabe la duda si esto se explica por los recursos económicos en su totalidad. Para otros autores como Salazar y Pinto (1999), desprenderse de la salud y la educación en sus primeros niveles, tiene razón en desprenderse de funciones que no eran estratégicas, ni de uso de la élite política, sino principalmente de las clases bajas.

Por otro lado, se encuentran las relaciones de subordinación, orientadas por lógicas de control y vigilancia. En términos financieros, las municipalidades rinden cuentas a la Contraloría General de la República (CGR), y están subordinadas a gobiernos regionales para transferencia de recursos, además de recibir obligatoriamente el FCM. En materia urbanística, son reguladas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) sobre

---

<sup>47</sup> Descritas en detalle en el Artículo 4 de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<sup>48</sup> Más detalles en el Artículo 4 de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

planificación territorial, normas urbanísticas, entre otros temas, y los planes reguladores comunales e intercomunales deben ser aprobados por el gobierno regional. También las municipalidades mantienen relaciones de dependencia con otros órganos de la ACE sobre temas catástrofes, medioambiente y patrimonio. Sobre la fiscalización, la CGR nuevamente tiene un rol normalizador, de control y fiscalizador del ingreso y la inversión de los fondos del fisco y las municipalidades, lo que reduce la autonomía financiera<sup>49</sup>. Finalmente, en lo electoral, los municipios dan cuenta a la Justicia Electoral a través de tribunales regionales en primera instancia y TRICEL en segunda, tanto para validar sus elecciones como para las destituciones. Las causales más recurrentes de remoción del cargo han sido el notable abandono de deberes y la falta de probidad.

Desde otra óptica, el estudio de la SUBDERE caracteriza las relaciones que pueden conformarse entre el municipio y los organismos del Estado, desde el rol que cumple el primero de éstos (SUBDERE, 2005). Propone que la municipalidad puede adoptar tres posiciones distintas: como canalizador de información (dispone de empleados/as para entregar información sobre programas de otros organismos), como inversor de recursos humanos (dispone a sus empleados/as para orientar, ejecutar u operar programas nacionales) y, finalmente, como inversor de recursos económicos y humanos (el municipio como co-financista y co-ejecutor de programas). Además, desagrega las áreas más demandadas por estos planes y programas, orientados fundamentalmente a los ámbitos de integración social, y superación de la pobreza, aduciendo que las unidades más sobrecargadas son las que se hacen cargo de lo social y de desarrollo. En su análisis, destacan que los programas sociales, destinados a superar las condiciones de exclusión social, son los que demandan más recursos financieros y humanos, pero que paradójicamente son los municipios de menores recursos (en diversos ámbitos) los que enfrentan situaciones de exclusión social más fuertes.

Paradójicamente, son los municipios ubicados en sectores con altas tasas de vulnerabilidad social, esto es, municipios de menores recursos, los que deben invertir un mayor número de personal y recursos financieros en la ejecución de programas, tomando en cuenta las necesidades de esta población. [Sumado a ello,] los funcionarios municipales deben hacer frente a un número de labores mucho mayor que el indicado por la ley, principalmente los municipios de menores recursos, ubicados en zonas rurales o urbanas. (SUBDERE, 2005, p. 4)

#### *2.1.2.4. Algunas reflexiones sobre la descentralización como demanda municipal*

Ser gobierno local es una demanda sentida por el municipalismo chileno, insistiendo constantemente en la necesidad de mayores recursos económicos y poder político, argumentando la multiplicidad de sus funciones y su vínculo con la ciudadanía como cara más visible – incluso más accesible – del Estado. No obstante, para Fernández (2013), antes de concederles este estatuto, es menester modificar la normativa vigente que establece mismas normas y funciones para municipios tan distintos unos de otros. En ese sentido, señala que es perentorio asignar mayores ingresos y aumentar el Fondo Común Municipal,

---

<sup>49</sup> En el sentido de la investigación es relevante en tanto a la Contraloría General de la República le corresponde llevar un registro del personal municipal, que exige trimestralmente a los municipios.

puesto que “sin un municipio fuerte, la regionalización y descentralización administrativa se encuentran condenadas al fracaso” (Fernández, 2013, pág. 159).

En ese sentido, la gran cantidad de funciones que tienen los municipios muchas veces no se corresponde con los recursos que poseen, por lo cual se han generado profundas brechas entre ellas en términos de eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus labores, debido a que algunos están “dotados de numeroso personal, abundantes recursos, soporte tecnológico, etcétera, y otras, quizá la mayoría, con escasos recursos, pequeña dotación de personal, falta de capacitación, que languidecen por su incapacidad de enfrentar los desafíos que les demanda la comunidad local” (Fernández Richard, 2013, pág. 153). En general, la literatura coincide en que es necesario revisar las razones de esta importante diversidad entre las comunas, y proponen algunas variables más relevantes como la ruralidad, el territorio y condiciones socioeconómicas para explicarlas.

Un tema no menor, es que parte no despreciable de los recursos que las municipalidades pueden disponer, más allá de los Ingresos Propios Permanentes (IPP), dependen fuertemente de la cercanía y capacidad de negociación que tenga la autoridad alcaldía con respecto a las figuras en el gobierno de turno, además de las capacidades técnicas y humanas instaladas al interior de los municipios. Lo primero, además de manifestar una dependencia hacia el gobierno central, genera incentivos para fomentar redes clientelares entre los distintos niveles de gobierno; lo segundo da cuenta que los municipios más robustos, que normalmente son los que cuentan con mayores ingresos propios, son los que potencialmente pueden presentar más y mejores proyectos de cara a fondos concursables y otros programas del gobierno central.

## 2.2. Empleo público a nivel municipal en Chile

En esta sección, presentamos características generales del empleo en el sector público en forma comparada, para luego profundizar en las particularidades de nuestro objeto de estudio: el empleo público municipal en Chile. En primer lugar, hacemos panorámica al empleo público en América Latina y el Caribe, destacando la posición del país, y en comparación con la OCDE; en segundo lugar, describimos y analizamos el marco normativo e institucional que regula al empleo público en Chile y cómo esto condiciona su estructura y funcionamiento; y, por último, nos referimos al tamaño y otras características de empleo municipal en el país.

### 2.2.1. Visión panorámica al empleo público en América Latina y el Caribe

Antes de profundizar en el empleo público chileno, y en particular a nivel municipal, cabe contextualizar al país dentro de la región. Presentamos, en primer lugar, los procesos de reforma al Estado en América Latina y el Caribe (ALC) y sus fundamentos, luego continuamos con los modelos de empleo público que han derivado de dichas reformas, y finalmente mostramos al empleo público en cifras con una perspectiva comparada con los países de la OCDE.

*2.2.1.1. Reformas del Estado y nuevas formas de gestión pública durante el siglo XX*

Si durante el siglo XIX la discusión en la región latinoamericana y caribeña se concentró en la conformación del Estado-nación, es el siglo XX donde los países de ALC comienzan su consolidación. Son de especial importancia para la situación actual del sector público, y en particular para el empleo público, las reformas del Estado iniciadas en la década de los setenta que revisamos a continuación.

El Estado ha ido cambiando su rol en función del modelo económico-social adoptado desde aquella época y adaptando su arquitectura a las exigencias contemporáneas, impulsando un proceso que al interior del Estado se ha llamado de “modernización de la gestión pública”. Un fenómeno que no es privativo del Sur Global, ya lo planteaba Pastor (2001) como un fenómeno en los países integrantes de la OCDE. La expansión de las nuevas tecnologías de la información, así como el desarrollo de nuevas prácticas organizacionales también han contribuido a impulsar este proceso de cambios, cuestionando algunos de los supuestos clave sobre los que se estructuraba el clásico modelo burocrático weberiano.

En este contexto, se reconocen tres olas de reformas al Estado. Las reformas de primera generación son aquellas orientadas por una lógica neoliberal instalada en la región.

El neoliberalismo como modelo hegemónico del capitalismo a escala global, fue asumido e impulsado por Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, quienes promueven políticas de liberalización económica y financiera, desregulación, privatización, apertura de las economías al mercado mundial, precarización de las relaciones de trabajo y retracción de la presencia del Estado en la economía (Vargas-Hernández, 2006, p. 730).

En este escenario, el Estado va asumiendo progresivamente una posición subsidiaria dentro de la satisfacción de necesidades, poniendo al mercado como escenario principal donde se regulan las relaciones de oferta y demanda. El Estado atiende los fallos del mercado, y cambia la lógica de sus herramientas de intervención social, las políticas públicas. Se trata de la focalización de sus acciones hacia la población en situación de pobreza y exclusión social, perdiendo terreno la universalidad en la garantía de derechos sociales, como las pensiones, la salud y la educación. El argumento: aumentar la eficiencia y la eficacia.

La formalización de estos cambios se registra en el Consenso de Washington celebrado en 1989. Se trató de un decálogo de medidas de liberalización de la economía de los países, especialmente latinoamericanos, para sustituir el sistema de sustitución de importaciones y avanzar hacia economías más globalizadas, ergo neoliberalizadas, que suprimieran el rol regulador del Estado, generando “desigualdades por la competencia comercial y la vertiginosa aceleración del conocimiento y desarrollo tecnológico” (Vargas-Hernández, 2006, pp. 735–736). La implantación formal de esta perspectiva en los Estados latinoamericanos fue denominada “ajuste estructural” y consistió básicamente en siete pasos:

la apertura unilateral de los mercados foráneos; privatización extensiva de las empresas del Estado; desregulación de bienes, servicios y mercados laborales; liberalización del mercado de capital, con una privatización extensiva de los fondos de pensiones; ajuste fiscal basado

## Empleo público a nivel municipal en Chile

en una reducción drástica del gasto público; reestructuración y adelgazamiento de los programas sociales apoyados por el Estado con un enfoque de esquemas compensatorios para los grupos más necesitados; y el fin de la política industrial y cualquier otra forma de capitalismo de Estado y concentración de la administración macroeconómica (Vargas-Hernández, 2006, p. 738) .

Las reformas de segunda generación tienen lugar a partir de la década de los noventa y surgen como un ajuste a las reformas de primera generación.

El énfasis de las primeras en la reducción del aparato estatal correspondía a una estrategia del modelo neoliberal para enfrentar las crisis macroeconómicas de la época (inflación y deuda externa), pero no se preocupaban por las condiciones para el buen funcionamiento de éste. Tras la reducción del aparato estatal que se produce durante ese período se reconoce la necesidad de desarrollar la eficiencia del Estado para promover el buen funcionamiento de los mercados. Las reformas de segunda generación buscan abordar este aspecto, bajo el supuesto que ello garantizaría la estabilidad económica alcanzada y se sostendría la inversión. En esta línea, las medidas adoptadas intensifican las privatizaciones, promueven la contratación externa para la provisión de servicios públicos y aplican métodos de planificación, atención y control de la gerencia privada al interior del Estado. (Servicio Civil, 2018, p. 23).

Las reformas internas que sufre el Estado derivan en la transferencia de capacidades a los gobiernos locales.

Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la Nueva Gestión Pública con orientación neoliberal, adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de *accountability* o rendición de cuentas. Los enfoques de descentralización política administrativa son: el neoliberal orientado a privilegiar el mercado con la reducción de las funciones del Estado que resulta en la eliminación de la política social, y el socialdemócrata que fortalece las funciones esenciales del Estado para garantizar la aplicación de la política social. (Vargas-Hernández, 2006, p. 739).

Por último, las reformas que se han denominado de tercera generación surgen en respuesta a las evaluaciones sobre los resultados negativos del modelo implementado por las reformas estructurales. A pesar del éxito de las reformas de primera generación en el control de la creciente inflación de los años setenta, se observa ya a fines de la década de los noventa que el crecimiento económico no se ha desarrollado según lo esperado. Este no ha sido sostenido o en muchos casos ni siquiera significativo y se empiezan a reconocer las consecuencias sociales negativas del modelo. Las crisis económicas de los 90, el aumento de la pobreza y la desigualdad se reconocen como los principales problemas. En este contexto, el Estado asume que el desarrollo esperado no sólo depende del buen funcionamiento del mercado y de las instituciones que lo regulan, sino que requiere del fortalecimiento de la función pública y del desarrollo de políticas para una mayor inclusión social. Se llevan adelante reformas a instituciones sociales centrales como las de salud, educación y seguridad social, a la vez que se desarrolla un nuevo enfoque de gestión en la administración pública.

De acuerdo con Vargas-Fernández (2006), el programa neoliberal ha dado resultados dispares dentro de América Latina. Lo que más releva son las contradicciones que se dan entre la teoría y la práctica capitalista. “A pesar de todo, como resultado de la

implementación de programas de liberalización económica, la sociedad se polariza reflejando las contradicciones del capitalismo industrial, a tal punto que se convierte en una sociedad dual en la que unos tienen acceso a los beneficios de la era de la información, mientras otros son totalmente excluidos” (Vargas-Hernández, 2006, p. 743). Siguiendo a Lerner (1999), las sociedades latinoamericanas son duales, y dichas dinámicas son intrínsecas al capitalismo neoliberal.

Hoy, los principales órganos rectores del empleo público en Chile comparten algunas propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP). En algunos estudios nacionales sobre el empleo público, se plantea la introducción de lógicas empresariales y el principio gerencialista como un cambio positivo. Esto vendría a profesionalizar el empleo público, la transparencia en los procesos y una mayor integración de ciudadanía a la gestión de la administración pública, mecanismos que a su vez consolidarán los principios de la democracia liberal (Servicio Civil, 2018; Waissbluth et al., n.d.). La meritocracia sería la forma de acceder y mantenerse en el sector público. Las organizaciones que liderarían esta propuesta son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la OCDE.

Las propuestas de la NGP pueden resumirse en la idea de una reinención del gobierno. Así, puede mencionarse la propuesta de Jones y Thompson (1999) basada en las cinco “R” de Osborne y Gaebler (1992): reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. O en diez puntos: 1) El gobierno catalizador; 2) El gobierno competitivo se relaciona con exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. 4) El gobierno inspirado por misiones, a diferencia de las organizaciones públicas tradicionales, tiende a minimizar las reglas y pone su enfoque en definir claramente su misión y objetivos; 5) El gobierno orientado hacia los resultados significa que el desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados y no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales; 6) El gobierno orientado hacia los clientes tiene el fiel propósito de servir a sus ciudadanos, sin embargo en la burocracia tradicional los fines se convierten en medios de perpetuación. Con base en la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente. Abogan por que se redefina al ciudadano como cliente (o comprador de servicios); 7) El gobierno descentralizado consiste en otorgarle mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización, esto implica delegar autoridad y conferir mayor poder decisional a las unidades y empleados; 8) El gobierno de la comunidad reducir el poder a los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos; 9) El gobierno previsor; 10) El gobierno orientado al mercado significa que debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Jones y Thompson (1999) parten del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas.

Todos estos elementos teóricos, sin duda, influyeron en la modernización del Estado en ALC, y particularmente en los procesos impulsados desde el Estado hacia las municipalidades o gobiernos locales. No obstante, y dada la gran diversidad de realidades

a las que se enfrentan los gobiernos locales, las reformas gerencialistas, especialmente las impulsadas en los espacios locales, no han alcanzado los resultados esperados en materia de eficiencia y democracia liberal, en el sentido de ofrecer una solución integral a los problemas que enfrentan los gobiernos locales en la región (Montecinos, 2012a).

En la actualidad, las críticas a la visión de Estado Gerencial y al enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) son diversas<sup>50</sup>. En el caso de Chile, la condición de empleador del Estado se ha orientado principalmente hacia la reducción del gasto público a través de la flexibilización laboral en sus formas de contratación de personal. Es pertinente señalar a nivel general cómo ha permeado la NGP en las administraciones públicas. Luego de revisar la literatura, planteamos tres cuestionamientos a la NGP dentro de las administraciones públicas.

La NGP tensiona a la administración pública en tanto plantea entender a un servicio público como una empresa. Esto resulta problemático en tanto, la función pública tiene intereses no compartidos con la mera ganancia, como podría entenderlo una gerencia. En ese sentido, estamos de acuerdo con que la reducción de costos del sector público se ha hecho mediante prácticas de “flexplotación laboral” (Vargas-Hernández, 2006), es decir, precarizando al ingreso, las condiciones laborales y de bienestar (Arredondo, 2015; Espinoza, 2017; Valdebenito, 2017; Varas, 2016; Vargas-Hernández, 2006; Vial, 2016).

Lo que subyace a esta política es la promoción de un nuevo actor, ya mencionado: el gerente público, el único capaz de llevar adelante la introducción de una racionalidad técnica y supuestamente neutra, necesaria para la modernización de la acción estatal, en tanto se lo considera un sujeto desprovisto de “pasiones partidarias” que, ancladas en los viejos clivajes de clase del Chile nacional-popular, ya no representan la nueva realidad que emerge de la revolución capitalista chilena. En este marco, la desregulación y flexibilidad organizacional, introducida por la dictadura en la organización del mercado del trabajo privado, es un objeto deseado y forma parte del sentido común gerencial: organizar con la mayor flexibilidad posible la gestión de resultados por medio de incentivos individuales y colectivos, lo que se traduce en la implementación de distintas formas de flexibilidad al interior del aparato estatal (Arredondo, 2015, p. 5)

Un análisis crítico de las sutiles estrategias de las reformas de los gobiernos socialdemócratas puede resumirse en el concepto de “flexplotación”, para señalar una reducción de las horas de trabajo y una multiplicación de los empleos temporarios y de tiempo parcial. El neoliberalismo es hábil para presentar las exigencias inflexibles de contratos de trabajo leoninos bajo la apariencia de la “flexibilidad”. (Vargas-Hernández, 2006, p. 746)

Por otro lado, se cuestiona la posibilidad de poder externalizar y privatizar los servicios públicos esenciales y protagónicos en la calidad de vida de las personas. Estos responderían a criterios que trascienden, nuevamente, la ganancia y el lucro, así como la imposibilidad de dejar de proporcionarlos ya que califican como básicos y vitales.

Debemos tener cuidado con los enfoques hacia los servicios públicos que se guían con criterios empresariales. En ciertos momentos y en ciertos países, los servicios que no tienen por qué ser públicos tuvieron que privatizarse y apegarse a líneas empresariales con el fin de funcionar mejor (o para poder funcionar siquiera). Pero los servicios públicos esenciales

---

<sup>50</sup> Inmaculada Pastor (2001) realiza una revisión sintética sobre la introducción de la lógica privada en las administraciones públicas de los países integrantes de la OCDE a inicios de siglo XXI.

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

como la salud, la educación, el transporte y unos cuantos más, siempre serán sólo eso, servicios, y por ello se les tendrá que medir con criterios más complejos que el logro de metas cuantificables (Boltaina, 2004, p. 27)

Finalmente, se cuestiona si la eficiencia en su máxima expresión genera liderazgos autoritarios, poniendo en cuestión la renovación de un gobierno hacia prácticas de participación comunitaria reales, vinculantes e inclusivas. Esto sería especialmente problemático a nivel de los municipios.

Esta orientación eficientista, muy característica de la modernización y por ende del concepto de gestión municipal predominante hasta ahora, además entiende al ciudadano como un cliente y al municipio como una empresa, (...) provoca estilos de participación de corte consultivo, en donde el ciudadano toma parte sólo para intervenir en la etapa de diagnóstico, sin intervenir en el control y seguimiento de la política pública municipal (Montecinos, 2012b, p. 360).

En ese sentido, siguen vigentes las preguntas que plantea Pastor (2001) sobre los efectos de la NGP en el Estado, especialmente en torno a los efectos en el empleo público. ¿El empleo público es parte de un Estado vaciado de sentido político y orientado a la eficiencia y la lógica clientelar?

Los tres niveles que pueden diferenciarse son: por un lado, el que está relacionado con la legitimidad del Estado; por otra parte, lo que afecta a la prestación de servicios, y finalmente, lo que tiene que ver con el rol de los empleados públicos. En cuanto a la primera dimensión, puede decirse que estamos asistiendo a una aparente pérdida de legitimidad de la acción pública y que ésta requiere una reconceptualización de la naturaleza y el papel de la Administración pública. En cuanto a la segunda dimensión, con el término despejado se hace referencia a que muchos de los programas de acción social y de prestación de servicios se han situado al margen de la provisión directa del Estado. Los términos privatización y desregulación han sido la bandera de los años ochenta para la reforma del sector público y han continuado siendo importantes en los años noventa. Por lo que respecta al rol de los trabajadores públicos, la mayoría de los gobiernos han planteado diversas fórmulas para reducir la participación directa de los trabajadores públicos en la prestación de servicios mientras aparentan mantener el control sobre la economía y la sociedad. (Pastor, 2001, p. 169)

### *2.2.1.2. Modelos de empleo público*

Desde sus orígenes, el empleo público se ha diferenciado del empleo privado y ha adoptado diferentes estructuras para asegurar el buen cumplimiento de la función pública. Se conocen dos modelos tradicionales de empleo en las administraciones públicas. Por un lado, el sistema de carrera o sistema cerrado, que se ha desarrollado especialmente en Europa. Por otro, el sistema de puestos de trabajo o abierto característico de Estados Unidos y los países nórdicos europeos.

El sistema de carrera o cerrado “se basa en un diseño jerarquizado del empleo público que regula el ciclo de vida laboral garantizando a quien ingresa el ascenso a lo largo de su trayectoria laboral a distintos niveles, hasta el máximo que le corresponda. La estandarización de los cargos y la estabilidad del empleo son los rasgos centrales del sistema público de carrera, bajo el entendido que el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son cuestiones necesarias para el buen funcionamiento



del sector público. Existen en este sistema ciertos puestos de acceso, que se encuentran reservados al reclutamiento externo, mientras que los puestos de niveles superiores se proveen mediante la promoción interna” (Servicio Civil, 2018, p. 20). En esa línea, Mascott (2003) agrega que este modelo comprende cuatro elementos: 1) un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos para ocupar puestos administrativos; 2) un sistema de formación y capacitación permanente; 3) un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera; y 4) un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Al evaluar el modelo, la literatura propone como una ventaja el establecer un sistema con reglas claras y transparentes que contribuiría a la eliminación de las relaciones clientelistas y de patronazgo al interior del Estado. Esto favorecería mantener la continuidad de las políticas y programas de gobierno, así como a desarrollar una cultura laboral con filosofía de servicio público. Sin embargo, se reconoce como una desventaja del sistema de carreras la poca flexibilidad y poca atención al desempeño individual que presenta (OCDE, 2006).

Por su parte, el sistema de puestos de trabajo se caracteriza por reclutar a personas para puestos específicos priorizando las condiciones del cargo. “Esto supone una caracterización específica de cada uno de los puestos de trabajo, a fin de reclutar a la persona más idónea para cada uno. La especialización resulta una característica de este modelo y la provisión se realiza mediante acceso lateral externo o concursos internos de promoción” (Servicio Civil, 2018, p. 20). Como desventaja se considera que los valores colectivos que han caracterizado la definición de la función pública suelen ser más débiles bajo este modelo, pero se reconoce una mayor flexibilidad y afinidad entre los distintos niveles de jerarquía, así como en las categorías laborales que establece (OCDE, 2006; Rajevic, 2014, 2018).

En la actualidad, estos modelos en forma pura serían difíciles de encontrar, y es más común encontrar formas mixtas, como es el caso de Chile. Esto obedecería a las críticas que se han planteado a ambos, ya sea por su rigidez en el caso del sistema de carrera, o por su exceso de individualismo y contradicciones con la función pública como es el caso del sistema de puestos de trabajo.

Los modelos de empleo público en América Latina y el Caribe (ALC) no son uniformes. Junto con las diferencias a propósito de los dos sistemas presentados más arriba, también hallamos aquellas vinculadas a “las debilidades institucionales mediadas por las históricas relaciones de patronazgo y/o clientelares han sido un problema en los procesos de institucionalización del empleo público” (Servicio Civil, 2018, p. 21).

### *2.2.1.3. Empleo público en cifras: ALC y OCDE*

En la última edición del informe Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2020 se muestra la existencia de importantes características sobre el empleo público y la “gestión de los recursos humanos” en la región que proporcionan una visión comparada con los países pertenecientes a la OCDE. Lo primero, es que posiciona al empleo como uno de los indicadores clave para medir el tamaño del sector público que:

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

Refleja el acuerdo social sobre el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, así como la decisión sobre cómo se prestan los servicios públicos ya sea por parte de los empleados públicos o en asociación con los sectores privados o sin fines de lucro. (OCDE, 2020, p. 78).

En términos de cifras, se menciona que el promedio de personas que trabajan en el sector público de América Latina y el Caribe (ALC) para el año 2018 equivale a un 11,9% del empleo total en la región<sup>51</sup>, cifra menor a la de 2011 (12,3%). Al compararlo con el promedio de los países de la OCDE, ALC presenta un sector público más pequeño y se encuentra 9,2 puntos porcentuales (p.p.) por debajo del promedio de estos países (21,1%). Cabe decir que la distancia entre ambas medias se ha reducido desde 2016 cuando era de 9,4% según el informe anterior al citado recientemente (OCDE, 2017).

Dentro de la región se presenta una importante variación de la proporción del empleo público en relación con el total del empleo en el mismo país. En 2018, los países que tienen las cifras más altas son parte de la zona del Caribe y superan el promedio OCDE: Trinidad y Tobago (25,9%), Barbados (23,6%) y Guyana (22,1%). En el otro extremo, se encuentran países de América Central como Guatemala (6,4%) y Honduras (6,0%) y muy cerca está Colombia (3,7%). Sobre este último país, en el 2016 también figuraba como el país con menos empleo público en relación con el total. Finalmente, la evolución del empleo público entre 2011 y 2018 no muestra importantes variaciones, de hecho, solo cuatro países de ALC registran un alza en este periodo de su empleo público: Argentina (+1 p.p.), Uruguay (+0,6 p.p.), República Dominicana (+1,8 p.p.) y en Chile (+2,0 p.p.).

Otra característica relevante es que, a diferencia de la tendencia histórica de Europa, en ALC el empleo público no está feminizado. En 2018 tan solo el 51% de la población laboral en el sector público de la región son mujeres, a diferencia de lo que ocurre en los países OCDE donde la media para el mismo año es de 60,2%. Durante el periodo analizado, la variación en ambas regiones ha sido mínima, en 2011 se registraba un promedio de 50,7% y 59,2%, respectivamente. Al desagregar por países, Jamaica tiene la mayor cantidad de mujeres en el empleo público (60,3%) mientras que en el otro extremo se encuentra Belice (41,2%). Cabe decir que si comparamos estas cifras con la presencia de las mujeres en la fuerza laboral total en ALC (41,0%) y la OCDE (45,8%), el sector público parece menos excluyente.

En particular, el empleo público en Chile varió del 10% en 2011 al 12% en 2018. En 2018, el país figura justo en el medio dentro del ranking, tiene diez países con un porcentaje mayor de empleo público y diez por debajo con un dato menor. Y en relación con el crecimiento anual del empleo público, es el tercer país que ha crecido más durante este periodo (tasa de crecimiento 4,3%), por sobre el promedio ALC que es de 1,4% y OCDE que es de 0,6%. En términos de igualdad de género en el empleo del sector público, la OCDE (2020) informa que Chile se encontraría en el tercer lugar con mayor presencia de mujeres. Y que habría aumentado su proporción en aproximadamente 2,5 p.p. entre 2011 (53,5%) y 2018 (56,0%). En el ranking del total de mujeres en el mercado laboral de ALC, Chile

---

<sup>51</sup> No queda claro si incluye al empleo a nivel local, en ayuntamientos, por ejemplo. El apartado metodológico señala que el dato abarca el empleo en el sector gubernamental más el empleo en empresas residentes en propiedad pública. Incluye al total de personas empleadas directamente por estas instituciones sin tener en cuenta el tipo de contrato, y siendo su situación en el empleo: empleo remunerado o trabajo por cuenta propia.

desciende hasta el puesto 11 en términos de igualdad, mostrando que sigue la dinámica de ALC en general, donde el sector público es más inclusivo que el total de sectores de la economía.

### 2.2.2. Marco normativo e institucional del empleo público en Chile

En este apartado, hacemos un análisis sintético sobre el marco jurídico e institucional dentro del cual se desarrolla el empleo público. Primero, planteamos la diversidad de leyes que regulan al Estado y, en particular, a las municipalidades como empleadoras, así como las instituciones que se hacen cargo de garantizar, supervisar y/o fiscalizar su cumplimiento. En un segundo momento, analizamos como las normas jurídicas en materia de contratación se ven superadas por la realidad municipal. Y, finalmente, como los (no) derechos colectivos vinculados a la acción sindical pueden estar sosteniendo y/o expandiendo al empleo en precario en el sector público.

#### 2.2.2.1. Regulación normativa e institucional del empleo público

En sus primeros años republicanos, la administración pública chilena estuvo muy influida por la legislación colonial y la Constitución de 1833 (Valenzuela, 1992). Constituido por una serie de servicios dependientes de los ministerios, el aparato público del siglo XIX era lento, estaba constituido por escasas leyes orgánicas de los servicios, los cargos públicos estaban mal definidos y su provisión no estaba regulada.

Recién en el siglo XX se concretan normas específicas para regular al empleo público. En 1930 se dictó una ley que contenía lo que podría identificarse como el primer estatuto orgánico de los funcionarios civiles de la administración pública, ya que regulaba la carrera funcionaria y las remuneraciones de los funcionarios del sector público<sup>52</sup>. Dicha norma rigió hasta 1945, año en que se aprobó el Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado<sup>53</sup>. Éste reguló la carrera funcionaria, estableció una escala de remuneraciones para los funcionarios públicos y definió normas generales de organización del sistema hasta 1953, año en el que se dictó un nuevo decreto que fijó un nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Pública<sup>54</sup>. El año 1960 el Ministerio de Hacienda aprobó un nuevo Estatuto Administrativo, que pretendía unificar la normativa que regulaba la carrera funcionaria de todos los funcionarios de la Administración del Estado<sup>55</sup> que regularía al empleo público hasta la entrada en vigor de las normativas actuales.

Hoy en día, el empleo público en los servicios municipales está regulado por cuatro normativas. En 1989, último año de Dictadura civil-militar, se publica el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales (EAM)<sup>56</sup> <sup>57</sup>. Posteriormente, se crean dos estatutos específicos para los servicios traspasados a las municipalidades a principios de la

<sup>52</sup> A través del Decreto con Fuerza de Ley N.º 3.740 del Ministerio del Interior.

<sup>53</sup> A través de la Ley 8.282.

<sup>54</sup> A través del Decreto con Fuerza de Ley 256

<sup>55</sup> A través del Decreto con Fuerza de Ley 338

<sup>56</sup> A través de la Ley 18.883

<sup>57</sup> Mismo año en que se promulga el actual Estatuto Administrativo para la Administración Central de Estado (EAACEE)

década de los ochenta: el Estatuto de Atención Primaria de Salud (1995) para el personal de salud; y para educación primaria y secundaria existen dos: el Estatuto Docente (1997) que regula al personal docente y, mucho más reciente, el Estatuto de los Asistentes de la Educación Pública (2018) que establece todo lo referido al personal no docente que trabaja en el sector de la educación básica y media. Estos últimos siguen la matriz del Estatuto Administrativo que se aplica en forma supletoria a ellos.

En resumen, la administración pública chilena tiene su raíz en la administración pública española colonial y sigue el modelo burocrático weberiano, de tal manera que se estructura de manera jerarquizada, normativista, sujeta a diversos controles, disciplinada y basada en la responsabilidad. El nivel municipal no escapa a estas regulaciones.

Los cuerpos jurídicos nombrados anteriormente regulan, principalmente, lo que se considera dotación en cada uno de los servicios municipales señalados. Sin embargo, existe parte del personal que, aunque es mencionado en estos, se rige por otras leyes: el Código del Trabajo y el Código Civil. Esto va a condicionar las condiciones laborales y la garantía de derechos sociales, de seguridad y salud laboral vinculados.

El Código del Trabajo (CT)<sup>58</sup> regula algunos aspectos del empleo público “en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos”<sup>59</sup>. Ejemplo de ello, ha sido la regulación de materias específicas como la protección a la maternidad<sup>60</sup>, ciertos permisos especiales<sup>61</sup> y la definición de acoso sexual<sup>62</sup>. “Sin perjuicio de lo anterior, la utilización del CT dentro de la Administración del Estado, es más bien excepcional y sólo existe cuando una ley expresamente lo autoriza” (Servicio Civil, 2018, p. 58).

Por último, se encuentra la última normativa que regula las relaciones entre los municipios y quienes trabajan para éstos: El Código Civil. Legalmente, la contratación de servicios a honorarios de personas naturales presenta una condición muy particular porque refiere a una institución propia del Derecho Civil, aplicada a la administración del Estado, que se rige por el derecho público. Esto origina una relación de tipo comercial, no laboral, por lo que el municipio como empleador y la persona empleada son valoradas como contrapartes iguales.

Para supervisar el cumplimiento de la ley y la probidad, los municipios chilenos son asesorados, controlados y/o fiscalizados por tres órganos: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Contraloría General de la República (CGR) y el Consejo para la Transparencia (CPLT). Estos órganos son relevantes en tanto permanecen

---

<sup>58</sup> Es el símil del Estatuto de los trabajadores de España.

<sup>59</sup> Código del Trabajo. Art. 1°. Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y por sus leyes complementarias. Estas normas no se aplicarán, sin embargo, a los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial. Con todo, los trabajadores de las entidades señaladas en el inciso precedente se sujetarán a las normas de este Código en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos.

<sup>60</sup> art. 194 CT y art. 89 EAACE

<sup>61</sup> art. 104 bis EAACE

<sup>62</sup> art. 84 EAACE

en constante diálogo con las municipalidades y en particular a lo referido a su condición de empleador.

La SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tiene por misión el impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de poder político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios. Tiene cuatro objetivos estratégicos, de los cuales se destaca el “fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y el capital humano en los Gobiernos Regionales y los municipios para el diseño e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo regional y local, impulsando la innovación; la competitividad; la creación de redes y el fortalecimiento de las identidades territoriales” (SUBDERE, 2019)<sup>63</sup>. Dentro de su orgánica se encuentra la División Municipalidades, unidad específica para trabajar con las administraciones locales que tiene por propósito, entre otros, el contribuir a que los municipios pasen de cumplir una función exclusivamente de administración, a la constitución de verdaderos Gobiernos Locales que puedan proveer y responder las distintas necesidades de su comunidad (SUBDERE, 2019).

Respecto al empleo municipal esta división tiene a cargo algunos elementos clave que inciden en su tamaño, características y distribución (SUBDERE, 2019):

- 1) Calcular el Fondo Común Municipal y de los demás recursos que determine la ley;
- 2) Capturar, sistematizar, procesar y difundir información presupuestaria y financiera municipal a través de la plataforma Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)<sup>64</sup>
- 3) Promoción del asociativismo municipal y su vínculo con actores claves, como mecanismo de alianza estratégica del desarrollo comunal y regional;
- 4) Promoción y acompañamiento en la incorporación de la participación ciudadana y mecanismos de transparencia en la gestión municipal; y
- 5) Desarrollar el Diagnóstico Nacional Municipal.
- 6) Además, en términos de control a los municipios, es la SUBDERE la encargada de aprobar o no la dotación de personal planteada por las administraciones locales cada año.

Un segundo actor relevante es la Contraloría General de la República (CGR). Se trata de un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que está contemplado en la Constitución Política y es autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos. Controla la legalidad de los actos administrativos y resguarda

---

<sup>63</sup> Según lo planteado por la SUBDERE (2019) sus otros tres objetivos son: 1) Proponer reformas legales, diseñar y evaluar políticas públicas que fortalezcan las competencias administrativas, económicas y políticas de los gobiernos regionales y municipios, para que estos puedan gobernar con equidad y eficiencia el territorio; 2) Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población; y 3) Transformar a la SUBDERE en una institución adecuada a los desafíos de la descentralización y equidad territorial, con una especial preocupación por el desarrollo de los territorios rezagados, aislados y regiones extremas, capaz de proporcionar soluciones flexibles, oportunas y pertinentes a las necesidades de los territorios y de la ciudadanía

<sup>64</sup> 1 y 2 dependen del Departamento de Finanzas Municipales, mientras que las tareas 3, 4 y 5 son responsabilidad del Departamento de Desarrollo Municipal, ambos son unidades de la División de Municipalidades.

el correcto uso de los fondos públicos. Su labor es eminentemente fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero, y tiene el objetivo de cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que las instituciones públicas actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, respetando los procedimientos legales y utilizando eficiente y eficazmente los recursos públicos. La CGR tutela que la actividad de la Administración del Estado se ajuste al ordenamiento jurídico, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. También tiene un rol protagónico en la prevención de la corrupción (CGR, 2019).

Específicamente, el rol de la CGR respecto a los municipios es de control y fiscalización. En términos de control financiero, y pese a su autonomía financiera<sup>65</sup>, deben llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la CGR imparta al respecto, debiendo ceñirse además a las normas sobre administración financiera del Estado<sup>66</sup>. Además, deberán efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva, rindiendo cuenta a la CGR y atenerse a la fiscalización del órgano contralor en la percepción de fondos y en su inversión. Respecto a la función fiscalizadora, a la CGR le corresponde llevar un registro del personal municipal, debiendo los municipios remitirle todos los antecedentes respectivos. Por último, la CGR podrá constituir en cuentadante, y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal (Fernández Richard, 2013). Cabe señalar que recién a partir de marzo de 1999 quedó establecido que la CGR podía fiscalizar a las Corporaciones Municipales de Desarrollo que administran salud y educación a nivel municipal, a pesar de que tenían estatuto de personas jurídicas con derecho privado. El problema está en que la mayoría no tiene dichas fiscalizaciones y las que existen deben utilizar los mismos parámetros que los municipios, aunque la información sea muchas veces inexistente o caótica (El Mostrador, 2019).

Por último, se releva el rol del Consejo para la Transparencia (CPLT) que es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 2008. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de la Ley N.º 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado<sup>67</sup>. Su objetivos son tres: 1) Promover y difundir el principio de transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales como herramientas de la rendición de cuentas de autoridades y de control social, así como para favorecer el ejercicio de otros derechos; 2) Garantizar el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública velando por el adecuado cumplimiento de la protección de datos personales; y 3) Fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales aplicando las sanciones que corresponda en caso de incumplimiento (Consejo para la Transparencia, 2019).

Dicha ley establece que los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa deben mantener a disposición permanente del público, a través de

---

<sup>65</sup> Según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 18.695 que se señala que los municipios gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.

<sup>66</sup> Según lo dispone el artículo 50 de la Ley 18.695

<sup>67</sup> Esta ley fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigor el 20 de abril de 2009.

sus sitios electrónicos, una serie de antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes. Entre dichos antecedentes, y para efectos de esta investigación se relevan: a) su estructura orgánica, b) la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; c) las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso. Agrega que se excluirán sólo los llamados datos sensibles, esto es, los datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual (Consejo para la Transparencia, 2019).

### 2.2.2.2. Estructura contractual del empleo público

Hasta hace muy pocos años el funcionariado municipal “tradicional” era conocido como aquel que se regula por algún estatuto administrativo<sup>68</sup>, ya sea personal de planta o contrata. En términos generales, ambos grupos realizaban tareas propias de la institución, pero el primero se consideraba parte de la dotación permanente, mientras que el segundo desempeñaba cargos transitorios (contratos de un año). Junto con ello, las municipalidades (como toda la ACE) tenían la posibilidad de contratar a honorarios a personas para realizar tareas específicas y accidentales y que no corresponden a aquellas definidas como propias de la institución. Sin embargo, en la práctica estas definiciones se han visto superadas por la realidad, configurando una estructura del empleo público municipal donde los límites son ambiguos y rebasan lo establecido por la ley.

En la actualidad, una funcionaria o un funcionario público refiere “a todo conjunto de personas que se desempeña en la Administración del Estado y que presenta un régimen laboral de naturaleza diversa” (Servicio Civil, 2018, p. 58). Es decir, se asume que la definición ya no tiene que ver con el tipo de contrato, usualmente permanente, sino con tener una relación laboral establecida, independiente de su temporalidad, tipo de jornada, sector de servicio municipal o normativa que la regule.

Con este escenario, podemos señalar que el empleo público en Chile presenta una compleja estructura en términos contractuales, compuesta por una diversidad de tipos de contrato y regímenes laborales. Esta situación aplica para toda la Administración del Estado<sup>69</sup>, incluyendo a los municipios. En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presentan los cinco cuerpos legales que regulan la relación entre municipalidades y personas que trabajan para ellas, distinguiendo por tipo de servicio y tipos de contrato que permite cada ley.

*Figura 2.2-1. Normativa jurídica que regula al empleo público en Chile según servicio municipal. 2023*

<sup>68</sup> En el caso municipal por el EAM, EAPS y ED.

<sup>69</sup> No forman parte de la Administración del Estado el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales y el Ministerio Público

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

Servicio municipal	Sigla Ley	Nombre Ley de contratación	Tipos de contrato que permite
<b>Administración</b>	EAM	Ley 18.883 - Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales	Contrato a plazo fijo, contrato indefinido o contrato de reemplazo <sup>70</sup>
<b>Salud</b>	EAPS	Ley 19.378 - Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal	Contrato a plazo fijo, contrato indefinido o contrato de reemplazo
<b>Educación</b>	ED	Ley 19.070 - Estatuto de los profesionales de la educación	Contrato a plazo fijo, contrato indefinido o contrato de reemplazo
<b>Educación</b>	EAEP	Ley 21.109 - Estatuto de Asistentes de la Educación Pública	Contrato a plazo fijo, contrato indefinido o contrato de reemplazo
<b>Todos</b>	CT	Ley 18.620 - Código del Trabajo	Contrato de trabajo (relación de subordinación y dependencia; parte empleada y parte empleadora)
<b>Todos</b>	CC	Código Civil	Contrato por prestación de servicios (relación civil, comercial, entre pares)

*Elaboración propia*

La complejidad que supone esta estructura del empleo municipal chileno exige explicar sucintamente las principales características del personal municipal según el tipo de contrato. Por ello, en los próximos párrafos se revisan las cuatro formas contractuales del sistema municipal.

### a) Personal de planta

Tal como se ha indicado, la planta municipal corresponde a los cargos permanentes asignados por ley a cada institución que “sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N.º 18.695. Respecto de las demás actividades, se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado” (Artículo 2º, Ley 18.883). La planta debe ser presentada por la municipalidad ante la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Regional Administrativo (SUBDERE), que luego debe aprobarla. Estos gozan de todos los derechos y obligaciones estatutarias propias de la carrera funcionaria. Dentro de la planta se puede distinguir entre el funcionariado de carrera y el de exclusiva confianza. El primero está dentro de la “carrera funcionaria”, que la LOCM define como:

Un sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función municipal, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad. (Artículo 5º, Ley 18.883)

Cada cargo en la planta cuenta con sus propios requisitos de ingreso. Los cargos de planta que van quedando vacantes se proveen mediante concursos de promoción interna (estamento profesional y técnico), o por ascenso (estamento administrativo y auxiliar) en los que puede participar la dotación de planta del respectivo municipio. Cuando estos no se asignan mediante procedimientos de promoción o ascenso, se abren a concurso de ingreso general. La condición de permanencia no se puede alcanzar ni perder arbitrariamente. El ingreso se obtiene a través de concurso público y sólo se puede perder dicha calidad bajo las causales establecidas legalmente<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Disponible en: <https://dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-62104.html>

<sup>71</sup> Las causales para la pérdida de condición de “funcionario/a”: a) aceptación de renuncia; b) obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; c)



A diferencia de la Administración Central del Estado (ACE) donde existe desde 2003 el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la provisión de cargos en los municipios no opera bajo procedimientos estandarizados. Una excepción es la selección de personal directivo en el sector de educación municipal<sup>72</sup> que, si bien no está adscrito al SADP, tiene mecanismos similares. Según Mario Rosales de la AChM, “la selección del personal de planta se realiza mediante concursos aunque estos no siempre son objetivos y la promoción está vinculada a evaluaciones anuales, pero estas funcionan defectuosamente” (Rosales, 2017, p. 105).

Según la LOCM, las personas que desempeñen cargos de planta en las municipalidades podrán tener la calidad de titulares, suplentes o subrogantes.

Son *titulares* aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo vacante. Son *suplentes* aquellos funcionarios designados en esa calidad en los cargos que se encuentren vacantes y en aquellos que por cualquier circunstancia no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a un mes. Son *subrogantes* aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo del titular o suplente por el sólo ministerio de la ley, cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa. (Artículo 6º, Ley 18.883)

### b) Personal a contrata

En su origen, estos cargos surgen para el cumplimiento de labores de carácter transitorio que no estuvieran incluidas en la planta. Legalmente estos contratos se extendían, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año (salvo que se solicitara su prórroga con un mínimo de treinta días de anticipación) y no requerían de un sistema de selección de ingreso para su provisión. Sumado a ello, se establecía un máximo de dotación a contrata que no podía exceder el 20% de la planta municipal.

Sin embargo, las condiciones originales para asegurar la temporalidad de estos cargos no consideraron las restricciones para la renovación de estos. Así, su uso se fue extendiendo y estos cargos perdieron su carácter transitorio. Esto implicó que las condiciones de la contrata fueran modificadas por vía de la CGR, que incluyen una glosa tipo en las leyes de presupuestos donde se señala la inexistencia de limitación respecto de los empleos a contrata. Los Tribunales de Justicia y, luego la CGR mediante decretos, han ido reconociendo el carácter permanente de esta categoría de personas en todo el sector público<sup>73</sup>. Estos establecen que la renovación de un cargo de contrata durante varios años genera para los funcionarios la confianza legítima de que dicha práctica administrativa se reiterará para el año siguiente, correspondiendo que una determinación distinta de la autoridad sobre la materia se concrete a través de un acto administrativo motivado (Servicio Civil, 2018).

---

declaración de vacancia; d) destitución; e) supresión del empleo; f) término del período legal por el cual se es designado; y g) fallecimiento.

<sup>72</sup> Estos cargos son: Dirección de Establecimientos Municipales y Jefaturas de Departamentos de Administración de la Educación Municipal.

<sup>73</sup> La Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N°22.766 de 2016 que aplica a los funcionarios municipales y del N.º 85.700, amplía lo establecido por el anterior a todo el sector público.

Las remuneraciones percibidas por el personal a contrata se asimilan a las de la planta municipal<sup>74</sup>. Se ajusta a la importancia de la función desempeñada, así como a la capacidad, calificación e idoneidad del personal que sirva cada cargo. Aunque originalmente este tipo de funcionariado no podía ejercer cargos de jefatura, actualmente las glosas presupuestarias anuales otorgan a los servicios públicos cupos para que personal designado a contrata realice funciones directivas. También pueden existir empleos a contrata con jornada parcial y, en tal caso, la correspondiente remuneración será proporcional a dicha jornada.

Por último, si bien la dotación a contrata goza de los derechos y beneficios que tiene la planta, queda fuera del sistema de carrera funcionaria, es decir, a generar antigüedad y los beneficios que derivan de ella.

### c) Personal a honorarios

La figura contractual “a honorarios” usada en el sector privado, se introduce en la administración del Estado durante la dictadura militar, con el argumento de dotar al Estado de personal calificado que desarrolle las tareas que no eran propias ni habituales durante un tiempo acotado y determinado por el contrato. Pero su uso, al igual que la contrata, se ha distorsionado, siendo en el caso de los municipios la mayor parte de la dotación total con la que cuenta para cumplir la multiplicidad de sus funciones.

Legalmente, la contratación de servicios a honorarios presenta una condición muy particular y compleja, toda vez que se trata de una institución propia del Derecho Civil, aplicada a la administración del Estado, que se rige por el derecho público Código Civil. La ley vigente<sup>75</sup> contempla la figura del contrato a honorarios para contratar “a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad (...), a extranjeros que posean título, (...) o la prestación de servicios para cometidos específicos” mediante pactos bilaterales “en virtud del cual una parte se obliga a prestar servicios específicos, por un tiempo determinado en favor de otra, la que a su vez se obliga a pagar una cierta cantidad de dinero por dichos servicios” (Rajevic Mosler, 2017, p. 16). La duración del contrato no debiese sobrepasar un año calendario por razones presupuestarias, aunque pueda renovarse y terminarse en forma unilateral. Según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES, 2017), en la ACE el año 2016 el 59,8% de los trabajadores a honorarios trabajan jornada completa y el 36,2% además de trabajar jornada completa presentan una permanencia de más de un año. “Esto nos permite suponer que un alto porcentaje de estos asesores realizan tareas propias de los funcionarios sujetos a responsabilidad administrativa, aunque sus derechos y obligaciones no lo reconozcan” (Servicio Civil, 2018, p. 66). No es posible afirmar que en el nivel municipal ocurra lo mismo que en el central dado que aún no existen investigaciones al respecto.

---

<sup>74</sup> Según el Artículo 2° de la Ley 18.883, referida al Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales (EAM): Los cargos a contrata, en su conjunto, no podrán representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte cargos, podrán contratarse hasta ocho personas.

<sup>75</sup> Según el Artículo 4° de la Ley 18.883.

Las personas trabajadoras contratadas a honorarios se rigen exclusivamente por el contrato que establecen con la contraparte, junto con el Código Civil, dando origen a una relación de tipo comercial, no laboral. Esto sienta las bases de sus derechos, beneficios, deberes y responsabilidades. En términos de seguridad social, no les corresponden los pagos ni descuentos por concepto de previsión y salud, actúan como autónomas por lo cual no está contemplado en sus honorarios. No obstante, por convenciones y luego por dictámenes de CGR, se ha establecido la posibilidad de incluir beneficios económicos o laborales semejantes a los que la ley confiere al funcionariado público siempre que con ello no se configuren mayores derechos que los que se conceden a este colectivo.

A propósito de regular lo que ocurría en la práctica, hoy la CGR reconoce a las personas naturales contratadas a honorarios como “servidoras públicas” que deben orientar su comportamiento de acuerdo con “los principios jurídicos de bien común que sustentan el régimen estatutario de derecho público” y “observar el principio de probidad administrativa”. De hecho, desde el año 2003 este órgano comenzó a aplicar las inhabilidades e incompatibilidades administrativas del funcionariado a este tipo de personas trabajadoras<sup>76</sup>. A partir de entonces, “quedan reguladas en la LBGAE<sup>77</sup>: a) las condiciones que impiden ingresar a cargos en la administración del Estado; b) la obligación de declarar que no presentan inhabilidades para ejercer un cargo de este tipo; y c) la libertad de establecer otras actividades profesionales, industriales, comerciales u oficios que no perturben el fiel cumplimiento de sus deberes” (Rajevic Mosler, 2017, p. 17).

Dentro del personal a honorarios, existe una categoría que se denomina “agentes públicos”, personas que actúan como asesoras y cuentan con responsabilidad administrativa y, por lo tanto, pueden ser objeto de sumario administrativo. En la Administración del Estado, la cantidad de asesorías a honorarios que puede tener la calidad de agente público en un servicio se establece año a año, mediante glosa presupuestaria.

Existen dos tipos de contratos a honorarios dependiendo de la fuente de ingresos que financia sus salarios. Por un lado, hallamos a los honorarios asimilados a grado (Subtítulo presupuestario 21.03) y por otro a los honorarios a suma alzada (Subtítulo presupuestario 21.04.004)<sup>78</sup>. Los primeros tienen un sueldo ajustado a uno de los grados de la escala remuneratoria de la municipalidad, ocupando con ello un cupo de la dotación. Los segundos, pactan una cifra que no se vincula explícitamente con un grado de la escala de sueldos aplicable a la municipalidad, no considerándose por lo tanto parte de la dotación del servicio. La mayor parte de las personas con contratos a honorarios del sector público en todo caso corresponde a honorarios a suma alzada. En la ACE, “Históricamente los

---

<sup>76</sup> A través de la Ley N.º 19.896, Art. 5.

<sup>77</sup> Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la administración del Estado

<sup>78</sup> Dentro del presupuesto municipal, se establecen diferentes honorarios por ítem: (i) Ítem 03 “Otras Remuneraciones”, se establece la Asignación 001 “Honorarios a Suma Alzada – Personas Naturales”, que en este mismo articulado se describe como “Honorarios a profesionales, técnicos o expertos en determinadas materias y/o labores de asesoría altamente calificada, de acuerdo con las disposiciones vigentes.” (ii) Ítem 03 “Otras Remuneraciones”, se establece en la Asignación 002 “Honorarios Asimilables a Grado”. En el (iii) Ítem 04 “Otros Gastos en Personal”, se establece la Asignación 004 “Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios”, que el decreto señala en esta misma asignación que “Comprende la contratación de personas naturales sobre la base de 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, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencias”.

honorarios asimilados a grado no alcanzan a constituir al 1% de la dotación de trabajadores a honorarios del sector público, tal como se puede observar en las estadísticas de recursos humanos que entrega la DIPRES” (Servicio Civil, 2018, p. 66). El dato no existe para honorarios en municipios. Lo relevante de este dato es que el salario de quienes tienen contratos a honorarios puede ajustarse o no a la escala de remuneraciones de la institución que integran.

Le hemos dado más espacio a la revisión de esta figura contractual dada su complejidad dentro de la estructura de empleo público. La realidad de la administración pública en todos sus niveles, pero especialmente en el municipal, ha superado lo establecido por la ley, por lo que su reglamentación ha sufrido diversos cambios. Existen una serie de dictámenes que ha emitido la CGR e informes sobre derechos laborales en el Estado (Varas, 2016; Vial, 2016) que han intervenido jurídicamente para organizar este tema. Esta situación es compleja porque la CGR ha dado paso a la aceptación de relaciones de dependencia y subordinación bajo una figura de prestación de servicios, es decir, que ha reconocido una relación laboral del Estado con una persona que en el papel figuraba como trabajadora autónoma. “En el sector privado es el Código del Trabajo el que resuelve las situaciones que pudiesen ir más allá de la norma asumiendo la existencia de una relación laboral cuando se acredita la presencia de determinados requisitos” (Servicio Civil, 2018, p. 67). No obstante, personas a honorarios, organizaciones sindicales y otras entidades académico-jurídicas están instalando la irregularidad de esta situación ante el Poder Judicial, que ha admitido la vulneración de derechos laborales y ha obligado al Estado a pagar indemnizaciones y deudas previsionales. De hecho, fue icónico cuando en 2015 fue anunciado por la presidencia de la república el traspaso de ocho mil personas con contratos a honorarios a la contrata en la ACE<sup>79</sup>. Sin embargo, nada se señaló respecto de los honorarios de los municipios.

#### d) Personal regulado por el Código del Trabajo

De acuerdo con el EAM, el personal bajo Código del Trabajo (CT) refiere a personas que realizan actividades de forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otras dependencias turísticas, o que sean parte de servicios traspasados (salud y educación) o personal médico cirujano en los gabinetes sicotécnicos municipales<sup>80</sup>.

Si bien no es un tipo de contrato extendido en el resto de la administración del Estado (1% en ACE 2016), la CGR ha señalado que este personal no pierde la condición de funcionario público por el hecho de estar sujeto al CT. Desde 2001 estableció que quienes tengan un empleo en organismos que forman parte de la Administración del Estado revisten el carácter de servidoras o servidores públicos, aun cuando no se les apliquen las

---

<sup>79</sup> A agosto del año 2017 se había proyectado la realización en el segundo semestre de dicho año de 8.000 traspasos, los que sumados a los traspasos ya realizados los años 2015 y 2016 llegarían a un total de 14.007 traspasos. En esta línea también se han ido estableciendo avances legislativos, como la definición de límites máximos de cantidad de honorarios a contratar por servicios y de procedimientos para la aplicación del Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata establecido en la Ley de Presupuestos (Servicio Civil, 2018, p. 67)

<sup>80</sup> Según lo establecido en el Artículo 3° de la Ley 18.883.

disposiciones del EAM, sino que sus respectivos contratos de trabajo y las normas aplicables al sector privado<sup>81</sup>.

En estas condiciones, según señala el abogado chileno Enrique Rajevic, el CT se configura como “estatuto jurídico de derecho público, en razón de la naturaleza del organismo y la especialidad del vínculo que existe entre ambos, por lo cual dicha legislación se aplica dentro del marco de principios y normas peculiares [...] que no tienen aplicación tratándose de relaciones laborales del sector privado”<sup>82</sup> (Rajevic, 2018, p. 18). Tanto la estructura jerárquica como el sistema de remuneraciones se orientan por las disposiciones que guían al funcionariado público, aunque no se adscriba necesariamente a uno de los sistemas de escala vigentes y se establezcan discrecionalmente los salarios.

Ahora bien, que este tipo de personal sea entendido como parte de servicio público no implica que se les aplique la regulación del sistema de carrera funcionaria ni de contrata para efectos de la provisión y desvinculación de los cargos. La selección se realiza de manera directa, sin necesidad de aplicar concurso público. De hecho, durante el 2017, en la ACE se avanzó sobre la regulación de esta figura, estableciendo criterios para los procedimientos de selección en el paquete de normas de aplicación general. Por su parte, la remoción se realiza por medio de las disposiciones del CT. Ahora bien, se reconoce su responsabilidad administrativa y puede verse sometido a investigaciones sumarias que den origen a sanciones o dar término al contrato. En ambos casos las medidas se adaptan a lo establecido por el CT bajo la figura del fin del contrato.

A modo resumen, hemos elaborado la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** que concentra los tipos de contratos en el sector público a nivel municipal.

Cabe decir que, con excepción de las situaciones reguladas por Código del Trabajo, el empleo público no nace de un contrato de trabajo. Según la Ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo (EAACE), la relación jurídica entre el Estado y el personal de los órganos y servicios públicos es de carácter estatutaria<sup>83</sup>. Es decir, requiere de un acto de nombramiento, de una aceptación y luego queda sujeta a un régimen de derecho público, preestablecido unilateral y objetivamente por el Estado, que otorga derechos y obligaciones para el funcionario (CGR, 1982). En ese sentido, el Servicio Civil afirma que el modelo del empleo público chileno es mixto, puesto que se estructura principalmente en base al sistema de carrera, aunque ha ido incorporando algunos elementos del sistema de puestos de trabajo a través del uso de la condición de contrata (Servicio Civil, 2018). A partir de este sistema los funcionarios públicos se integran al servicio público bajo una estructura ascendente de cargos y grados remuneratorios vinculados. La estructura de remuneraciones se rige principalmente por la Escala Única de Sueldos (EUS), aunque hay funciones y sectores que tienen su propia asignación de grados en base a otros escalafones de remuneración (Ej.: los fiscalizadores). Ahora bien, derivado de esta estructura de remuneraciones no existe un sistema único de grados para la definición de las remuneraciones y el sueldo base se complementa con otras asignaciones regulatorias generales y/o específicas de cada servicio.

---

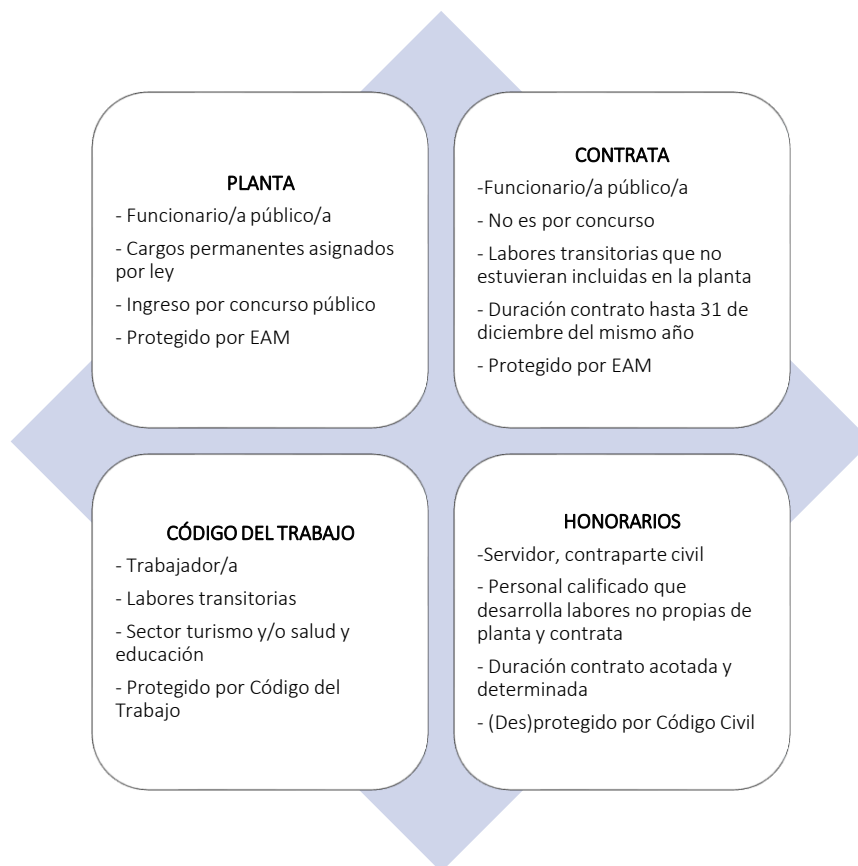
<sup>81</sup> Según lo establecido en el Dictamen 11.889 de la CGR.

<sup>82</sup> Según lo establecido en el Dictamen 25.332/2008 de la CGR.

<sup>83</sup> Artículo 1 EAACE

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

Figura 2.2-2. Principales características de los tipos de contrato de los servicios municipales en Chile. 2023



Elaborado por Marin-Nanco (2022)<sup>84</sup>

### 2.2.2.3. *Derechos colectivos en el empleo público*

En lo que concierne a los derechos colectivos del trabajo, esto es, el derecho a sindicación, negociación colectiva y huelga, las relaciones laborales para el sector público han presentado tradicionalmente una estructura diferente a la del sector privado. Ello considerando que el Estado como empleador debe velar no sólo por las condiciones de trabajo de sus trabajadores y trabajadoras, sino también por los intereses de la ciudadanía en general (Servicio Civil, 2018).

Durante mucho tiempo en el sector dominó la doctrina de la soberanía del Estado, según la cual las condiciones laborales de quienes empleaba eran definidas de manera unilateral. Esta doctrina se basa en la idea que el Estado es quien tiene la potestad de cuidar el bien común y se estructura en torno al sistema estatutario como modelo regulador del vínculo laboral. Por esta razón, tal como vimos en la sección anterior, el empleo público está sometido a un conjunto de normas establecidas por el Estado y que regulan su situación

<sup>84</sup> Refiere a una publicación de la doctoranda en el proceso de desarrollo de esta tesis doctoral. Se trata del capítulo "Empleo público municipal en tiempos de pandemia. ¿Un nuevo escenario para la misma precariedad laboral?" en el libro *Precariedades del trabajo en América Latina: continuidades estructurales, experiencias de coyuntura y desafíos ante la pandemia*, coordinado por Sandra Guimenez; Francisco Favieri; prefacio de Dario Kusinsky; prólogo de Osvaldo Battistini. - 1a ed. - José C. Paz: Edunpaz, 2022. ISBN 978-987-4110-96-1.

administrativa respecto a: a) el ingreso y requisitos para acceder a la función; b) los derechos de los funcionarios públicos; c) sus deberes y obligaciones; d) las materias de incompatibilidad que se imponen por razones de interés público; e) las responsabilidades que trae aparejada la función pública; y f) las modalidades de término de la función pública (Vial, 2016). La posibilidad del conflicto o de negociar las condiciones de trabajo con los trabajadores del sector público, no se considera viable bajo este principio ya que se asume que debe primar la satisfacción del bienestar general de la ciudadanía frente a los intereses particulares de las personas que son servidoras públicas.

La mirada histórica posibilita ver que la mayor parte de los países occidentales no extendieron inmediatamente los derechos colectivos conquistados por las trabajadoras y trabajadores del sector privado a los empleados del sector público. Incluso en países industriales con tradición de diálogo social como Francia, Finlandia y Suecia, el funcionariado demoró en obtener los mismos derechos de asociación, negociación colectiva y huelga que gozaban quienes trabajaban en el sector privado desde fines del siglo XIX. En las últimas décadas, esta tendencia se ha revertido al menos en parte importante de los países industrializados y se ha ido avanzando hacia el reconocimiento de estos derechos colectivos para el funcionariado (Servicio Civil, 2018).

No obstante, el reconocimiento e institucionalización de los derechos colectivos en el sector público no ha sido un proceso homogéneo. En Europa Occidental este proceso presenta mayores avances, mientras que en América Latina no se encuentra tan extendido. Con excepción de Argentina, Uruguay y Colombia, la mayor parte de los países de la región solo garantiza al funcionariado la posibilidad de organizarse. Pocos reconocen su derecho a realizar huelgas o poseen un marco regulatorio específico para la negociación en este sector, no obstante que en la práctica dicho derecho se ejerce de hecho (Rajevic, 2014).

En el caso de Chile, el reconocimiento formal de estos derechos es un tema presente en el debate. Por una parte, se reconoce la capacidad del funcionariado de organizarse, pero mediante una figura diferente a la del sector privado: la asociación. Según la legislación chilena, las empleadas y los empleados públicos sólo pueden constituir asociaciones de funcionarios<sup>85</sup>. En palabras de la Constitución Política vigente (CP) “los funcionarios públicos no pueden organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado”<sup>86</sup>. Las asociaciones de funcionarios son una figura propia del Estado chileno para reconocer el derecho vinculado al ámbito organizacional de la libertad, pero muy limitada.

El que se permita la organización, no incluye la acción sindical, es decir, procesos de negociación colectiva y huelga. Está prohibida por ley. No obstante, en la práctica se desarrollan tales acciones, como lo constituye la Mesa del Sector Público (MSP), compuesta por todas las organizaciones de la Administración Civil del Estado para negociar anualmente con el Gobierno. Así también hay negociaciones sectoriales y por nivel de gobierno (por ejemplo, no son lo mismo las organizaciones de la salud primaria que las del nivel terciario

---

<sup>85</sup> Según lo establece la normativa promulgada el año 1994 sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado mediante la ley N.º 19.296

<sup>86</sup> Según lo establecido en el Artículo 19 de la Constitución Política de 1980.

que agrupa a los hospitales). Sin embargo, estas prácticas no cuentan con la garantía jurídica que gozan otros países o el sector privado.

El debate en curso refiere a la pertinencia o no de establecer una figura distinta al sindicato para las organizaciones de trabajadoras y trabajadores del sector público, aunque el modelo que sigue esta figura es bastante cercano a lo que se establece para la (debilitada) sindicalización en el Código del Trabajo<sup>87</sup>. Esta discusión se pregunta también por aumentar el contractualismo en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público con el fin de avanzar hacia el Trabajo Decente y promover mejores condiciones para el diálogo social en el país.

Se reconoce así la importancia de incorporar regulaciones que avancen en el resguardo de los derechos colectivos de negociación y huelga en el Estado, aunque aún no existe claridad entre los actores respecto a cómo se debería abordar esto. Una de las razones que explica esto es que en el caso de nuestro país la regulación de los derechos colectivos del sector privado no representa necesariamente un buen modelo a seguir ya que se ha diagnosticado que su carácter altamente restrictivo limita el ejercicio efectivo de estos derechos que constituyen el principio de la libertad sindical. (Servicio Civil, 2018, p. 81).

A esta idea, se agrega la fragmentación organizativa en el sector público, ya que sólo aquellas personas con contratos regulados por estatutos administrativos (Planta y contrata) pueden organizarse en asociaciones funcionarias. El personal a honorarios se organiza bajo la figura de sindicatos de trabajadoras y trabajadores independientes y no son parte de la MSP que, como se dijo, es el espacio de negociación nacional y sectorial de las organizaciones del sector público. En relación con el personal sujeto al Código del Trabajo no hallamos información que diera cuenta de su organización colectiva. Finalmente, cabe decir que la asociatividad en el sector público es baja (51%) y contempla solo a la planta y la contrata.

### 2.2.3. El empleo público municipal como objeto de estudio y sus características

El objetivo de este apartado es revisar el estado del arte del empleo generado por las municipalidades, así como sus atributos en tanto empleadoras. Para ello, dividimos en dos partes esta última parte del capítulo 2. Primero, analizamos las limitaciones teóricas y empíricas de las investigaciones desarrolladas hasta el momento sobre nuestro objeto de estudio, para luego, presentar sintéticamente sus principales hallazgos sobre la materia.

#### 2.2.3.1. *Empleo público municipal como objeto de estudio sociológico*

El estudio sobre el empleo público municipal en Chile es reciente. Como señalamos más arriba, tras el regreso a la democracia (1990), el debate municipalista se centró en cuestiones eleccionarias, luego fiscales y últimamente sobre la participación ciudadana. De acuerdo con la revisión de la literatura, la temática había pasado bastante desapercibida hasta el

---

<sup>87</sup> Aunque las leyes que regulan al empleo en Chile, partiendo por el CT, son altamente cuestionadas como garantistas de derechos colectivos dado que derivan de la Constitución Política de 1980 y el Plan Laboral que tienen un carácter altamente antisindical.



anuncio del Proyecto de Ley 20922 que modificaba algunas disposiciones sobre el empleo público municipal.

Las investigaciones acerca del empleo público municipal se insertan dentro de la discusión sobre la modernización del sistema municipal y desde la mirada teórica del Capital Humano. A continuación, presentamos una síntesis y análisis crítico del estado de la cuestión sobre este tópico.

En primer lugar, se releva el interés institucional, más que académico, que existe por profundizar en la caracterización del empleo municipal. La primera investigación de la que se tiene conocimiento en el país es del 2005, es un estudio nacional, con una muestra de un tercio de las municipalidades, que es encargado por la SUBDERE a una consultora externa (SUBDERE, 2005). Luego de ello, no se tienen mayores antecedentes hasta un estudio realizado por el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) en 2010. Es recién a partir de 2015 cuando comienza la producción sistematizada de estudios sobre el empleo municipal en una serie de publicaciones denominada “Informe Nacional de Capital Humano Municipal” (ICHUM), desarrollada por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) con alguna entidad académica (AMUCH 2019; AMUCH, 2018b; Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016; Escuela de Gobierno Local, 2015). La base de estos informes ha sido establecer el nivel de profesionalización para cada uno de los municipios, su comparación a nivel regional y nacional; y su comparación según tipología municipal. En cada nueva publicación, se han ido agregando nuevos elementos de análisis y se ha complementado con los dos números del Barómetro de Calidad de Vida Municipal (AMUCH, 2018a; Apablaza, Bravo & Contreras, 2017).

No es coincidencia que, tras el Acuerdo por la Modernización del Sistema Municipal (SUBDERE; AChM; ASEMUCH, 2014), se comenzase con estas publicaciones, ya que el acuerdo destacaba como uno de sus ejes principales el mejoramiento de la dotación actual y su profesionalización. A esto se suma la discusión y posterior promulgación en 2016 de la Ley 20.922 de plantas municipales cuyo objetivo era cumplir con ese acuerdo, dando holgura presupuestaria a las municipalidades para aumentar su dotación, especialmente profesional, y sus remuneraciones y mejorar su administración y gestión a partir de la elaboración de una política de recursos humanos.

Al respecto, hacemos tres valoraciones críticas sobre esta producción de información. Primero, los títulos de los informes institucionales parecen ser más ambiciosos que sus contenidos, puesto que, al prestar atención al análisis de la distribución de la población laboral según calidad contractual, inicialmente solo se estudia al funcionariado, dejando fuera otras formas de contrato, elemento que altera cualquier resultado. En los informes más recientes, el personal a honorarios es analizado tangencialmente y la población sujeta al Código de Trabajo (CT) es excluida. Junto con ello, llama la atención que la AChM, la asociación que agrupa a la mayor cantidad de municipalidades del país y que fue la primera en constituirse, como señalamos en el punto [2.1.2.4](#), aún hoy no tenga estudios sobre este tema. Ha sido la AMUCH, una asociación más pequeña que agrupa a los municipios con gobiernos locales del espectro político de la derecha, la que ha producido información sistemática sobre el tema entre los años 2016 y 2020. Así tampoco la SUBDERE ha desarrollado algún estudio similar al de 2005, que como se verá más adelante, constituye una línea de base relevante para cualquier estudio en el área. Finalmente, compartimos la

preocupación que planteara la AMUCH en los ICHUM desde 2016 en adelante, sobre la ausencia de la academia y las universidades en el avance del conocimiento sobre el mundo municipal:

Las universidades no han cumplido su rol en esta materia, no han desarrollado el área municipal a cabalidad, no han logrado promover la reflexión y el debate sobre gestión municipal y si lo han hecho ha sido fragmentaria y esporádicamente. ¿Quién se preocupa de esa reflexión académica y profesional? Hasta ahora, solo el gobierno central, las asociaciones municipales, la SUBDERE, han contribuido en este tema, pero la participación sostenida del sector universitario chileno está en deuda. Hasta ahora se revela una falta de preocupación, de presencia, de verdadera comprensión de lo local y, por ello, el mundo académico universitario no logra sintonía con el quehacer municipal y no consigue introducirse en los procesos internos de estas organizaciones. En definitiva, está presente la demanda del sector municipal por vincularse estrechamente con los centros de conocimientos, pero la oferta de las universidades es escasa como soporte, apoyo o complemento” (Escuela de Gobierno Local; AMUCH, 2016, p. 48).

Otra idea sobre el estado de la cuestión es que las investigaciones excluyen a la población laboral de los servicios municipales de salud y educación. Nuestra revisión bibliográfica permite afirmar que, por empleo municipal se entiende solo a la población laboral empleada en la administración municipal, es decir, aquella que desarrolla todas las tareas que indica la ley, mencionadas en el [punto 2.2.2](#), a excepción de las referidas a salud y educación<sup>88</sup>. Por ejemplo, en la evaluación que realiza anualmente la SUBDERE a través del Diagnóstico Municipal respecto a la gestión de los servicios municipales se excluyen dichas áreas, como si la salud y la educación no fueran parte de alguna de las secciones: “Servicios a la Comunidad y la Calidad de su Entorno”, “Servicios de Trámites Municipales” o “Servicios Sociales”<sup>89</sup> (SUBDERE 2021). Parece ser que institucionalmente se sostiene que los servicios de educación y salud municipales no son necesarios de evaluar y, por tanto, quedan fuera del “Modelo de Gestión de Calidad de los servicios municipales” en los que se basa este instrumento y del establecimiento de metas de mejora tanto por parte de los municipios como por la SUBDERE. Parece obviarse que en la práctica cotidiana de las comunas hay una interacción constante de todos estos servicios.

El único estudio hallado sobre un análisis de los tres servicios municipales es el informe sobre la gobernabilidad multinivel de Chile publicado por la OCDE en 2017, aunque su objetivo no es analizar al empleo municipal, sino las diferencias entre gastos e ingresos que tiene cada sector. Un elemento que considerar para cualquier estudio que busque la comparación sectorial, advierte esta investigación, es la complejidad de estudiar a los sectores por separado y en forma comparada, ya que cada uno tiene su sistema financiero

---

<sup>88</sup> Nos referimos a las personas que ejecutan las labores en centros de salud y establecimientos educacionales. Las personas que realizan labores directivas y administrativas dentro de las dependencias de la administración municipal sí se incluyen, pero son una proporción mínima en relación con el total en la salud y educación municipales.

<sup>89</sup> Las subáreas evaluadas según tipo de servicio en el Diagnóstico Nacional son: 1) Servicios a la Comunidad y la Calidad de su entorno: Áreas verdes y espacios públicos recreativos, Residuos sólidos domiciliarios, Alumbrado público, Tenencia responsable de animales de compañía y prevención de zoonosis, Apoyo a población migrante, Seguridad pública comunal y Gestión Riesgo de Desastres. 2) Servicios de Trámites Municipales: Licencias de conducir. Patentes comerciales, Permisos de circulación y Permiso de edificación y recepción de obras. Y 3) Servicios Sociales: Subsidios y becas estatales. Apoyo postulación vivienda, Fomento productivo, Intermediación laboral y Subsidios y beneficios municipales.

y su presupuesto no es consolidado a nivel local (un ejemplo más del excesivo centralismo chileno). De hecho, a juicio de la OCDE, no habría 365 presupuestos municipales, sino más de 1000, dando la impresión de “municipalidades fragmentadas” (OCDE, 2017). El desafío de un análisis intersectorial de quienes desarrollan las diversas funciones públicas municipales se mantiene, pero requiere reconocer la complejidad y diferencia de sus regímenes normativos y presupuestarios.

Un tercer punto crítico desde la perspectiva de género es el reciente, superficial y parcial análisis de la división sexual del trabajo en el empleo municipal y, en particular, de las desigualdades en la participación laboral de mujeres y hombres<sup>90</sup>. De los estudios analizados, solo tres de ellos presentan uno o más resultados desagregados por sexo, siendo la mayoría de investigaciones elaboradas hace menos de ocho años. Es contradictorio el compromiso institucional de Chile de avanzar con la Igualdad de Género si en las escasas investigaciones ni siquiera se haya introducido una cuestión mínima: describir la distribución del empleo municipal según sexo (Apablaza et al., 2017; Escuela de Gobierno Local; AMUCH, 2016; Escuela de Gobierno Local, 2015; Gatica & Lagos, 2018; GUABUN Consultores, 2011; Ormeño Campos, 2011). Y los estudios que incluyen este análisis lo hacen de forma parcial (AMUCH 2019, 2018b), ya que presentan datos agregados sobre la participación de mujeres sólo en el funcionariado sin distinguir entre la planta y la contrata, sabiendo que son calidades contractuales con grandes diferencias: uno es un contrato indefinido y permite el ingreso a la carrera funcionaria, mientras que el otro es un contrato temporal sin posibilidades de acceso a este sistema. Además, nuevamente queda excluida de este análisis la población laboral regulada por el CT en la administración municipal.

Como cuarta limitación, observamos los diseños metodológicos. Los estudios sobre el empleo público municipal son, en su mayoría, de orden cuantitativo<sup>91</sup>. Esto puede explicarse, en parte, por la fuente de información que utilizan: el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) que, como mencionamos en el [punto 2.2.2.1](#), es administrado por la SUBDERE. Se trata de una plataforma que tiene datos administrativos y agregados que las municipalidades informan mensual o anualmente. Si bien algunas investigaciones han elaborado encuestas con preguntas cualitativas, entrevistas cualitativas y grupos de discusión (AMUCH 2018a, AMUCH 2019) y han utilizado datos secundarios de otras fuentes, lo regular es que sean complementarios a los de SINIM o como complemento a los resultados cuantitativos, pero no podríamos afirmar que son estudios con diseños mixtos.

Finalmente, en la Tabla 2.2-1. mostramos que todos los estudios revisados elaboran una tipología de municipios o comunas para presentar su análisis de datos. Si bien existen propuestas alternativas, la tendencia es utilizar la tipología comunal que elabora la SUBDERE para asignar el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM). Primero, se usó la versión de 2005 que planteó la SUBDERE en base a las variables: Población, Grado de ruralidad, Pobreza y Dependencia del Fondo Común Municipal. Esta clasificación se ha actualizado en busca de captar la compleja y heterogénea realidad comunal (SUBDERE, 2015), agregando variables y agrupándolas en dos

---

<sup>90</sup> Cabe agregar la ausencia total sobre la población laboral LGTBIQ+.

<sup>91</sup> Según informantes clave de esta investigación doctoral, podrían existir estudios internos en los municipios sobre los temas mencionados, pero no son de público conocimiento.

## CAPÍTULO 2. EMPLEO MUNICIPAL EN CHILE. ORÍGENES, CAMBIOS Y PRINCIPALES TENSIONES EN LA ACTUALIDAD

dimensiones: eje demográfico territorial (tamaño, dispersión, jerarquía político-administrativa y tipo de localidad) y eje socioeconómico (Patrimonio cultural, capital humano y características socioeconómicas de la población<sup>92</sup>). Para maximizar la homogeneidad de las comunas de cada grupo y, a su vez, maximizar la heterogeneidad entre grupos, esta tipología utiliza el método estadístico de k-medias.

*Tabla 2.2-1. Categorías comunales o municipales según tipología. Diversos estudios.*

SUBDERE 2005 <sup>93</sup>	Escuela de Gobierno Local 2015	Escuela de Gobierno Local & AMUCH 2016	AMUCH 2018	AMUCH 2019
Tipo 1: Municipios con Alta Ruralidad y Bajos Ingresos.	Municipios Tipo 1. Grandes comunas urbanas y metropolitanas	Grupo municipal I quintil	Grandes urbes Comunas mayores	Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo
Tipo 2: Municipios con Ruralidad Media y Urbanos que tienen Medianos Ingresos	Municipios Tipo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio	Grupo municipal II quintil	Comunas medianas	Grupo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio
Tipo 3: Municipios con Alta Ruralidad y Altos Ingresos	Municipios Tipo 3. Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio	Grupo municipal III quintil	Comunas urbanas y semirurales	Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio
	Municipios Tipo 4. Comunas Semiurbanas y rurales, con Desarrollo Medio y Bajo	Grupo municipal IV quintil	Comunas rurales	Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio
		Grupo municipal V quintil		Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo

*Elaboración propia*

Existen otras tipologías para caracterizar a los municipios como empleadores. Por un lado, identificamos la propuesta de la SUBDERE (2005) que elabora una tipología de municipios en base a dos variables: grado de urbanidad/ruralidad de la población e ingresos municipales. Por otro, observamos que los ICHUM proponen diferentes tipologías según el año de publicación. La versión 2015 muestra una tipología de municipios que pone énfasis en las desigualdades territoriales, basada en la distribución de la población comunal según grado de ruralidad/urbanidad (al igual que el estudio SUBDERE, 2005) y el nivel de desarrollo de la comuna declarados por los municipios en 2014. La tipología municipal se construye mediante cuatro dimensiones: capacidad para la generación de recursos del

<sup>92</sup> De acuerdo con la SUBDERE 2015: i. Patrimonio Comunal: Promedio simple del valor obtenido para el avalúo total promedio de inmuebles de la comuna, el porcentaje de avalúo afecto en relación al avalúo total de la comuna y el per cápita de la recaudación de patentes municipales, todos escalados previamente a valores entre 0 y 1. ii. Capital Humano: Esta variable se construye a partir del promedio simple del nivel de escolaridad promedio de la población comunal, el promedio ponderado de puntaje comunal en la Prueba de Selección Universitaria, y el porcentaje de analfabetismo comunal, todos escalados previamente a valores entre 0 y 1. iii. Características socioeconómicas de la población: Esta variable considerará el porcentaje de pobreza informado por el Ministerio de Desarrollo Social, sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional o el instrumento que la reemplace, y el promedio de ingreso monetario por hogar, todos escalados previamente a valores entre 0 y 1.

<sup>93</sup> Según la distribución en el estudio de la SUBDERE (2005): Tipo 1: Municipios con Alta Ruralidad y Bajos Ingresos, representan el 38,4 % del total; Tipo 2: Municipios con Ruralidad Media y Urbanos que tienen Medianos Ingresos y que representan el 24% del total; Tipo 3: Municipios con Alta Ruralidad y Altos Ingresos, que representan el 13,5 % del total.

territorio comunal, condición socioeconómica de la población, el territorio comunal, y características de la gestión municipal. El ICHUM 2016 clasifica a los municipios en “quinteles de trabajadores”, es decir, que se basa en el número total de personal declarado por cada municipio en 2015 al SINIM (Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016). El ICHUM 2018 utiliza las mismas variables que las del ICHUM 2015, aunque nomina diferente a los tipos de municipios y presenta cinco tipos ideales, no cuatro como en el primer caso. Finalmente, el informe 2019 utiliza la tipología actualizada de la SUBDERE (2015). Hasta aquí, ninguno de los estudios mencionados contempla la dotación bajo Código del Trabajo en el sector municipal propiamente tal, ni al personal en sectores de salud y educación municipal. Cabe decir que, si bien existen otro tipo de tipologías que consideran criterios similares, no son para analizar al empleo público municipal ni al municipio como empleador (GUABUN Consultores, 2011).

Cabe señalar que nada se señala sobre precariedad laboral ni división sexual del trabajo. El informe 2018 de AMUCH es el único que releva, brevemente, la conciliación vida personal, familia y trabajo.

Las ideas señaladas eran importantes de mencionar, en tanto limitaciones de los estudios, antes de referirnos a sus hallazgos sobre las tendencias del empleo público municipal que revisamos a continuación.

### *2.2.3.2. Tendencias sociolaborales del empleo público municipal*

Si bien en esta investigación doctoral entendemos por dotación efectiva municipal a la suma del personal de planta, a contrata, a honorarios y el sujeto al Código de Trabajo en los tres servicios: administración, salud y educación, los datos que presentamos en este apartado son sólo sobre el primer sector dada la ausencia de investigación intersectorial.

A modo de síntesis, podemos señalar que las principales ideas que se sostienen sobre el empleo público municipal en los últimos estudios pueden resumirse en dos niveles: individual e institucional. Primero, y en relación con las personas trabajadoras, se señala que 1) existe una alta heterogeneidad de la dotación de personal, 2) la contratación a honorarios es una estrategia para aumentar la dotación de los municipios, 3) hay una subrepresentación de mujeres en el empleo municipal y 4) que las brechas en la estructura y condiciones laborales entre el empleo público municipal y el del nivel central son sostenidas y parecen no variar. Segundo, y pensando al sistema municipal como empleador, se sostiene que 1) persiste la alta centralización del país y que la nueva ley de plantas ha sido insuficiente para transformar y modernizar el sistema municipal, 2) la calidad de vida municipal está debilitada, 3) existe la necesidad de conciliar las obligaciones laborales con las familiares, 4) el gasto en personal y en capacitación es reducido y deficiente y 5) la profunda crítica al rol de las universidades y la academia en relación con la producción de conocimiento sobre el mundo municipal. En adelante, revisamos en detalle la evidencia empírica que sostiene a cada uno de estos planteamientos.

El único estudio cuantitativo donde la unidad de análisis son trabajadoras y trabajadores es el realizado por la SUBDERE (2005). Esta investigación exploratoria<sup>94</sup> ofrece

---

<sup>94</sup> Las técnicas aplicadas fueron encuestas, entrevistas y grupos de discusión, además de datos secundarios.

una detallada caracterización sociolaboral sobre el personal de la administración municipal, constituyéndose como la primera línea de base estadísticamente significativa para analizar al empleo municipal en Chile. Además, como se explicó más arriba, elabora una primera tipología de municipios en base a dos variables relevantes de la heterogeneidad municipal: la población comunal en base a su grado de urbanidad/ruralidad e ingresos municipales en el [punto 2.2.3.1](#). Por ambas cualidades, este trabajo constituye un punto de referencia para esta investigación doctoral. Luego, y para completar el cuadro de lo que conocemos sobre el empleo municipal en el país, agregamos las características y reflexiones de los ICHUM (2015 al 2019) que actualizan el debate iniciado por el estudio de la SUBDERE (2005).

#### a) Características sociodemográficas de la población laboral

En este apartado presentamos los principales resultados del estudio de la SUBDERE (2005) usando su clasificación sobre municipalidades: Tipo 1) ingresos bajos con alta ruralidad, Tipo 2) ruralidad media y urbanos que tienen medianos ingresos y Tipo 3) urbanos con altos ingresos <sup>95</sup>.

Primero, destacamos algunos elementos del perfil del funcionariado<sup>96</sup> para 2005. En términos sociodemográficos, se identifican tres hallazgos. Primero, las mujeres siempre son más de la mitad de la dotación total, independiente del tipo de municipio. No obstante, ninguno supera el 56%. Sin embargo, los ICHUM son enfáticos en señalar lo contrario, es decir, que existe una subrepresentación de las mujeres en el empleo municipal: en 2014 eran el 44,0% de la población laboral (AMUCH 2015) y en 2018 el promedio ascendía hasta un 46,7%, pero que la media no superaba la mitad del total (AMUCH 2019). Agregan que, todavía en 2014 hay municipios donde solo hay hombres trabajando mientras hay otros donde ellas son una importante proporción del personal. Frente a ello, nos preguntamos si la diferencia obedece a cambios estructurales en el sector o por diferencias metodológicas. Cabe decir que al momento de comparar estos resultados con el nivel central del Estado (ACE) entre 2014 y 2018, siempre se registra una cifra muy menor, siendo en este último año una diferencia de -11,3% p.p. (ACE = 58,8% según AMUCH 2019).

Respecto al nivel educativo, según el estudio de la SUBDERE (2005), cerca de la mitad de la población laboral en la administración municipal tiene educación superior completa<sup>97</sup>, independiente del tipo de municipio, aunque el nivel más común en los tres tipos de municipios es el de educación media<sup>98</sup>. El dato no se desagrega por sexo. Al respecto, los ICHUM no mencionan nada acerca de la distribución de la población por nivel

---

<sup>95</sup> La investigación resume las características por tipo de municipio: Municipios tipo 1: condiciones de pobreza rural, dificultades de conectividad municipio habitantes, dificultades de satisfacciones de necesidades y desmejoramiento de condiciones de desempeño de funcionarios por bajos ingresos. Municipios tipo 2: problemas asociados a pobreza urbana como vulnerabilidad de la calidad de vida, esto es, desempleo, insatisfacción de necesidades básicas, lo que genera que el ingreso sea escaso a la hora de satisfacer esas problemáticas. Municipios tipo 3: bajos problemas de pobreza. Complejidad interna por bajos niveles de cohesión, identificación, comunicación y control en el municipio.

<sup>96</sup> En este estudio, la SUBDERE (2005) utiliza la palabra funcionarios como genérico para referirse a planta, contrata y honorarios. También, se usa indistintamente para referirse a mujeres y hombres. No incluye al personal sujeto al Código del Trabajo. Como criterio, usaremos funcionariado para hablar de este plural.

<sup>97</sup> Educación superior refiere a haber concluido exitosamente estudios en universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales. Las carreras en estos dos últimos tienen una duración de uno o dos años, respetivamente.

<sup>98</sup> En otros países corresponde a la educación secundaria o a los primeros doce años de educación que en Chile son obligatorios.

educativo, más bien se focalizan en el bajo nivel de profesionalización del sector municipal: 29,1% en 2014 y 31,6% en 2018. Aunque entre 2010 y 2018 ha aumentado cerca de +10% p.p. Agregan que para 2014 era de los promedios más bajos en la OCDE y siempre inferior al nivel en la ACE, siendo en 2018 -12,4% p.p. (ACE = 44,0% según AMUCH 2019). Además, entre 2008 y 2015 “las mujeres poseen mayores niveles de profesionalización que los hombres del sistema municipal. Se aprecia adicionalmente que las mujeres están siempre sobre el promedio nacional de esta categoría” (Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016, p. 38). Los informes de años siguientes indican que el aumento de la profesionalización se mantiene, aunque la brecha de género permanece casi igual. Cabe decir que los ICHUM excluyen de sus análisis al personal de honorarios y el sujeto al Código del Trabajo (CT).

Finalmente, se levanta información sobre el perfil etario de la dotación en la administración municipal. Según SUBDERE (2005), en los municipios rurales de ingresos bajos (tipo 1) hay una mayor proporción de personal menor a 30 años que en los restantes tipos de municipios. A su vez, los municipios urbanos de ingresos altos presentan una mayor proporción de dotación mayor a 45 años que el resto de los municipios. El dato no se desagrega por sexo. En los ICHUM, no hay información al respecto.

### b) Características laborales de población trabajadora

La literatura revisada también proporciona evidencia sobre las características laborales de las personas trabajadoras en las municipalidades como también sobre los municipios en tanto empleadores (en base a las tipologías mencionadas en el [punto 2.2.3.1](#)). Relevamos seis ideas.

En primer lugar, nos referimos a las tendencias sobre los tipos de contrato de la dotación. Desde la SUBDERE (2005) se señala que a medida que aumentan los ingresos y se reduce la ruralidad, crece la proporción de contratos permanentes. Esta relación se invierte cuando se trata de los contratos temporales. No obstante, aunque la prestación de servicios a honorarios es considerablemente mayor en las municipalidades tipo 1, es decir, municipios con alta ruralidad y bajos ingresos (4,9%), le siguen los municipios urbanos con ingresos altos (2,9%) y no los de ingresos medios (2,3%) como cabría suponer<sup>99</sup>. Acá también se repite la fluctuación de ayuntamientos<sup>100</sup> que pueden no tener honorarios hasta aquellos que superan el promedio nacional.

Diez años más tarde, los ICHUM entregarán más detalles, pero la tendencia que plantean para 2014, donde es la planta el grupo más importante, se invertirá en los años anteriores. De forma ilustrativa, la variación ha sido la siguiente, si en 2014 la cantidad de personal según calidad jurídica en un municipio promedio era de 78 funcionarios de planta, 32 a contrata y 25 a honorarios; en 2015 era de 30, 14 y 56; en 2017 de 26, 15 y 59; y en 2018 era de 26, 16 y 57 respectivamente. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con la distribución por sexo, sobre la variación en el tipo de contrato hay acuerdo en que al menos desde 2008, la planta era proporcionalmente la mayoría (Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016). “Lo que muestra un fenómeno evidente de la administración pública local:

---

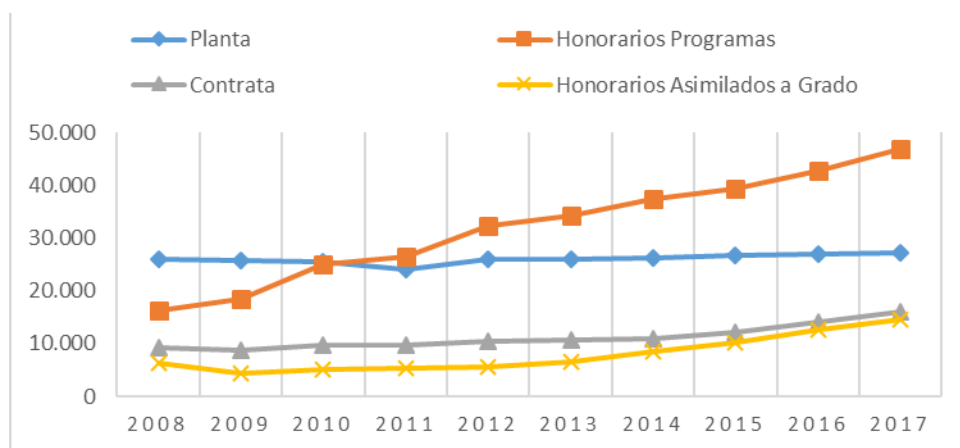
<sup>99</sup> Un dato nuevo que aporta este estudio es la proporción de dotación en servicios traspasados salud y educación que se encuentra presente en cada tipo de municipio, sin embargo, cabe la duda sobre quienes fueron consultados, y probablemente refiere a personal administrativo que trabaja en la administración municipal propiamente tal, vinculada a estos sectores de servicios.

<sup>100</sup> Usado como sinónimo de “municipalidades”, aunque en Chile no se utiliza como tal.

el establecimiento de cuadros profesionales paralelos o complementarios al personal de planta para la ejecución de funciones cotidianas y emergentes de las municipalidades” (Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016, p. 4).

Así también en los distintos volúmenes de los ICHUM se destaca la alta dispersión del número de personas empleadas en los ayuntamientos chilenos, fluctuando entre 2 y 1400 en 2014. En el ICHUM de 2016, se señala que “al relacionar el “número de trabajadores” de cada municipio con el “número de población” de cada comuna, se observa una alta correlación entre ambos conceptos (Correlación de Pearson 0,879). Sin embargo, al relacionar el total de población con el total de funcionarios (Planta y a Contrata) este valor disminuye (0,785), aunque sigue siendo alto” (Gobierno Local & AMUCH, 2016, p. 20). A su vez, la relación del número de trabajadores y trabajadoras es directamente proporcional con el número de honorarios e inversamente proporcional al número de plantas. Así, a medida que crece el “número de trabajadores” a su vez aumenta el “número de trabajadores a honorarios”, como tipo de vinculación con su empleador municipal (especialmente en los grupos tres y cuatro de municipalidades más grandes). Igualmente, la proporción de funcionarios de planta disminuye relativamente en municipios de mayor tamaño” (Escuela de Gobierno Local & AMUCH, 2016, p. 24)<sup>101</sup>.

Gráfico 2.2-1. Evolución del personal municipal en Chile. 2008 a 2017. (N°)



Elaboración propia en base a datos de AMUCH (2018b)

A partir del Gráfico 2.2-1; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, podemos constatar que, si bien en 2008 la mayoría de las personas empleadas en la administración municipal eran parte de la planta, desde 2010 esta tendencia cambia porque son las contratadas a honorarios las que comienzan a crecer. La mirada transversal permite agregar que el aumento del personal municipal se ha realizado principalmente mediante la fórmula del “contrato a honorarios asociados a programas”, mientras que la planta y la contrata se han mantenido relativamente estables. El último de estos informes (AMUCH, 2019) afirma que independiente de la territorialidad y nivel de desarrollo de las municipalidades el grupo con mayor representación es el personal a honorarios 21.04, “cuyas labores se enmarcan en la aplicación de los programas específicos por lo que fueron contratados, por tanto, no

<sup>101</sup> La razón por que la no incluyen al personal de salud y educación radica en que no tienen misma normativa jurídica de regulación que el personal municipal propiamente tal. Respecto al alto % de honorarios, podría interpretarse como segmentación del empleo municipal. Por otro lado, la ASEMUCH señala un sub-registro de personal de planta, no serían 26742, sino 35000 para 2015.



corresponde a un recurso de libre disposición municipal, sino de administración limitada respecto a los programas ministeriales”(p.22); mientras los honorarios 21.03 “representan la menor cantidad de trabajadores en relación al resto de los grupos”(p.23).

En la Tabla 2.2-2. Dotación de personal municipal según tipo de contrato y sexo. Chile. Año 2017 (N° y %) detallamos la situación actual sobre el personal municipal, donde la distribución por sexo permite distinguir la menor presencia de mujeres en la planta municipal, el empleo con mayor estabilidad laboral, así como su alta presencia en honorarios de programas, usualmente orientados a servicios sociales y financiados total o parcialmente por la ACE. Los hombres se encontrarían más presentes en los tipos de contrato que representan más claramente al funcionario público. La brecha entre ellas y ellos es más importante en la contrata y seguida por la planta. Cabe decir que, si bien la presencia de hombres en la categoría honorarios financiados por programas es alta, es seis puntos porcentuales menor que la proporción que representa esta categoría en el colectivo de mujeres.

*Tabla 2.2-2. Dotación de personal municipal según tipo de contrato y sexo. Chile. Año 2017 (N° y %)*

<b>Calidad jurídica</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Planta</b>	12325	45.3	14854	54.7	27.179	26
<b>Contrata</b>	6567	41.1	9427	58.9	15.994	15
<b>Honorarios 21.03</b>	7245	49.8	7307	50.2	14552	14
<b>Otros honorarios 21.04.004</b>	24129	51.4	22817	48.6	46.946	45

*Elaboración propia en base a datos AMUCH (2018b)*

Otro hallazgo en la literatura es que la distribución del personal por tipo de contrato difiere bastante dependiendo del nivel de gobierno del que se trate. La comparación entre los datos proporcionados por el Servicio Civil (2018) para la Administración Central del Estado (ACE) y los entregados por la AMuCh (2018b) sobre el mundo municipal, da cuenta de que:

- i. Para el 2017, la ACE tenía 249.595 personas contratadas, mientras que los municipios contaban con 104.671 (sin incluir a honorarios que son 46.497 y 61.498 respectivamente). La brecha en la dotación de planta y contrata aumenta al año siguiente: 299.992 y 106.423, respectivamente (AMUCH, 2019), en más de 50 mil personas en favor de la ACE.
- ii. Que la proporción de la planta, el personal permanente es similar entre ambos niveles de gobierno: 27,8% de la dotación en ACE versus 26,0% en municipios. Esta diferencia porcentual se invierte al año siguiente: 23% y 25,8% respectivamente (AMUCH, 2019).
- iii. Que la proporción de la contrata y de honorarios es muy diferente entre ambos niveles de gobierno: 54,8% de la dotación en ACE versus 15% de la municipal es contrata, relación que se invierte para honorarios que son un 15,7% de la dotación en ACE versus 59% en municipios. Misma tendencia continúa al año siguiente: 56% y 16% en la contrata; y 20% y 57% en los honorarios (AMUCH, 2019), donde se identifica una reducción de la brecha de 6,3% p.p. a favor de los municipios.
- iv. Que la ausencia de datos para conocer la proporción de personal bajo Código del Trabajo nos hace suponer que probablemente no sea una cifra relevante.

En términos de remuneraciones, la SUBDERE (2005) plantea que, existe una desventaja relativa en los salarios de las personas que trabajan en comunas rurales de bajos ingresos municipales respecto a las que trabajan en comunas urbanas de mayores ingresos. Las mujeres tienen mayor presencia que los hombres en el decil más bajo (32,8% versus 26,3%, respectivamente) mientras que, en el decil más alto ellas tienen una presencia levemente mayor (1,8% versus 0,9%). Al comparar las proporciones por debajo del octavo decil de ingresos, existe una leve diferencia según el sexo: el 97,2% de ellas por debajo versus un 96,6% de ellos<sup>102</sup>. No existe información actualizada para esta dimensión en el sector municipal.

Con relación al estamento, la SUBDERE (2005) refiere que, el personal directivo es superior en municipios con mayor ruralidad y pobreza (15,6%, versus 5,4% en tipo 2 y 10,0% tipo 3). La proporción profesionales y personal técnico es superior en los municipios más ricos (tipo 3). El estamento administrativo es el más numeroso, independiente del tipo de municipio, fluctuando entre un 16,7% a un 22,7%. El porcentaje de personas en el estamento inferior (Auxiliar) es algo superior en los municipios más pobres (14,3%) que en los demás, siendo un 13,0% en los de ingresos más altos y un 11,0% en los de ingresos medios. No existe información actualizada para esta dimensión en el sector municipal.

Sobre la experiencia laboral, a medida que aumenta la ruralidad y se reducen los ingresos, los municipios tienden a tener una mayor proporción de personas para quienes su trabajo en el municipio es su primera experiencia laboral (Tipo 1: 72,8%; Tipo 2: 71,2%; Tipo 3: 56,4%). Esto se traduce en tener personal con menor preparación, experiencia y especialización (SUBDERE, 2005). No existe información actualizada para esta dimensión en el sector municipal.

Así también, al preguntar por la antigüedad laboral dentro del municipio, “es en los municipios rurales de bajos ingresos donde se observa una menor antigüedad relativa de los funcionarios, lo que se traduce en una alta rotación de personal, dados los escasos incentivos para desarrollarse profesionalmente bajo condiciones adversas, en lo que a disposición de los medios para desarrollar el trabajo se refiere” (SUBDERE, 2005, P. 18). Cabe decir que estos dos últimos datos proporcionan evidencia empírica sobre lo que otras investigaciones han mencionado: los municipios son una escuela de formación inicial para un parte importante del personal que luego migra a otros niveles de la administración pública, a regiones metropolitanas o al sector privado (Rosales, 2017; GUABUN Consultores, 2011). No existe información actualizada para esta dimensión en el sector municipal.

Finalmente, al revisar la distribución de la población laboral según lugar de trabajo, los datos sugieren que, a mayor ruralidad y pobreza existe mayor concentración del funcionariado en las áreas de Desarrollo Comunitario y Dirección de Obras (Tipo 1: 23,8% y 18,8%; Tipo 2: 15,4% y 13,3%; y Tipo 3: 11,7% y 12,2% respectivamente). Mientras que, a medida que se incrementa la urbanidad y el ingreso municipal crece la proporción de población laboral de las unidades de Asesoría Jurídica, de Control y de Administración y Finanzas (Tipo1: 0,0%, 3,8% y 23,1%; Tipo 2: 1,4%, 4,9% y 28,7%; Tipo 3: 2,1%, 5,3%; y

---

<sup>102</sup> No queda muy clara la propuesta de que el sector público es nivelador de ingresos entre hombres y mujeres, habría que conocer la brecha salarial por sexo en el sector privado para comparar.

29,6% respectivamente). Esto concuerda con la capacidad de responder a las necesidades de la población, donde una comuna de escasos recursos debe concentrar sus esfuerzos cubriendo las necesidades básicas. Sólo cuando los recursos lo permiten, aumenta la dotación laboral en las áreas administrativas y planificadoras. No existe información actualizada para esta dimensión en el sector municipal.

### c) Características de municipalidades como empleadoras

Al inicio de este apartado también señalamos que el estado del arte hacía referencia a cinco puntos sobre el sistema municipal en tanto empleador. En primer lugar, los informes ICHUM cuestionan la alta centralización del país y afirman que la esperada ley de plantas municipales de 2016 no ha sido suficiente para contrarrestarla y modernizar el sistema municipal. La primera etapa de implementación de esta ley estaba destinada a que cada municipalidad mejorara sus remuneraciones, a través del aumento de sus grados y de la asignación de bonos entre otros aportes, y la construcción de una política de recursos humanos. La segunda, desde 2018, implicaba el nuevo diseño de las plantas por parte de la alcaldía, ya que la nueva norma les permite gastar hasta un 42% de gasto en personal de los ingresos propios municipales y extiende hasta el 40% del gasto en personal a contrata del gasto en personal a planta (antes solo era un 20%). Sin embargo, para 2019 menos de un tercio de los municipios había implementado las disposiciones de esta ley, cuestión que, según un estudio cualitativo desarrollado por la AMUCH (2019), el funcionariado atribuye a la ausencia de una política de Estado que sea clara hacia la modernización del sistema municipal.

Otro elemento destacable, es el diagnóstico de una débil calidad de vida en las municipalidades. Habría escaso abordaje de temas de salud laboral, necesidades familiares, económicas, sociales, de estima y reconocimiento y formación y creatividad en el trabajo, teniendo como posibles efectos mayores irregularidades y actos de corrupción y una menor satisfacción laboral que daría paso a ineficiente prestación de servicios públicos y como consecuencia mala percepción de la ciudadanía (AMUCH 2016), así como falta de definición de perfil de los cargos, de coherencia y continuidad en los planes de capacitación de personal, y dudosa pertinencia y calidad de las capacitaciones a las que asiste el funcionariado (SUBDERE, 2005). Según la AMUCH, persiste una hipertrofia dentro del sistema municipal por la ausencia de una política de recursos humanos y de una unidad que se haga cargo en forma exclusiva de esta materia. La SUBDERE tenía un diagnóstico similar diez años antes.

La estructura interna municipal, en la gestión de los recursos humanos, se aprecia notoriamente una hipertrofia orgánica, puesto que la instancia donde recae la tarea de gestionar es la Dirección de Administración y Finanzas, que en su interior, combina dos áreas fundamentales para el funcionamiento municipal, no obstante, la combinación de las labores de gestión de personas y finanzas, es absorbida por la segunda, relegando en un segundo lugar la gestión del recurso humano, afectando notoriamente distintas áreas internas municipal y principalmente en la calidad de vida funcionaria. (AMUCH, 2019, p. 47)

Una de las tareas principales de esta unidad debería estar en la profesionalización del personal municipal a través de la inversión en programas de capacitación, idea que

sostienen los cuatro ICHUM. De hecho, elaboran un ranking nacional donde se ubica a los 345 municipios según su grado de profesionalización<sup>103</sup>.

Hay que reflexionar sobre las Direcciones de Recursos humanos que deben ser visibilizadas al interior de los municipios y pensarlas estratégicamente para el largo plazo. La clave está en dejar de concebir a estas unidades simplemente como la oficina de remuneraciones o de licencias y concebirlas como una Dirección capaz de desarrollar al valioso capital humano que actualmente existe en el país. (...) El incentivo a profesionalizar el capital humano si bien proviene de esta nueva ley, no evidencia la presencia de un real interés por darle un verdadero valor al capital humano municipal, es en otras palabras un cumplimiento legal que no logra una importancia organizacional. (Escuela de Gobierno Local; AMUCH, 2016, p. 22).

Al respecto cabe agregar que, la profesionalización del personal municipal ha aumentado de forma sostenida desde un 26,04% en el año 2012 hasta el 30,62% del año 2017 (AMUCH 2018b). Sin embargo, está por debajo del que se registra en el gobierno central cuya media es de 44% para 2017<sup>104</sup>. Al desagregar por calidad jurídica, un 34,8% de la planta es profesional y 25,5% de la contrata. No existe el dato para las demás figuras contractuales puesto que no se consideran en el ranking de profesionalización.

Finalmente, sobre la importancia que se dé a los “recursos humanos” depende de factores como la ruralidad y el desarrollo de la comuna. Según la AMUCH (2019):

Se aprecia por grupos comunales las diferencias del municipalismo, que dan cuenta de la heterogeneidad que desarrollan políticas de RRHH, en este sentido conforme aumenta la ruralidad y baja el desarrollo las políticas, se centra principalmente a funcionarios planta y contrata y a la vez aumenta el porcentaje de administraciones locales que no toman ninguna acción. (AMUCH, 2019, p. 25)

Como tercera idea fuerza, se releva la importancia de conciliar las obligaciones laborales con las familiares. Se trata de hacerse cargo de las dimensiones subjetivas, no solo objetivas del trabajo, estas refieren a “aspectos como el ambiente laboral, el clima organizacional, también desarrollar acciones de conciliación de las responsabilidades laborales con obligaciones familiares, pensar en sistemas de información para la toma de decisiones, fortalecer y revalorizar públicamente el rol del funcionario público, entre muchos otros aspectos más” (Escuela de Gobierno Local; AMUCH, 2016, p. 13).

Respecto al reducido gasto en personal y en capacitación para el mismo, los niveles de gastos (entendidos más bien como inversión) de los municipios en capacitación son mínimos y completamente deficitarios, analizados tanto según sus ingresos totales, como según el gasto total en personal<sup>105</sup>. Durante el año 2017, la mayor cantidad de gasto en

---

<sup>103</sup> Nivel de Profesionalización: Según el indicador definido por SINIM a mayor porcentaje del indicador, mayor proporción de profesionales existen en el municipio. Este indicador permite conocer el porcentaje de recursos humanos con calificación de profesionales en el municipio. Cabe destacar que considera a funcionarios hombres y mujeres en calidad de planta y contrata. No se incluye los sectores de Salud y Educación Municipal.

<sup>104</sup> Considerando únicamente el estamento de profesionales, porque se ha identificado la existencia de profesionales en el escalafón de técnicos, administrativos e inclusive auxiliares.

<sup>105</sup> Por Participación de Gastos en Capacitación sobre Ingresos Totales (descontadas las transferencias), SINIM propone que, a mayor valor del indicador, mayor participación en gastos en capacitación a los funcionarios municipales. Este indicador permite conocer el porcentaje que representa el gasto en capacitación sobre los ingresos totales, descontadas las transferencias. Mientras que Participación de Gastos en Capacitación sobre el Gasto Total en Personal, se entiende que, a mayor valor del indicador, mayor es el gasto en capacitación en

personal se destinó a la planta (52,19%), seguido por honorarios de programas (23,17%). Sin embargo, según la AMUCH (2019) entre el año 2012 y 2018 hubo un aumento de +52% en los gastos generales de personal en el municipalismo, asimismo las variaciones se dieron por la calidad jurídica del personal, se incrementó el gasto en la planta en +44%, en la contrata en +62%, en honorarios 21.03 en +71% y en honorarios 21.04 en +52%.

Por su parte, los bajos gastos en capacitación son un resultado muy coherente con el diagnóstico que existe en la SUBDERE (2005), que ha señalado que los funcionarios se construyen en el puesto de trabajo, en función de lo que “siempre se hace”, sin que ello signifique que está bien hecho, y sin recibir formación y adiestramiento conducente a una mejor gestión en esa función. Para el año 2017 los municipios destinaron a capacitación, en promedio, un 0,38% del total de gasto en personal, cifra que, por cierto, ha ido a la baja en los últimos años, luego de registrar su punto más alto en el año 2015 cuando alcanzó un 0,63% (AMUCH 2018b). Así también, se considera el porcentaje de gasto en capacitación respecto a los ingresos totales (descontadas las transferencias), el porcentaje promedio que destinaron los municipios en el año 2017 corresponde a un 0,15%, cifra que también registra una tendencia a la baja desde su *peak* en los años 2014 y 2015 cuando alcanzó un 0,23% (AMUCH 2018b). La AMUCH recomienda en materia de capacitación, que la Academia de la SUBDERE, principal organismo de capacitación del personal municipal tenga una promoción más efectiva de sus planes y propósitos, estando conectados éstos con el relato de modernización municipal que se desea impulsar para los próximos años en el marco de la ley N°20.922 de plantas municipales (AMUCH, 2016).

Finalmente, y como mencionamos en el [punto 2.2.3.1](#), persiste la crítica al rol de las universidades y la academia en relación con la producción de conocimiento sobre el mundo municipal. En el último ICHUM, se insta a fomentar el debate público y académico sobre el rol de las administraciones locales, la modernización del sistema municipal y la promoción de espacios democráticos y participativos, con y hacia los municipios, sin olvidar un eje transversal en la discusión: su alta heterogeneidad (AMUCH, 2019).

---

relación al gasto en personal (subtítulo 21). Este indicador permite conocer el porcentaje que representa el gasto en capacitación sobre el gasto en personal. Cabe señalar que considera los Cursos de Capacitación tomados por ese municipio.

# **II PARTE. Modelo de análisis y metodología**

## **INTRODUCCIÓN**

Tras haber fundamentado teórica y contextualmente la tesis doctoral en la Parte I, en esta segunda parte planteamos el modelo de análisis y el diseño metodológico utilizado en la investigación.

La Parte II se compone de dos capítulos. En el capítulo 3 presentamos el modelo de análisis de la investigación, es decir, la presentación de los conceptos principales que, además, sirve como mapa teórico para el diseño del trabajo de campo y de las elecciones metodológicas (Lozares, 2013). Se trata de exponer la reflexión metodológica según la cual se construye el modelo de análisis (López-Roldán y Fachelli, 2016). En concreto, donde presentamos la articulación entre la pregunta inicial de investigación, el objetivo general y la hipótesis a ser contrastada, así como los elementos que derivan de cada una de ellas.

En el capítulo 4 presentamos la metodología utilizada. Se centra en la reflexión metodológica que explica la elección, construcción y aplicación de las técnicas de análisis, así como el proceso de análisis de los datos recogidos (López-Roldán y Fachelli, 2016). Para ello, primero justificamos el diseño general de la investigación, luego explicamos brevemente las etapas de la investigación, incluyendo la población estudiada y las técnicas de obtención y análisis de los datos, así como el trabajo de campo de acuerdo con los objetivos planteados, y, finalmente nos referimos a las limitaciones teóricas y empíricas de la investigación.

Cabe decir que nuestra investigación tiene por contexto al empleo en Chile. Se trata de un estudio nacional que analiza al total de municipalidades y de la población laboral de los servicios municipales del país. La aproximación cuantitativa trabaja con datos estadísticos de todo el territorio, sin embargo, la aproximación cualitativa recoge, principalmente, la percepción de dirigentes con representación nacional, pero residentes de la región metropolitana (capital). El financiamiento vino dado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

## CAPÍTULO 3. MODELO DE ANÁLISIS

El objetivo de este capítulo es transformar la perspectiva y los conceptos teóricos presentados en los anteriores capítulos en formulaciones (hipótesis) susceptibles de ser contrastadas mediante el análisis empírico. Así, este capítulo establece y hace explícito el nexo entre las perspectivas teóricas y el trabajo empírico del presente estudio. Así pues, en lo que sigue, presentamos la aproximación teórica-epistemológica al fenómeno de la precariedad laboral en el mundo municipal desde la perspectiva de género, así las preguntas, objetivos e hipótesis y, finalmente, el modelo de análisis que guían esta investigación.

### 3.1. Aproximación teórica-epistemológica

En los capítulos previos, hemos intentado complejizar el análisis de la estructura del empleo público en las municipalidades. Para ello, y desde un enfoque sociohistórico, hemos propuesto tres factores para explicar su actual composición: el centralismo del aparato estatal, el modelo de empleo público y el modelo de relaciones laborales. Por consiguiente, hemos argumentado que no es posible analizar la precariedad laboral y sus efectos sin contemplar estos tres elementos.

En primer lugar, relevamos la subordinación y dependencia del sistema municipal (SM) hacia niveles superiores de gobierno, reflejo del lento y accidentado avance hacia la descentralización. Ejemplo de esto es que, hasta hace muy poco los municipios ni siquiera podían decidir sobre su dotación sin pedir autorización. Su población laboral tiene que asumir las múltiples tareas asignadas propias y delegadas por ley, las nuevas que derivan de nuevas políticas desde el gobierno central o, en el último tiempo, por contingencias como la pandemia global, en medio de una profunda desigualdad en los recursos para hacer frente a los diversos problemas que impone la heterogeneidad territorial. Al respecto, cabe recordar la demanda histórica del municipalismo, esto es, que el “amputado” municipio se transforme en gobierno local.

Sumado a ello, hemos argumentado que la modernización del Estado ha estado basada en la Nueva Gestión Pública y el neoinstitucionalismo, introduciendo la lógica empresarial para organizar las instituciones públicas y administrar a “los recursos humanos”, permitiendo que la reducción del gasto venga del factor Trabajo. De acuerdo con la literatura, esto ha derivado en un modelo mixto de empleo público en tanto pasa de un sistema de carrera donde se asume “una carrera de por vida” (planta) a uno donde ha aumentado la temporalidad (contrata), la diversidad contractual, y la externalización de los servicios públicos esenciales en favor de aumentar la flexibilidad laboral.

Finalmente, mencionamos que el modelo de relaciones laborales (RLL) en Chile ha permeado a este sector “protegido”. Por un lado, la modernización laboral ha mellado los derechos colectivos de las organizaciones sindicales de Estado, produciéndose un ejercicio “de hecho”, pero que la ley no ampara. Además, si bien sostenemos la existencia de un modelo mixto de empleo público en el país, lo consideramos insuficiente para explicar la presencia de otros dos tipos de contrato: contrato bajo Código del Trabajo y contrato a Honorarios, figuras del sector privado adaptadas al ámbito público. Estas últimas son nuevas formas contractuales introducidas en el Estado, que explican el aumento de la temporalidad



y la tercerización laboral en su interior, y por consecuencia, de la lógica subsidiaria, neoliberal, de la modernización del sistema laboral.

Además, señalamos que el personal a Honorarios es la cara más precaria de la estructura de empleo público. En los municipios es aún más evidente, y ninguna de las políticas laborales ha impactado positivamente para cambiar su situación. Esto ya no es sólo responsabilidad del nivel central, como constantemente se ha señalado desde los municipios, sino también de un (ab)uso para resolver la alta demanda de tareas propias y delegadas, e incluso instrumento en algunos casos para resolver eventualidades que no tienen nada que ver con lo establecido en su contrato comercial (57% del total de su dotación está a honorarios; en la ACE hay solo un 20%). Ejemplo de ello, es lo que ha ocurrido en la pandemia.

Esta visión sociohistórica del fenómeno nos permite complejizar el análisis del empleo público no solo a nivel de administraciones municipales, pero sobre todo de ellas. No obstante, queda mucho por investigar. Al parecer, no sólo para el Estado ha pasado desapercibido, sino también para los estudios sobre el empleo público. Uno de los motivos debe ser que carecemos de bases de datos consolidadas en el país.

La precariedad laboral en el empleo público no se encuentra ajena a la división sexual del trabajo. Bajo la premisa de que para las mujeres la puerta de entrada al mercado del trabajo en “buenos” empleos (*good jobs*) fue el sector público, nos preguntamos si esto ha cambiado respecto a la estabilidad, la seguridad, la suficiencia de ingresos, las buenas condiciones de trabajo y el manejo de los tiempos o si, por el contrario, se están reproduciendo procesos de segregación ocupacional vertical y horizontal. Al respecto, Carrasquer y Amaral (2019) advierten que, aunque formen parte de un mismo fenómeno y compartan múltiples formulaciones explicativas sobre su existencia, presentan raíces y posibilidades de actuación distintas:

Más allá del tronco común, la segregación ocupacional vertical, remite a cuestiones como las políticas de gestión, las barreras organizativas para la promoción o la presencia en las redes informales en las empresas y su dominio. Las cuotas o revisión de los sistemas y circuitos de carrera pueden ser políticas que contribuyan a paliarla (Longarela, 2017). En cambio, la segregación ocupacional horizontal alude específicamente al reconocimiento y al valor que se da a determinadas actividades, a las condiciones de trabajo en las que se desarrollan ya las oportunidades de progresión que proporcionan. Más allá de los estereotipos de género que orientan la elección profesional y de estudios y la identificación de empleos y oficios masculinos o femeninos, la regulación del empleo, la profesionalización y un empleo de calidad son herramientas que propician la “mezcla” en los empleos (Ibáñez, 2008). Adicionalmente, y también por el caso español, Iglesias y Llorente (2010) muestran que factores como el nivel de estudios y el tipo de jornada inciden en la posibilidad de que mujeres (y hombres) entren en empleos “integrados”, impulsando la presencia en estas ocupaciones (alto nivel de estudios y jornada completa) o reforzando la segregación (bajo nivel de estudios y tiempo parcial). (2019, p.13)

### 3.2. Preguntas, Objetivos e Hipótesis

La pregunta de investigación que busca responder esta tesis doctoral es: ¿por qué la precariedad laboral está feminizada en los servicios municipales en Chile? De cara a esta interrogante, proponemos el siguiente objetivo general:

### Objetivo General

Explicar la relación entre las dimensiones objetivas de la precariedad laboral y la segregación sexuada del empleo municipal chileno.

Luego de la revisión y análisis de la literatura y constatar el estado del arte sobre nuestro objeto de estudio, planteamos a continuación los objetivos específicos (OE) y las hipótesis específicas (HE) para cada tema de nuestra investigación. Para guiar el análisis, agregamos una pregunta específica (PE) por cada OE y HE. Además, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, al final del apartado, se muestran el conjunto de objetivos específicos y las correspondientes hipótesis específicas.

#### 3.2.1. Características y funcionamiento del sistema municipal

La primera pregunta que hacemos es respecto a las características del sistema municipal en tanto que espacio de trabajo (PE1). Al menos hay dos razones por las cuales esta pregunta es relevante: primero, porque el sector público es un ámbito muy amplio como para homogeneizarlo y, segundo, por el escaso conocimiento científico que se tiene de las municipalidades – y en su defecto, las corporaciones municipales – en su rol de empleadoras y del ecosistema municipal como espacio/lugar específico de empleo público. Para contestar dicha interrogante elaboramos dos objetivos:

#### Objetivos específicos 1 y 2

OE1. Identificar los actores, el funcionamiento y la estructura del sistema municipal como espacio de trabajo.

OE2. Identificar las fuentes de información y los estudios existentes más relevantes sobre el empleo municipal en el país. (Objetivo Metodológico)

El objetivo específico 1 (OE1) tiene carácter exploratorio y descriptivo. El OE1 busca indagar y describir, desde la percepción de actores claves del municipalismo chileno, los atributos del sistema municipal como espacio de trabajo. Este último incluye no sólo a las municipalidades sino también a las corporaciones municipales que administran de forma privada los servicios de educación y salud, entre otros. Como señalamos en el punto 2.2.3.1, existen recientes estudios que abordan el empleo municipal, pero ninguno de ellos profundiza en los determinantes sociohistóricos que condicionan a los ayuntamientos a proporcionar cierto tipo de empleo, más bien se focalizan en la brecha de profesionalización de las personas trabajadoras. Así también, son inexistentes aquellos que abordan en forma integrada a los tres servicios municipales: administración, salud y educación. Esta tesis doctoral busca llenar este vacío en el conocimiento utilizando una concepción más transversal y situada territorialmente respecto al empleo municipal que la que ha existido.

Por su parte, el OE2 pretende mostrar la limitación de las fuentes y datos disponibles y paliar esa situación. Este objetivo se fundamenta en el conocimiento que tienen los actores clave acerca de las fuentes de información sobre el empleo municipal, especialmente bases de datos y documentos jurídicos y/o sindicales. Como mencionamos en el punto 2.2.3.1, las investigaciones disponibles contienen datos agregados, no individuales, es decir, podemos conocer la cantidad de población laboral que tienen los servicios municipales chilenos, pero no quiénes son esas personas. La excepción la constituyen los sitios virtuales de transparencia que tiene cada municipalidad, pero son insuficientes (profundizaremos

esta observación en el siguiente capítulo). Así, este objetivo contribuye a la construcción de una base de datos única que agrupe los datos cuantitativos existentes (por tanto, secundarios) sobre el empleo en los tres servicios municipales antes descritos, facilitando los estudios comparados. Esta nueva visión, la del empleo municipal en forma ampliada, pone el foco en el territorio y busca entregar información sobre las condiciones del empleo público local, distinguiendo por servicio, pero entendiendo que tienen una misma empleadora: la municipalidad. Es alejarse de la visión fragmentada que evidenciara la OCDE (2007) en su informe sobre gobernabilidad en Chile, y acercarse a una visión de Estado articulado y situado, aportando a la construcción de un modelo de gobernanza diferente. Cabe decir que este objetivo es metodológico, considerando que el principal producto que se espera es una base de datos y una propuesta de repositorio nacional de documentos sobre el tema.

Luego de la examinar la bibliografía disponible, proponemos la primera hipótesis específica (HE1) de la que derivan tres sub-hipótesis (HE1.1, HE1.2 y HE1.3), que contrastamos mediante la aproximación cualitativa explicada en detalle en la sección **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Hipótesis específica1
HE1: El sistema municipal chileno tendría tres principales afluentes sociohistóricos que, en su rol de empleador, explicarían las condiciones que ofrece a las personas trabajadoras en los servicios municipales: la subordinación al centralismo estatal, el modelo híbrido de empleo público y su funcionamiento bajo la lógica subsidiaria del Estado que, bajo el discurso de la modernización laboral, han dado paso a un empleo en precario.

El factor de más larga data que incidiría en las condiciones que ofrecen las municipalidades como empleadoras se encontraría en su carencia de poder político, administrativo, y especialmente fiscal. A pesar de que ha sido una demanda histórica, los municipios nunca han sido gobiernos locales, limitándose a un rol administrador de los servicios públicos locales, afectando su capacidad para decidir sobre su dotación y sus condiciones laborales (HE1.1).

Un segundo factor que condiciona al empleo municipal es la existencia de un modelo de empleo público híbrido caracterizado por la heterogeneidad contractual y su regulación laboral justificado por la Nueva Gestión Pública. Este modelo, cuyas raíces se encuentran en la dictadura civil-militar, busca suplir los problemas de formación y provisión de la planta de carrera, así como los desafíos que plantea la heterogénea realidad territorial y social de las comunas e institucional en relación con el presupuesto y la infraestructura municipal. La diversidad territorial condiciona el acceso a ciertos servicios, a generar mayor cantidad de ingresos propios y, por tanto, a responder con mayor capacidad técnica y efectividad a la diversidad de necesidades de la población. En comunas con mayor pobreza y ruralidad hay peores condiciones laborales, dada la carencia de recursos y la dependencia a un financiamiento eventual y centralizado (HE1.2).

El tercer factor, y más reciente, que explica las características del empleo público y da forma al modelo híbrido de empleo, es la subsidiariedad del Estado que ha promovido la externalización de la garantía de los servicios públicos básicos a nivel local. Esta forma de funcionamiento se concreta en un formato dual de administración de los servicios municipales: pública, liderada por las municipalidades, y privada, encabezada por las

corporaciones municipales. La población laboral está vinculada a sus empleadores por dos nuevas formas de contratación: a Honorarios y bajo el Código del Trabajo. Con ello, se cierra un empleo municipal que presenta dificultades para la coordinación de su asociativismo y gestionar intersectorialmente las necesidades de la ciudadanía (HE1.3).

### 3.2.2. Características del empleo municipal

Otro elemento fundamental para responder a nuestra pregunta inicial es conocer las características del empleo municipal. Esto constituye el desafío más relevante de la tesis. Para avanzar con ello, formulamos los siguientes dos objetivos específicos:

#### **Objetivos específicos 3 y 4**

OE3. Proponer una batería de variables individuales, institucionales y territoriales que permitan caracterizar a la población laboral y a los organismos empleadores a nivel municipal, a partir de las fuentes existentes en el país y desde la perspectiva de género. (Objetivo Metodológico)

OE4. Identificar las principales características del empleo municipal tanto en términos de su población laboral como de sus empleadores, poniendo énfasis en la segregación ocupacional vertical y la horizontal por razones de género.

A partir de la información recabada como producto del OE2, proponemos un conjunto de variables que caracterizan a la población laboral empleada en los servicios municipales chilenos (OE3). Dicha propuesta está directamente relacionada con remediar la escasa participación de la academia en el avance del conocimiento sobre el empleo público en el país – problema planteado en el punto 2.2.3.1 –, así como facilitar su comparación internacional.

Este objetivo exploratorio y descriptivo tiene un carácter metodológico, dado que seleccionamos, definimos y construimos una serie de variables para caracterizar a nuestro objeto de estudio: el empleo municipal. Este trabajo se realiza con datos secundarios provenientes de fuentes que tienen esta información, pero no la procesan para fines estadísticos. Por ello, también visibilizamos las carencias que pudiera tener el contenido proporcionado, pensando en futuras investigaciones que analicen el empleo municipal.

Con dicha información proporcionamos la descripción y análisis de tres nodos del empleo municipal. Primero, describimos a la población laboral siguiendo preguntas sobre “quiénes son, dónde están y cuándo llegaron o se van”, que la SUBDERE (2005) respondió marcando una línea de base hace casi veinte años, pero que hasta hoy la literatura no ha actualizado. En ese sentido, sumamos información que va más allá de la medición del grado de profesionalización de la dotación (usualmente asociada al nivel educativo), amparada en la Teoría del Capital Humano desde la cual se han realizado los estudios más recientes, puesto que, como planteamos en el punto 1.3.4, los límites de esta teoría son conocidos, especialmente en clave de género. En segundo lugar, a través de este objetivo buscamos perfilar a quienes son los organismos que proporcionan ese empleo, complementando la mirada centrada en las personas trabajadoras que ya han propuesto otras investigaciones – aunque de forma limitada –, indicadas en el punto 2.2.3.2. Finalmente, y en la misma línea, posicionarnos desde la perspectiva de género, implica agregar información que va más allá de la distribución según sexo y que, por tanto, no solo responda a la pregunta por el avance

hacia el Trabajo Decente, sino también hacia la Igualdad de Género, ambos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) a los que el Estado chileno se ha suscrito.

El objetivo específico 4 (OE4) busca describir las principales características del empleo municipal desde su población laboral como de sus empleadores. Luego de proponer una batería de variables, generamos una “radiografía” del empleo municipal. Como hemos señalado previamente, esta caracterización se presenta desde dos actores: quien emplea y quien está empleado. Esta forma de acercarnos al objeto de estudio complejiza y enriquece los resultados porque evidencia la interacción de factores individuales, ya sean sociodemográficos o laborales, con otros estructurales, ya sean territoriales o institucionales.

Transversal a este análisis, observamos si la tendencia a nivel país de un mercado laboral segmentado y segregado por razones de género se refleja en el empleo municipal. Uno de sus indicadores es que las mujeres están en los empleos de menor productividad o de baja calidad, haciendo deficiente su relación con la innovación tecnológica y peor remuneración económica (Bárcena, 2017 citado en Sabillón et al. 2018). Usualmente, ellas ocupan lugares que reproducen los roles de género como el cuidado, la limpieza y el manejo de las emociones. Si bien el problema no debería radicar en desempeñarse en esas profesiones, su feminización se ha traducido en menor reconocimiento social, derivando en menores salarios (Sabillón et al. 2018).

Estos objetivos – en conjunto con los que vienen – ayudarán a responder si se cumplen o no dos suposiciones que señala este informe (OCDE 2020): por un lado, que el tamaño del empleo público es determinante al momento de describir “el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, así como la decisión sobre cómo se prestan los servicios públicos” (p. 78); y, por otro, que “se espera que el sector público sea un empleador modelo, liderando el camino y estableciendo estándares para la implementación de la igualdad de género y promoción de la diversidad” (p. 80).

La literatura analizada nos lleva a proponer la segunda hipótesis específica respecto a nuestro objeto de estudio, que a su vez se divide en dos sub-hipótesis (HE2.1 y HE2.2):

Hipótesis específica 2
HE2: Los servicios municipales chilenos tendrían una estructura del empleo altamente heterogénea y segregada sexualmente.

La alta heterogeneidad de los empleos ofrecidos por las municipalidades se expresa en las condiciones laborales que ofrecen, lo que se ve reforzado por variables territoriales e institucionales (HE2.1).

Además, el empleo municipal también se caracterizaría por una alta segregación por razones de género, tanto horizontal como vertical, reproduciendo lo que ocurre en el mercado de trabajo chileno. Las brechas horizontales se expresarían especialmente por la desigual distribución de mujeres y hombres en los servicios municipales y áreas o programas, mientras que las diferencias verticales se identificarían principalmente en los puestos de trabajo, las categorías contractuales y las jornadas de trabajo (HE2.2).

### 3.2.3. Dimensiones objetivas de la precariedad laboral

Uno de los objetos teóricos de esta tesis es la precariedad laboral y, en particular, avanzar en una definición y en su medición ajustada al ámbito de estudio: el empleo municipal. La discusión sobre la definición y la medición de la precariedad laboral es extensa y vigente. En el capítulo 1 hemos revisado su evolución histórica como fenómeno y concepto, y a continuación revisamos las propuestas más actuales sobre su operacionalización. De acuerdo con el estudio piloto que realizamos antes de iniciar esta investigación (Marín-Nanco, 2018), la información disponible desde fuentes secundarias (sólo) permite la medición de las dimensiones objetivas del fenómeno, por lo cual nos centramos en ellas.

#### 3.2.3.1. Operacionalización de la precariedad laboral

La revisión sistemática de la producción y la operacionalización de la precariedad que hicieran Preston et al (2019) y Krespaj et al (2020) junto con la revisión que la doctoranda realizara de estudios en español (excluidos de dichas revisiones) muestra que, la precariedad ha sido “dimensionalizada” para poder ser medida. Los nombres para las dimensiones son múltiples, pero la mayor parte converge en las variables utilizadas para medirlas, como describimos en el apartado anterior. En nuestra investigación, optamos por usar la propuesta de Blanco y Julián (2019), explicada en extenso en la sección anterior, dado que su contexto es Chile y considera al sector público. Al respecto, recordamos las cinco dimensiones que plantean los autores: inestabilidad, inseguridad, insuficiencia, condiciones de trabajo y como ya mencionamos, la cronopiedad.

Cabe decir que los estudios revisados que realizan un análisis sectorial o que contemplan al sector como variable de peso significativo para generar escalas o tipologías (Lambert, 2014; Lewchuk, 2017; Mai, 2018), en general, no explicitan los atributos o las dimensiones de la precariedad que serían más relevantes para el empleo público. Tal como indicamos en el punto 1.4.3, en el caso de Chile, sólo existen dos estudios nacionales que toman al sector como variable relevante: Vives et al. (2021) que excluye al sector público, y Blanco y Julián (2019) que constituye el único referente al respecto al incluirse en la situación en el empleo, es decir, combinando el sector con la posición que ocupa en las relaciones de trabajo (Blanco 2019), caracterizado como “empleado u obrero del sector público”. Sobre este último, cabe señalar que la fuerza laboral pública se encontraría en los perfiles de precariedad laboral mejor posicionados (27% en protegidos estables de aseguramiento superior; y 18,8% en protegidos de suficiencia intermedia), siendo la cronopiedad la dimensión “más precaria” porque la cantidad de horas semanales trabajadas superaría el promedio de 45 horas.

Sin embargo, el planteamiento del estudio de Blanco y Julián (2019) nos permite analizar la compleja realidad municipal. Con este, no podemos identificar las diferencias por calidad contractual y estamental del sector público, ni desagregar por nivel de gobierno, edad o nacionalidad entre otras variables que parecen ser relevantes para caracterizar los “perfiles precarios”. La limitación radica en la encuesta que usan, dado que no tiene representación estadísticamente significativa a nivel municipal. Como muestran los estudios tanto en la región latinoamericana (Pineda, 2019) como fuera de ella (Lewchuk, 2017), la medición de la precariedad debería darnos luces sobre el grado de afectación del empleo precario según el colectivo. En ese sentido, podemos afirmar que, en lo que respecta a la población laboral del sector público, especialmente municipal, se mantienen las interrogantes sobre si la precariedad afecta más a las mujeres que a los hombres, a personas

con baja cualificación más que alta, a migrantes más que autóctonas, a jóvenes más que adultas. Este objetivo quiere avanzar en darles respuesta.

### 3.2.3.2. *Hacia las particularidades de la precariedad laboral*

En la revisión desarrollada, no existe una proposición específica para medir la precariedad en el sector público, ya sea en forma agregada o desagregada. De ahí que sea necesario ahondar en ella tanto por razones teóricas como contextuales.

De acuerdo con esto, nuestra pregunta guía es: ¿Cómo y dónde se expresa la precariedad laboral que vive la población trabajadora en los servicios municipales desde la perspectiva de género? (PE3). Para dar respuesta a esta pregunta específica que, además, contribuye con resolver la interrogante principal, elaboramos el siguiente objetivo:

#### **Objetivo específico 5**

OE5. Analizar los conglomerados identificados en la tipología sobre precariedad laboral municipal en clave de género y relacionarnos con las características de las municipalidades y las comunas

En primer lugar, planteamos el objetivo específico 5 (OE5) que aporta una clasificación de la población laboral adecuada al contexto municipal, aunque puede proporcionar luces sobre la medición en el sector público. Es un objetivo metodológico y teórico, porque se construye con información “en bruto” que ya tienen los órganos públicos de Chile, lo que podría darle sostenibilidad a la medición de la precariedad mediante nuestra tipología. Constituye también un objetivo teórico en tanto desarrolla una propuesta específica para un sector económico relevante que representa un promedio de 12% de la población laboral en Latinoamérica y un 21% en la OCDE.

Como producto del OE5, identificamos los perfiles de la tipología sobre precariedad laboral municipal, desarrollados en base a variables activas de nivel individual. La riqueza de esta tipología es que contempla no solo variables laborales, sino también sociodemográficas, cuestión que en Chile no es posible de tener sin realizar un proceso largo de depuración de datos. Las variables que componen las dimensiones para crear dichos perfiles son planteadas en el siguiente capítulo.

El análisis de la composición de los perfiles precarios se realiza también desde la perspectiva de género en favor de relacionar ambos objetos teóricos: la precariedad laboral y las desigualdades de género en el mercado del trabajo. Cabe esperar que el fenómeno afectará en mayor proporción a las mujeres por dos razones, primero porque diversos estudios señalan que son las mujeres las más afectadas por la precariedad laboral; y dos, porque el empleo público está feminizado.

Si hacemos referencia al estudio en Chile que contempla al sector público como una variable relevante, vemos que los perfiles menos precarios, o con puntajes más bajos en las dimensiones de la precariedad laboral, están masculinizados<sup>106</sup>. Curiosamente, son los perfiles donde la fuerza laboral pública está más presente, lo que nos hace preguntar: si el empleo público es el menos precario, pero también está masculinizado, entonces ¿dónde están las mujeres? Como bien indicamos más arriba, esta investigación descarta la visión del empleo en el sector público como un todo, un conglomerado homogéneo. En línea con

<sup>106</sup> El 60,8% de las personas en perfil “protegidos estables de aseguramiento superior” y el 61,3% en el de “protegidos de suficiencia intermedia” son hombres.

ello, nos preguntamos por las particularidades del empleo público en el nivel municipal desde la perspectiva de género: ¿Será que el empleo municipal no sigue la tendencia internacional y está masculinizado y no es precario en la mayor parte de sus dimensiones? ¿O será que las mujeres sí están en precario, pero son una cantidad menor como para alterar los perfiles de precariedad? Los resultados de esta investigación aportan luces sobre el tema.

Se trata de complejizar el análisis de la precariedad laboral al enlazarla con procesos de segregación ocupacional vertical y la horizontal que están presentes en el mercado laboral, y el sector público no escapa de ello como se ha señalado en la sección 1.3.4. Si bien la precariedad es un problema serio para toda la población de la región latinoamericana, cuando se aplica la perspectiva de género y se observan los resultados de forma estratificada, los resultados perjudican mayormente a las mujeres; aún en los porcentajes en los cuales los hombres parecen tener condiciones más desfavorables, no existen diferencias significativas con las mujeres.

Las brechas más relevantes que dejan ver los estudios sobre precariedad y género indican la relevancia de contemplar en los análisis factores individuales y estructurales. La edad, el nivel educativo y la rama económica serían claves para ver que en colectivos con las mismas características (edad reproductiva, nivel secundario o empleo en sector primario), pero distinto sexo, la afectación es mayor en las mujeres que en hombres (Carrasquer, 2002; Sabillón et al. 2018).

Luego de analizar dichos perfiles relacionaremos los clústeres con los principales atributos de municipalidades y comunas de Chile, utilizando variables suplementarias de nivel agregado. Esta tesis doctoral tiene un enfoque territorial, por lo que resulta fundamental comprender e intentar explicar la relación entre las características comunales y los perfiles de la fuerza laboral. Así, esperamos elaborar una propuesta que no solo incorpore la heterogeneidad ocupacional, como ya plantearan Guadarrama et al (2012), sino también la territorial, pensando que el grado de precariedad tiende a ser más alto en zonas rurales (Pineda, 2019) o en comunas más pobres. Junto con ello, las variables institucionales pueden ofrecer luces sobre la vinculación entre la precariedad y las condiciones de los municipios en tanto empleadores, pudiendo responder interrogantes tales como si hay mayor proporción de perfiles altamente precarios en municipios con menos ingresos propios o con menor dotación efectiva por número de habitantes.

Finalmente, analizamos cada dimensión de la precariedad laboral municipal. En cada una de ellas, identificamos las variables más relevantes, así como los perfiles precarios que están más asociadas a cada una de ellas.

Frente a este escenario, planteamos la Hipótesis específica 3 y cinco sub-hipótesis (H3.1, H3.2, H3.3, H3.4 y H3.5):

### **Hipótesis Específica 3**

Las particularidades de la precariedad laboral en el empleo municipal están asociadas a su estructura heterogénea y segregada. La presencia absoluta como relativa de las mujeres es mayor en los perfiles más precarios. Las características de empleo y del sector de servicios, así como los atributos de las municipalidades podrían explicar las dimensiones objetivas de dicha desigualdad (H3).



El aumento de la temporalidad, la tercerización y los contratos de prestación de servicios darían cuenta de la creciente precarización del empleo municipal, especialmente en sus dimensiones “objetivas”: la inestabilidad y la inseguridad laboral. La cronopiedad debería ser una dimensión crítica porque la población tendría jornadas que superan el máximo legal (HE3.1).

Elementos relevantes para la configuración de los perfiles según el grado de precariedad dentro del empleo serían las características territoriales de las comunas como son el grado de pobreza y el de ruralidad de la población; y, por los atributos institucionales de las municipalidades como son los ingresos propios, el tipo de organismo administrador de los servicios municipales y la cantidad de dotación efectiva (HE3.2).

La importancia de determinadas dimensiones de precariedad objetiva variaría según el sexo. La inseguridad e inestabilidad laboral vinculadas al tipo de contrato afectaría tanto a hombres como mujeres, pero ellas estarían más presentes en contratos temporales y fuera de la carrera funcionaria. Respecto a la (in)suficiencia de ingresos, sería más notoria la diferencia en favor de ellos, dada la brecha salarial por sexo. En términos de cronopiedad, es decir, uso y manejo del tiempo, las jornadas parciales estarían feminizadas. Finalmente, el empoderamiento vinculado a la capacidad de negociación de los derechos laborales no expresaría diferencias según el género (HE3.3).

La fragmentación de la provisión de los servicios públicos básicos según administrador afectaría el grado de precariedad laboral según sexo. Las municipalidades y corporaciones municipales, un ente público y el otro privado, que administran los servicios municipales como la salud, la educación, el aseo de la ciudad y el desarrollo social de la población no ofrecerían las mismas condiciones laborales a hombres y mujeres. En los sectores masculinizados las mujeres accederían a condiciones más precarias que en los feminizados (HE3.4).

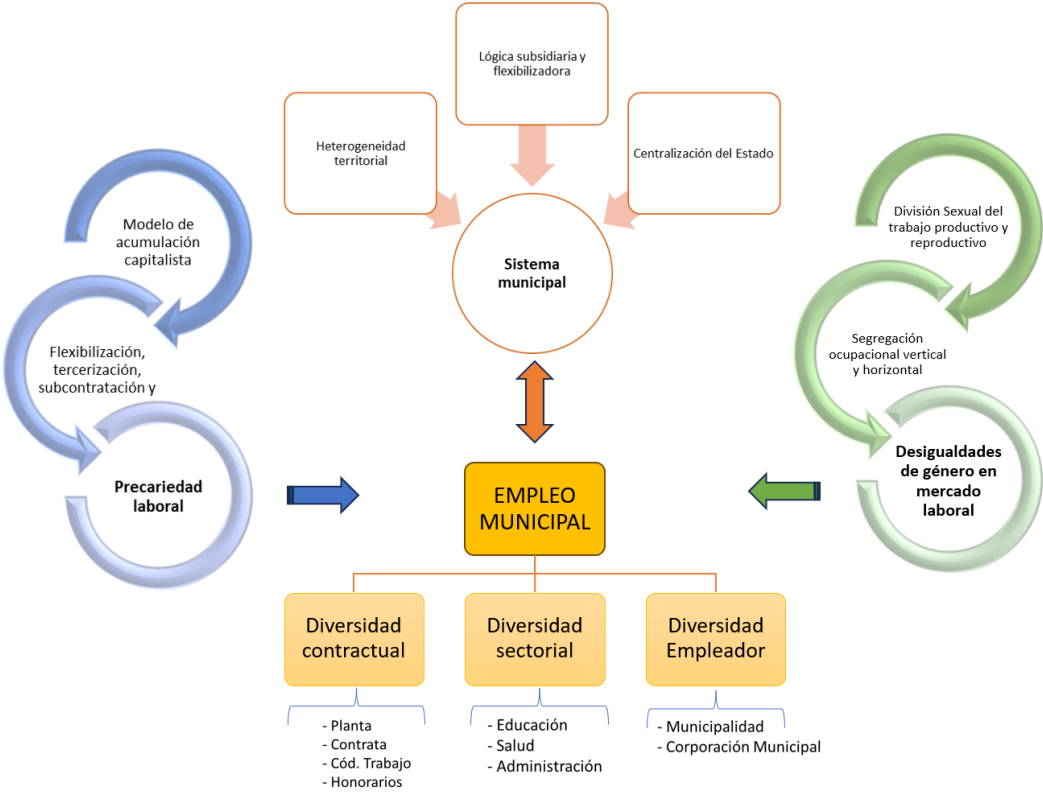
La heterogeneidad territorial e institucional también afectaría la feminización de la precariedad laboral en el empleo municipal, siendo más grave en comunas con alta pobreza y ruralidad de su población y en municipalidades con bajos ingresos propios (HE3.5).

Tabla 3.2-1. Resumen de objetivos e hipótesis de investigación de la tesis doctoral

Objetivos Específicos de carácter empírico	Hipótesis específicas
<p>OE1. Identificar los actores, el funcionamiento y la estructura del sistema municipal como espacio de trabajo.</p>	<p>HE1: El sistema municipal chileno tendría tres principales afluentes sociohistóricos que, en su rol de empleador, explicarían las condiciones que ofrece a las personas trabajadoras en los servicios municipales: la subordinación al centralismo estatal, el modelo híbrido de empleo público y su funcionamiento bajo la lógica subsidiaria del Estado que, bajo el discurso de la modernización laboral, han dado paso a un empleo en precario.</p>
<p>OE3. Proponer una batería de variables individuales, institucionales y territoriales que permitan caracterizar a la población laboral y a los organismos empleadores a nivel municipal, a partir de las fuentes existentes en el país y desde la perspectiva de género. (Objetivo Metodológico)</p> <p>OE2. Identificar las principales características del empleo municipal, tanto en términos de su población laboral como de sus empleadores, poniendo énfasis en la segregación ocupacional vertical y la horizontal por razones de género.</p>	<p>HE2: Los servicios municipales chilenos tendrían una estructura del empleo altamente heterogénea y segregada sexualmente.</p>
<p>OE3. Analizar los conglomerados identificados en la tipología sobre precariedad laboral municipal en clave de género y relacionarnos con las características de las municipalidades y las comunas</p>	<p>HE3: Las características del empleo y del sector de servicios, así como los atributos de las municipalidades en términos de ruralidad comunal e ingresos propios municipales pueden explicar las dimensiones objetivas de dicha precariedad.</p>

### 3.3. Representación gráfica del modelo de análisis

Figura 3.3-1. Esquema del modelo de análisis de la tesis doctoral



ELABORACIÓN PROPIA

## CAPÍTULO 4. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

El estudio del empleo municipal en Chile es emergente e inexistente desde la perspectiva de género. Esto ha implicado múltiples desafíos para conseguir fuentes de referencia para obtener los datos cualitativos y, fundamentalmente, cuantitativos. La escasez de estudios sobre el tema ha significado, a su vez, una oportunidad para explorar diferentes técnicas. Respecto a nuestro objeto teórico de estudio, es decir, la precariedad laboral, existen múltiples referencias metodológicas y teóricas. Como todo fenómeno social, es imposible captar toda la complejidad del fenómeno estudiado, pero al menos se ha decidido contar con variables en diferentes niveles que permitan explicarla.

La metodología escogida da cuenta de un diseño que articula datos cualitativos y cuantitativos, con estatus dominante cuantitativo. Se inicia con etapa cualitativa vinculada a informantes claves y continua una de carácter cuantitativo de exploración y explotación de datos secundarios disponibles sobre quienes están empleados en servicios municipales y figuras que actúen como empleadoras. El enfoque adoptado en la etapa cuantitativa es descriptivo y explicativo de carácter bivariado y multivariado, mientras que en la etapa cualitativa es interpretativo.

En este capítulo, se abordan el diseño de la investigación, la descripción detallada de sus etapas y la operacionalización de los conceptos en indicadores.

### 4.1. Diseño general de la investigación

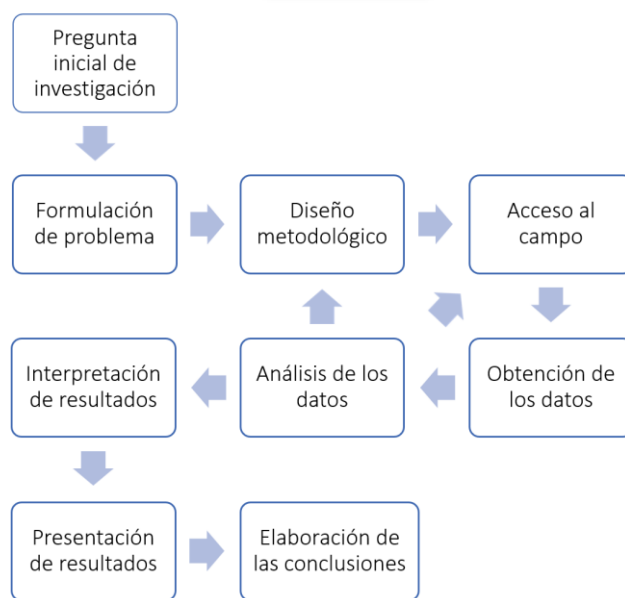
Se ha escogido un diseño de articulación de datos cualitativos y cuantitativos con estatus dominante cuantitativo. De acuerdo con la literatura, el uso de más de un método aumenta la posibilidad de comprensión de los fenómenos en un estudio, especialmente si éstos refieren a campos complejos (Pereira, 2011), como lo social. En este caso, la articulación permite el fortalecimiento mutuo y complementación de las estrategias escogidas, mejorando la visión de conjunto del objeto de estudio, esto es, la feminización de la precariedad laboral del empleo municipal, permitiendo la articulación entre variables estructurales e institucionales y variables individuales de quienes se emplean en los municipios. En esa misma línea, consideramos que la posibilidad de vincular datos estadísticos con narraciones o verbalizaciones de los actores ofrece un mayor sentido a los primeros.

Nuestra decisión de integrar dos perspectivas se fundamenta, finalmente, en que la complementación de perspectivas aporta mayor eficiencia metodológica y teórica, que cada una de sus partes cuantitativa y cualitativa por separado. La primera refiere a la economía de recursos, es decir, “la rentabilidad económica de las aplicaciones metodológicas. Es decir, con un poco más de coste-inversión económico se obtienen resultados de conocimiento notables” (Callejo y Viedma, 2006, p. 71). La segunda refiere a “la posibilidad de maximizar las posibilidades de explicación de un determinado fenómeno (o conjunto de fenómenos) dado un volumen de información determinado (esto es, sin aumentar el trabajo de campo)” (Verd y López, 2007, p. 28).

## Etapas de la investigación

Cabe señalar que la construcción de este procedimiento de análisis ha seguido una lógica abductiva. Esto es que tanto la delimitación del objeto de estudio como los objetivos y las hipótesis de la investigación fueron modificándose conforme se ajustaba la aproximación metodológica y las posibilidades del diseño de investigación.

Figura 4.1-1. Dinámica de la lógica abductiva de la investigación



Verd y Lozares (2016, p. 71. Fig. 3.4)

## 4.2. Etapas de la investigación

La tesis tiene tres etapas tal como se observa en el siguiente apartado, donde, además, de forma resumida se presentan los objetivos, la población, la muestra y las técnicas de obtención de datos y análisis de los datos.

### 4.2.1. Primera etapa. Aproximación cualitativa al sistema municipal

La primera etapa de la tesis tiene por objetivo:

OE1. Identificar los actores, el funcionamiento y la estructura del sistema municipal como espacio/lugar de trabajo.

#### 4.2.1.1. Población y muestra

Durante el segundo semestre de 2020, realizamos doce entrevistas a actores claves dentro del mundo municipal chileno. Las personas entrevistadas fueron: ocho dirigencias sindicales (salud, educación y administración pública municipal), dos directivas de la asociación gremial de municipalidades más grande del país, una ex jefatura de la División de Municipalidades del Gobierno y un académico con investigaciones sobre el empleo público en la administración central de Estado. Nuestro objetivo fue profundizar en el conocimiento e interés que tienen agentes claves

(academia, gremios, instituciones públicas y sindicales) sobre el empleo municipal en clave de género en Chile. Así también, les pedimos aclarar información confusa o ambigua en la documentación revisada o que dada su relevancia llamaba la atención que no apareciera. Esto ha permitido situarnos “ante líneas de hipótesis o de explicación no exploradas” (Verd & Lozares, 2016, p. 181) al ser un campo escasamente estudiado por la academia.

#### 4.2.1.2. Métodos utilizados para la obtención de los datos

El método de recolección de datos fue la entrevista semidirigida o semiestructurada, individualizada y temática (Verd & Lozares, 2016). Las personas fueron contactadas por contactos que tenía la doctoranda dada su experiencia sindical, pero también por la técnica “bola de nieve” en el caso del sector gremial. Las entrevistas se realizaron, en su mayoría, de forma virtual, dado el contexto de pandemia por COVID 19.

La clase de entrevista escogida se caracterizó por ser semidirigida, orientada por temáticas previamente seleccionadas, desarrollada simultáneamente en tiempo y espacio, preferentemente individuales y con la finalidad, dependiendo de la persona informante, de explorar, conocer o explicar algunos elementos del fenómeno estudiado. La duración media de las entrevistas fue de aproximadamente una hora y, en general, fue necesario un solo encuentro.

Tabla 4.2-1. Entrevistas realizadas por tipo de actor y organización municipal

Nombre	Tipo Actor	Institución/Organización	Cargo
<b>A1</b>	Académico	Universidad Alberto Hurtado (UAH)	Investigador
<b>G1</b>	Gremial	Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)	Exsecretario Ejecutivo
<b>G2</b>	Gremial	Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)	Secretaria Ejecutiva
<b>G3</b>	Gremial	Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)	Asesor político
<b>G4</b>	Gremial	Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)	Jefe de estudios
<b>GUB1</b>	Gubernamental	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	Ex jefe de División Municipalidades
<b>GUB2</b>	Gubernamental	Servicio de salud regional	Referente de transparencia pasiva
<b>S2</b>	Sindical	Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (ASEMUCH)	Comisión Asuntos de la Mujer
<b>S3</b>	Sindical	Consejo Nacional de Asistentes de la Educación de Chile (CONAECH)	Vicepresidente
<b>S4</b>	Sindical	Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada (CONFUSAM)	Encargada Comité Género
<b>S5</b>	Sindical	Colegio de profesores (COLPROF)	Coordinadora Departamento de la Mujer y Género
<b>S6</b>	Sindical	Confederación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Asistentes de Educación Municipalizada de Chile (CONFEMUCH)	Presidente
<b>S7</b>	Sindical	Colegio de profesores (COLPROF)	Presidente
<b>S8</b>	Sindical	Colegio de profesores (COLPROF)	Dirigente nacional

ELABORACIÓN PROPIA

Nuestra selección de personas a entrevistar estuvo basada en una tipología que clasifica a los principales actores en el mundo municipal, según la literatura y la experiencia de la doctoranda.

## Etapas de la investigación

Estos perfiles son cuatro: gubernamental, gremial, sindical y académico, y los describimos a continuación.

### a) Gubernamental

Representa a las instituciones públicas vinculadas al mundo municipal. Entre los más relevantes se encuentra la *SUBDERE*, órgano del gobierno central responsable de impulsar y dirigir reformas en materia de descentralización, que contribuyan a la transferencia de poder político, económico y administrativo a los gobiernos locales y municipios<sup>107</sup>. Otro de los actores relevantes es el *Servicio Civil*, órgano descentralizado y autónomo encargado de “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos”<sup>108</sup>

### b) Gremial

Representa a las municipalidades de Chile. La más relevante es la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)<sup>109</sup>, pero existe otra, vinculada a los últimos estudios sobre el Capital Humano Municipal: la Asociación de Municipalidades de Chile (AMuCh)<sup>110</sup>. También es posible hallar al Colegio de Profesores<sup>111</sup> en el área de la educación. La primera de estas organizaciones tiene un área de género y equidad, cabe la duda por las siguientes. Se seguirá investigando.

### c) Sindical

Representa a las organizaciones de trabajadoras y trabajadores del sector municipal. Se distingue por sector de servicios al hablar de actores sindicales en el mundo municipal: salud, educación y administración municipal propiamente tal. Este último está representado por la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (ASEMUCH)<sup>112</sup>. Por otra parte, se encuentra la CONFUSAM, “organización sindical nacional de la/os trabajadora/es de la Atención Primaria de Salud Municipal” (CONFUSAM; 2019)<sup>113</sup> que agrupa a todas las federaciones de funcionarios y funcionarias de la atención primaria de salud municipal. El sector educación está representado por la confederación nacional de asociación de funcionarios de la educación municipalizada de Chile (CONFEMUCH)<sup>114</sup>. Finalmente, y recientemente, se han formado dos organizaciones nacionales para representar a los trabajadores a Honorarios del Estado, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras a Honorarios del Estado de Chile (FENTHEC)<sup>115</sup> y la Federación de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado. Zonas: metropolitana, centro y norte de Chile - MCN (UNTTHE)<sup>116</sup>. Cabe señalar que cada una de estas organizaciones tiene un área de género o área de la mujer, por lo cual se hará especial énfasis en entrevistarles.

---

<sup>107</sup> <http://www.subdere.gov.cl/>

<sup>108</sup> <https://www.serviciocivil.cl/>

<sup>109</sup> <https://achm.cl/>

<sup>110</sup> <https://www.amuch.cl/>

<sup>111</sup> <http://www.colegiodeprofesores.cl/>

<sup>112</sup> [https://asemuch.cl/?page\\_id=104](https://asemuch.cl/?page_id=104)

<sup>113</sup> <https://confusam.cl/index.php/quienes-somos/>

<sup>114</sup> <http://confemuch.cl/home-iv/>

<sup>115</sup> <http://www.fenthech.cl/>

<sup>116</sup> <https://www.facebook.com/HonorariosdelEstadoUNTTHEmcn/>

## d) Académico

Representa a las personas e instituciones investigadoras que se han dedicado al estudio del empleo público, precarización laboral y desigualdades de género vinculadas al sector público en Chile. Institucionalmente, se destaca la Escuela de Gobierno Local que busca fortalecer la gestión y el capital humano de los municipios a través de actividades de capacitación, consultoría y estudios, y es una de las autoras de los recientes informes de Capital Humano Municipal en Chile. También, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile que ha realizado exhaustivos estudios sobre las desigualdades socioeconómicas en el país. En términos de personas, se releva a Dasten Julián<sup>117</sup> que ha desarrollado un extenso trabajo sobre la precariedad y precarización laboral – y de la vida- en Chile y América Latina, y a Enrique Rajevic<sup>118</sup> cuyo trabajo versa sobre este fenómeno en el sector público. Finalmente, sobre género y sector público se destaca a Andrea Bentancor<sup>119</sup> y Camila Ureta que desarrollaron el primer estudio sobre puestos de trabajo en el gobierno central desde la perspectiva de género.

Cabe señalar que la selección de informantes se realizó procurando que al menos se entrevistara a dos actores de cada tipo. El guion de la entrevista puede ser revisado en el anexo Tabla A. 1.

Una consideración relevante durante el trabajo de campo ha sido el contexto en Chile. Desde el 18 de octubre de 2019, el país vivió algo que la academia ha denominado levantamiento popular o estallido social. Esto generó un proceso de repolitización de diversos espacios, no solo personales sino también laborales, favoreciendo las discusiones sobre la definición y priorización de las problemáticas del país que, por diversas razones (políticas, culturales e históricas) ya no se daban. Este contexto afectó al trabajo de campo en términos prácticos, ya que se retrasó seis meses, a pesar de ya estar en el país para realizar dichas entrevistas, y también en términos de contenido dado que los temas emergieron teñidos por la álgida contingencia social. Un ejemplo de ello pudiera ser un cambio que señala la encuesta chilena CEP esto es que, luego de años en que la seguridad fuera el tema principal del país, durante el trabajo de campo cambiaran las prioridades posicionándose en los primeros lugares las pensiones, la salud y la educación, quedando en cuarto lugar la seguridad. Hoy en día, luego de haber realizado las entrevistas, la seguridad volvió a estar en primer lugar, demostrando que fue un momento político que incidió en los debates, pero que su importancia como ámbitos de acción pública hayan vuelto a mermar: salud y educación a nivel local.

Para construir el guion de entrevista nos guiamos por las preguntas que derivan de la pregunta principal de la investigación: ¿Qué factores influyen en la feminización de la precariedad laboral del empleo municipal chileno? Su estructura se observa en la Tabla 4.2-2.

---

<sup>117</sup> <https://ucte.academia.edu/DastenJulianVejar>

<sup>118</sup> <https://derecho.uahurtado.cl/academicos/enrique-rajevic/>

<sup>119</sup> [https://www.linkedin.com/in/andrea-bentancor-cazenave-94a01b135?trk=org-employees\\_profile-result-card\\_result-card\\_full-click](https://www.linkedin.com/in/andrea-bentancor-cazenave-94a01b135?trk=org-employees_profile-result-card_result-card_full-click)



Tabla 4.2-2. Estructura temática del guion de entrevista

Conceptos	Temas de entrevista correspondientes a cada concepto o dimensión
SISTEMA MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condicionante histórica: Exceso de centralismo de la administración del Estado, y su incidencia en las atribuciones de los municipios.</li> <li>• Incidencia de las Reformas del Estado en América Latina sobre el empleo público.</li> </ul>
ESTADO COMO EMPLEADOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debates sobre la precariedad en Europa, América Latina y Chile. Diferencias y convergencias.</li> <li>• Aportes al estudio de la precariedad en el empleo público</li> </ul>
EMPLEO MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actual proceso de modernización del sistema municipal, y su eje sobre Fortalecimiento de los Recursos Humanos Municipales</li> <li>• Demandas de los actores claves de mundo municipal chileno.</li> <li>• Debates y deficiencias de los estudios sobre Recursos Humanos Municipales en Chile.</li> </ul>

ELABORACIÓN PROPIA

#### 4.2.1.3. Métodos utilizados para el análisis de los datos.

La interpretación de los datos obtenidos la hemos desarrollado mediante el análisis de contenido cualitativo o temático, puesto que está centrado en lo que el texto dice en función de papel desempeñado por el conocimiento teórico existente (Verd y Lozares, 2016). Luego de transcribir las entrevistas en Word, hemos realizado el procesamiento y análisis de los datos utilizando la versión 9 del *software* Atlas.ti.

Cabe señalar que, a través de las entrevistas, pudimos corroborar dos cuestiones fundamentales para la siguiente etapa de la investigación: 1) el escaso conocimiento que existe sobre la situación de quienes trabajan en los servicios municipales en Chile, tanto desde los actores de gobierno y de gremios municipales, reflejando el poco interés que había suscitado hasta hace muy poco; y 2) la ausencia de una base de datos consolidada sobre las características sociodemográficas y laborales de quienes están empleadas en

#### 4.2.2. Segunda etapa. Aproximación cuantitativa descriptiva a los empleadores: las municipalidades.

La segunda etapa comparte los objetivos de la etapa anterior, pero la aproximación es cuantitativa.

OE2. Identificar las principales características del empleo municipal tanto en términos de su población laboral como de sus empleadores, poniendo énfasis en la segregación ocupacional vertical y la horizontal por razones de género.

##### 4.2.2.1. Población y muestra

En la segunda etapa la unidad de análisis son los ayuntamientos. Los datos extraídos refieren a variables territoriales que caracterizan a las comunas donde están los ayuntamientos y variables institucionales que refieren a los tres sectores de servicios municipales de estos organismos: administración, salud y educación municipales (también pueden administrar corporaciones municipales).

## 4.2.2.2. Métodos y técnicas utilizados para la obtención de datos

En esta etapa se han utilizado los datos secundarios extraídos en forma manual del Sistema Nacional de información municipal (SINIM). Se trata de un sistema creado en 1999, cuyos principales proveedores de la información son las propias municipalidades, las cuales entregan cerca del 70% de las variables o datos (encuestas y formularios) más el clasificador presupuestario municipal (BEP)<sup>120</sup>. Además, este sistema se complementa con datos enviados por otros entes públicos como los ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, y por servicios públicos como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio de Impuestos Internos (SII), Tesorería, Departamento de Medición, Evaluación y Registro (DEMRE), Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y Fondo Nacional de Salud (FONASA), entre otros.

De esta plataforma, hemos descargado los datos sobre variables territoriales e institucionales para el año 2019 de la sección “Datos Municipales”. En la Tabla 4.2-3 y la Tabla 4.2-4 presentamos el listado de variables utilizadas para construir el perfil de los municipios como empleadores, no obstante, la descripción detallada se encuentra en el [Manual metodológico elaborado para la base de datos sobre Empleo Municipal chileno 2019-2020](#)<sup>121</sup>.

Tabla 4.2-3. Dimensiones abordadas en las variables territoriales

Dimensión
Región y comuna
Población Comunal
Ruralidad
Pobreza

ELABORACIÓN PROPIA

Tabla 4.2-4. Dimensiones abordadas en las variables institucionales

Sector	Tema
<b>General</b>	Organismo administrador de servicio municipal
<b>Administración municipal</b>	Gasto en personal por tipo de contrato
	Población laboral por tipo de contrato y sexo
	Población laboral de planta y a contrata por estamento y sexo
	Población laboral a honorarios por tipo de financiamiento y sexo
<b>Salud</b>	Gasto en personal
	Población laboral por tipo de contrato
	Población laboral por categoría profesional
<b>Educación</b>	Gasto en personal por tipo de contrato
	Población laboral por tipo de contrato
	Población laboral por tipo de estamento

ELABORACIÓN PROPIA

<sup>120</sup> Más información en [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl). “Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). programa pionero de la SUBDERE. cumple 15 años de vida institucional | Subdere”

<sup>121</sup> El acceso a este manual es restringido, hasta que termine de construirse y ser validado mediante un Plan de Gestión de Datos (PGD) para su distribución en Abierto. Por el momento se da acceso al tribunal de tesis.

## Etapas de la investigación

### 4.2.2.3. Técnicas de análisis de los datos

La limpieza de la información la realizamos a través de Excel de Microsoft 365. Y luego, el análisis descriptivo cuantitativo lo desarrollamos con el programa SPSS Versión 22 de IBM. La técnica utilizada fue el análisis de contingencias que refiere a una relación entre dos o más variables que nos permite estudiar de forma descriptiva de qué forma se pueden relacionar las diferentes dimensiones que analizamos (López-Roldán y Fachelli, 2015). Se traducen en tablas de triple entrada (variables categóricas).

### 4.2.3. Tercera etapa. Aproximación cuantitativa multivariable a las personas empleadas en el sistema municipal

Los objetivos de la tercera etapa de la investigación se dividen según el momento del procesamiento y análisis de los datos. Durante el primer momento, buscamos:

OE2. Identificar las principales características del empleo municipal tanto en términos de su población laboral como de sus empleadores, poniendo énfasis en la segregación ocupacional vertical y la horizontal por razones de género.

OE3. Proponer una batería de variables individuales, institucionales y territoriales que permitan caracterizar a la población laboral y a los organismos empleadores a nivel municipal, a partir de las fuentes existentes en el país y desde la perspectiva de género. (Objetivo Metodológico)

El objeto de estudio de esta tesis es un fenómeno escasamente abordado en Chile probablemente porque los datos desagregados por sexo y sector son prácticamente nulos, por lo que llegar al momento de su análisis fue más demorado de lo esperado. Un punto de partida que nos tomó bastante tiempo fue hallar las fuentes de información adecuadas para obtener los datos que se buscaban para cada nivel de análisis (territorial, institucional e individual) dado que los actores claves entrevistados tampoco tenían claridad de donde hallarla. A ello, se sumó la construcción, depuración y homologación de los datos. Al respecto, luego fue necesario un análisis univariado para verificar que dichos pasos habían sido dados sin errores. Ese análisis no es parte de los resultados de la tesis, pero podrá encontrarse en los anexos.

Luego de tener los datos homologados y consolidados, avanzamos hacia un segundo momento de análisis, donde el objetivo es:

OE4. Analizar los conglomerados identificados en la tipología sobre precariedad laboral municipal en clave de género y relacionarnos con las características de las municipalidades y las comunas

#### 4.2.3.1. Población

A diferencia de los estudios desarrollados hasta el momento, la explotación de datos secundarios incluye a hombres y mujeres empleados en los tres sectores de servicios municipales, es decir, al total nacional de personas empleadas, no fue necesario el muestreo.

#### 4.2.3.2. Métodos utilizados para la obtención de datos

En esta etapa se han utilizado los datos secundarios enviados desde diversos entes públicos. La limpieza de la información ha sido realizada a través de Excel de Microsoft 365 y en análisis mediante SPSS versión 22 de IBM.

La información solicitada a diferentes órganos públicos durante el año 2021 refirió a 22 variables sobre la población laboral vigente en un amplio horizonte temporal: enero, abril, agosto y diciembre de 2015 al 2020, sobre siguientes ítems:

*Tabla 4.2-5. Información solicitada a órganos públicos para construir base de datos*

Datos Comunales	Datos individuales para cada persona empleada en el servicio municipal
1. Año informado	1. Sexo
2. Mes informado	2. Código único identificador de caso (o en su defecto Rol Único Tributario (RUT), similar al DNI)
3. Nombre Comuna	3. Año de nacimiento (o edad en su defecto)
4. Nombre Municipalidad o Corporación Municipal	4. Nacionalidad
	5. Sector de servicios donde se emplea
	6. Nombre Dirección, Departamento y/o Programa en que se emplea
	7. Tipo de contrato
	8. Fecha de inicio y término de contrato
	9. Estamento
	10. Grado (N.º)
	11. Calificación Profesional y/o Nivel de Educación
	12. Jornada (N.º horas)
	13. Horas extraordinarias (N.º horas): diurnas, nocturnas, festivas.
	14. Remuneraciones y/o Honorarios brutos (mensualizados)
	15. Remuneraciones por horas extras y bonos (planilla suplementaria)

Sin embargo, hubo dificultades para obtener dicha información. Se detalla en los siguientes apartados.

#### 4.2.3.3. Primer momento. Proceso de construcción de la base de datos

Nuestra primera tarea fue identificar la calidad de los datos secundarios. En la Tabla 4.2-6, se resumen las características y limitaciones de los datos recibidos desde los diferentes órganos públicos.

Al evaluar las diversas respuestas de los órganos públicos que han operado como fuentes de información durante el 2021, he concluido que Chile aún no tiene la información procesada para realizar un estudio longitudinal del empleo municipal en Chile. Una de las razones radica en que no existe ningún ente público en el país que centralice la información que permita caracterizar a la población laboral de los tres servicios municipales que se están estudiando. El Sistema de información municipal (SINIM) solo capta datos que permiten utilizar a los municipios como unidad de análisis, pero no a las personas que allí se emplean. Otra razón es que quienes tienen acceso a la información, municipios y corporaciones municipales, han señalado no tener el tiempo y personal para producirlo, y se remiten a tener en línea aquello que es exigido por el Consejo de la Transparencia. Como consecuencia de esta constatación, he decidido avanzar con un estudio que analice la situación del empleo municipal para diciembre de 2019. Será una fotografía de ese

## Etapas de la investigación

momento en el país dado que, en general, los datos están disponibles para ese momento. Para algunos datos agregados sobre composición de la estructura laboral, según tipo de contrato y/o sexo, si será posible tener información. Sin embargo, cuando se trate de análisis a nivel individual, se analizarán los datos que se pudieron recabar. En la Tabla 4.2-7 hay un resumen de esta población:

Tabla 4.2-6. Características y limitaciones de los datos entregados por entes públicos de Chile.

Sector de servicios	Organismo que entrega datos	Observaciones sobre los datos entregados
<b>Administración y Gestión Municipal</b>	Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente de Ministerio del Interior.	Existen variables sobre el total de la población laboral que permiten un análisis longitudinal, pero otras no. Si bien solicité información desde 2015, esta fue enviada a partir del 2017, que es desde cuando se comenzaron a recopilar datos a nivel individual en el ministerio. Sin embargo, el único año que incluye datos claves como “lugar de trabajo”, “grado jerárquico” o “jornada” es el 2019.
<b>Educación Municipal</b>	Ministerio de Educación	Casi toda información requerida está disponible para los años: 2015 a 2020. Sin embargo, tanto para “docentes” como para “asistentes de la educación” no existe los datos sobre las variables vinculadas a remuneraciones para ningún año. Según la respuesta recibida, el Ministerio de Educación no maneja esos datos.
<b>Salud Municipal</b>	Municipio o corporación municipal	La información de la población laboral está disponible solo para el año 2019 o posterior. La mayoría de los ayuntamientos envió todas las variables requeridas, pero hubo quienes no respondieron o se limitaron a derivarnos al sitio web donde transparentan sus datos. El problema de esto es que las variables sociodemográficas, que son básicas para esta investigación, no existen, ni tampoco otras laborales como “tipo de jornada”. Por tanto, acá no se trabajará con el universo total, como en los otros sectores, sino con el 74%. Finalmente, se han procesado al menos trescientas planillas de Excel, para crear una única base de datos que integre al personal de la salud municipal en Chile.

ELABORACIÓN PROPIA

Tabla 4.2-7. Población total con la que trabaja la tesis doctoral.

Disponibilidad de datos	Administración municipal nº casos (% de total)	Educación municipal nº casos (% de total)	Salud municipal nº casos (% de total)
N.º ayuntamientos	336 (97,4%)	345 (100%)	168 (74% con SSM)
N.º trabajadores/as	133.798	187.160	67.744

ELABORACIÓN PROPIA

Luego de obtener la información, ha seguido el proceso de limpieza de los datos. En primer lugar, destaco que, la homologación de las variables y sus valores en las dos bases de datos proporcionadas por el Ministerio de Educación fueron las que menor tiempo de depuración supusieron, ya que estaban codificadas de forma homogénea. Nuestro principal logro en este aspecto es que unimos dos bases de datos que siempre se estudian por separado, como si docentes y asistentes de la educación (desde auxiliares de servicio a profesionales) no fueran parte del mismo sistema de educación municipal.

Por otro lado, en el caso de la base de datos proporcionada por el Ministerio de Interior respecto a la administración municipal, puedo decir que fue muy trabajosa ya que este organismo sólo une los datos que le envía cada municipio, pero no los normaliza. Esto significó tener muchas formas de referirse a un mismo valor en una variable. Por ejemplo, cuando codifiqué la variable Ocupación según la CNO-11, existían 12 formas de nominar “Trabajadores de los servicios de protección y seguridad” (Código 59): panteonero, rondín, guardia, celador, vigía, custodio, vigilante, cuidador, guardaparques, salvavidas, patrullero, nochero. Esta diversidad radica en que cada ayuntamiento define el rol que cumple una persona tal y como quiere, no existe un perfil de cargos estandarizado en estas instituciones. Revisar las diferentes variables (+ de 15), especialmente en el caso de “Ocupación” así como “lugar de trabajo” de 133.798 casos tomó más de tres meses. Esta situación fue casi tan compleja como codificar el “lugar de trabajo”. De hecho, esta variable exigió general una estructura estándar de municipalidad, considerando la heterogeneidad de los ayuntamientos en el país. Por ello, también se crea una variable extra denominada “área de trabajo” con tan solo 8 valores, puesto que “lugar de trabajo” tiene muchos más, lo cual dificulta la comparación entre ayuntamientos y sectores. Con todo, el principal logro de la depuración de la información proporcionada por la SUBDERE es tener una base de datos inexistente en el país, pero también la posibilidad de estandarizar la información a nivel nacional, salvaguardando las características locales, es decir, que la tesis podría tener como un subproducto dar las directrices para una propuesta de levantamiento de información sobre el empleo en las administraciones municipales chilenas.

Finalmente, la elaboración de la base de datos sobre la población laboral de la salud municipal ha sido la más trabajosa. Ha implicado normalizar las variables y los datos, tal como ocurrió con la administración municipal. Pero la complejidad aquí fue mayor. Primero, la información no vino de un solo organismo, sino de 168 servicios de salud municipal, por lo que hubo que unir más de 300 planillas de Excel. Esto porque cada ayuntamiento suele crear una planilla por cada tipo de contrato: una para la planta, otra para la contrata, otras para código del trabajo y otra para honorarios, esto puede deberse a que el mismo sistema de transparencia municipal nacional exige “subir” los archivos de esta manera, no exigiendo su unificación. Segundo, la información vino de ayuntamientos y corporaciones municipales, y por tanto la forma de nominar sus variables no siempre fueron las mismas, al igual que los valores dentro de ellas. También hubo mucho tiempo que se empleó en codificar las variables “ocupación” y lugar de trabajo”, y aquí se incluyó el “tipo de programa” dado que en salud hay una serie de programas que operan financiados por niveles superiores de gobierno. Esto también supuso cerca de un año de trabajo. Acá el principal logro es tener una base de datos inexistente en el país a nivel individual, que pueda sentar las bases para generar un sistema de transparencia activa (público) sobre quienes son las personas que realizan las labores sanitarias a nivel local.

Cabe señalar que la depuración y homologación de datos secundarios la realizamos mediante Excel Microsoft 365. Luego, la consolidación en una única matriz de datos donde se incorporan las bases de datos de todos los sectores a nivel individual la realizamos a través de *software* SPSS Versión 22 de IBM (Fusión de archivos mediante casos). Las variables de la base de datos construida se reflejan en la Tabla 4.2-8 y la Tabla 4.2-9. Cabe decir que el detalle de su

## Etapas de la investigación

descripción se encuentra en el [Manual metodológico elaborado para la base de datos sobre Empleo Municipal chileno 2019-2020](#), así como el proceso de construcción de este instrumento<sup>122</sup>.

Tabla 4.2-8. Variables individuales: sociodemográficas

Nombre	Etiqueta
SD1.a	Identificador numérico único de trabajador/a [TT_COD]
SD2	Sexo de trabajador/a [SEXO]
SD3.a	Nacionalidad de trabajador/a [NACION_PAIS]
SD3.b	Nacionalidad de trabajador/a [NACION_REG]
SD3.c	Nacionalidad de trabajador/a [NACION_MIG]
SD4.a	Nivel educativo más alto alcanzado [EDU_MAX_GRL]
SD4.b	Nivel educativo más alto alcanzado [EDU_MAX_ADM]
SD4.c	Nivel educativo más alto alcanzado [EDU_MAX_SAL]
SD4.d	Nivel educativo más alto alcanzado [EDU_MAX_EDU]
SD5.b	Edad de trabajador/a [EDAD]

ELABORACIÓN PROPIA

Tabla 4.2-9. Variables individuales: laborales

Nombre	Etiqueta
L1.a	Sector de servicio municipal donde trabaja [SECTOR_COD]
L1.b	Área municipal donde trabaja [AREA_TRAB]
L1.c	Lugar donde desempeña sus funciones [LUG_TRAB]
L1.d	Programa o sección donde desempeña sus funciones
L1.e	Nombre del lugar donde desempeña sus funciones [LUG_TRAB_NOM]
L3.a	Tipo de contrato de trabajador/a [agrupado] [CONT]
L3.b	Ley de contratación [LEY]
L3.c	Tipo de contrato específico de trabajador/a [CONT_ESP]
L3.d	Nombre del tipo de contrato específico de trabajador/a [CONT_ESP_NOM]
L4.a	Ocupación principal [OCUP_1]
L4.b	Ocupación principal desagregada [OCUP_1_ESP]
L4.c	Nombre de ocupación principal [OCUP_1_NOM]
L4.d	Ocupación o función secundaria en el lugar de trabajo [OCUP_2_EDU]
L5	Situación en el empleo [CISE]
L6	Fecha de inicio de contrato [CONT_IN]
L7	Fecha de término de contrato [CONT_FIN]
L8	Duración del contrato [CONT_DUR_MES]
L9	Antigüedad Laboral en el servicio [ANT_LAB]
L10.a	Jornada laboral semanal en total de horas [JORN_HR]
L10.b	Jornada laboral semanal por tramo [JORN_TRAM]
L10.c	Jornada Laboral semanal para labores directivas en horas [JORN_DIR_EDU]
L11.a	Nº total horas extraordinarias al mes [N_HR_EXT]
L11.b	Remuneraciones por horas extraordinarias [REM_HR_EXT]
L12.a	Nº Horas extraordinarias durante el día (25%+) al mes [N_HR_25]
L12.b	Remuneraciones por horas extraordinarias durante el día (25%+) al mes [REM_HR_25]

<sup>122</sup> El acceso a este manual es restringido, hasta que termine de construirse y ser validado mediante un Plan de Gestión de Datos (PGD) para su distribución en Abierto. Por el momento se da acceso al tribunal de tesis

<b>L13.a</b>	Nº Horas extraordinarias durante nocturnas (50%+) al mes [N_HR_50]
<b>L13.b</b>	Remuneraciones por horas extraordinarias durante la noche (50%+) al mes [REM_HR_50]
<b>L14</b>	Remuneraciones u honorarios mensuales brutos [REM_BRUTA]
<b>L15</b>	Remuneraciones por asignaciones, bonos u otros extras [REM_EXT]

ELABORACIÓN PROPIA

#### 4.2.3.4. Primer momento: Técnicas estadísticas para el análisis de datos

Se utilizan diferentes técnicas bivariadas y multivariadas. Primero, análisis de tablas de contingencias, referida a la relación entre dos o más variables que nos permite estudiar de forma descriptiva de qué forma se pueden relacionar las diferentes dimensiones que analizamos (López-Roldán y Fachelli, 2015). Se traducen en tablas de triple entrada (variables categóricas). Luego, el análisis de correspondencias múltiples, técnica multivariada en el análisis exploratorio de datos multidimensionales. También funciona como el paso siguiente al análisis de contingencias para reforzar asociaciones observadas.

#### 4.2.3.5. Segundo momento. Métodos utilizados para la obtención de datos

La segunda etapa y el primer momento de la tercera etapa nos han permitido generar los datos para esta etapa. Por tanto, luego de analizar la información por separada, en este segundo momento, unimos las bases de datos a nivel individual de cada sector con las que tienen las variables de tipo territorial e institucional de los ayuntamientos. La consolidación en una única matriz la realizamos mediante el *software* SPSS Versión 22 de IBM (Fusión de archivos mediante variables).

Así, en breve, las bases de datos construidas para esta tesis se caracterizan por:

1. Tener variables a nivel individual sobre las personas empleadas como son las sociodemográficas y laborales.
2. Tener variables con información agregadas sobre cada ayuntamiento, como son las territoriales e institucionales.
3. Integrar a los tres principales sectores de servicios municipales en una sola base de datos:
  - i. Administración
  - ii. Salud primaria
  - iii. Educación primaria y secundaria
4. Tener variables y valores homologados para los tres sectores lo que permite su comparación
5. Tener variables delimitadas para cada sector lo que permite su análisis por separado y, por tanto, no perder la riqueza de la especificidad de su información.
6. Explotación de datos secundarios derivados de ministerios y organismos administradores de servicios municipales, por lo que su tratamiento permite dialogar con la forma en que se expresan los servicios públicos.

Una vez que limpiamos y homologamos los datos entre ayuntamientos y sectores de servicios, podemos avanzar con los objetivos del segundo momento de la etapa 3. Cabe decir que todo este procesamiento de información ha sido una inversión de tiempo importante, pero sin duda un logro



para la institucionalidad municipal en Chile y para la investigación en el área, puesto que no son datos disponibles públicamente. Así, más allá de los objetivos de la tesis, este producto de la tesis podría permitir el desarrollo de más estudios a niveles nacional, sectorial y con enfoque de género en el país. Por ello, también estamos elaborando el Plan de Gestión de Datos para su publicación en Acceso Abierto, contando con la asistencia del *Servei de Biblioteques* de la UAB.

### *4.2.3.6. Complejidades de la estimación de la población laboral*

La posibilidad de cuantificar y caracterizar a la población laboral en los servicios municipales chilenos la proporciona el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). Se trata de datos agregados que cada ayuntamiento informa anualmente<sup>123</sup> a la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (SUBDERE), organismo responsable de la plataforma. El SINIM es un sistema estadístico de acceso libre a la ciudadanía, donde la unidad de análisis son las municipalidades. Según lo investigado, ofrece datos del total de personas empleadas de la municipalidad por tipo de contrato y sector de servicios desde el año 2008.

Además del SINIM, también es posible obtener dicha información a través del sistema de Transparencia Activa y el sistema de Transparencia Pasiva que dan cuenta de datos agregados e individuales para cada organismo público (en este caso SUBDERE, MINEDUC y municipalidades o corporaciones municipales). El problema es que los datos no están homologados a nivel nacional, regional ni comunal<sup>124</sup>, es decir, cada ayuntamiento o servicio municipal los genera en base a los mínimos exigidos como disponibles para la comunidad. La excepción es la proporcionada por el Ministerio de Educación (MINEDUC) que reúne, compara y analiza los datos de todos los establecimientos educacionales en el país. Sin embargo, esto no ocurre con salud ni administración lo que hace difícil la comparación entre unidades territoriales similares, o entre sector de servicios. Tal como señalamos en el punto anterior, hemos hecho un esfuerzo por hacer la solicitud a los organismos pertinentes.

La diversidad de fuentes presenta una primera exigencia que es valorar la diferencia en la estimación de población laboral. El resultado afecta la interpretación de los resultados y el alcance de las conclusiones de esta tesis doctoral. En especial, es relevante dado que con estos datos se realizará en los siguientes apartados la caracterización detallada – e inédita en Chile – del empleo municipal. Cabe señalar que este desafío también afecta al total de municipalidades (y a sus corporaciones municipales) puesto que, aunque sabemos que son 345 en total, en algunos casos la información no está disponible para todas las variables. Por ello, se hace necesario mostrar una primera fotografía de los resultados que nos ofrece la estimación de población laboral según fuente de información.

En la Tabla 4.2-7. Población total con la que trabaja la tesis doctoral. Tabla 4.2-10, se compara el total de la población laboral para cada sector de servicios municipal según la fuente de información. Lo primero a tener en consideración es que se utilizan las cifras para diciembre

---

<sup>123</sup> Los datos corresponden a la información que, a través de encuestas y formularios que autocompleta cada municipio, se suben al SINIM. Hay casos que se eliminaron porque mostraban errores de digitación

<sup>124</sup> Con estos datos se construyó una matriz de datos a nivel individual de la población laboral en la administración, salud y educación municipal con la que se trabaja en el siguiente apartado.

de 2019 porque a diferencia del SINIM, que dispone de datos agregados desde 2008, en su mayoría los ministerios y municipalidades informaron, mediante el Sistema de Transparencia, sólo para dicho año (en el caso de educación: junio de 2020).

Tabla 4.2-10. Comparación del total de población laboral por sector municipal y fuente de información. 2019

Fuente información	Administración	Salud	Educación
SINIM	101.528	94.454 68.896 (74%)	211.613
Transparencia pasiva	133.798	67.744 (74%)	187.160
<b>Diferencia</b>	<b>-32.270</b>	<b>2.152</b>	24.453

Elaboración propia

La Tabla 4.2-10 permite establecer que existen tendencias distintas entre los sectores de servicios respecto al total de población laboral según la fuente de información. En el caso de la administración municipal, SINIM registra un total de 101.528 personas en 2019, mientras que a través del Sistema de Transparencia se identifican 133.798 casos<sup>125</sup>. La diferencia poblacional es de un 31.8% a favor del nivel individual de registro.

Para los casos de salud y educación la relación se invierte, puesto que SINIM es donde se registra una población mayor que la identificada a nivel individual, aunque la brecha difiere. En el caso de salud, sabemos que mediante el Sistema de Transparencia sólo fue posible alcanzar el 74% el total de la población equivalente al 74% de los municipios, por tanto, para hacer comparables la información proporcionada por ambas fuentes de información se requiere calcular proporciones comparables. Así, el 74% de lo registrado por SINIM en 2019 equivale a 68.896 personas, lo que implica una diferencia de solo 2.152 casos en favor del registro agregado. Por parte de educación, la diferencia entre SINIM y el Sistema de Transparencia es mucho mayor y en favor de la primera. Para 2020, los ayuntamientos señalan que el personal de educación municipal equivale a 211.613 personas<sup>126</sup>, mientras que el Ministerio de Educación indica un total de 187.160 personas<sup>127</sup>. En resumen, en salud la diferencia entre SINIM y el Sistema de Transparencia a favor de la primera es solo de un 3%, mientras que en educación equivale a un 12%.

Los datos permiten identificar si la diferencia en la estimación de la población laboral puede explicarse por el subregistro según tipo de contrato. En el sector de la administración, el Gráfico 4.2-1 muestra que la SUBDERE siempre registra una cifra superior al SINIM y que la mayor diferencia se produce sobre el personal a honorarios, donde la primera presenta un 28% más de personas empleadas a honorarios. Le sigue el personal bajo Código del Trabajo que en el SINIM no es registrado, mientras que la SUBDERE si lo registra. Respecto a categoría “otros” esto incluye a los casos registrados con contrato de reemplazante o suplencia (usualmente planta y contrata) y los casos sin valor asignado para “tipo de contrato”, que podría reducir el subregistro de SINIM

<sup>125</sup> Esta cifra excluye a siete municipios para diciembre de 2019 cuya información no estaba disponible.

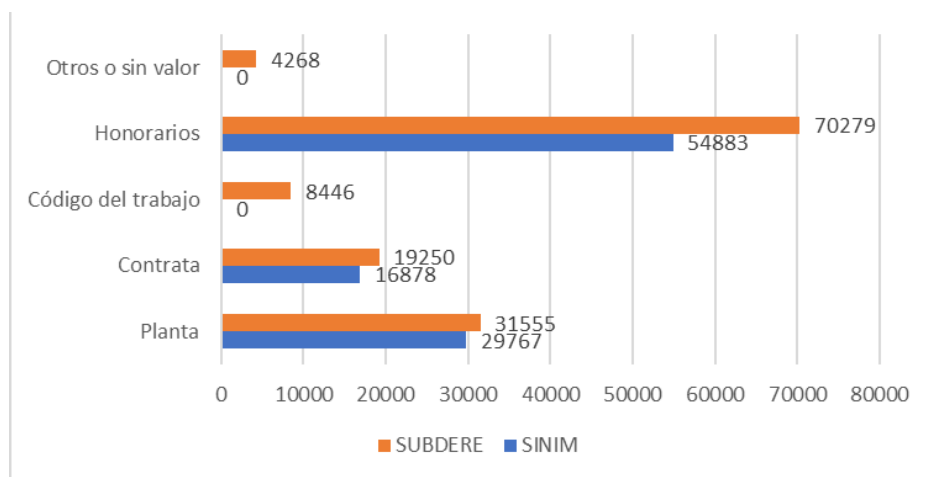
<sup>126</sup> No existe claridad en SINIM si los honorarios 21.03 incluyen, en algunos casos, a los honorarios 21.04.004

<sup>127</sup> Podría estar ocurriendo que el SINIM registra al total de personas por tipo de contrato, mientras que el MINEDUC contempla como un caso a una persona. Esto significa que, en el primer caso, una persona puede estar contabilizada tantas veces como contratos tenga, mientras que en el segundo ejemplo, solo se deja el contrato de la función principal.

## Etapas de la investigación

en relación con la subsecretaría respecto al personal de planta y contrata, aunque no la compensa totalmente.

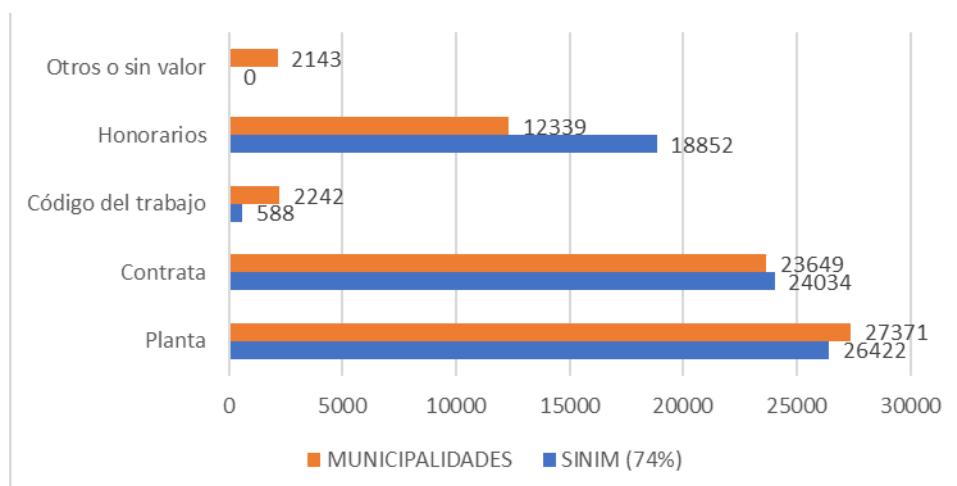
Gráfico 4.2-1. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Sector Administración. 2019. (N.º)



Elaboración propia

En el sector de salud, el Gráfico 4.2-2 no indica una tendencia clara<sup>128</sup>. Las municipalidades registran un mayor número de personas para el personal de la planta, bajo código del trabajo y otros tipos de contratos; mientras que el SINIM lo hace para las otras formas de contratación: a honorarios y, en menor medida, a contrata. La mayor diferencia se produce, al igual que en la administración, sobre el personal a honorarios, pero aquí es SINIM donde se registra un 54% más de personas empleadas a honorarios.

Gráfico 4.2-2. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Sector Salud. 2019. (N.º)

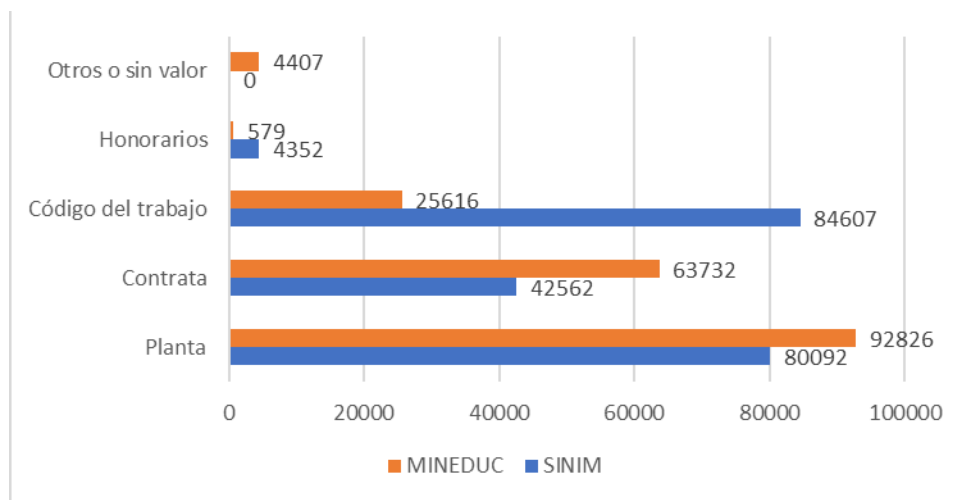


<sup>128</sup> Cabe señalar que la diferencia entre lo informado por SINIM y las municipalidades a través del Sistema de Transparencia pasiva se hace calculando la información para el 74% de municipios.

Elaboración propia

Por último, a través del Gráfico 4.2-3 es posible indicar que la educación municipal tampoco expresa una tendencia clara, tal como salud. El MINEDUC registra un mayor número de personas para el personal de la planta<sup>129</sup>, contrata<sup>130</sup> y otros tipos de contratos<sup>131</sup>; mientras que el SINIM lo hace para las otras formas de contratación: código del trabajo<sup>132</sup> y, en menor medida, a honorarios<sup>133</sup>. La mayor diferencia se produce en el personal bajo código del trabajo, pero hay que revisar este dato detenidamente. En el registro de MINEDUC, el personal contratado no aparece diferenciado si lo hace bajo código del trabajo o estatuto docente, lo que implica que es difícil compararle con los datos de SINIM. Sin embargo, se puede hacer la relación de si el personal titular en base de datos MINEDUC equivale a planta en SINIM, y que el personal contratado en el primero equivale a la contrata más el personal bajo código del trabajo en el segundo, la diferencia entre ambos se reduce, pero SINIM continúa registrando un 42% más de personal contratado. Cabe señalar que MINEDUC registra una cifra muy menor respecto al personal a honorarios en comparación al SINIM.

Gráfico 4.2-3. Población laboral por tipo de contrato según fuente de información. Educación. 2020. (N.º)



Elaboración propia

#### 4.2.3.7. Segundo momento: Técnicas estadísticas para el análisis de datos

En el segundo momento de la tercera etapa de aproximación cuantitativa al empleo municipal, utilizamos la tipología propuesta por Osvaldo Blanco y Dasten Julián (2019), que contempla cinco

<sup>129</sup> O titular, como es propio llamarle en a nivel municipal.

<sup>130</sup> O contratado, como es propio llamarle a nivel municipal.

<sup>131</sup> Esto es Reemplazante municipal y reemplazantes financiados a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y del Programa de Integración Escolar (PIE), más casos sin valor (5).

<sup>132</sup> Que incluye al personal contratado a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y del Programa de Integración Escolar (PIE), dos fondos educativos que financian a este tipo de personal.

<sup>133</sup> Que incluye al personal a honorarios municipal y el financiado a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y del Programa de Integración Escolar (PIE).

## Etapas de la investigación

dimensiones sobre la precariedad laboral, a la cual agregamos una más referida a derechos colectivos. La Tabla 4.2-11 permite observar la selección de las variables de la base construida para esta tesis doctoral. Luego, también las variables utilizadas en forma complementaria para caracterizar a los clústeres.

Tabla 4.2-11. Propuesta de operacionalización multidimensional de la precariedad laboral en el empleo municipal

Dimensión	Variable en Base Empleo Municipal	Autoría que la sugieren
<b>Inestabilidad</b>	(L2.a) Tipo de contrato	Blanco y Julián, 2020; Favieri, 2016; Quan Mai, 2017; Padrosa, Bolívar, Julià y Benach, 2020; Kreshpaj et al., 2020
	(L8.b) Antigüedad laboral (agrupada)	Favieri, 2016 y Padrosa, Bolívar, Julià y Benach, 2020
<b>Inseguridad</b>	(L16) Garantía de Seguridad Social	Blanco y Julián, 2020; Kreshpaj et al., 2020
	(L2.b) Ley de contratación	Kreshpaj et al., 2020
<b>Insuficiencia</b>	Cantidad de ingreso. No es posible utilizarla porque no está disponible para todos los sectores.	Blanco y Julián, 2020; Favieri, 2016; Quan Mai, 2017; Padrosa, Bolívar, Julià y Benach, 2020; Kreshpaj et al., 2020
<b>Cronopiedad</b>	(L9.b) Jornada laboral semanal (agrupada)	Blanco y Julián, 2020; Favieri, 2016; Quan Mai, 2017; Kreshpaj et al., 2020
<b>Condiciones de trabajo</b>	Oportunidades de desarrollo (agrupado). No se utiliza en la operacionalización.	Quan Mai, 2017
	(L1.c) Unidad o lugar donde la persona trabajadora desempeña sus funciones (L1.b) Área de servicios	Blanco y Julián, 2020
<b>Derechos colectivos</b>	(L15) Tipo de organización sindical	Favieri, 2016; Padrosa, Bolívar, Julià y Benach, 2020; Kreshpaj et al., 2020

ELABORACIÓN PROPIA

Variables suplementarias
<p>Sociodemográficas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SD2: Sexo de persona trabajadora</li> <li>- SD3.c – MIG: Nacionalidad de la persona trabajadora</li> <li>- SD4.e – GRL: Nivel educativo más alto alcanzado por la persona trabajadora</li> <li>- SD5.c: Edad de la persona trabajadora por quintiles</li> </ul> <p>Laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L1.a: Sector de servicios municipales donde está empleada la persona trabajadora</li> <li>- L3.a_sinpoder: Tipo de ocupación principal de la persona trabajadora [L3.a -1 a 5 sin poder], recodificación de CIUO</li> </ul> <p>Laboral/Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I.a: Organismo empleador</li> </ul>

ELABORACIÓN PROPIA

Se elaboran perfiles de personas trabajadoras en los servicios públicos a nivel municipal. La creación de dichos perfiles contempla variables: a) individuales, ya sean sociodemográficas o laborales; b) territoriales y c) institucionales, con el objetivo de observar su incidencia en los perfiles de precariedad.

Las técnicas utilizadas son dos en forma consecutiva. Primero, realizamos un *análisis de correspondencias múltiples* (ACM) para las variables territoriales, institucionales y laborales. Se trata

de un análisis factorial para datos categóricos que estudia la relación entre variables y categorías de las variables nominales u ordinales, al tiempo que reduce la variabilidad conjunta a factores/dimensiones que las resumen.

Finalmente, y de acuerdo con López-Roldán y Fachelli (2015, p. 157) “con las puntuaciones factoriales asignadas a los individuos, obtenemos una representación gráfica donde se posiciona a los individuos en el espacio factorial, lo que implica cuantificar o asignar un valor a cada individuo según cada una de las dos variables factoriales, caracterizadas por tener ser linealmente independientes entre sí, tener una métrica continua y estar tipificadas (tienen media es cero y la desviación típica uno). Estas variables factoriales se pueden utilizar para realizar análisis complementarios, gráficos como en este caso o utilizando estas variables con otras técnicas. En particular, este será el caso de la metodología que seguiremos al combinar el análisis factorial con el análisis de clasificación con el objetivo de la construcción de tipologías: las variables factoriales se considerarán como las variables-criterio con las que clasificar las unidades en grupos homogéneos” (2015, p. 157). El resultado de estas puntuaciones para el ejercicio tipológico de perfiles precarios del empleo municipal puede verse en los anexos XX.

Luego, desarrollamos un *análisis de clasificación* (clúster K-medias) para las variables continuas (distinguiendo entre variables activas – laborales e institucionales – e ilustrativas). Se utiliza un “análisis de conglomerado con modelo no jerárquico de k-medias para encontrar patrones de agrupamiento, lo que, a su vez, permite descubrir la manera en que los individuos se aglomeran o diferencian entre sí. El análisis de clúster estima las similitudes entre los municipios y entre individuos a través de la correlación (distancia o asociación) de las diferentes variables. Posteriormente, se establece un procedimiento que permite comparar los grupos en virtud de las similitudes, desde el cual se puede decidir cuántos grupos se construyen, tratando de formar el mínimo número de grupos, lo más homogéneos posibles dentro de sí y los heterogéneos posibles entre sí”. Con ello, se pretende establecer una tipología de municipios y, a partir de ella, construir perfiles de precariedad laboral diferenciados para hombres y mujeres.

#### 4.2.4. Cuarta etapa. Articulación de los resultados de etapas previas

La estrategia escogida es la de articulación de los datos obtenidos en las etapas anteriores para interpretar los datos de forma conjunta en los resultados. En el caso de la tesis, se trata de un diseño iniciado por la entrevista (qual), realizada a agentes del mundo municipal, cuyos resultados sirven para la búsqueda efectiva de los datos y la construcción de la base de datos que incorpora diferentes niveles de análisis (QUAN), que es la base para la construcción de la tipología de perfiles de precariedad laboral. Finalmente, los resultados de ambas técnicas se integran en la fase de interpretación de manera que se complementan y profundizan.

Por tanto, concretamos la descripción de esta última etapa con el siguiente esquema (es uso de letras minúsculas y mayúsculas permite indicar estatus dominante cuantitativo del procedimiento seguido):

qual → QUAN → [qual + QUAN]

## **III PARTE. Resultados y conclusiones**

## **INTRODUCCION PARTE III**



## **CAPÍTULO 5. EL SISTEMA MUNICIPAL COMO ESPACIO DE TRABAJO**

El empleo municipal es una parte relevante del empleo público, sin embargo, ha sido invisibilizado en los estudios laborales en Chile. El foco ha estado puesto en la Administración Central del Estado (ACE), siendo los otros niveles más bien desconocidos. El primer capítulo de esta tesis doctoral describe y analiza al sistema municipal como espacio de trabajo con el objetivo de contribuir a visibilizar las particularidades de otros niveles del empleo público y de abandonar una postura totalizante y homogeneizadora centrada en el análisis de la ACE. Hablamos de un sistema en tanto hay diferentes componentes que interactúan para dar paso a lo que denominaremos el empleo municipal. Es importante recordar que es un ámbito escasamente abordado por la academia en Chile y, por tanto, es necesario bosquejarlo como objeto de estudio.

En la primera sección de este capítulo (5.1), presentamos gráficamente y describimos los principales componentes del sistema municipal, que será fundamental para comprender los siguientes apartados donde abordamos las relaciones que existen entre estos y que configuran las principales características del empleo municipal.

En la segunda sección (5.2), abordamos al empleo público desde la óptica de la descentralización. Un tema que atraviesa gran parte de, sino es que toda, la producción científica municipalista en el país y en los lugares donde sigue siendo un desafío la entrega de competencias a los gobiernos y administraciones locales. En concreto, presentamos la incidencia que tienen los avances, el estancamiento o los retrocesos de la descentralización ya sea política, administrativa o fiscal en el empleo municipal.

En la tercera sección (5.3), analizamos lo que hemos denominado el modelo híbrido de empleo municipal, donde se analizan las características de las formas contractuales presentes en los servicios municipales: planta y contrata, y cómo les afectan las características propias del sistema municipal como empleador: heterogeneidad territorial e institucional y la politización partidista.

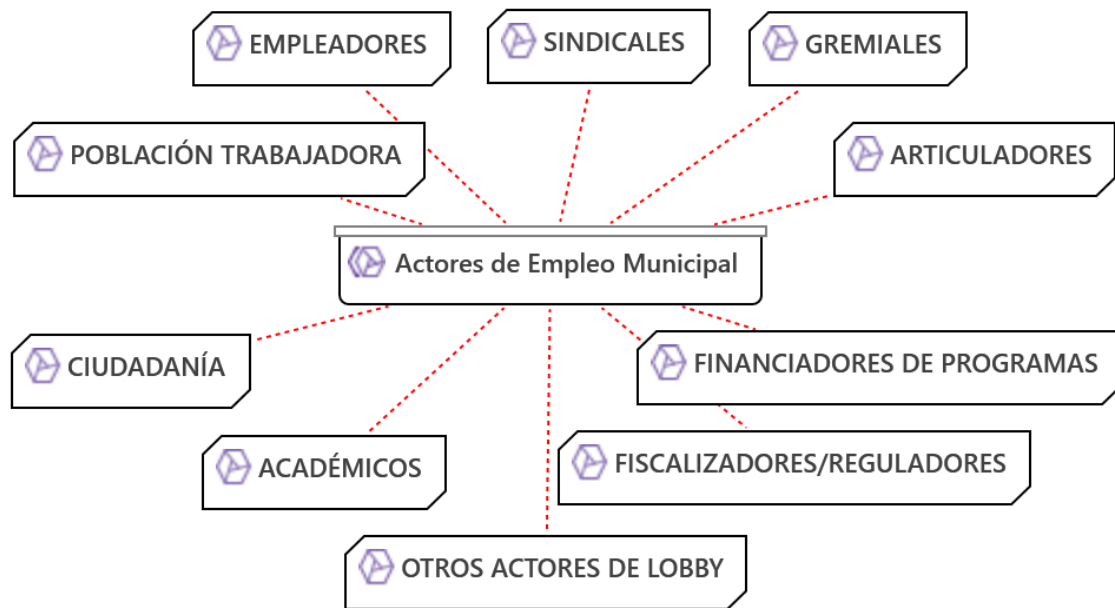
En la última sección (5.4), abordamos fenómenos propios del empleo municipal al alero de la lógica subsidiaria que está instalada en el Estado chileno desde casi hace medio siglo. Entre ellos se encuentra la diversidad de empleadores, los programas temporales y emergentes y, como producto, la contratación a honorarios, y finalmente, la fragmentación del sindicalismo municipal.

Cabe decir que este capítulo se construye con la mirada de actores claves del mundo municipal, desde sus diferentes posiciones: estatal, gremial, académica y sindical. El detalle está en la Tabla 4.2-1. Las tres primeras están centradas en explicar las limitaciones que el Estado pone a las municipalidades en tanto empleadoras, mientras que la última se focaliza preferentemente en la (no) garantía de los derechos laborales.

## 5.1. Los actores del sistema municipal

El mundo municipal chileno se caracteriza por la complejidad de las relaciones entre diversos actores. En virtud de los objetivos de esta tesis, nos centraremos en aquellos que inciden en el sistema municipal en tanto que espacio de trabajo. En este sentido, el empleo municipal es fruto del juego institucional de los actores que presentamos que, en diferentes niveles, interactúan en relaciones de coordinación y subordinación.

Figura 5.1-1. Actores del empleo municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

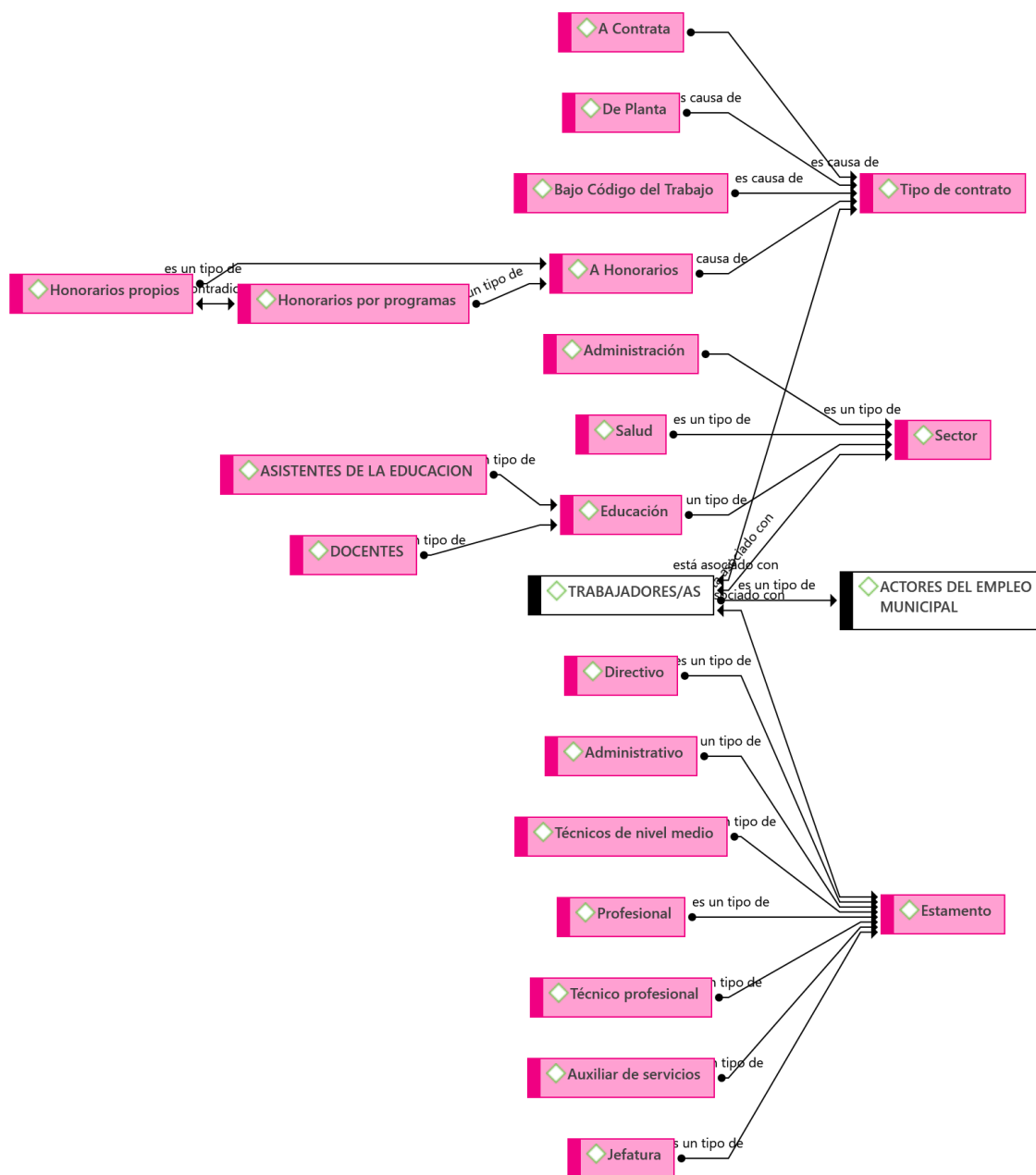
### 5.1.1. La población trabajadora

La complejidad de empleo municipal en términos contractuales fue esbozada en el capítulo 2, pero las entrevistas con los actores claves nos permiten proponer tres ejes de análisis primordiales para abordar la composición del grupo que constituyen trabajadoras y trabajadores municipales: el sector, el estamento y el tipo de contrato. En la **referencia.**, ilustramos dichos ejes.

En el caso del sector, las personas pueden estar empleadas en administración, salud y educación municipal. La regla es que sea parte de sólo uno de estos servicios. Cabe decir que, en educación las personas están divididas en dos colectivos: el personal docente y el personal asistente de la educación, esta división se concreta en que tienen dos regulaciones laborales diferentes, que marcan diferencias en sus condiciones laborales y salariales como veremos más adelante.

## Los actores del sistema municipal

Figura 5.1-2. Población laboral municipal



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

Otro factor diferenciador es el tipo de contrato: laboral o comercial. Los contratos laborales serán aquellos definidos como la planta, contrata o bajo código del trabajo, y un contrato comercial/civil será el de prestador/a de servicios o a honorarios. Las personas con este último contrato pueden ser contratas por fondos municipales, por lo que serán conocidas como “honorarios propios”, o por fondos de programas venidos de otros niveles de gobierno, por lo que serán denominados como “honorarios de programas”. A diferencia del atributo anterior, las personas pueden tener más de un tipo de contrato, lo cual será legal en la medida de que no supere la jornada completa ordinaria (44 horas para municipios, 45 horas para corporaciones municipales).

...uno son los honorarios propios que la municipalidad requiere. Por ejemplo, te requiere contratar a ti para ... hacer un estudio sobre un pleito que tenemos en tal o cual parte... el típico trabajo a honorarios con boleta de tres meses no tiene dependencia... administrativa, ninguna naturaleza y haces tu trabajo...y te pago. Los otros son honorarios por programas ya que son estos otros que entran por esto [por los programas financiados por el gobierno central]. Entonces ahí hay una cantidad de honorarios gigante, gigante, que tiene las municipalidades (G2. Hombre)

Finalmente, destacamos que la variable estamento usada usualmente para categorizar al funcionariado. Las personas en salud y educación pueden ser jerarquizadas por el nivel educativo alcanzado sumado a la capacitación obtenida, que en orden decreciente son: directivo, profesional, jefatura (solo administración), técnicos profesionales, técnico nivel medio, administrativo y auxiliar de servicios. El problema de esta categorización surge cuando queremos incluir a toda la dotación municipal dentro de la cual existe un número menor que, como veremos en el siguiente capítulo, no se le asigna ninguna de estas categorías.

...tenemos cuatro estamentos los asistentes de la educación: están los profesionales, que son los psicólogos, fonoaudiólogos, asistentes sociales hasta abogados hay. Tenemos el estamento técnico, que son los que trabajan en la sala de computación, alguna secretaria con título, todos los técnicos, técnicos administrativos y después están los auxiliares. (S3. Hombre)

### 5.1.2. Empleadores

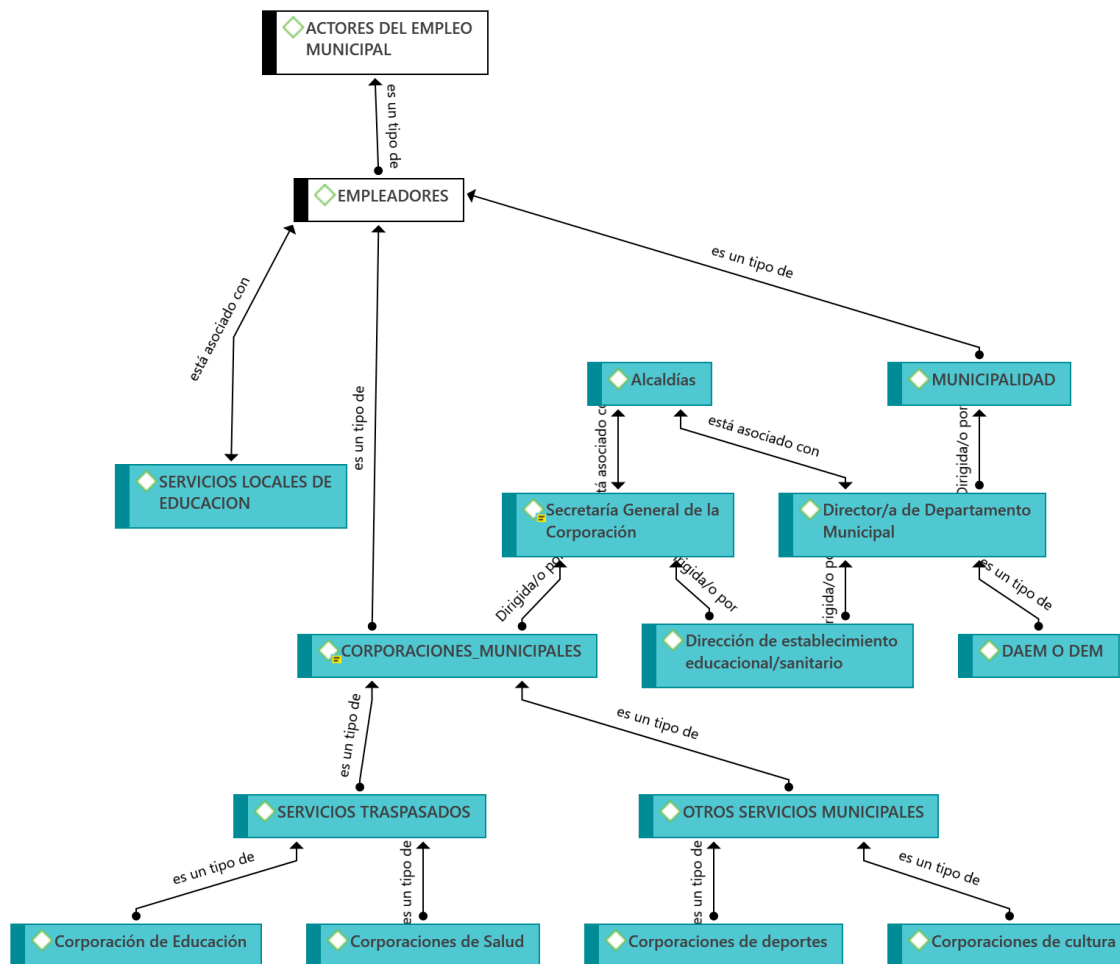
Respecto a los empleadores en el sistema de servicios municipales, la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra que puede ser dos: municipalidades o corporaciones municipales, son dos formas de administrar los servicios públicos, una pública y otra privada.

La persona que lidera ambas instituciones es la figura alcaldicia, quien escoge, con mínimas restricciones, a quienes ocuparán los cargos directivos que cumplirán con sus órdenes. Si se trata de un servicio municipal que presta directamente la municipalidad, el o la edil escogerá a personas de su confianza para que ocupen el cargo de directoras de direcciones o departamentos. Las corporaciones municipales son manejadas por un directorio y presididas por la Alcaldía. Existe la secretaria ejecutiva encargada de llevar a cabo lo acordado por el directorio, un cargo asimilado al sector privado. Las municipalidades ofrecen empleos en diversos ámbitos vinculados al desarrollo comunal, mientras que las corporaciones municipales tienden a concentrarse en los servicios traspasados durante la dictadura: salud y educación. No obstante, también existen otras como las vinculadas a los deportes y la cultura.

Cabe señalar que en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, hemos agregado como empleador a los servicios locales de educación pública (SLEP) porque interactúan con los sindicatos de educación que representan a personas con diferentes empleadores. Los SLEP son el “último sistema de administración de educación que se implementó en Chile a contar del año 2016... donde lo que hace es sacar las escuelas de los municipios de la administración municipal y llevarla a un organismo que la Dirección de Educación Pública, que depende directamente del Ministerio” (S3. Hombre). Es relevante recordar que, si bien el personal municipal está siendo traspasado a esos espacios laborales, dicho proceso se está desarrollando lentamente porque “hay un plazo de aproximadamente casi 10 años en que los municipios van a

dejar de administrar la educación,... de los 345 municipios, como alrededor de trescientos todavía [están bajo la administración municipal]” (S6. Hombre).

Figura 5.1-3. Empleadores en el sistema municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

### 5.1.3. Actores Sindicales

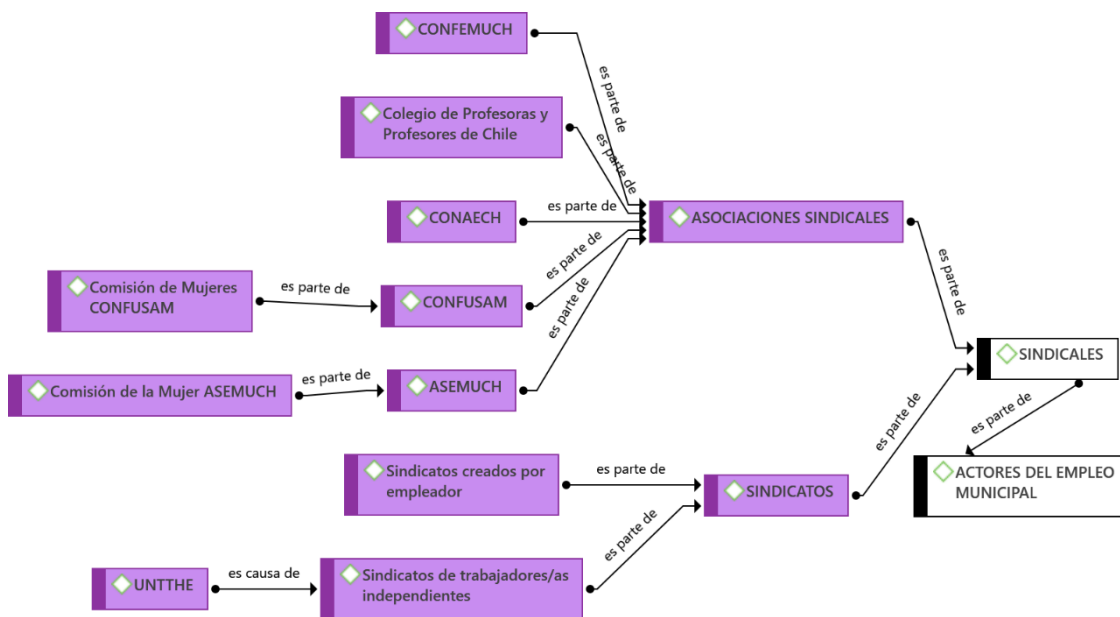
Los actores sindicales del empleo municipal los hemos dividido en dos tipos: asociaciones sindicales y sindicatos, como refleja la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** Las primeras son aquellas que forman las personas que tienen contratos laborales bajo alguna normativa especial para el sector público, es decir, el funcionariado. Como explicamos en el capítulo 2, este colectivo no tiene derecho a la sindicalizarse, solo se permite su organización en asociaciones que, en la práctica, y según testimonios de las mismas dirigencias, tiene una estructura, funcionamiento y hasta objetivos como cualquier otra organización sindical.

Si bien existen múltiples asociaciones, las que tienen alcance nacional son las señaladas en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** En el sector municipal, se destaca la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales (ASEMUCH). En atención primaria está la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada (CONFUSAM), “un sindicato

que no solo se enfoca en su rol gremial, lo reivindicativo sindical, sino que ha tenido desde su orígenes una definición como un actor social” (S4. Mujer). Y, por último, en educación las organizaciones se encuentran divididas según el colectivo representado, si se trata del personal docente es el Colegio de profesores y profesoras de Chile (COLPROF) que es “del gremio docente, el más grande del país” (S7. Hombre) y por “donde pasan todas las políticas de educación” (S3. Hombre), mientras que por el lado del personal asistente de la educación se halla la Confederación Nacional de Asociaciones de Funcionarios Asistentes de Educación Municipalizada de Chile (CONFEMUCH) y el Consejo Nacional de Asistentes de la Educación de Chile (CONAECH). Sobre este último cabe decir que se formó por la contingencia de crear el primer estatuto que les regulara como asistentes de la educación, tanto en la educación municipal, la particular subvencionada y la privada:

Dentro del Consejo ocho organizaciones de carácter nacional del sector municipal, de los diferentes departamentos que hay o áreas que hay de Asistente de la educación, está lo que es la Administración delegada, que son los establecimientos que están en manos de empresas privadas, pero reciben aportes del Estado; están las trabajadoras de las salas cunas y jardines infantiles que reciben aporte del Estado a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles VTF, y están los compañeros de los servicios locales de educación. (S3. Hombre)

Figura 5.1-4. Actores sindicales del empleo municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

Por otra parte, están los sindicatos “municipales” que subdividimos en dos tipos. Dentro del primer grupo, incluimos a los sindicatos que generan las personas bajo Código del Trabajo que, aunque trabajan en el sector público, están regulados por esta normativa que sí permite formar sindicatos, aunque bastante restringida como referimos en el punto xxx. Según testimonios de actores claves, usualmente refiere a sindicatos que crean los mismos empleadores (corporaciones municipales) del área de la educación.

En el segundo grupo están los sindicatos y asociaciones de personas contratadas a honorarios que, queriendo reivindicar que, en la práctica, existe subordinación y dependencia con su empleador (usualmente municipalidades), se agrupan en “sindicatos de trabajadoras y trabajadores independientes”, una figura que permite la ley. Llama la atención que estos sindicatos llevan usualmente el nombre de la municipalidad donde están empleadas, mostrando la incoherencia que hay entre la supuesta independencia y la subordinación a su empleador, el municipio. Si bien existen organizaciones de este tipo desde antes, es entre los años 2014 y 2017 que estos sindicatos se crearon masivamente, y en poco tiempo se agruparon en organizaciones regionales e incluso nacionales, llegando a constituir la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado de Chile (UNTTHE), que reunió a organizaciones de diferentes niveles y sectores estatales: municipalidades, ministerios, universidades, hospitales, entre otros.

Respecto a la igualdad de género, existen unidades específicas sobre el tema. En la administración municipal se crea la Comisión de la Mujer ASEMUCH en 2008 por recomendación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), “cuando se empieza a hablar de los derechos de las mujeres ... hemos capacitado a hartas mujeres en el mundo municipal, hemos interactuado con otros gremios también, ... hemos hecho buena pega<sup>134</sup>, así que estoy satisfecha. Se podrían hacer muchas cosas. Pero cuesta en un mundo semi o... patriarcal, absolutamente. Cuesta ir haciéndose espacio.” (S2. Mujer). Por otro lado, en la CONFUSAM existe la comisión de mujeres, “nosotros ya la denominamos comisión de género... en el directorio nacional los cargos tienen un estatus dado por la cultura dominante, entonces está primero la presidencia, la secretaria en general, las tesorerías y la comisión de mujeres y juventud, [que] es lo menos relevante para la mayoría” (S4. Mujer). En el área de educación, nadie de las personas entrevistadas mencionó la existencia de una unidad similar.

### 5.1.4. Actores Gremiales

Las asociaciones gremiales son corporaciones de derecho privado que agrupan a las municipalidades de país, a las empleadoras. Existen 66 asociaciones en Chile y son de diferentes tipos: nacionales, regionales y/o temáticas, como se detalla en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Existen dos asociaciones nacionales: una de carácter transversal, la Asociación Chilena de Municipalidades de Chile (AChM), “es la más antigua, tiene 27 años y agrupa a todas las municipalidades y la AMUCH [la Asociación de Municipios de Chile] que reúne ideológicamente a los alcaldes, que es la centroderecha” (G2. Hombre) y tiene solo 68 socios. Está última también es vista como “una central ideológica” (G1. Hombre)

Luego, existen dieciséis asociaciones regionales que antes eran “capítulos regionales” de la AChM, que tras la ley de asociatividad municipal de 2012 permitió que se separan de su “madre” y ahora todas tienen personalidad jurídica propia.

---

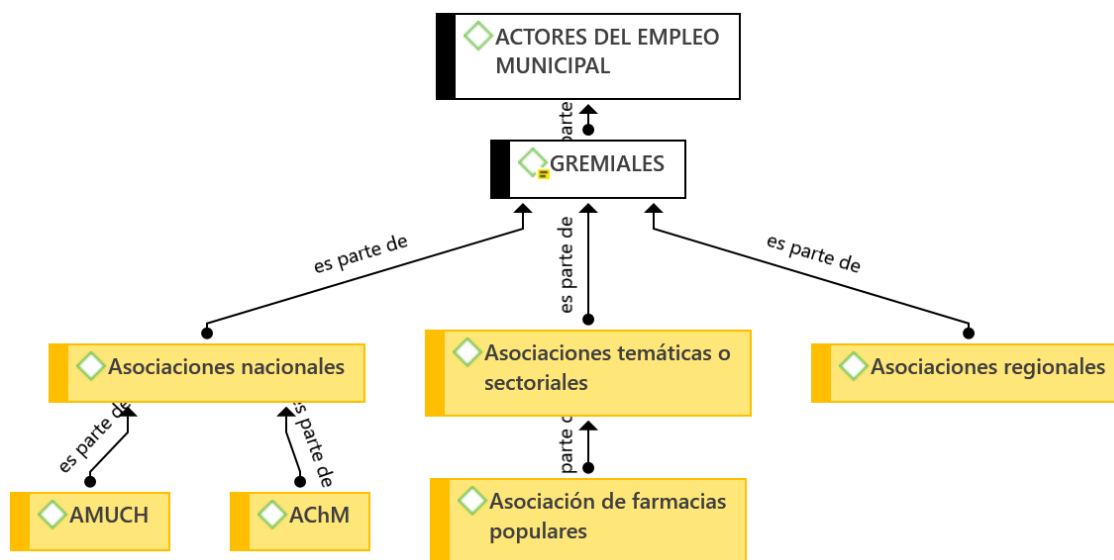
<sup>134</sup> La palabra “pega” es un término coloquial usado en Chile para referirse a “trabajo” o “empleo”.

Finalmente, están las asociaciones temáticas que son “al menos cuarenta”, muy diversas en sus objetivos y cantidad de municipalidades asociadas. Por ejemplo:

La Asociación de Municipalidades Mineras, Asociación de Municipalidades con Puerto Asociado, Municipalidades con Aeropuerto, Asociación de Municipalidades para los temas de Seguridad Pública. O sea, está lleno..., pero son muy menores, muy chiquititas...la Asociación de Municipalidades de Alcaldes mapuche que son seis, te fijas, seis municipalidades. Así hay...más o menos cuarenta y tantas...asociaciones que son menores. Pero esta [la AChM] es la asociación más, más grande, obviamente de Chile y la más antigua. (G2. Hombre)

Dada la importancia de la AChM, señalamos las principales aportaciones que realizan sus actores en torno al sistema y al empleo municipales<sup>135</sup>. Además de tener este carácter transversal, lo que ha permitido que todas las asociaciones converjan en ella como un solo actor del municipalismo nacional, también es la que agrupa a la mayor cantidad de ayuntamientos (323 de un total de 345). Sus asociados pagan una cuota del 0,2% proporcional a sus ingresos propios permanentes (IPP), reconociendo la heterogeneidad presupuestaria de las municipalidades chilenas<sup>136</sup>.

Figura 5.1-5. Actores gremiales del empleo municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

La AChM existe desde 1993, pero su personalidad jurídica la obtiene en 2013. La figura más relevante es la secretaria ejecutiva, cargo gerencial que dura cuatro años y hasta ahora ha sido ocupada solo por hombres (3), cada uno vinculado a una de las dos fuerzas políticas más relevantes de la política chilena.

<sup>135</sup> Si bien la doctoranda intentó en reiteradas ocasiones contar con el testimonio de la otra asociación nacional, ACHUM, esta no contestó sus correos electrónicos para concertar una entrevista.

<sup>136</sup> Incluso hay ayuntamientos que mantienen deudas por no pago de cuotas por tres años consecutivos, pero por ello no se le quitan los beneficios de estar en la AChM, según testimonios recogidos. Sin embargo, esto es relativo ya que para actividades puntuales se eliminan algunos beneficios.



## Los actores del sistema municipal

Esta asociación nacional tiene tres funciones principales: proporcionar capacitación o formación técnica a cargos políticos y directivos, representar políticamente al municipalismo, y la más reciente, prestar asesoría técnica. La primera de ellas refiere al perfeccionamiento y la “formación para concejales, alcaldes y funcionarios también” (G1. Hombre). Por funcionarios se enciende a los directivos superiores. “Por ejemplo, hacer cursos de capacitación para secretarías o para para personal administrativo, digamos, no ha sido nunca, sino más bien va dirigido a directores y jefes y jefas de departamento” (G2. Hombre), como son las escuelas de verano e invierno que se realizan anualmente, en convenio con organismo internacionales como el PNUD.

Junto con ello, la AChM es la representante política de sus asociados “frente al Poder Ejecutivo, frente al Poder Legislativo, frente a la academia, frente a lo que se constituya, digamos, en la sociedad chilena como poder y que tenga que ver con atribuciones, roles, responsabilidades, tareas municipales” (G2. Hombre). Dentro de ello, un rol relevante es el debate y el seguimiento legislativo, esto porque “aprendimos la lección de terminar de encontramos con los proyectos que nos explotaban en la cara y empezamos a participar en los debates legislativos” (G1. Hombre). Respecto del empleo público, es quien representó a las municipalidades en la discusión sobre la Ley de 20.922, conocida como ley de plantas municipales que, por ejemplo, permitiría ampliar los contratos indefinidos en los servicios municipales, así como lo ha hecho para asuntos sobre el financiamiento municipal, “para los temas que tienen que ver con los trabajadores del aseo o ...con la deuda de no sé, del alumbrado público” (G2. Hombre). o “toda la negociación sobre per cápita, el valor de lo que te pasan. Nosotros participamos en las negociaciones con los profesores, y en el ministerio de educación también” (G1. Hombre). Y finalmente, la AChM es la “contraparte también de los ministerios para la ejecución de las políticas públicas” (G2. Hombre).

Y, por último, y la más reciente, es la de asesora técnica para ayuntamientos que carecen internamente de ella. Este rol requiere de un dialogo constante y fluido con sus asociados, pero también con los actores gubernamentales, especialmente la SUBDERE. Con este nuevo rol, la asociación está buscando suplir la falta de personal especialista en materias más complejas para los ayuntamientos, teniendo como horizonte el modelo de la Federación Española de Municipios y Provincias en España ([FEMP](#)). Para estos actores, constituye un paso adelante en transformar al ayuntamiento en un agente de desarrollo local que reconozca la heterogeneidad, y busque generar economía de escala como fue el caso de la asociación de farmacias populares.

Hay municipalidades muy pequeñas, con muy pocos recursos, que no tienen ninguna posibilidad de tener la capacidad técnica para levantar el proyecto. Entonces ahí nosotros descubrimos un nicho que es el nicho de la asistencia técnica...vamos, municipio por municipio, de todo el país, esto no es solamente una región, y vamos hablando con ellos para diseñar el proyecto conjuntamente con el alcalde, con su Consejo Municipal, y, sacando la recomendación técnica...Los proyectos se los presentamos a los organismos del Estado público, básicamente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional o a algunas instancias sectoriales, no, o sea, Ministerio Educación, al Ministerio de Obras Pública o al Ministerio de Vivienda. (G2. Hombre)

Los actores gremiales afirman que las tres funciones que señalan son lejanas al empleo municipal. De hecho, se plantean ajenas a los problemas vinculados a este: “A nosotros cero, cero. No tenemos arte, ni parte ni nada... el tema del día a día laboral no, nada, excepto, la creación de leyes que implican condiciones laborales diferentes. Claro, pero de lo contrario no” (G2. Hombre). Sin embargo, siguen sosteniendo que sus demandas históricas son la descentralización,

autonomía, participación, etcétera” (G3. Hombre), como si no tuvieran vinculación con la situación de las personas empleadas para ejecutar las tareas municipales.

Un ejemplo de la relación entre actores gremiales y el empleo municipal es la incidencia que tiene la AChM al momento de aceptar o no la ejecución de programas sociales con financiamiento desde el gobierno central (temporal). Como se ha señalado en el capítulo 2, los contratos a honorarios constituyen una parte relevante del municipalismo chileno y a la vez de precariedad laboral. La AChM puede negociar con el gobierno los programas que se van a desarrollar y su financiamiento en el tiempo. Cuando se les pregunta por la discrecionalidad que tienen para decidir si ejecutar o no un programa municipal señalan que:

Depende de la fortaleza política que tengamos. Si no lloramos y no pataleamos, no nos van a llamar. Si lloramos y pataleamos y dejamos el grito en el cielo, nos van a llamar y se van a asustar. Y ahí: ‘Señor, conversemos a ver cómo, cómo lo hacemos’. Pero programas hay miles y de repente uno se da cuenta. El programa Cholito se llama El programa Cholito porque es un perro que se llama Cholito y que mordió una persona... Me acuerdo del alcalde de Loncoche que decía: ‘qué divertido esto. El Cholito mordió una persona en Renca porque fue en Renca o fue en Independencia y resulta que el programa me lo cargan a mí en Loncoche por una cosa que pasó en Santiago... me obligan a mí en Loncoche a tener canil, a tener de inyecciones, a vacunar a los perros, identificar a los perros, etcétera, etcétera, etcétera, etcétera sin recursos adicionales, por supuesto’. Entonces, cuando uno se da cuenta esas cosas, ahí uno pone el grito en el cielo. Ese programa se abrió con mil millones y ya llevábamos unos mil millones a los seis meses. Imposible que ese programa se desarrollara. Pero los señores parlamentarios dijeron que eran mil millones... absolutamente fuera de foco. Entonces, a la pregunta tuya es ‘depende’. A veces sí nos llaman para implementar política, otras veces en las mesas técnicas se implementan políticas públicas y ahí si nosotros tenemos participación y lo planteamos, otras veces nos enteramos, otras veces los parlamentarios, a través del lobby que nosotros hacemos, nos avisan que está tal o cual ley en discusión y ahí nos metemos nosotros. Pero no, no es que nosotros tengamos una instancia como como hay en España... hay un departamento jurídico municipal, una sección... donde está estatuido... que las leyes municipales pasan [por ahí]. (G2. Hombre)

### 5.1.5. Actores Articuladores

Las instancias de articulación entre actores sistema municipal son diversos. En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** proponemos la división en dos tipos: sindicales y sociales.

Los espacios de articulación sindical que atienden como tema central los derechos y condiciones laborales del mundo municipal, son tanto los que generan las mismas organizaciones sindicales mencionadas anteriormente, es decir, entre pares, como son los encuentros o congresos nacionales. Especialmente llamativo son los Encuentros Nacionales de Mujeres tanto en el ámbito de la salud como de la administración municipal<sup>137</sup>, que no siempre han contado con el apoyo de los directorios masculinizados o, como las dirigentas refiere, “patriarcales”.

Generalmente nos mandamos un gran encuentro de mujeres anual y hacemos varios en todas las capacitaciones que hace nuestra confederación, que nos mandamos como cuatro cinco

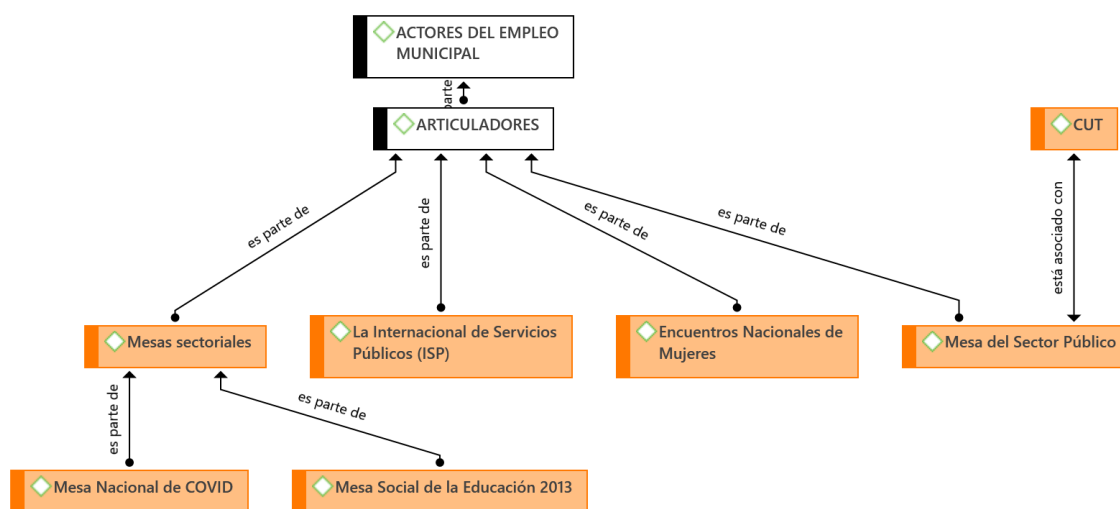
---

<sup>137</sup> Ningún actor de la educación se refirió a espacios colectivos similares.

## Los actores del sistema municipal

capacitaciones masivas en el país. Siempre se deja un día para el tema de género... Pero un gran encuentro de mujeres que generalmente son dos o tres días, lo hacemos una vez al año... como Confederación en el año 2012, 13, 14, 15, el 17 firmamos un convenio como hace mucho con el SERNAMEG y que dice relación en que ellos nos podrían cooperar con relatores y material y todo el resto para las capacitaciones ... Y esa vez yo le pedí al SERNAMEG una relatora que nos fuera a relatar sobre derechos sobre política y sindicalismo en la mujer chilena y... fue espectacular, súper amena su relatoría. (S2. Mujer)

Figura 5.1-6. Actores articuladores del empleo municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

El espacio más relevante de articulación entre organizaciones sindicales del mundo municipal es la Mesa del Sector Público (MSP), donde también participan asociaciones sindicales del nivel central. Se trata de un espacio que dirige “la negociación de tipo laboral y salarial más importante y grande que se hace en Chile” (S7. Hombre). Entre los temas salariales, se debate el reajuste del sector público para el funcionariado que se negocia todos los años, en relación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), “se hace con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo. En rigor con Hacienda, el trabajo está ahí, casi nominalmente, digamos, quien ‘corta el queque’ [es] el ministro de hacienda”<sup>138</sup> (S7. Hombre). Una dirigente sindical resume concisamente el rol de esta instancia:

Se juntan los trece gremios de la administración pública... Sí, son catorce o quince... involucra la educación, la salud y la administración municipal propiamente tal, [la] ANEF, Impuestos Internos, asesoría, todo lo demás. Y la salud tienes a los médicos, tienes a la enfermería, tienes a los TENS, ... los profesores y tenía los auxiliares de la educación, todos los gremios... Y se ven los temas generales como el reajuste, los bonos y aparte se ven los temas sectoriales y para los temas sectoriales se hacen las mesas técnicas, la mesa de la municipalidad, la mesa de la salud de la enfermera, la mesa de la salud de los TENS, la mesa de la salud de los auxiliares, el tema sectorial. Ahí se separan. (S2. Mujer)

<sup>138</sup> La frase “quien ‘corta el queque’” es un término coloquial usado en Chile para referirse a “quien toma la decisión”

Cabe decir que hay mesas técnicas dentro de la MSP para velar por el cumplimiento de condiciones laborales específicas. Una de las dirigentes entrevistadas señala que en la actualidad sigue siendo preocupante “el término de los honorarios por temas de cuidado. Agrega que, en la Mesa de Cuidado Infantil acaban de realizar un diagnóstico sobre el cumplimiento por parte de las municipalidades del derecho a sala cuna para las funcionarias municipales: “el diagnóstico, que lo hicimos recién, nos da que un 56% de los municipios para el caso de la atención primaria, no proveen el derecho a sala cuna, increíble, pero cierto” (S4. Mujer). Lo relevante de estas mesas, es que articulan a diferentes sectores o dentro un sector, a diferentes estamentos, y levantan demandas conjuntas.

Otro de los espacios de articulación sindicales son los que genera la Internacional de Servicios Públicos (ISP), “una organización tripartita que se compone de empleadores, sindicatos y Estados” (S3. Mujer), dentro de la cual,

la ASEMUCH como la CONFUSAM, la ANEF y otros siete sindicatos más de salud y de otras reparticiones públicas, [todas] estamos afiliadas...y ahí también tenemos un trabajo mancomunado para ir avanzando en mejores condiciones laborales para el personal, entendiendo que en la medida que el personal público o los trabajadores de los servicios públicos tenemos mejores condiciones laborales, también estamos en capacidad de entregar mejores servicios a la a la población usuaria” (S4. Mujer).

De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, la relación con la ISP es histórica, constante y sólida, de hecho, la CONFUSAM señala que es “parte de los orígenes, de hecho, antes de ser legales, la ISP fue parte del apoyo para nuestra consolidación como organización” (S4. Mujer).

Otro espacio de trabajo es la Central Unitaria de Trabajadores/as ([CUT](#)), es la principal coalición de sindicatos del país, reuniendo al sector privado como público. Fue fundada en 1988. Cabe decir que, dentro de la CUT, el sector público también tiene un lugar, de hecho, hay representantes directos de la MSP dentro de ésta.

Por otro lado, se encuentran los espacios de articulación sociales, es decir, aquellos que se generan a propósito de la misión de los órganos públicos o por la contingencia social que reúnen a diversos actores vinculado a la materia específica a tratar. Ejemplo de ello han sido la Mesa Social por la Educación 2013, la Mesa Nacional del Agua o la Mesa Nacional del COVID, donde diferentes entidades, entre ellas las sindicales y las gremiales han colaborado activamente. Aunque es menos común, también en estos espacios pueden tratarse temas vinculados al empleo municipal como fue la contratación de personal a honorarios por la pandemia del COVID.

### 5.1.6. Actores estatales: financiadores, reguladores y fiscalizadores

Si bien la relación entre los ayuntamientos y los actores de gobierno es compleja, seleccionamos a las entidades más relevantes en temas de financiamiento y tareas de regulación y de fiscalización que afectan las relaciones laborales del sistema municipal, en base a testimonios de actores clave en diferentes roles, sectores de servicios y niveles del gobierno.

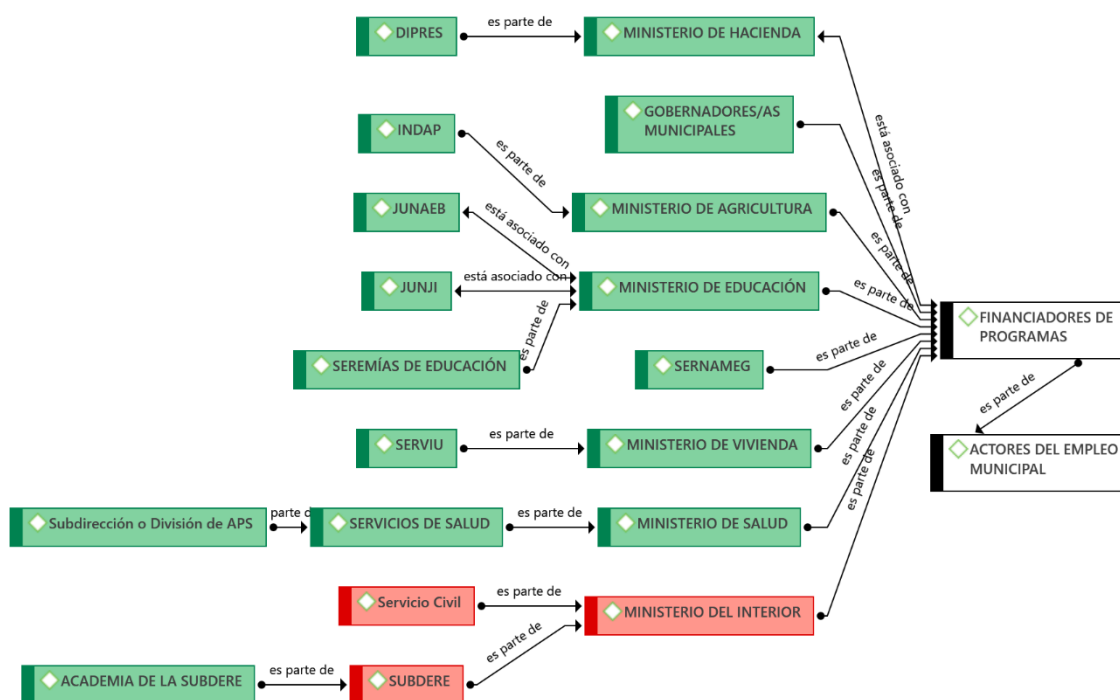
En primer lugar, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** presentamos los organismos de los cuales los ayuntamientos reciben financiamiento para ejecutar programas,

## Los actores del sistema municipal

lo que está directamente relacionado con el cumplimiento de tareas municipales, especialmente las eventuales, y con la contratación de personal a honorarios para su desarrollo. Todos los aquí mencionados dependen del Poder Ejecutivo.

Los ministerios y los órganos subnacionales que derivan de estos son los principales financistas del sistema municipal. Los más mencionados son cuatro: el Ministerio de Hacienda que, a través de la DIPRES se vincula con empleadores (ayuntamientos), actores gremiales y sindicales y el Ministerio del interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y otras instancias sectoriales como “el Ministerio Educación, el Ministerio de Obras Pública o el Ministerio de Vivienda” (G2. Hombre)

Figura 5.1-7. Organismos estatales que financian al sistema municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

La SUBDERE, que depende del ministerio del interior, “es el principal organismo estatal que se entiende con los municipios...tiene, entre otras cosas, la [Academia](#) que está dedicada a entregar becas de formación de pregrado y de posgrado para funcionarios y funcionarias municipales” (G1. Hombre). Junto con ello, traspasa recursos a las asociaciones gremiales para apoyar a los municipios o desarrollar estudios.

También se encuentran los ministerios vinculados a los servicios traspasados en dictadura: salud y educación. En el caso del primero, la relación más cotidiana, ya sea de supervisión, asesoría y/o control, se da con los servicios de salud y, en particular, sus divisiones o subdirecciones de atención primaria de salud (APS). Cabe destacar que una de las regiones de Chile no tiene servicios de salud municipales, las asume dichos servicios. En el caso de educación, la relación del sistema municipal se da con diferentes subniveles del ministerio de educación (MINEDUC), así como la Superintendencia de Educación (órgano autónomo).

## CAPÍTULO 5. EL SISTEMA MUNICIPAL COMO ESPACIO DE TRABAJO

el ministerio de educación y las seremías<sup>139</sup> son los que proveen, digamos, de insumos tanto para el tema de la malla curricular o como para controlar también el tema de las soluciones, entonces son los actores principales, el ministerio de educación, pero hay otro que obviamente para nosotros ha sido la Contraloría igual, pero también están hoy día las superintendencias de la educación. (S6. Hombre)

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) una instancia supervigilada por el MINEDUC con la que “también nos relacionamos a través de nuestros estudiantes con la alimentación. Incluso más que [con] los propios gobernadores o intendentes” (S6. Hombre). Se encarga de proveer de alimentación diariamente en los establecimientos educacionales<sup>140</sup>.

Existen otros organismos que financian programas que están instalados como parte del organigrama de las municipalidades. El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género financia los programas que sostienen la “Casa de la Mujer” o el “Programa de la Mujer” respectivo en cada ayuntamiento. Cabe decir que la relación con las asociaciones de municipalidades es bastante reciente: “Tenemos un convenio con... [SERNAMEG](#)... Se ha avanzado poco, pero se ha avanzado” (G2. Hombre) porque “depende mucho del liderazgo del alcalde también. Sí, sí, sí. Bueno, y obviamente la comuna donde hay... alcaldesa [está ese convenio]” (G2. Hombre). Otro ejemplo de programas que están instalados como parte del organigrama de las municipalidades son las [Oficinas de Protección a los Derechos](#) de la infancia en los municipios son financiadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Así también están los programas que se ejecutan al alero de ministerio de agricultura en los municipios con alta población rural.

Las gobernaciones regionales, en el momento de hacer las entrevistas, aun no eran electas en forma directa por la ciudadanía. Sin embargo, un entrevistado señala que coordinarán programas regionales, en temas innovación científica y culturales que afectaran directamente a los municipios, aunque no está clara como será su relación. Podría ser más expedita la entrega de recursos si este nivel subnacional tiene autonomía económica. Así también podría favorecer la coherencia entre los programas que se ejecutan y las necesidades del territorio.

Respecto al rol fiscalizador del sistema municipal, destacamos en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** a la [Contraloría General de la República](#) como el órgano más relevante de la fiscalización de los municipios y corporaciones municipales. Los actores entrevistados dan ejemplos concretos de este rol:

Es la Contraloría la que valida finalmente con la toma de razón, los actos de nombramiento y también las desvinculaciones, y el caso de las municipalidades, lo hace a través del registro (A1. Hombre)

la Contraloría de la República también en el día a día es el con quien tú resuelves los temas laborales (G2. Hombre)

---

<sup>139</sup> Seremías: secretaria regional ministerial

<sup>140</sup> En la educación municipal, usualmente se contratan personas para ello, pero en la educación terciaria, se deposita dinero en tarjetas proveídas por la institución.

## Los actores del sistema municipal

El Consejo para la Transparencia que se encarga de fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia es un ente con el que dialogan los municipios constantemente. Desde la perspectiva del funcionariado, existe la percepción negativa sobre esta porque

abusa del tema de los datos sensibles... lo único que falta es que publiquen con quién te acostaste. Una cosa tremenda. Y a nosotros aquí nos vuelven loco... El Consejo para la Transparencia te dice claramente cómo se van haciendo estas planillas” y luego se van subiendo a la página web del ayuntamiento respectivo. (S2. Mujer)

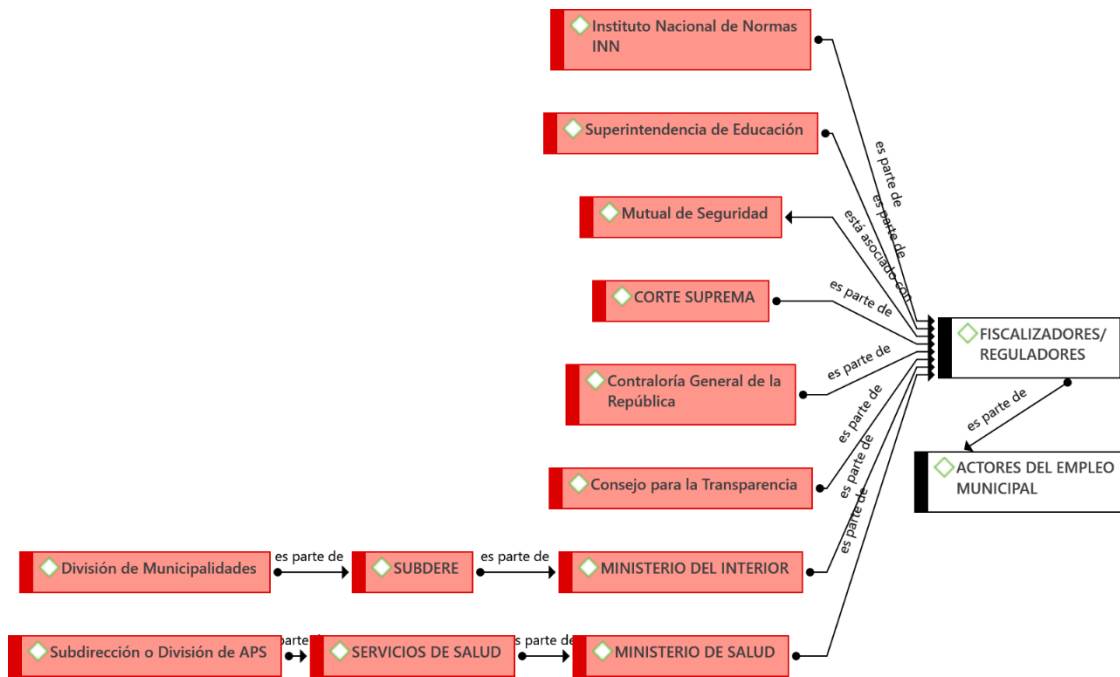
Desde el año 2016, la Corte Suprema ha pasado a tener un rol relevante en términos del empleo municipal.

es algo que parte el año 2016, la Corte Suprema, primero con la postura laboral y después con la protección que les brinda a los honorarios permanentes a través de aplicarles también la interpretación del Código del Trabajo. Son cambios que, en definitiva, hacen que para los gobiernos el tema sea distinto. Que ya no es que sea un tema donde el gobierno tenga todas las de ganar, ahora el gobierno está pagando indemnizaciones (A1. Hombre)

En caso de accidentes laborales, la Mutual de Seguridad es la unidad a la que recurren los empleadores para que le proporcione asistencia médica a la población trabajadora en caso de accidentes laborales y enfermedades profesionales. En el contexto de la pandemia, esta relación se tensionó, dado que muchos accidentes ocurrieron en los hogares, y, por tanto, fueron rechazados como “laborales” por parte de este organismo.

Un actor vinculado a las asociaciones sindicales es el Instituto Nacional de Normalización (INN), una fundación de derecho privado que se propone como organismo técnico en materias de la infraestructura de la calidad, proporcionando asesoría y certificación. Se coordina con organismos gubernamentales como las municipalidades para la acreditación en el área reglamentaria. Dichos reglamentos incluyen algunas vinculadas a las condiciones de trabajo en las municipalidades.

*Figura 5.1-8. Organismos estatales que regulan y supervisan a sistema municipal.*



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

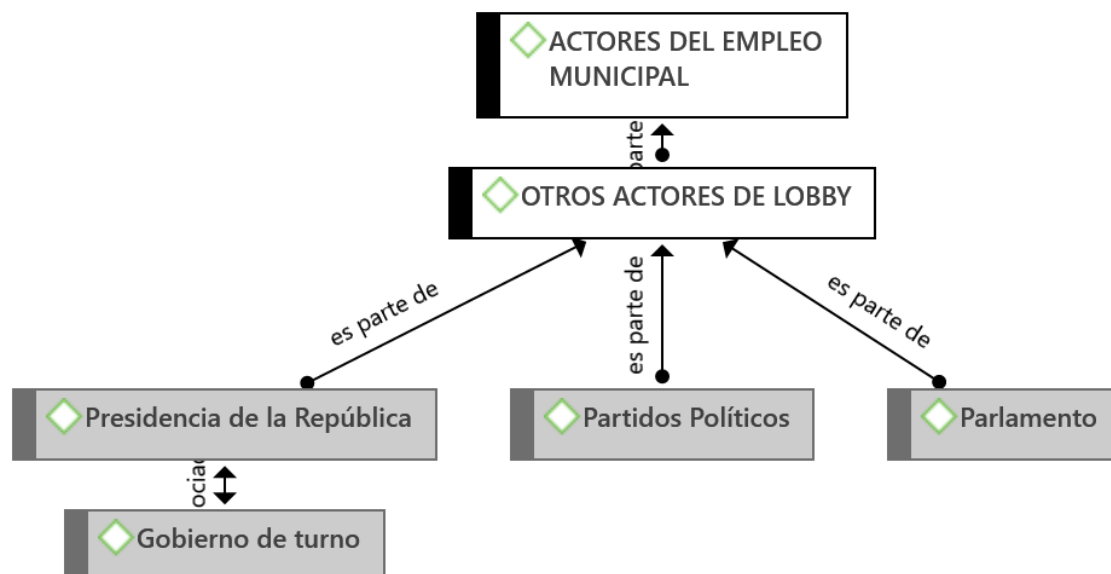
### 5.1.7. Otros actores de Lobby

Si bien las relaciones laborales en el empleo municipales se resuelven entre los actores mencionados previamente, las transformaciones estructurales han venido desde otros actores que incorporamos en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Si bien la presidencia de la república no tiene poder directo sobre los municipios porque son órganos autónomos, las decisiones que tome a nivel de la Administración Central del Estado (ACE), podrán afectar indirectamente a quienes están en las administraciones locales. Ejemplo de ello constituye el primer instructivo presidencial sobre buenas prácticas en la administración pública publicado en 2007 por la presidenta de la República Michelle Bachelet, a partir del cual “se empezó a hablar recién sobre el recurso humano ... y sobre género en la administración pública... a raíz de todo eso empezaron a salir muchas leyes en favor de los funcionarios públicos” (S2. Mujer).

Está el sistema de partidos políticos mediante el cual funcionan una serie de elementos de la política chilena, como la propuesta, diseño y discusión de leyes que afectan directamente al empleo municipal.

Figura 5.1-9. Otros actores de Lobby vinculados al empleo municipal.





Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

#### 5.1.8. Actores académicos

La ausencia de la academia respecto a estudios municipales, especialmente sobre la fuerza laboral municipal, sigue vigente. Tal como revisamos en el capítulo dos, una de las críticas realizadas por la AMUCH en sus diferentes informes sobre capital humano municipal daba cuenta de este “abandono”, cuestionamiento que sostienen los testimonios recogidos. No obstante, la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** busca visibilizar algunos organismos mencionados en las entrevistas.

Las universidades del país, referentes del mundo académico, han colaborado con la SUBDERE o actores gremiales en estudios, pero específicos y con alianzas temporales<sup>141</sup>. Cuando han querido avanzar más allá, comentan actores de gobierno que ha sido difícil porque las universidades no tienen experiencia práctica en el mundo municipal. Un ejemplo que narra un actor clave es que:

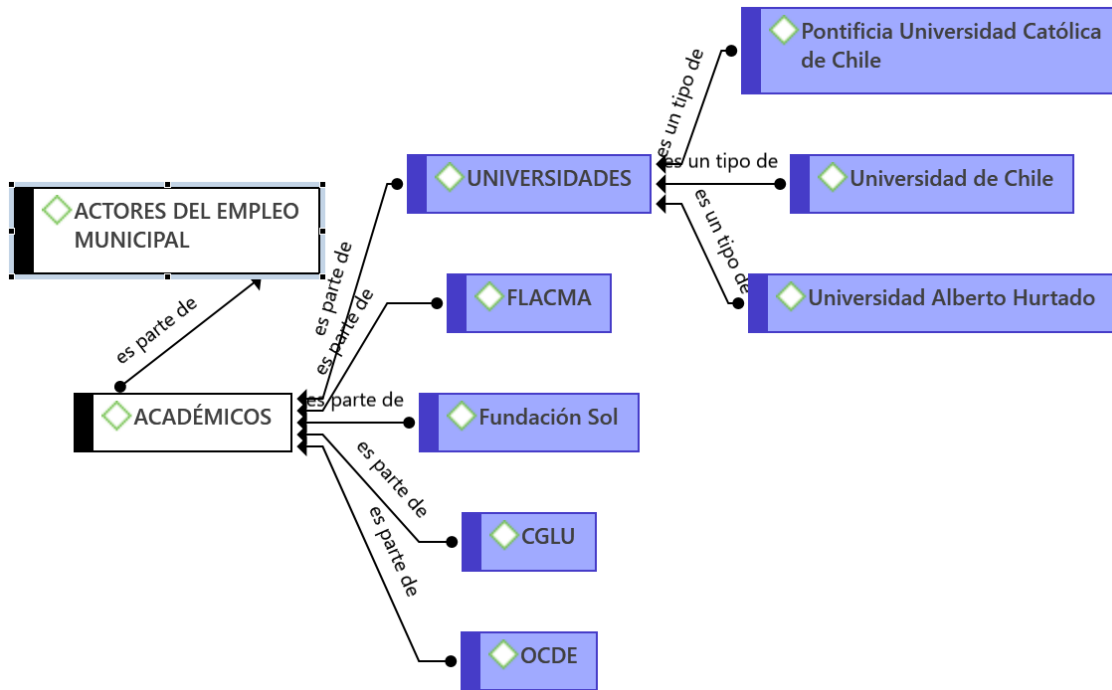
se iba a licitar hacer cursos de capacitación y se presentaron las universidades ... los profesores, ninguno tenía experiencia municipal... [de los asistentes a esos cursos] hay personas que eran jefes de Administración y Finanzas, se presentaron al curso que era bueno, un diplomado en finanzas. Finalmente se retiraron. ¿Por qué? Porque lo que le estaban diciendo ya lo sabían y además no se aplicaban al tema municipal. Todo teórico, no práctico. (GUB1. Hombre)

Entre los centros de estudios destacan Fundación Sol (FS), especialista en temas laborales en el país, también es destacado por su apoyo a realizar estudios sobre las condiciones laborales en los servicios públicos durante la pandemia. Así también [Fundación Nodo XXI](#) que realizara recientemente un estudio sobre condiciones de trabajo de funcionariado público en pandemia.

<sup>141</sup> Un estudio de 2011 sobre [Financiamiento municipal. Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento](#) realizado por la PUC y la UAH, fue citado como importante para la SUBDERE.

La sede local de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ([OCDE](#)) ha desarrollado el estudio “Gobernanza Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal” encargado por la SUBDERE, que ha resultado ser un diagnóstico relevante para el mundo municipal, en términos de los próximos pasos a seguir. “Ese estudio de la OCDE se demoró prácticamente dos años, se entregó en el 2017 y ahí está todo lo que debería ir en el tema municipal” (GUB1. Hombre).

Figura 5.1-10. Actores académicos vinculados al sistema municipal.



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

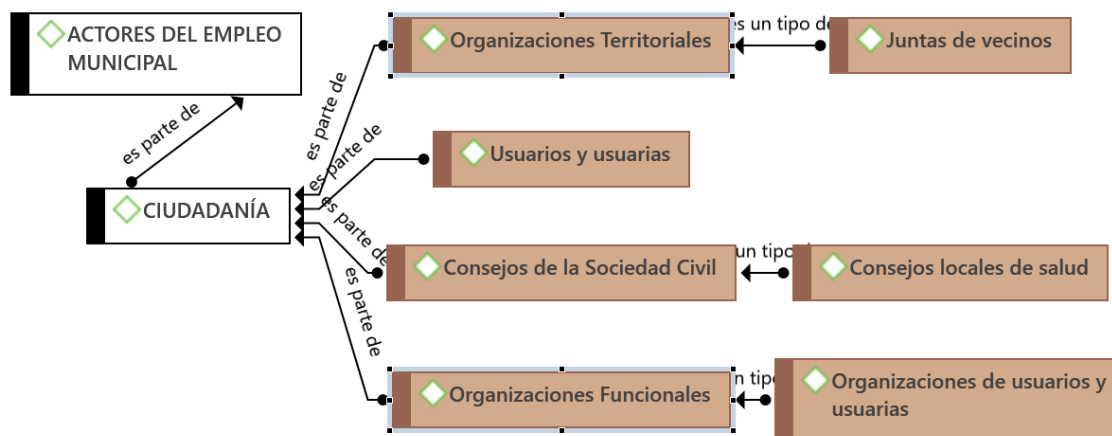
El mundo gremial destaca su vínculo internacional con la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas ([FLACMA](#)) y, por ende, con la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos ([CGLU](#)) fundada en 2004.

### 5.1.9. La ciudadanía

La relación entre la ciudadanía y el mundo sindical es en su rol de usuaria de los servicios municipales, tanto individual como colectivamente. En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** aparecen representados las diferentes expresiones organizativas que tiene la ciudadanía y que se vincula con los diferentes actores del sistema municipal: entre ellos los consejos de la sociedad civil (COSOC) que existen en todos los organismos públicos y que en salud municipal se les denomina consejos locales de salud, las organizaciones funcionales como las organizaciones de usuarios y usuarias y las territoriales como las juntas de vecinos y vecinas que tienen representación barrial o comunal.

Figura 5.1-11. La ciudadanía en el sistema municipal.

## La subordinación al centralismo estatal



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

Siendo la más lejana en términos de incidencia en el empleo municipal, las personas entrevistadas les confiere el poder para presionar y mejorar las condiciones de los servicios municipales, incluidas las laborales. Quienes sostienen el discurso de la ciudadanía “debe estar ahí” son actores sindicales de los servicios traspasados, es decir, salud y educación.

está la ciudadanía cuando se entiende de que el tema educación, el tema transversal...que no tiene que ver solamente con beneficiar a un trabajador, sino que tiene que ver con mejorar los sistemas, el sistema educativo, avanzar hacia una buena calidad, una buena educación y eso depende, eso es transversal (S3. Hombre)

En el tema de los usuarios y las usuarias es lo mismo, pero en términos generales hay organización de usuarios, hay consejos locales de salud que funcionan con unos estilos y otros, algunos son prácticamente voluntariado que apoyan las acciones del consultorio, y hay otros que yo creo son el ideal y para donde debemos avanzar en los que los consejos locales o consejos consultivos de salud de los territorios, son dirigencia de la comunidad que es participe de la cogestión del consultorio, ese es el óptimo, o sea, comunidad capacitada, empoderada, comprometida que, junto a su equipo de salud, la dirección del consultorio, el equipo técnico del consultorio trabajan juntos para mejorar la información, las prestaciones, las actividades que se hacen desde los consultorios y eso es súper importante, entonces, hay también un actor muy relevante que es la organización de estos consejos de usuarios, de la junta de vecinos, y la comunidad organiza los territorios para defender sus consultorios y defender los recursos para tener una salud mejor. (S4. Mujer)

Diferente es la percepción de quienes son parte del mundo gremial, es decir, de quienes hablan en nombre de quienes dirigen las municipalidades. Son conscientes de la profunda desconfianza que existe en torno a un órgano político como la municipalidad, así como la relación fragmentada que existe con la misma (G3. Hombre).

### 5.2. La subordinación al centralismo estatal

En el capítulo 2 abordamos algunas características de la descentralización de servicios públicos que ha realizado el nivel central de gobierno. Al respecto, cabe resaltar la diferencia entre este proceso y la desconcentración. A nivel municipal, la descentralización sería fundamentalmente administrativa.

la descentralización tiene que ver con el tema de las funciones y atribuciones de los niveles nacionales. Para traspasar a los niveles subnacionales, es decir, las regiones o los municipios... tienen que tener... personalidad jurídica y patrimonio propio. Pero eso significa que tú lo puedes hacer por dos vías por la vía de la desconcentración o por la vía de la descentralización. La desconcentración tú la das y la puedes quitar en cualquier momento si la gestión es mala. En cambio, la descentralización si no la puedes quitar... el nivel de descentralización es mucho más avanzado en el nivel municipal [entre] comillas. Digo comillas porque es solamente de tipo administrativo, ya no de gestión, y en el caso regional siguen dependiendo hasta el día de hoy, mientras no haya gobernadores regionales elegidos, siguen dependiendo del nivel central, pero hay funciones y atribuciones que están descentralizadas, que no lo ve el nivel central. Por ejemplo, en el nivel municipal el cobro de las patentes comerciales o el tema de los permisos de circulación. (GUB1. Hombre)

Las décadas relevantes para la descentralización del Estado chileno y, por tanto, la posibilidad de asumir mayor protagonismo por parte de los municipios fueron los años 70' y 80'. Quienes sitúan en los setenta el inicio, mencionan la importancia de proceso de regionalización durante la Dictadura porque se instalaron los cimientos del sistema regional y municipal que perdura hasta la actualidad:

son reformas que se hacen en la revolución neoliberal en Chile, la contrarrevolución del 73 en adelante. ¿Qué es lo que hace Pinochet primero? Hacer la CONARA, la Comisión Nacional de reforma administrativa, arma las regiones. Tengo una hipótesis, yo creo que esas regiones se establecieron con dos lógicas: una lógica militar, geopolítica y una lógica de apertura al estado de la economía a la exportación. Hace una reconstrucción de cómo están organizados los regimientos... y luego, la lógica subsidiaria reafirma esta división, basada en una encíclica papal... allá está el concepto de estado subsidiario y la descentralización (G1. Hombre)

Más tarde, durante los ochenta, en materia fiscal, se promulgó la Ley de Rentas municipales que permitió a los municipios ser recaudadores de impuestos y patentes, luego se crea el Fondo Común Municipal para redistribuir centralizadamente los ingresos municipales; luego, en términos administrativos, se promulga la ley que define atribuciones privativas (6) y compartidas (12) de los ayuntamientos, se les entrega la administración de la educación municipal y la de atención primaria de salud, ambos conocidos como “servicios traspasados”, y progresivamente también se les asignan funciones sobre cultura, deporte, entre otras. Antes de ello, el municipio era “el del aseo y ornato” (G1. Hombre). Al terminar la década, se avanza políticamente con la elección democrática de la alcaldía.

Una evaluación general de esta década radica en que los ayuntamientos asumieron más tareas, pero no más poder: “ahí tú empezaste a llenar este árbol de Pascua y empezaste a colgar, a colgar, a colgar, a colgar, colgar y llevamos 40 años, 50 años de esto mismo, de estos colgajos que a través de las leyes se ha tratado de resolver” (G2. Hombre).

Para algunos actores del municipalismo, la subordinación hacia el nivel central, que hasta hoy se sostiene, tiene su origen en la Constitución Política de 1980. Allí, se definió a los órganos de gobierno y a los de administración. “Por eso, nosotros decimos ‘en Chile, no hay gobierno local, en Chile hay administraciones municipales’, porque si la Constitución te define así siempre te va a poner un grado de subordinación al Estado central, o sea, hoy día cualquier SEREMI, cualquier

intendente siente que tiene las atribuciones para mandar a un alcalde o a sus funcionarios, porque no eres gobierno” (G1. Hombre).

En la actualidad, el avance del grado de descentralización del Estado es evaluado como medio o bajo por parte de los actores municipales: “todo el mundo habla de los tres tipos de descentralización la administrativa, la fiscal y la política. Yo diría que Chile como que, si uno lo pusiera en un rango de 1 a 10, en lo administrativo sería como un cinco, en lo político sería como un cinco y en lo fiscal sería como un tres ... estamos ahí como en la mitad, como que somos medios centralizados” (G3. Hombre).

### 5.2.1. La descentralización política: Los “ires” y “venires” en el sistema municipal

Un elemento relevante para esta valoración es el cuestionamiento a un elemento fundamental de la descentralización, la escasa de autonomía para desarrollar su trabajo. “hay...una diferencia demasiado importante entre lo que plantea incluso la Constitución, que lo dice con una palabra muy bonita como la Municipalidad, que son autónomos, que con la participación ciudadana, que los consejos están, pero la realidad es otra cosa”. (G3. Hombre). Esta impresión es compartida por el mundo sindical de la salud y la educación. En este último caso, la principal crítica es “que se descentralizó la burocracia, [pero] no se descentralizó hacia mayor autonomía y mayor poder a las comunidades mismas” (S7. Hombre).

Sumado a ello, esta falta de autonomía afectaría la cuestionada eficiencia de la gestión municipal puesto que “no tienen capacidad de gobierno”, tienen que pedir permiso al nivel central o exponerse a ser multados por no hacerlo.

La Municipalidad es un órgano descentralizado, no autónomo. En absoluto. No son autónomos, en definitiva, son administraciones locales. No tienen capacidad de gobierno para plantar, arreglar una vereda, no tiene facultad. La Municipalidad tiene que pedir permiso para sacar un semáforo tiene que pedir permiso. Mil cosas, 300 cosas. Para tener ... un reductor de velocidad tiene que pedir permiso. Claro, evidente que el alcalde lo puede hacer y le pueden sacar una multa, pero si no, tiene que pedir permiso a organismo central de aquí de Santiago. (G1. Hombre)

Uno de los problemas para continuar avanzando en la descentralización es la escasa confianza respecto a la probidad de la gestión en otros niveles de gobierno: “siempre piensan que no lo van a hacer bien por el tema de la corrupción, etcétera, etcétera, etcétera” (GUB1. Hombre), “siempre existen estos comentarios de que los municipios usan la plata para otras cosas o mal usan los recursos”(S4. Mujer)

hay una coordinación muy importante de los alcaldes y llegan los otros poderes políticos, digamos, y piensan que los están amenazando en vez de que sean como compañeros para hacer un mejor país. Entonces, como que la división que existe, no solamente la desconfianza, existe...con las instituciones políticas, no solamente a ese nivel de ciudadanía, sino que también la desconfianza...interinstitucional (G3. Hombre)

el sistema educativo municipal es un sistema muy propio para poder apropiarse de cosas que no se deben apropiar (S3. Hombre).

## CAPÍTULO 5. EL SISTEMA MUNICIPAL COMO ESPACIO DE TRABAJO

Si el alcalde es una persona deshonesto obviamente los recursos que llegan para educación, que llegan para los sueldos, los ocupa en otra cosa y termina dejando al personal bastante desprotegido. Lamentablemente, a pesar de que se les denuncia, ellos están muy protegidos. Cuesta mucho lograr acuerdo con ellos para que se pongan al día en lo que es pago de cotizaciones. Y la verdad es que las demandas no siempre llegan a buen término. (S5. Mujer)

Para quienes son más críticos, el discurso de malversación de fondos solo justifica el centralismo, porque no quieren ceder poder, el control. Si bien asumen que ocurre, lo comparan con otros niveles de gobierno, y minimizan su incidencia: “no hay casos de corrupción gigantescos en las municipalidades, o no más que en otras que en otros sectores” (G2. Hombre). Además, al menos en la salud municipal, “hay un montón de mecanismos de control, o índices de actividad de la atención primaria, que van regulando el financiamiento vía programa en vez del per cápita” (S4. Mujer).

La disputa de poder con otros niveles de gobierno se vincula a un mejor posicionamiento de las municipalidades que trajo el estallido social y luego la pandemia del COVID. “La visibilidad política de la municipalidad, es absoluta y radicalmente distinta a toda su historia” (G2. Hombre). Los servicios municipales y, en particular, la figura del alcalde o alcaldesa participaron activamente del primer proceso constitucional (2019 a 2022) de Chile, y luego recayó en ellos gran parte del plan de emergencia territorial del gobierno, como fue la entrega de alimentos, recursos educativos, revisión médica a domicilio, entre otros.

Hoy día el ministro de Salud tiene una reunión semanal con los alcaldes por la pandemia. ¿Por qué? Porque se dieron cuenta que en los territorios es donde se maneja el tema de la trazabilidad. ¿El testeo se hacía ahí? Por lo tanto, la salud primaria tenía un papel sustantivo. Ya, pero eso se dieron cuenta cuando empezó la pandemia. Y para el tema del estallido social, quienes ...estuvieron en la primera línea para cubrir necesidades básicas del aparato productivo local... ayudas sociales... bueno ser un poco el coordinador y el que abría los diálogos y la participación ciudadana para para resolver o discutir los temas que estaban planteados la sociedad chilena fueron las municipalidades. No en vano la Asociación de Municipalidades llama a un plebiscito antes que lo que lo que lo hiciera el aparato público. Y convocamos... 2.500.000 personas votaron en cinco semanas... sin registro, sin ayuda de nadie...eso le dio a las municipalidades un papel que nunca... ha tenido... de hecho hubo un tiempo que ya era exagerado. Todos los programas, los matinales, están llenos de alcaldes... en fin, pero esas cosas... no son casuales. O sea, que el que fuera alcalde todos los días en la televisión no era casual en ese momento, ni menos. La pandemia, el que nosotros en la mesa, en la mesa del COVID, en la Mesa Nacional del COVID, que son 14 o 16 personas, está el representante de la Asociación de Municipalidades en las coordinaciones con el Ministerio de Educación, con el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Trabajo, con la Mesa Nacional del Agua, en todo, en todas esas mesas estamos nosotros participando. (G2. Hombre)

De acuerdo con lo dicho, el discurso descentralizador es muy superior a los hechos. Existe resistencia a descentralizar dada la desconfianza en la probidad, pero sobre todo en la alta competitividad dentro de la carrera política, especialmente luego de este “posicionamiento histórico” en la escena pública.

te entrevistas con un diputado, un senador, nadie va a ser no descentralizador [pero] el discurso muy descentralizador hasta donde están mis poderes... no para abajo... porque no es que podrían aparecer como competidores, somos competidores. Para un diputado, un alcalde es un competidor; sobre todo hoy día está la posibilidad de que un alcalde quiera ser candidato a

## La subordinación al centralismo estatal

diputado. Lo más probable que le gane un diputado en ejercicio...hay un celo gigantesco y ese celo se nota en el discurso, se nota ... en el discurso... Hay una cosa política ahí que no, que no está resuelta... que los diputados tengan ganas de discutir y de entregarle poderes reales a los alcaldes [pues] no, porque tiene mucho poder los alcaldes. Y ahora vienen los gobernadores regionales. (G2. Hombre)

Para el mundo sindical, el centralismo es una forma de mantener el poder y el control del desarrollo en el país, no sólo desde el gobierno central sino también desde la capital en detrimento de las demandas de mayor autonomía de las otras regiones.

Impacta absolutamente una gran diferencia entre los municipios de la capital y los del resto del país, o sea Santiago es Chile y eso es indiscutible. Porque si bien los alcaldes, los intendentes, los gobernadores regionales. Piden una descentralización, se descentralización es sin recursos, entonces no te sirve de nada. Porque los recursos están todos acá y se reparten como se les para el dedo y la hora que se les para el dedo al resto del país... los municipios más grandes les dan a los gobiernos más chicos, el gobierno central los reparte...esté el gobierno que esté. Es una manera de mantener el poder, el control del desarrollo del país. (S2. Mujer)

Una de las “idas y venidas” del centralismo en el Estado, tiene que ver con la desmunicipalización de la educación primaria y secundaria. No existe una posición única sobre este proceso. Por el lado de los gremios e incluso gubernamentales – con experiencia municipal –, el problema no radica en la municipalidad, sino en los recursos disponibles. Sin embargo, para los actores sindicales del mundo de la educación ha sido una buena decisión. Los primeros reclaman la ausencia de la SUBDERE en la discusión previa a que se aprobara la desmunicipalización, recordemos que es la entidad del Ejecutivo que más conoce a los municipios, y junto con ello, que no se aprobara una descentralización asimétrica, es decir, “si la Municipalidad “A” u otra municipalidad lo hace bien, ¿por qué tú le vas a quitar parte de esa función?” (GUB1. Hombre).

El gremio docente señala que, si bien coincide con el alto centralismo en el país, este no sería la principal razón de la crisis en la educación pública, sino la

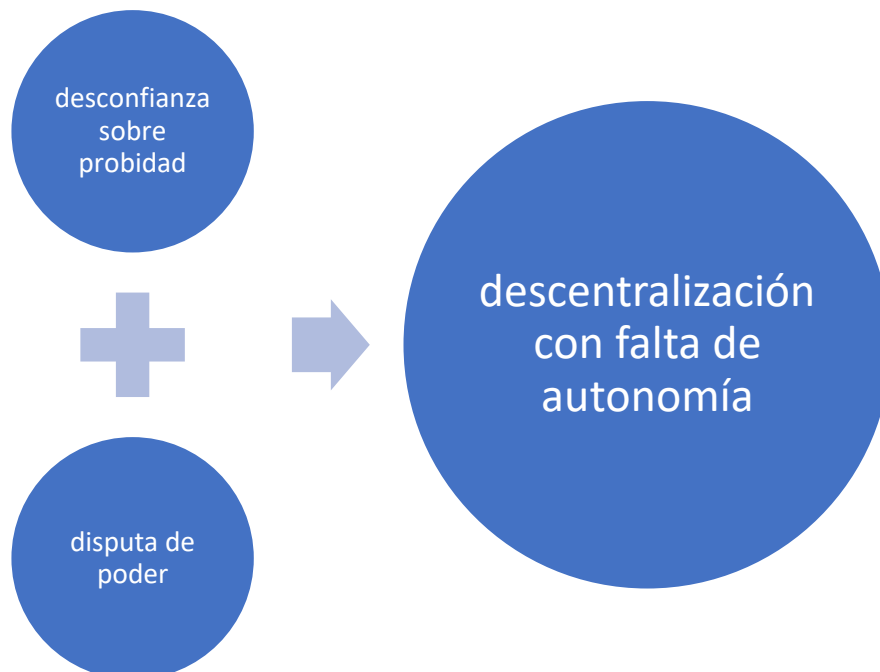
falta de una política pública nacional. Hay mucha atomización del sistema, mucha fragmentación. La descentralización, que fue el gran argumento para generar la municipalización que, entre paréntesis fue hecha durante la dictadura militar, por lo tanto, con poca posibilidad de resistirlo o de discutir esa decisión de traspasar a los municipios, la administración de la educación. Ha resultado en un fracaso. (S7. Hombre)

Cabe señalar que, si bien se ha planteado el mismo proceso para la salud municipal, la CONFUSAM que es el actor sindical más fuerte del sector, lo descarta y lo ve como un retroceso “una medida que no va a servir a la salud municipal”. Lo que se demanda de los niveles superiores de gobierno es la colaboración técnica, pero no perder cierta autonomía que se tiene, “necesitamos una presencia de los servicios de salud que son los brazos que tiene el ministerio...el 90% de los establecimientos de salud municipal están en manos del municipio y nosotros creemos que ahí es donde debe el servicio de salud del territorio hacerse cargo de una presión técnica mucho más creciente” (S4. Mujer). En ese sentido, “defendemos fuertemente que esté arraigada en los gobiernos locales, esté desde la política municipal porque nuestro quehacer tiene que ver con la salud-enfermedad, con su relación con el intersector, porque evidentemente la actividad deportiva y culturales e incluso la higiene ambiental del municipio tiene absolutamente todo que

ver con la actividad sanitaria que se hace desde la salud de la atención primaria y eso nos hace definirnos como...un sindicato absolutamente municipalista y hemos defendido la permanencia en la municipalidad en un proyecto de empoderamiento de los gobiernos locales” (S4. Mujer). Llama la atención que es el único actor sindical que se ha definido como tal, “municipalista” y que por tanto su decisión de mantenerse como un servicio municipal se asocia al empoderamiento local.

Los actores sindicales cuestionan no solo el presidencialismo exacerbado, si no el “exceso de alcaldización”, que centraliza en la figura edilicia todo el poder ejecutivo, “debilitando al Concejo Municipal” (S4. Mujer). Y quienes ejercen tareas directivas, en realidad, “operan de acuerdo con el alcalde”.

Yo creo que, así como Chile vive un sistema presidencialista, el sistema está alcaldiciado, los alcaldes me odian cuando digo esto, pero es verdad, está centrado en el alcalde. En España es distinto... la lista de concejales que gana junto con el alcalde entra en funciones ejecutivas. Hay concejal de... playa y concejal de fiesta, de desarrollo urbano, ejecutan, trabajan y eso te permite que tú tienes un cuerpo ejecutivo que es más amplio, [en cambio en Chile] el cuerpo Ejecutivo en un municipio es el alcalde o alcaldesa, nadie más. Nadie más que ejecuta porque sus directores operan de acuerdo con el alcalde, entonces yo creo que nosotros tenemos una situación de presidencialismo exacerbado, también en los municipios, tenemos el mismo modelo que está expresado acá abajo. Y creo que ese es un tema que hay que cambiar también. O sea, uno no puede generar el desarrollo territorial si esto está concentrado en una persona. Tiene que haber un equipo ejecutivo más amplio. (G1. Hombre)



### 5.2.2. La descentralización administrativa y la brecha de implementación

Dentro del proceso de descentralización administrativa, es decir, del traspaso de tareas privativas o compartidas a los municipios, dos son las situaciones más problemáticas que se relacionan con



el empleo municipal: por un lado, el diseño central de las políticas públicas ejecutadas a nivel municipal y la continua asunción de atribuciones sin financiamiento adecuado y/o sostenido.

Uno de los efectos del alto centralismo estatal es la invisibilización de la heterogeneidad territorial en las políticas diseñadas en la administración central del Estado (ACE) que deben ejecutar los ayuntamientos en Chile. Este problema se puede producir porque “lo hiciste en un gabinete”, “desde un escritorio”, “pensando centralizadamente”, “no hiciste terreno” o “porque no explicaste bien el proyecto”, generando una brecha en la implementación de estas políticas nacionales lo que, a su vez, reduce la pertinencia y efectividad de este instrumento público. Ejemplo de ellos son las políticas de uso de suelos, donde la productividad de “una hectárea” que puede financiar un programa público, no es la misma en el norte, en el centro o en sur del país. Esto puede encontrar sus orígenes en que “el sistema político [unitario y presidencialista] en su totalidad generalmente hace pocas políticas pensando en los municipios...no se piensan en la heterogeneidad de los municipios. Se piensa que todos los municipios tienen que tener las mismas competencias, siendo que tienen unos equipos humanos que son muy distintos entre unos y otros” (G3. Hombre).

Un ejemplo de rechazo gremial a una ley nacional para implementar desde los municipios ha sido la ley de violencia intrafamiliar. “Qué mejor que fuera una atribución que se le entregara a los funcionarios municipales para la fiscalización”. El problema es que la cantidad de personal que se designaba por provincia era el mismo para todo el territorio, por ejemplo, en Tierra de Fuego donde la densidad era de 0,37 hab/km<sup>2</sup><sup>142</sup>, muy baja, solo se pensaba tener dos inspectores municipales, “dos para toda Tierra del Fuego, que ahí...hay cuatro municipalidades. Entonces tú dices, claro, la política pública espectacular ¿no es cierto?, pero imposible, imposible, imposible... no es que nosotros estemos en contra ni mucho menos de la política pública, sino que el tema cómo implementa la política pública con recursos”.

En el sector de la salud primaria, la relación entre los Servicios de Salud y la APS respecto de comprender las especificidades territoriales no siempre es fácil de desarrollar. “Las Divisiones de Atención Primaria o Subdirecciones de Atención Primaria de cada Servicio de Salud...tienen este enfoque de bajada vertical...creen que los equipos de salud municipal tienen que, como menos, acatar lo que se les indica. Y no hay esta mirada más integral, más participativa, más de reconocimiento del gobierno local” (S4. Mujer). Las personas empleadas en la APS se encuentran con funcionarios y funcionarias de estas unidades que realizan control que “no entiende que esos equipos locales tienen, incluso la necesidad de recoger ciertas particularidades en la implementación de sus actividades” (S4. Mujer). Esta situación incide en “la efectividad de la política pública [porque] efectivamente hay recursos, hay normativa, hay estándares que son generales, pero esas aplicaciones tienen que recogerlas las características propias del territorio para incluso maximizar sus resultados” (S4. Mujer).

La relación antes centralizados o descentralizados diferentes a las municipalidades siempre es vertical. Por ejemplo, en el sector salud las relaciones pueden variar según la región: Un servicio de salud que sea tutor, no solo fiscalizador.

---

<sup>142</sup> En términos comparativos, en la provincia de Santiago, parte de la región metropolitana, es de 2586,1 hab/km<sup>2</sup> y está integrada por 32 comunas.

hace falta un servicio de salud que sea más tutor y que sea más presente y al igual como se da está heterogeneidad en los municipios, también hay servicios de salud en Chile bajo un mismo gobierno que tienen equipos de atención primaria mucho más presentes en la municipalidad y en otros donde francamente los servicios casi no respaldan, ni supervisan, ni apoyan, a lo más controlan, y controlan mal, las municipalidades no sienten apoyo, entonces, también se dan distintas formas dependiendo de muchas veces factores personales, de las personas que están en los servicios de salud. (S4. Mujer)

Por otro lado, hallamos la continua asignación de tareas por parte del nivel central, incluyendo aquellas que derivan de la presión ciudadana. “El estado central usa a los municipios en particular para esconder la basura debajo de la alfombra” (G1. Hombre). Distintos actores ejemplifican esta situación con la Ley de tenencia responsable de mascotas<sup>143</sup>, promulgada por la presión social, donde el Estado central definió que fueran los municipios quienes se hicieran cargo de la implementación de esta ley, con un financiamiento central durante un año, pero luego las municipalidades debieron continuar sosteniendo esos programas con sus propios recursos.

La ley de tenencia responsable de animales es muy distinta en una municipalidad urbana y población clase media alta que en la comuna rural y población en situación de pobreza. Y no sé, en esta última no tienen capacidad para tener un canil municipal ni para tener una veterinaria que sea permanente, sino que se tienen que andar gestionando de cómo se van turnando con otras municipalidades. Ver que quizás pueda asumir alguna parte de la responsabilidad. En cambio, en comunas que son más con más dinero o que tienen una presión más importante de los mismos habitantes, están obligados a poder hacer esas políticas para que se gestionen. (G3. Hombre)

Así, los municipios han pasado “de ser ‘aquel ente que hacía ocho o cinco cosas como mucho en los 80’, a hacer hoy día cien cosas, o sea, me refiero a cien tareas y atribuciones, y ese es el otro problema que te entregan tarea y atribuciones sin el financiamiento” (G1. Hombre).

Y el sistema de financiamiento municipal que es estructuralmente desequilibrado.

Vas generando mucho más desfase... en la región metropolitana tú tienes una inversión promedio y municipal por habitante que va de un \$1.150.000<sup>144</sup> en Vitacura y Las Condes a \$170.000 pesos en la zona sur de Santiago. ¿Por qué? Porque tienen que ir asumiendo muchas más cosas. ¿Un ejemplo? La canasta de salud, el per cápita estaba en \$7.200 pesos, el gobierno le puso ciento cincuenta lucas más, está en \$7.350. Nosotros, antes de la pandemia habíamos calculado que la canasta vale \$9.200. Esa brecha, ese salto lo ponen los municipios, son doscientos mil millones de pesos anuales y una vez más los municipios que tienen lucas pueden poner ese saldo y los que no tienen, no pueden nomas. Calculamos que con pandemia eso debe haber crecido por lo menos unos diez mil, diez mil quinientos pesos. A pesar de que el municipio puso ochenta millones, entonces todos estos ejemplos se van traduciendo toda esta tensión que existe entre el estado central. Sobre todos los municipios, más que los gobiernos regionales, por lo que te digo porque tú le entregas tareas, ‘deshagamos de esta presión del todo’, y digámosles a los municipios y como nosotros tenemos el discurso de la descentralización. No hace la trampa. Entonces: ‘a ver cómo no

---

<sup>143</sup> Llevada a cabo como programas en los municipios hace poco tiempo desde cuando se hicieron las entrevistas.

<sup>144</sup> Para calcular un estimado en euros, dividir cualquier suma en pesos chilenos por mil. Así, un millón de pesos chilenos son alrededor de mil euros.

## La subordinación al centralismo estatal

quieren hacer esto si ustedes vienen veinte años hablando de la descentralización', claro, pero..." (G1. Hombre)

Una crítica desde el municipalismo<sup>145</sup> es la existencia de una descentralización asimétrica. Aunque la ley plantea que debe ser para todos igual, en la realidad no es así. Hay municipios que no tienen los suficientes ingresos propios, no basta el Fondo Común Municipal (FCM) y la recaudación de impuestos y patentes, para gestionar tantas atribuciones.

Pues si no tiene más permiso de circulación, ¿de dónde va a sacar más permiso de circulación Ollagüe? Salvo que le pase el tema de las mineras o la Municipalidad de Primavera o Lago Verde, que son 450 habitantes. (GUB1, Hombre)

Y ante esta situación, es el Estado quien debe hacerse cargo, quien debe colocar los fondos necesarios para cumplir con prestaciones de servicios que son obligatorios.

El gobierno hace todo mirando hacia el lado oriente del a capital.

si tú dices que Vitacura es un mundo aparte, no, no es un mundo aparte, la ley es una sola. Entonces a que voy, a que el gobierno todo lo hace mirando para el lado oriente. Pero cuando mira para acá no se fija que la realidad del mundo municipal es otra... justamente ayer se discutió en el Congreso una ley sobre la digitalización, cero papeles en la administración pública. Nosotros en Vitacura somos la única municipalidad en Chile que tiene toda la dirección de obra digitalizada, tu aquí vienes a tramitar un permiso de edificación para un edificio de 20 pisos, 20 cajas de plano, todo por un computador. Tu no traes ni un papel, todo con el computador. El último día cuando ya tienes que venir a buscar el permiso, ahí traes los planos. Pero no como en otras municipalidades donde tienes que llegar con un camión con los planos. Pero ¿eso quien más lo puede hacer? Entonces, cuando tú tienes un gobierno tan nefasto, y no digo que esté, sino todos los que han pasado, haciendo políticas públicas para un país mirando solo a la zona oriente, con plata se están comprando huevos... Pero no es la realidad del país. No es la realidad del país, entonces el desafío, yo creo más grande que uniformemos primero, porque si todos tuviéramos las mismas armas..., podríamos trabajar de igual manera porque la ley es una sola (S2. Mujer)

## La ruralidad y los servicios municipales

En el sector educación, la crítica es hacia el desinterés del mundo municipal en la educación y por la escasa fiscalización de la ACE y su aplicación de la política de castigo.

no hay motivación por parte de los municipios que están a cargo de la educación, pensando en que ellos pueden tener una posibilidad de salir de este círculo de la pobreza que normalmente es la que rodea a los sectores rurales. ¿Y por qué lo quería decir? Es que además no hay fiscalización al respecto.

La segunda crítica refiere a que "la Superintendencia, que es la que está encargada de fiscalizar la aplicación de las políticas de los establecimientos llega una vez, con suerte, al año a una zona rural. Y cuando llega lo que hace es multar a los establecimientos educacionales por el incumplimiento de alguna medida o política" (S3. Hombre). De esta manera, los actores sindicales perciben que la fiscalización es más dañina que la ausencia de esta porque merma directamente los recursos monetarios de las escuelas y colegios que reciben una baja subvención, "ahogándolos" (S3. Hombre). Esta práctica es la que se enciente como la política de castigar de la

---

<sup>145</sup> Movimiento no formalizado que articula a diferentes tipos de actores, pero que se definen como municipalistas.

ACE<sup>146</sup>, siendo contraria a lo que debiera ser su propósito, es decir, empoderar a los establecimientos educacionales en los espacios rurales.

### La pobreza y los servicios municipales

El sistema municipal convive con la pobreza como una cuestión estructural. “Lo que hoy día pasa con los municipios es que se administra una pobreza tremenda, que carece de muchos recursos” (S4. Mujer).

Desde los actores municipalistas que han estado en diversos cargos, tanto en la ACE como en los municipios, la pobreza y la desigualdad no serían tanta responsabilidad de los municipios como sí de las políticas de Estado. La pobreza ya no sería sinónimo de ruralidad, “La pobreza que era rural, pasó a ser urbana” (GUB1. Hombre<sup>147</sup>). Un ejemplo de política de Estado que aumentaría la desigualdad entre las comunas y por tanto afectaría la gestión de los municipios es la expulsión de “poblaciones completas” que vivían en los territorios que hoy son parte de las tres comunas más ricas del país hacia otros espacios que hoy constituyen las comunas con mayores índices de pobreza dentro de la región metropolitana. Esto ha generado una desigualdad originaria en los territorios que la ACE no ha logrado resolver.

De acuerdo con ello, la respuesta a la pregunta por la reproducción de la pobreza “¿es por el por el municipio o es por una política de Estado?” (GUB1. Hombre). La explicación parece ser más compleja. La redistribución de recursos que se hace mediante el FCM, así como la recaudación de impuestos no sería suficiente para erradicar dicha desigualdad originaria. Respecto al FCM, “hay que revisar[lo] porque si no esto se va a seguir manteniendo. Aun cuando se cree un fondo solidario [diferente al FCM]...tiene que revisarse...la desigualdad” (GUB1. Hombre), porque puede contribuir a disminuirla. Y en cuanto a la recaudación, “una parte...de lo que son las patentes y de los permisos de circulación va a los municipios más pobres, pero no es lo suficiente” (GUB1. Hombre).

las comunas más vulnerables están en situaciones bastante más precarias que las comunas que tienen mejores recursos (S5. Mujer)

### El enfoque territorial en los servicios municipales

La mirada territorial de los servicios municipales es un argumento para continuar avanzando en el proceso de descentralización del país. Para ello, es importante mantener los servicios que ya están municipalizados y profundizar la participación de quienes habitan dichas comunas.

es mucho más nítido lo que se puede lograr en el territorio que lo se puede visualizar desde el barrio, de tu casa, a la policía nacional que tiene una variabilidad y un territorio más grande y, por cierto,... que desconoce que tienen que haber ciertas miradas locales que se ajusten a las reales necesidades por las cuestiones geográficas, por las cuestiones culturales que tienen los propios

---

<sup>146</sup> Según el actor entrevistado, “hoy día hay cerca de 400 establecimientos que están en la lista para que se cierren porque no cumplen con la con requerimientos que están establecidos como requisito desde la Superintendencia” (S3. Hombre)

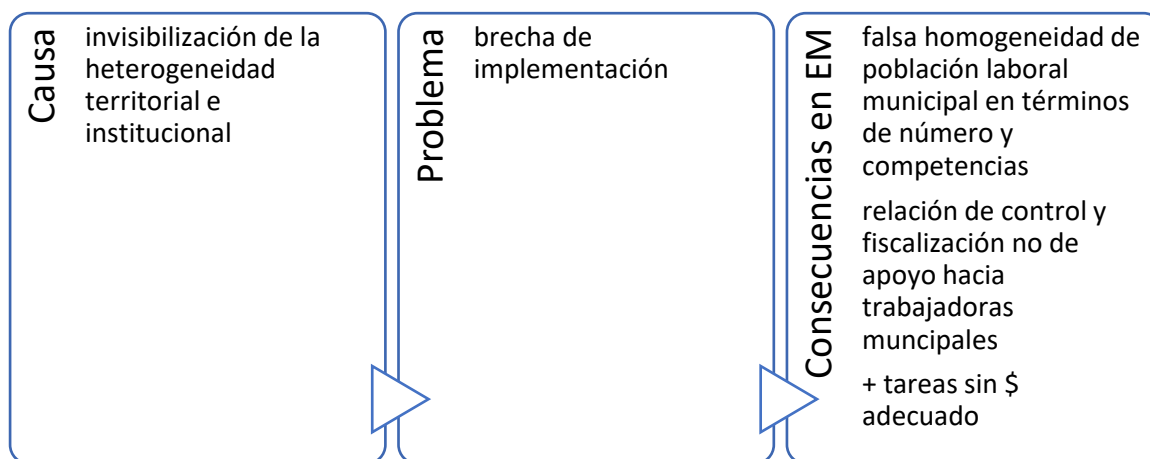
<sup>147</sup> Cabe señalar, que esta visión deja de lado las particularidades de la pobreza en lo rural, probablemente porque su experiencia está centrada en la capital chilena.

## La subordinación al centralismo estatal

territorios, y que también sean capaces de entender que habiendo una política nacional, una comisión técnica ministerial, deber haber un aterrizaje de esa política considerando las particularidades, y eso, evidentemente, significa descentralizar, implica reconocer las propias decisiones locales que incorporan todos estos elementos que son dados en los territorios que son tan necesarios para vidas mejores, para vidas más saludables, para vidas más democráticas, más participativas. (S4. Mujer)

Esta situación no está exenta debates entre actores sindicales del sector público que son de un mismo ámbito, por ejemplo, salud, pero que representan a personas empleadas en diferentes niveles de gobierno.

nos declaramos municipalistas y eso nos genera muchas resistencias en algunas miradas, digamos, ortodoxas de algunos sindicatos del mundo central, yo creo que, con el mismo objetivo nuestro, pero equivocado de volver los consultorios a la dependencia del ministerio, centralizándose de nuevo como en una forma de ver ellos de defender la salud pública. Entonces ahí ha habido un choque importante de discusión con los compañeros y compañeras, la FENATS, la FEM, alguna gente del colegio médico...hay gente que tiene mirada progresista, pero se pierde porque no puede ver la relevancia de la descentralización como una herramienta de política pública, pero también como una herramienta de fortalecimiento de la democracia y de la participación social más genuina, o sea, ¿qué más potente que las comunidades organizadas levantando gobiernos y proyectos locales de convivencia común? (S4. Mujer)



### 5.2.3. La descentralización fiscal: heterogeneidad institucional y el sistema de financiamiento

La invisibilización de la heterogeneidad territorial e institucional explica también el financiamiento desajustado. Para dar cuenta de esta afirmación, revisamos cada componente que forma parte de

los ingresos municipales. Conviene recordar que los ingresos propios permanentes (IPP) que perciben las municipalidades vienen del FCM y la recaudación de impuestos y patentes. Sumado a estos, se encuentran las transferencias desde otros organismos para la implementación de políticas nacionales (a través de planes y programas) en los territorios, usualmente derivadas de leyes aprobadas por el Parlamento. Y, finalmente, los recursos municipales pueden aumentar con adjudicación de fondos concursables, dependiendo del manejo político del alcalde o alcaldesa y las capacidades técnicas de las personas empleadas en los servicios públicos.

“Cuando hablamos del tema financiero, lo primero es que hay que hablar del tema del Fondo Común Municipal (GUB1. Hombre). Este fondo no viene del gobierno central, en realidad es la redistribución de ingresos municipales recaudados en forma centralizada. La ACE pone solo un 3,6%, y el resto “se recaudan en general por las municipalidades a través de los distintos tributos, tributos que, eso sí, los municipales no los proponen, sino que están hechos. Son leyes nacionales” (G3. Hombre).

Solamente el Fondo Común Municipal y el impuesto territorial son el 57%, casi el 58%. El 12% aproximadamente... el tema de patente. ¿Y sabes tú cuál es el aporte que hace el Estado? El 3,6% máximo, está en 3,4%, son 52 mil millones, ... dividido con 1.541.000, le da el porcentaje. Te das cuenta de que el aporte del Estado es nada, todo es recaudación municipal, el resto recaudación. (GUB1. Hombre)

Quienes se han focalizado en analizar el FCM proponen cambios específicos. Entre ellos está la revisión de los parámetros, la forma de distribución y quienes son los aportantes, determinando la relación entre ingresos y gastos. Sobre las figuras aportantes, el aumento del aporte del nivel central al FCM es una demanda de décadas. Hace “100 años que estamos pidiendo eso y ahí estamos. Entonces, ya, se logran. Claro que nos dan 3 mil millones” (G2. Hombre), pero sigue siendo insuficiente desde la percepción de los actores gremiales.

Cabe señalar que un poder relevante en términos de financiamiento, dado el papel preponderante del Fondo Común Municipal para los ayuntamientos con menores presupuestos, es la posibilidad de actuar con la política del “garrote”:

Yo creo que aquí es necesario el garrote ... La SUBDERE ha tenido que operar así a veces. Con algunos municipios que están demasiado atrasados en algunas cosas que son súper relevantes, como, por ejemplo. Cobran las patentes en abril, las patentes de los autos y no mandan la plata y empiezan a pedirte que tú, del fondo municipal, les mandes las lucas. Entonces, la SUBDERE tiene que decir “mándame lo que corresponde a tu 65% que tienen que aportar al fondo y te voy a mandar el fondo” y creo que eso podría funcionar en muchas cosas. Yo creo que somos un país que funciona así, lamentablemente. Por ejemplo, en otro ámbito, nada que ver, ¿Por qué no han funcionado los presupuestos participativos? porque los alcaldes dicen “no, es que como voy a hacer presupuesto participativo si no tengo plata” ... Sí un municipio arma el presupuesto participativo que tenga una bonificación de aporte del Estado central. Yo creo que funcionamos así, somos un país que la dictadura nos dejó, así como medio jodido, si no te pegan no haces las cosas (G1. Hombre)

Un segundo componente del presupuesto municipal es la recaudación por impuestos y patentes, también existen diferencias en municipalidades dada la heterogeneidad de sus recursos naturales como de la población comunal. La recaudación como parte de sus ingresos propios y permanentes que realizan las comunas ricas que son justamente las que están en la capital – lo que no es casual – marca diferencias importantes en la riqueza que maneja cada ayuntamiento. Un ejemplo en la

heterogeneidad de recursos que favorece la desigualdad originaria es que existen empresas que, aunque tienen sus unidades operativas en diversas regiones (y comunas) del país, su tributo se paga en las comunas donde tienen su casa matriz que, precisamente, son las que tienen un mayor per cápita presupuestario. A ello se suma la diferencia rural-urbana que, “de partida, [genera] que haya menos tributos por temas de contribuciones de bienes raíces o temas de comercio impuestos” (G3. Hombre). Y como referimos antes, también están las desigualdades que se generan en una misma ciudad “propias del sistema que tenemos, como pasa en el sector oriente [que es rico] comparado con La Pintana o con Puente Alto [que tienen altos niveles de pobreza], con Calera de Tango, que es una comuna rural, pero que es de la Región Metropolitana” (G3. Hombre).

Esta modalidad colabora con la reproducción de las desigualdades por lo que [luego del FCM, lo segundo es] cambiar el sistema de recaudación...la revisión de los actuales ingresos que tienen los municipios. ¿Cuál es lo más importante? Son los permisos de circulación, ... la licencia de conducir [y] las patentes comerciales” (GUB1. Hombre).

Una de las razones para ajustar el sistema de recaudación municipal es que puede ser modificado unilateralmente por el Estado central, como ocurrió durante la pandemia. El gobierno central y el Parlamento acordaron una serie de medidas que redujeron los ingresos municipales como fueron: “que las personas no paguen o posterguen las cuotas del impuesto territorial, o bajar el tema de las patentes comerciales, ...o la prórroga de los permisos de circulación, o el pago de las licencias de conducir que se programan con un año [de anticipación]”. Para un actor gubernamental, tanto el poder legislativo como el ejecutivo en el nivel central tomaron esta decisión “sin pensar en cómo eso afecta...al financiamiento municipal”. Lo problemático es que, aunque esta es la promesa por la recuperación, los municipios permanecen en la incertidumbre de “¿cuándo se recupera? ¿cómo se va a recuperar?”. En general, respecto de esta modalidad el gobierno central tiene el poder de alterarla ignorando las implicancias en el sistema de financiamiento municipal.

La última modalidad relevante que mencionamos refiere a las transferencias monetarias para implementar políticas. De acuerdo con los testimonios recogidos, existen al menos tres problemas en ellas: la homogeneización, la temporalidad y la competitividad de los recursos. Las “que salen desde el Congreso vienen sin financiamiento para las municipalidades o con un financiamiento que no es adecuado a la realidad” (G3. Hombre). Nuevamente, es citada la Ley de la tenencia responsable de mascotas, “a nivel central se estableció el monto que podían postular. Pero el problema en algunos municipios es grave y en otros casos no es tanto...[falta] traspasar funciones y atribuciones, pero también los recursos de acuerdo a las realidades territoriales” (GUB1. Hombre). En dicha ley se desconoció la heterogeneidad territorial dado que “se gastó seis o no sé cuántas veces más de lo que se pensó...en la ley del financiamiento en el primer año. Existe...una falta de claridad respecto a lo que pasa en los territorios, en las políticas que se hacen a nivel nacional” (G3. Hombre). En ese sentido, la ley de tenencia de mascotas es un ejemplo de una serie de leyes y su conversión a políticas del Ejecutivo que refieren a la temporalidad del financiamiento. Si bien “a través de programas sí, sí llegan más recursos del Estado, pero [el problema es] que no son permanentes” (G3. Hombre), lo que dificulta tareas de planificación técnica y presupuestaria en los ayuntamientos. Y, finalmente, la competitividad se ve reflejada en

la concursabilidad de los fondos porque hace competir a los municipios. Un actor lo explica así: “tú concursas para ver si te ganas fondos y eso significa que no hay fondos universales, no hay para todos”.

Otro tema relevante es la heterogeneidad institucional. Las municipalidades ofrecen una canasta básica de servicios, pero usualmente está se va amplificando a medida que crecen los recursos. Uno de los entrevistados plantea que para mirar en perspectiva lo que implica la mejora en las condiciones laborales y remuneracionales que plantea la nueva ley de plantas municipales, es necesario valorar la cantidad de prestaciones de servicios públicos que se entregan con relación al presupuesto comunal. Lo señala poniendo el ejemplo de dos comunas de la capital:

nuevamente volvemos al tema de las prestaciones de servicio. ¿Por qué? Porque [la comuna de] pobre tiene 225 servicios, la rica tendrá 300, 400. Los ingresos que tiene la municipalidad rica son \$250.000 [por habitante] y la pobre tiene \$15.000. El Gobierno Regional Metropolitano tiene un presupuesto de \$150.000 [per cápita], la municipalidad más relevante de la capital tiene un presupuesto de \$180.000. (GUB1. Hombre)

Así, la transferencia de recursos mediante la implementación de programas a nivel municipal tiene una lógica perversa para las finanzas municipales.

El nivel central... le pasa planes o programas... a los municipios, pero no le pasa los recursos. Casos concretos: en todos los municipios existe una oficina que se llama [Oficina] de la Mujer o Del Adulto Mayor, entonces para cumplir una política nacional le piden al municipio que lo haga y si no lo hace con las condiciones que ellos dicen, no le pasan los recursos. Entonces el alcalde dice ‘bueno, si no me pasan los recursos, ¿qué voy a hacer? O lo hago o no lo hago, prefiero hacerlo. ¿Por qué? Porque es una necesidad de mi territorio’. (GUB1. Hombre)

Uno de los actores clave relata que cuando ven que un programa no viene con el financiamiento adecuado y quieren negarse a ejecutarlo, desde la ACE cuestionan su actuar, preguntando irónicamente:

a ver ¿cómo no quieren hacer esto si ustedes vienen veinte años hablando de la centralización?”, claro, pero me manda hacer 1,2,3,4,5 tareas y no me dan los recursos, entonces finalmente me hace una trampa y termino desfinanciado. Termina mi municipio con cuatro mil millones de déficit anuales, que es la situación de muchos municipios del país y eso yo creo que es el gran problema del que la situación. Yo creo que el tema del financiamiento es uno de los temas fundamentales. (G1. Hombre)

El condicionamiento no vendría solo por la posibilidad de avanzar en la descentralización de los recursos, sino también por la orientación política de la administración local.

Acá tu sientes la pata encima, tú hablas con un funcionario cualquiera del Estado central y te sentí que te tiene así [hace gesto que muestra sumisión]. Porque saben que estas subordinado y porque si te portas mal, no te pasan las lucas nomas, porque es discrecional. Porque no está resuelto en términos formales. O sea, es lo que yo te digo, o sea, el FNDR, concursable. Un alcalde no puede decir nada contra el intendente. Porque el intendente te va a llamar al tipo que administra el FNDR y le dirá “oye este gil dijo que no puedo andar poniendo pacos en la plaza Italia, le vamos a cortar este presupuesto” No digo que lo hagan hoy día, pero puede pasar. (G1. Hombre)

En el ámbito de la educación...La fiscalización del sector educación es diversa y confusa.



[La fiscalización] va a depender del origen del beneficio... Por ejemplo, la mayoría de los beneficios pasan por [Ministerio de] Educación y se negocian [ahí]. Pero hay beneficios que son directamente desde Hacienda, donde Educación no tiene idea... ni siquiera el cómo se da... entonces es bien así 'al lote'<sup>148</sup>... De hecho, este este último bono que te hablaba, ni siquiera en el Ministerio de Educación sabía cómo se tenía que dar... no sabían cuáles eran los requisitos o la forma de calcular ese bono. Hay un desorden ahí, medio extraño (S3. Hombre)

En la salud, la gestión de APS es compleja financiera y administrativamente. De hecho, según una entrevistada, eso explica que haya una región completa donde la atención primaria de salud no es manejada por las municipalidades, sino por los servicios de salud ministeriales. En esa línea, la relación con la ACE debe ser de presión técnica y apoyo financiero, pero no verticalismo.

29 servicios, nosotros tenemos 28 porque la única región del país que no hay salud municipal en la región de Aysén, ese servicio de salud no tiene salud municipal, sino que todos los establecimientos de salud primaria los gestiona el servicio directamente, eso porque ningún municipio quiso hacerse cargo de la salud, ... porque lo que puede hacer una municipalidad de capital regional con un volumen de funcional, y por tanto debe haber administración de mayores recursos para gestionar un servicio que evidentemente es más favorable que lo que puede hacer una municipalidad chiquita que no tiene ni siquiera profesionales que a veces quieren irse a laborar ahí.

El planteamiento sobre modificar el sistema de financiamiento, especialmente el FCM, ha encontrado resistencias en el nivel central del Ejecutivo como en el Parlamento. Dentro de primero, tanto la SUBDERE como la DIPRES, que son actores relevantes para el tema de las finanzas municipales, se han mostrado renuentes a modificar el FCM o crear un nuevo fondo solidario. Para un actor gubernamental lo más complejo ha sido ver que hay diferentes corrientes del municipalismo dentro de la SUBDERE. Por un lado, "hay una corriente de la comodidad, de no innovar, de quedarse en lo que está. ¿Para qué? Si ya lo tenemos, entonces para qué lo vamos a complicar con un nuevo fondo, o sea, con modificar el fondo, creemos otro que sea distinto, que sea más solidario" (GUB1. Hombre). En general, es "ahorrarse" un problema político. Quienes, por el contrario, insisten en la necesidad de revisar el sistema de financiamiento, se han vinculado estratégicamente a otros órganos para desarrollar estudios que muestren esta necesidad. Una de dichas alianzas coyunturales se estableció con la AChM y la Universidad de Chile, quienes plantearon "lo mismo que plantean la mayoría, que es modificar y hacer un fondo distinto, un fondo de tipo solidario... independiente de lo que sea, ya fondo solidario, no hagamos innovación porque el tema político, etcétera" (GUB1. Hombre). Así, este actor señala su derrota sobre esta negociación: "Nosotros no fuimos capaces... de cambiar la mentalidad internamente de la división de municipalidades, de los profesionales, para hacer una modificación del fondo. (GUB1. Hombre)

El municipalismo pone en el centro a la descentralización fiscal para progresar en este proceso en general. "Se ha avanzado en una descentralización más de tipo administrativa y no en una en una descentralización fiscal porque la fiscal es poco, por no decir nada... [Por ello] en el nivel municipal estamos hablando de avanzar en una nueva Ley de Rentas III Municipal" (GUB1. Hombre). No obstante, se plantean desafíos políticos que se espera que incida positivamente en la consideración de la heterogeneidad territorial respecto a la recaudación, repartición y uso de los recursos públicos. En ese sentido, se menciona "la elección del gobernador, [debido a la cual]

---

<sup>148</sup> Desordenada.

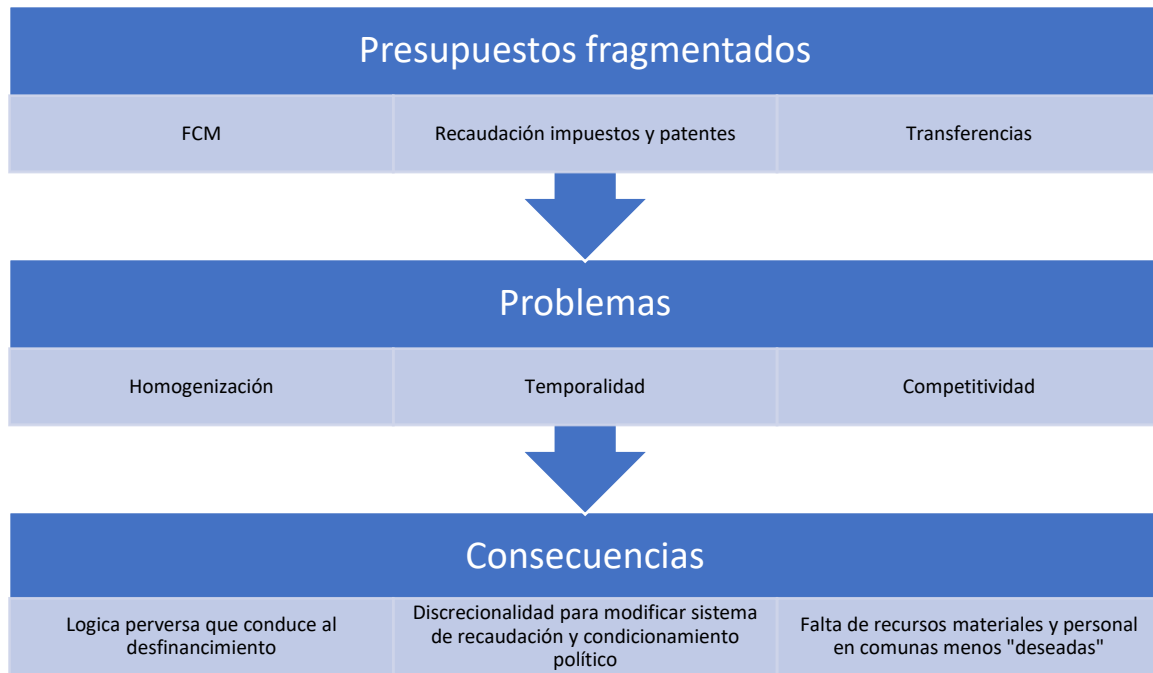
están pidiendo una Ley de Rentas Regionales”. Así, la descentralización fiscal debe ir acompañada de la de corte político y viceversa. Y para el municipalismo “la parte política no ha estado a la par, pero a grandes rasgos en el sector público”, es un problema en toda la administración del Estado. E incluso, se extiende al mundo privado, donde “cuando tú vas a pedir un crédito, el crédito dice te lo tenemos que evaluar, espérenlo unos días. Tú sabes que el crédito no te lo aprueban en tu región, te lo aprueban, qué sé yo, la casa central del banco...Y los sistemas no se manejan ni siquiera en Santiago de Chile” (GUB1. Hombre).

La elección de las gobernaciones es mirada con esperanza en el avance del proceso descentralizador. Que a las gobernaciones se les entreguen atribuciones que hoy son del gobierno central puede ayudar a reducir la brecha de implementación y el desajustado sistema de financiamiento, disminuyendo, por ejemplo, las políticas centralizadas que ignoran la heterogeneidad territorial e institucional, especialmente financiera. Estas diferencias entre comunas y municipalidades muchas veces refieren a desigualdades originarias que con el centralismo no se han logrado contrarrestar. Sin embargo, hay que moderar las expectativas porque “hasta que no se implemente la planta diría que son casi coordinaciones, poco más que figurativas, porque tampoco tienen mayor injerencia...tendrá que venir todo un progreso de real descentralización porque siento que hoy día no hay una descentralización en todos los ámbitos que ello requeriría para que se hiciera cargo, está la conciencia, se está teniendo aquello, pero falta mucho techo” (S4. Mujer).

En términos del financiamiento, algo concreto que podría realizar la gobernación regional para resolver la mirada cortoplacista del financiamiento es el establecimiento de convenios por su periodo de gobierno (cuatro años). Junto con ello, favorecería la unificación presupuestaria que ha sido sugerida por entidades como la OCDE.

por ejemplo, si tú dejas de tener esta lógica de que el municipio se gane proyectos y tú acuerdas con un municipio, ‘mira sabes que mi FNDR, fondo regional’ dice un gobernador electo, ‘yo no lo voy a concursar, yo voy a hacer un acuerdo de programación por otros cuatro años con un municipio’ [De esta manera], un municipio podría programar inversiones de manera distinta porque los fondos están muy fraccionados...eso es una primera cosa para todos los municipios que yo creo que todos los fondos regionales debieran unificarse en uno solo. (G1. Hombre)

## La subordinación al centralismo estatal



Se profundiza sobre los efectos de este sistema de financiamiento en la lógica subsidiaria del Estado (Punto xxx)

### 5.3. El modelo híbrido de empleo: la heterogeneidad y la partidización

#### 5.3.1. La ausencia o el desajuste de la formación técnica y profesional

El eje sobre el “Capital Humano Municipal” en el marco del proceso de modernización del sistema municipal se ha focalizado en “denunciar” la falta de formación apropiada de la dotación de planta en relación con los cargos que ocupan, y que en la medida que aumenta la profesionalización, mejorar la gestión municipal.

Teníamos, todavía tenemos, un chef como director en finanzas, teníamos profesores de educación física como directores de control, teníamos arquitecto, no sé, que los títulos no coincidían, que a lo mejor lo hacían la raja<sup>149</sup>, porque ya cuando vienes haciéndolo tantos años, ya casi lo haces por inercia. Pero el tema es que los títulos no se coincidían con la labor. (S2. Mujer)

Un sistema que no exige competencias apropiadas, por lo cual están en cargos directivos como director de Tránsito o Finanzas, personas que no saben hacer una planilla Excel. (GUB1. Hombre)

Entonces aquí llegan personas que han estado toda su vida, que entraron como auxiliar, sin desmerecer al auxiliar administrativo, hicieron un curso en la universidad y son técnicos, después fueron profesionales y hoy día ocupan cargos directivos (GUB1. Hombre)

Según indican los actores entrevistados, las causas refieren a la baja exigencia de competencias técnicas y profesionales que se exigen para ocupar a determinados puestos de trabajo, tanto en el acceso al empleo como en la promoción durante la carrera funcionaria. Cabe decir que esta visión remite a una visión del funcionariado como sinónimo de personal con labores administrativas, dejando fuera a quienes realizan otro tipo de labores, desde las más elementales a las de alta complejidad técnica o responsabilidad política.

Por un lado, “nadie estudia para ser funcionario municipal” (G1. Hombre). A diferencia de otros países, en Chile no existen pruebas que midan la formación específica sobre administración pública y menos sobre temas municipales. Esta ausencia tanto de formación de evaluación al momento del ingreso es un problema que ocurre en todo el empleo público. Algo que podría instalarse para reducir este problema es el Sistema de Alta Dirección Pública (SADiP), que como indicamos en el capítulo 2, no se aplica en ningún servicio municipal, excepto para escoger a la dirección de los establecimientos educacionales, algo que por lo demás es reciente.

No obstante, crear el SADiP municipal es una alternativa que no siempre está bien valorada. Para algunas dirigencias sindicales, este sistema vendría a favorecer aún más la “dedocracia” en el empleo municipal, dada la experiencia en educación y en otros niveles de gobierno. La posibilidad de “direccionar” los concursos para ingresar son una práctica importante en el sistema municipal. Además, este sistema no resolvería que el tema de los cargos de confianza que son puestos por discrecionalidad de la Alcaldía, y donde el ideal es que tengan un perfil político y técnico adecuado a las tareas que le competen, pero, por lo señalado por las entrevistas, tiende a predominar lo primero.

---

<sup>149</sup> “Muy bien”

Yo creo que la [alta] dirección pública es lo peor que te pueden hacer porque es más al dedo todavía, y en este país donde el apitutamiento<sup>150</sup> o factor político forma parte del ADN de la persona, porque tú puedes ser súper competente y todo lo que queráis, pero si no tienes un pituto político, y es así, la empresa privada y la empresa pública es peor. Entonces, la alta dirección pública, para nosotros, [por] cómo funciona, estamos absolutamente en contra porque es más al dedo todavía. Porque, por ejemplo, hay un proceso reglado por ley de rango constitucional que dice que tú debes tener título profesional, que tienes que tener esto, tienes que tener antigüedad y le ponen 1000 cuestiones más. Y así todo, tú lo vulneras. (S2. Mujer)

Hay actores que van más allá de instalar de resolver el problema a nivel de los cargos directivos y de confianza, proponer la creación de una entidad de formación específica en temas municipales. Este rol era el que iba a cumplir la Academia de la SUBDERE, pero no ha logrado tal propósito. Tampoco lo han logrado las universidades del país que, como referimos más arriba, dado que no han acreditado ser los suficientemente conocedoras del mundo municipal como para formar a personas que ya trabajan allí. Por ello, se requiere avanzar más allá, siguiendo, por ejemplo, el modelo español del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP):

En el modelo español, que sé yo, cualquier persona que quiera entrar a la administración pública tiene que pasar y dar exámenes de competencias. Incluso el concejal y el alcalde, cualquier persona que quiere desempeñar un cargo público tiene que pasar por el INAP un par de meses, que si un año, no sé, le hacen una prueba y si el compadre es factible, pasa y puede postular al mundo municipal o al mundo regional. Aquí no existe eso. (GUB1. Hombre)

La otra causa de tener una dotación con una formación inadecuada es el funcionamiento tanto del sistema de calificaciones como de los sumarios administrativos. Dentro del sistema de planta de carrera, criticado por su rigidez, se encuentra el sistema de calificaciones. Los actores que han tenido roles de asesoría y supervisión del empleo municipal confirman que este mecanismo no cumple su propósito final, dado que no funciona como herramienta de mejora del desempeño del funcionariado.

¿Cuál parece ser la constatación? Que el sistema de planta de carrera no te ayuda a gestionar gente porque no tiene suficientes herramientas porque, en resumen, probablemente una buena fotografía y también lo menciona en la minuta de posición del Gobierno, es el sistema de calificación. Cuando tú te encuentras con un sistema de calificaciones que tiene el 98-97% de todos los funcionarios en lista 1, algo anda mal. No tienen las herramientas o el coraje...Desafía el sentido común, en ninguna organización, todos están en la mejor, en la mejor calificación. (A1. Hombre)

Un ejemplo clave del fracaso del sistema de calificaciones fue su asociación a un bono por rendimiento individual. Se trata de la Ley 19.533 de 1997 que creó los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en la Administración Pública que inicialmente incorporaba un bono de desempeño que apuntaba al rendimiento individual.

Ese bono... estaba estructurado algo así como un 2% al tercio mejor calificado, un 1% hasta el tercio intermedio, y cero al tercio peor calificado de cada servicio público con pago trimestral tal como los PMG. Eso duro, yo diría que dos años...esa plata se terminó traspasándose a los PMG ¿Por qué? ... Porque no funcionó, porque todo el mundo empataba, entonces al final se transformó en un ejercicio de quién se lleva y que no se llevaba el 2%, y después quién se lleva el 1 y quién se

---

<sup>150</sup> “enchufe” o ingreso por contacto y no por competencias.

queda sin ni uno. Terminaban empatando en lista 1 con notas 7...al final, es que esta cuestión no estimula nada, en el fondo solo genera que la gente se cabree una con otra, porque las calificaciones no reflejan. ¿Eso te dice algo? (GUB.1. Hombre)

En ese escenario, cuando una persona no está cumpliendo con sus funciones o las esté desarrollando de una forma deficiente, las calificaciones no son una herramienta que reflejen el desempeño de quienes están dentro de la carrera funcionaria.

Cabe decir que otra de las herramientas existentes para resolver este problema son los sumarios administrativos, pero ello exige “tener una conducta muy grave y además con unos procesos que se eternizan, durante dos o tres años, durante diez años, es absurdo” (A1. Hombre)

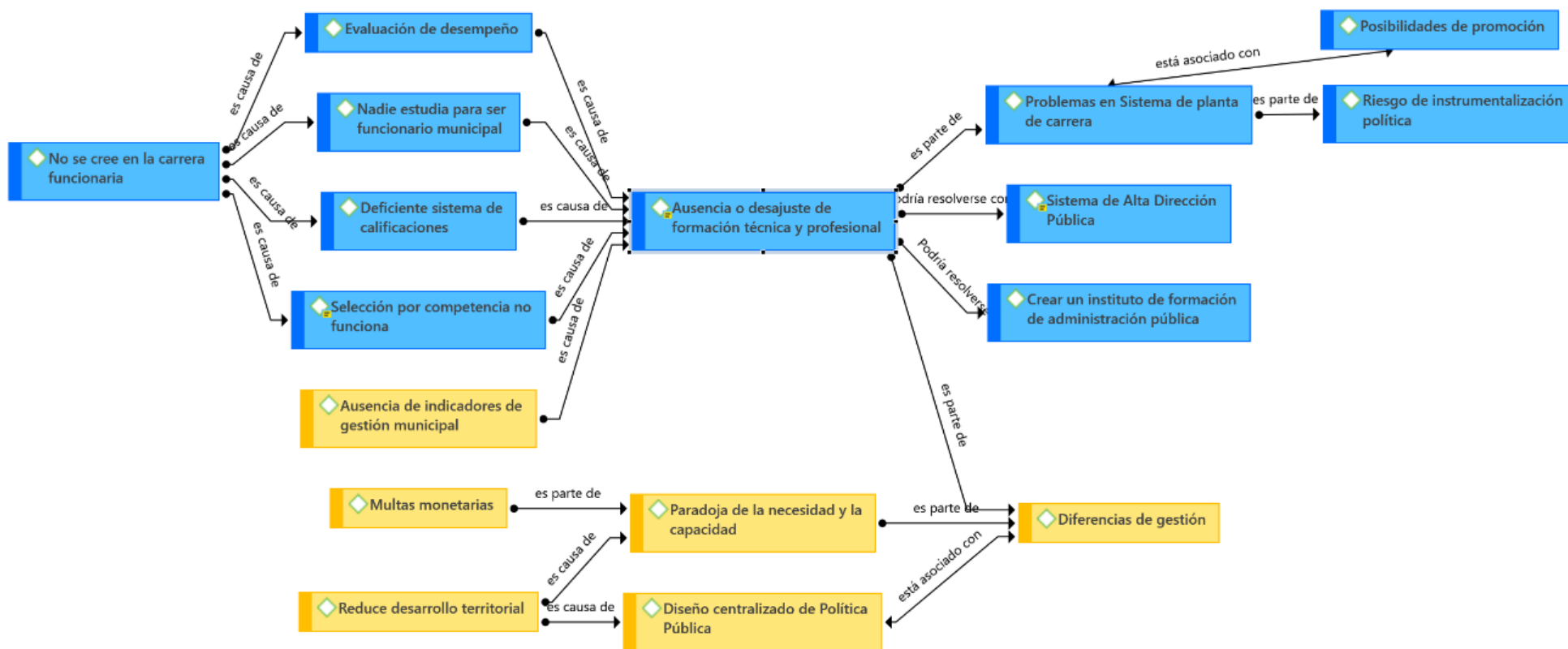
Lo anterior, se asocia a la ausencia de indicadores de gestión municipal, especialmente aquellos que permiten evaluar el desarrollo de tareas del funcionariado. “Uno de los grandes problemas del sistema municipal en Chile es que no hay indicadores de gestión. Los tienen algunos [municipios], pero no se hace seguimiento de esos indicadores...y no depende de la riqueza comunal, hay municipios chicos que los tienen, mientras otros grandes que no”. (GUB1. Hombre)

Las consecuencias de la falta de formación de la planta municipal son al menos dos: cuestionar los procesos de desarrollo de carrera y dificultar la gestión de los ayuntamientos. Primero, si los mecanismos para avanzar en la carrera funcionaria no están funcionando, la posibilidad de promoción interna se arriesga a quedar expuesta al favoritismo político, mermando la ascensión por mérito o competencias. Segundo, y desde una mirada institucional, la falta de personal con la formación adecuada expone a los ayuntamientos a un cumplimiento deficiente de las tareas propias y la ejecución de los programas derivados de otros organismos públicos, así como a reducir las posibilidades de adjudicar fondos concursables en los ayuntamientos. Y en términos societales, aumenta las desigualdades territoriales y sociales en el país. Cabe decir que, el funcionariado antiguo que no tiene acreditada la formación requerida para el cargo que desempeña sigue siendo valioso por la experiencia acumulada, pero soluciones inmediatas no pueden esperar a que todo el funcionariado de los servicios municipales acumule dicha experiencia.

Las consecuencias se ven incrementadas por la invisibilización de la desigual formación de la fuerza laboral municipal en el diseño centralizado de políticas públicas y las exigencias para el cumplimiento técnico y financiero de los programas fiscalizados por el nivel central. Por ejemplo, se asume que no hay brechas en la formación del personal, y “se legisla para todos igual y eso no es correcto” (GUB1. Hombre), además dadas las multas por no cumplimiento en los programas, se merma el presupuesto municipal, produciéndose “la paradoja que se vuelve más pobres a quienes podrían postular y...acceder a proyectos que el aparato público ofrece” (G2. Hombre)

## El modelo híbrido de empleo: la heterogeneidad y la partidización

Figura 5.3-1. La falta o el desajuste de la formación de población laboral municipal



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

Frente a este problema, los actores municipales sugieren alianzas estratégicas. Para quienes son optimistas, la fuerza laboral municipal requiere de apoyo para potenciar el conocimiento y la experiencia que ya poseen. Por ese lado, se encuentra la propuesta de que sea la SUBDERE la referente en asesorar a los ayuntamientos, sin embargo, no siempre está la voluntad para apoyar a las municipalidades. En esa entidad de la ACE, “a veces no lo hacíamos o no lo hacemos...”, donde el argumento es el tiempo, pero allí es cuando cobra relevancia de quienes dirigen el organismo que tienen que exigir dicho acompañamiento a las municipalidades por parte del funcionariado a nivel central.

Un funcionario nuestro en ese momento señaló [a un funcionario municipal] que no teníamos la capacidad para asesorarlo. Y entonces, cuando yo me enteré, le dije ‘¿por qué no tenemos la capacidad?’ ‘Porque no, no tenemos tiempo, bueno, conocimiento’. ‘Si tú no tienes el conocimiento, te digo que no lo tienes, ¿entonces ¿buscamos otra persona o te vas?’ Sí, es el punto. ¿Entonces para eso está esa institución? ¿Si no, para qué existe? (GUB1. Hombre)

En esa misma línea, la alianza con gobiernos regionales podría favorecer la formación de funcionariado público.

...en el marco de los procesos de centralización, particularmente elección del gobernador regional, creo que ahí también se va a impulsar mucho la relación que va a tener los gobernadores regionales con los municipios, creo que ahí se deben estructurar una alianza que pueda hacer avanzar más en la línea de lo que yo te planteo. (G1. Hombre)

Desde el punto de vista de los actores gremiales, la colaboración de la AChM podría reemplazar la falta de personal técnico y favorecer la adjudicación de proyectos de niveles de gobierno superiores. Esto último también favorecería la ejecución presupuestaria que siempre parece estar al debe en las regiones del país. La propuesta se trataría de externalizar hacia las asociaciones la asesoría que requieren las municipalidades para concursar a fondos públicos, pasando de ser “una especie de central gremial de los alcaldes y concejales...[a] transformarse en una nueva forma de gestión pública” (G1. Hombre), con este traspaso de tareas se evitarían “estos líos de los municipios”. Se trataría de seguir el ejemplo de las asociaciones regionales a las cuales ya se les pueden transferir recursos.

Normalmente los municipios postulan a los fondos regionales y se da una situación bien asimétrica. Los municipios que más necesitan fondos regionales, menos capacidad técnica tienen para ganarse estos fondos, porque no tienen posibilidad de contratar a arquitectos, constructores o ingenieros, porque son obras de cemento, digamos, no sé qué nos pasaba, que, si tú miras la prensa en octubre de cada año, siempre aparece el siguiente reportaje, 50% del presupuesto no está ejecutado y quedan dos meses, entonces el intendente regional dice “no es que los municipios no me presentan proyecto” y los municipios dicen “sí, pero es que no tenemos cómo, porque no tenemos recomendación técnica porque no tenemos los técnicos” ¿entonces que hicimos? Hablamos con el gobierno regional de una región que, hace unos 5 o 6 años atrás era una de las regiones más atrasadas en cuanto a ejecución presupuestaria regional, dijimos “pásennos plata a la asociación. Nosotros contratamos una plantilla de profesionales y vamos municipio a municipio sacando la recomendación técnica para sus proyectos, para que entren a ser financiados por los fondos regionales y pueda fluir” y eso significa...que pasaron...de 3000 millones de pesos aprobados a 14.000 millones de pesos aprobado. (G1. Hombre)



Los actores sindicales no ven bien el traspaso de algunos roles a las asociaciones de municipalidades. Al menos la experiencia de la Ley de plantas municipales la valoran como negativa. La crítica radicaría en su visión comercial “te cobra por todo, tienen un sentido comercial, ven a las municipalidades como empresas y te aúnan como si fuéramos todas iguales y no es así” (S2. Mujer), además consideran a la ciudadanía como “clientes”. Esta preocupación no es aislada, pues la Nueva Gestión Pública implica ver a la ciudadanía en clave “consumidor”. Ejemplo de ello, es lo que ocurrió con la AMUCH, la asociación de alcaldes y alcaldesas de derecha: “Cobraban 20 millones por hacer una planta municipal a los municipios en virtud de la Ley 20.922, no lograron ninguna. Nosotras como dirigentas nacionales logramos 53 plantas municipales, publicadas en Diario Oficial. Recorrimos todo el país con mi compañera, hasta la Patagonia” (Dirigenta sindical 2).

Para el mundo sindical, centrar los problemas de los servicios municipales en la falta de formación técnica y profesional de la dotación municipal y que su solución pasa por la profesionalización, es una visión sesgada de la complejidad municipal. No solo se trata de poner incorporar fuerza laboral profesionalizada, sino de aprovechar lo que ya existe. Por ejemplo, la AMUCH, durante la discusión de la nueva ley de plantas “vendió el tema de la profesionalización, pero no lograron concretar ninguna planta... ¿por qué? Había que traer profesionales, sí, pero también había que aprovechar los profesionales que estaban acá en los municipios” (S2. Mujer).

Ellos [en la AMUCH] privilegian mucho la profesionalización. Ellos llevaron el tema de la Ley 20.922 a la profesionalización. Efectivamente, el espíritu de la ley era esa ya. ¿Por qué? Porque ponte tú en la Municipalidad de Caleta Tortel, cuando uno está muchas veces donde había ocho funcionarios, el secretario municipal, que es todavía directivo, tenía octavo básico, pero tenía ya la chucha, el mundo, ¿cachai? Pero él era directivo y eso era casi impensable. Y nos encontramos con que en el país había 843 cargos directivos en esas condiciones: que tenían 8.º básico, pero que la ley te permite que como no tenían a nadie más, él tenía como 50 años trabajando, lo pasaron a secretario municipal y era el jefe el que tenía 8.º básico. Entonces, esas 843 personas se regularizaron y se les dio una asignación de directivo de jefatura que se llama, que es como la homóloga de la asignación profesional... Ellos se mueren y se termina eso o se van de la municipalidad, se termina eso, no se va heredando esa asignación, fue como un premio a la trayectoria de esa persona. Y en atención a esos municipios es que se necesitan profesionales y la idea era profesionalizar esos municipios, pero la AMUCH le sacó mucho lustre a este tema de la profesionalización, como dices tú, es muy sesgado, porque un equipo, tú sin duda que necesitas profesionales, también técnicos, auxiliares, necesitas administrativos porque los equipos se componen de todo... Y es el tema de la AMUCH que vendió el tema de la profesionalización, la profesionalización. Y en realidad no, no concluyó, no concretó ninguna planta municipal y cobran entre 16 y 22 millones de pesos no concretó ninguna (S2. Mujer)

### 5.3.2. La heterogeneidad contractual y de regulación laboral

Frente a la falta o desajustada formación del personal permanente en los servicios municipales, podemos plantear que la heterogeneidad contractual ha sido, en parte, una forma de aumentar la dotación para cumplir con sus múltiples y crecientes tareas. Esta estrategia no se da solamente a nivel local, pero tiene características que le son particulares. La heterogeneidad contractual va de la mano de la multiplicidad de leyes y otros instrumentos que regulan al personal municipal, no

solo en su ingreso, sino también durante toda su trayectoria laboral en los servicios municipales (Figura 5.3-2. Principales leyes, normas, reglamentos e instrumentos vinculados al empleo público municipal).

Cabe decir que dichos instrumentos no son descritos en detalle dentro de la tesis, porque no es su objetivo, sin embargo, mencionamos algunos que son claves respecto a la contratación en el empleo municipal. En la Figura 5.3-2. Principales leyes, normas, reglamentos e instrumentos vinculados al empleo público municipal, los presentamos divididos en cuatro categorías: 1) aquellos que financian al empleo municipal, 2) aquellos que orientan la gestión municipal, 3) aquellos que regulan la contratación de personal y 4) aquellos que intervienen en la trayectoria laboral. Esta figura ha sido construida en base a los testimonios recogidos en las entrevistas.

### *5.3.2.1. El sistema de carrera de plantas y la contrata*

Junto a los cuestionamientos respecto a la planta municipal desarrollados en el punto anterior, existen otras limitaciones vinculadas a su regulación estatutaria. La planta municipal, es decir, aquellas personas concebidas como el tipo ideal weberiano del empleo público que tiene un contrato indefinido y sigue una carrera “de por vida”, ha sido criticada por diferentes actores, menos los sindicales. La principal crítica es la rigidez de los estatutos administrativos “tanto el municipal como el general, es muy rígido...y si uno quiere ofrecer un sistema de planta de carrera tiene que hacerse cargo un sistema que realmente se use” (A1. Hombre). Esta afirmación se basa en la resistencia a proveer los cargos de planta que están disponibles por privilegiar otras formas de contratación, así como en que no promueve la eficiencia en la gestión pública.

Por ejemplo, en el sector educación, el primero de dichos problemas se concreta en las plantas docentes incompletas que aumentan la carga de trabajo al personal docente.

el establecimiento depende de la orden del jefe de la corporación o del DAEM o precisamente del municipio, para que se hagan o no se hagan las contrataciones. Muchas veces, la planta docente pasa que, estamos a mediados de marzo [inicio de año escolar], y no están completas. Entonces, es un daño total al establecimiento, un daño para los estudiantes y también un daño para los profesores que están en ese minuto trabajando, que tienen que estar cubriendo, ayudando a cuidar cursos, ayudando a cuidar a los estudiantes. La verdad es que no es ventaja para ninguno de los dos. (S5. Mujer)

Al menos dos elementos podrían explicar este problema: por un lado, no se cree en el modelo de carrera funcionaria y, por otro, no se quiere arriesgar el capital político. Primero, apostar por el modelo de carrera funcionaria significaría que cuando las autoridades ingresan a gobernar o administrar como es el caso de las municipalidades, los empleos de carrera se llenarían totalmente, pero no se hace en ese momento, los concursos se desarrollan “cuando está terminando el gobierno para dejar a los tuyos protegidos contra el próximo, es una cuestión totalmente indecente” (A1. Hombre). Además, el problema de las plantas incompletas no se ha resuelto porque implica “porque políticamente ganas poco, el gobierno siguiente quiere ganar la elección... si se hubiera querido hacer una reforma más en serio, se tendría que haber entrado al corazón del problema y el corazón del problema, desde mi punto de vista, desde el comienzo es un problema de separación gobierno y administración” (A1. Hombre).

## El modelo híbrido de empleo: la heterogeneidad y la partidización

Este deficiente modelo de empleo público, se ve favorecido por la existencia de la contrata. De cara a la planta municipal, surge este tipo de contrato a plazo fijo, usualmente renovado cada 31 de diciembre y regulado por el mismo estatuto administrativo (EAM) (Figura 5.3-2, Ley 18.883). Como hemos señalado, forma parte de la dotación funcionaria. En términos presupuestarios, se esperaba que un municipio pudiera destinar hasta el 20% del total de gasto en personal a la contrata. La realidad ha superado a la legalidad, llegando a estar totalmente invertida la distribución. Esta situación se ha promovido porque “puedo ser mediocre con el sistema de planta y no pasa nada” (A1. Hombre), es decir, no ser exigente con los perfiles de cargo en la planta, frente a lo cual la contrata se convierte en una vía de escape, aunque “esto no quiere decir que sea más virtuosa la contrata, pero ... te permite renovar el aire cuando sea preciso, o te permitía porque lo están corrigiendo” (A1. Hombre).

Figura 5.3-2. Principales leyes, normas, reglamentos e instrumentos vinculados al empleo público municipal



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

A nivel central, la última reforma profunda al empleo público habría sido en 2003, luego de la cual “todo han sido parches”. En ella, había “un montón de iniciativas que procuraban volver a reconducir el empleo público por ahí [a la planta de carreras], pero fue una mentira...no desde la perspectiva de que hubiera habido mala voluntad, pero en la práctica la Dirección de Presupuestos [DIPRES] seguía apostando por la contrata”. El modelo de empleo de la Administración Central de Estado (ACE) ha sido calificado como modelo mixto hace muy poco (Servicio Civil, 2018), es decir, luego de esta reforma de 2003, donde lejos de desaparecer la contrata, se instala con fuerza y flexibilidad para hacerla más *ad hoc* a las necesidades de personal temporal y con capacidades superiores.

La reforma de la ACE podría ser asimilada a la Ley de plantas municipales aprobada recién en 2016 (Figura 5.3-2, Ley 20.922, color verde). “Fue una pelea que dimos por muchos años y la idea...era dignificar la labor municipal y aportar a la estructura orgánica de la municipalidad” (S2. Mujer) considerando los problemas de educación y formación. Al igual que en la ACE, se legitima la presencia de la planta como de la contrata en tanto permite aumentar el gasto en personal a un 42% del total de presupuesto y que las municipalidades diseñen sus plantas de carrera, perfilando cargos adecuados a su realidad. Por ejemplo, la creación de direcciones o departamentos para el desarrollo intercultural en comuna donde hay alta presencia de pueblos originarios, una cuestión que parece ser una obviedad, pero que hoy recién se está instalando en las orgánicas municipales.

Esta asimilación al modelo mixto de la ACE funciona en el papel, pero en la realidad, el empleo municipal tiene particularidades que van más allá. Respecto de la importancia de la planta, se sostiene el mismo modelo que en la ACE, lo que cuestiona profundamente al sistema de plantas de carrera porque le deja para tareas más básicas, rutinarias, cuestionando si el sistema de plantas de carrera es también un modelo de desarrollo de carrera en el servicio público y de crecimiento laboral. En breve, no parece haber confianza tampoco en el mundo municipal sobre este modelo. Así, dada la existencia de otras formas de contratación planteamos que se trata más bien de un modelo híbrido de empleo público que involucra al menos tres componentes esenciales: regulaciones laborales, tipos de contrato y sectores diferentes. Volveremos sobre esta idea en el siguiente punto.

Las diferencias sectoriales: educación y salud. Un hallazgo relevante constituye la importancia que los estatutos laborales han tenido en las trayectorias de la salud y la educación estando a cargo de las municipalidades. Mientras la primera podría calificarse como exitosa puesto que se ha reforzado el modelo territorial, la segunda ha terminado en la desmunicipalización.

Si bien ambos servicios fueron traspasados al mismo tiempo junto con los estatutos que regularían a su personal, “la diferencia es que el Estatuto Docente, como bien dice su nombre, se dedicó solo a un estamento, [el profesorado]...en cambio el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal incorporó a todo el equipo” (S3. Mujer). Mientras el colectivo docente quedó resguardado por una ley que les consagraba como parte del funcionariado público, el resto de quienes hacen posible la educación municipal quedaron fuera de este, regulados por el Código de Trabajo, la misma del sector privado; en cambio, la salud municipal no permitió la segmentación de su población laboral, como pudo haber sido la creación de una Ley Médica, una demanda de la aún podrían quedar resabios.

Otro elemento que acompaña a estas normativas es el sistema de financiamiento. Así, “en vez de entregarse un subsidio a la demanda, se entregó una asignación de ‘población a cargo’, no la asistencia de los niños [como ocurre en educación], ...sino que la población a cargo, de manera que, si tú la mantienes sana, no necesitamos que se enferme” (S3. Mujer). El sistema anterior a este tenía la misma lógica de la educación municipal, es decir, la facturación por prestación, un sistema perverso que promueve una población enferma. Esta situación perjudicó de forma relevante a la educación, y aun lo hace, porque como referimos en el punto 5.2.3, se trata de promover la lógica competitividad y no la cooperación entre diferentes comunidades educativas.

Estas diferencias se concretan en lo que abordamos al inicio de este punto que es que, la atención primaria de salud es el único ámbito de empleo municipal donde se puede desarrollar una real carrera funcionaria. “No tenemos plantas esquemáticas, sino que tenemos carrera funcionaria en base a dos elementos que son la experiencia y la capacitación, y cada uno por sí y ante su experiencia y capacitación va ascendiendo efectivamente en una carrera que está reglada, que le da transparencia y justicia al proceso” (S4. Mujer). En educación municipal, como indicamos, la carrera es solo para docentes, los asistentes de la educación siguen luchando por tenerla.

En este escenario, el colectivo más asimilado al tipo ideal weberiano del funcionario público sería la salud municipal. Según señala una de sus dirigentes nacionales “es el mejor estatuto administrativo que tiene Chile, el más moderno” (S4. Mujer), lo mismo aplicaría para el sistema de financiamiento, que en su conjunto colaboran en que estos servicios públicos estén “fuertemente arraigados en los gobiernos locales”, superando la mirada biomédica y promoviendo una biopsicosocial que se ocupa no solo de evitar la enfermedad sino de promover la salud a través de una alianza con el intersector, esto es, el resto de los servicios locales.

#### *5.3.2.2. La regulación dual y ambigua de la educación municipal*

Cuando se hace el *zoom* hacia el empleo municipal por sector, la heterogeneidad contractual cobra alta relevancia en educación. De acuerdo con los testimonios, parecen existir realidades totalmente diferentes entre el personal docente y el que se desempeña como asistente de educación.

En primer lugar, la carrera funcionaria entre docentes está garantizada por el Estatuto Docente, mientras que para el segundo sigue siendo un desafío tenerla. De tal manera, la regulación de la carrera docente exige a los sostenedores su cumplimiento. En palabras de un representante gremial y ex empleador:

en el sector de educación... la carrera docente es otra ley que nosotros estamos obligados a acatarla... como empleadores. Nosotros somos los sostenedores y, por ende, somos los empleadores de ellos, pero a través de una ley que nos impone el Estado, el alcalde no puede legislar o modificar administrativamente[nada] respecto a la carrera del profesor, le corresponde lo que le corresponde... la calificación que corresponda según la carrera docente. (G3. Hombre)

En el caso de los asistentes de la educación, la carrera funcionaria es la gran deuda que tiene el Estado con el colectivo. En palabras de un dirigente sindical, “hay falta de voluntad del Estado para legislar, por ejemplo, en que seamos funcionarios públicos al pie de la letra, que tengamos

una carrera funcionaria” (S3. Hombre). Este testimonio es relevante en tanto hace solo un par de años se promulgó el primer estatuto para este colectivo, el Estatuto de Asistentes de la Educación Pública (EAEP) (Figura 5.3-2, Ley 21.109).

El problema para los asistentes de la educación es que su Estatuto es dual y ambiguo. Primero, el personal que sigue siendo municipal, que es la mayoría, continúa siendo regulado por el Código del Trabajo y, sólo en forma supletoria en lo referido a algunas condiciones laborales, se aplica el EAEP: pago de bonificaciones, feriados legales y carga horaria, entre otros<sup>151</sup>. A esta dualidad, se suma la ambigüedad de su definición como funcionarios municipales, pues parece que para algunas actividades lo son y para otras no. Se definen, por tanto, como un sector híbrido: no son funcionarios de administración municipal, sino funcionarios de educación municipal.

Esa es la gran disyuntiva que hemos tenido todos estos años. De hecho, nosotros consideramos que nuestro sector es híbrido. ¿En qué sentido? En que estamos contratados por el Código del Trabajo en un sistema descentralizado del gobierno, como son los municipios...Por ejemplo, cuando nos enfrentamos al Censo Nacional, se nos obliga a censar porque se dice que somos funcionarios públicos. Sí. Pero, por ejemplo, cuando nosotros pedimos que se nos den los beneficios que reciben los funcionarios públicos, se nos dice que somos del sector privado con Código del Trabajo, por lo tanto, no tenemos derecho a eso. (S3. Hombre)

Por lo tanto, estamos con el Estatuto, con el Código Laboral Supletorio para los servicios locales, y en los municipios estamos con el Código del Trabajo supletorio con el Estatuto. No estamos en la norma de los funcionarios municipales, por ejemplo, que son los compañeros que están más directos que dependen de municipio. Ellos tienen su propio estatuto, los funcionarios municipales, por lo tanto, nosotros no somos funcionarios municipales...somos funcionarios de educación con un sistema jurídico dual que sería el Código del Trabajo, Estatuto o Estatuto y Código de Trabajo, respectivamente. (S3. Hombre)

Entonces ahora, cuando se avanza en la idea de instalar este estatuto propio, una normativa particular para nuestro sector se hace con la intención de ser reconocidos como funcionarios públicos. Sí. Ahora la ley lo señala claramente en sus primeros artículos. Pero hay un detalle que dice la ley que, para efectos de esa ley, somos considerados funcionarios públicos...hay un pequeño margen que sigue manteniéndonos en un sistema híbrido. Sí. Y nosotros lo ratificamos, por ejemplo, meses después de los primeros traspasos, cuando le solicitamos a la Contraloría General de la República un certificado...Como funcionarios públicos nos dicen que no estamos en ninguna base de datos de los funcionarios públicos porque no lo somos. (S3. Hombre)

Con todo, a diferencia de la seguridad con la que se mueve el colectivo docente, el de los asistentes de la educación municipal mantienen una protección laboral inestable e insegura debido a la dualidad y la ambigüedad de la regulación laboral. Quien actúa como empleador puede hacer uso de esta discrecionalidad.

si el Ministerio dice esto debe hacerse de tal forma, algún director puede hacerlo de otra forma. Hablando en el tema laboral me refiero. Por lo tanto, eso nos pone en un terreno bastante inestable y que se explica porque efectivamente no hay una claridad única o concreta de si tenemos que responder al Código del Trabajo, tenemos que responder al Estatuto laboral o si somos públicos o somos privados. Entonces por eso nosotros consideramos bastante nocivo, porque finalmente

---

<sup>151</sup> Quienes ya han sido traspasados a los Servicios Locales de Educación Pública, se rigen por el EAEP, y en forma supletoria por Código del Trabajo. Es al revés la aplicación de las normas.

nuestra condición jurídica y los beneficios que estas pueden tener quedan sujetas al criterio no solamente del sostenedor que es el alcalde, sino que del jefe del departamento o jefe de la corporación o de los propios directores de establecimiento. (S3. Hombre)

La invisibilización del sector asistente de la educación es un tema que instalan sus representantes sindicales constantemente. “Ha ido recién apareciendo en la escena del tema educativo...De hecho, si tú tomas alguna literatura de los ministerios, siempre en la comunidad educativa se habla de docentes, estudiantes y padres y apoderados. Son muy pocos, muy pocos, los que hacen mención del sector asistente de la educación” (S3. Hombre).

Por ello, para clarificar y tener posibilidades de mejorar las condiciones laborales, se ha utilizado la estrategia de la unificación de jurisprudencia sobre la situación laboral del conglomerado asistentes de la educación. Esto debido a que los dictámenes de la Contraloría no han sido unívocos, por lo que se ha tenido que recurrir a la Corte Suprema para dicho objetivo.

hasta la misma Contraloría, por ejemplo, emite pronunciamientos opuestos. Una Contraloría dice que sí y otra Contraloría dice que no, entonces la única alternativa que tenemos ahí es que se haga una unificación de jurisprudencia y forzar al Estado para que, finalmente, considere esa jurisprudencia y poder tener un poco más de claridad con respecto a la responsabilidad que tiene el Estado frente a los trabajadores. Ha sido bastante complejo, fijate eso, eso ha permitido mucha, mucha vulneración de derechos. (S3. Hombre)

### *5.3.2.3. El contexto pandémico como catalizador de desigualdades laborales*

La pandemia aceleró la visibilización de diferencias entre los sectores de servicios municipales. Los actores sociales entrevistados fueron claros en que la pandemia visibilizó y acentuó inclusive las diferencias internas e intersector de quienes son parte del empleo municipal. Si bien toda la fuerza laboral municipal participó en las labores públicas que exigió la pandemia, las percepciones sobre su rol varía profundamente, y dichas diferencias parecen estar sostenidas en los componentes de este modelo híbrido de empleo público municipal, puesto que cobra importancia, junto con el tipo de contrato y el sector, la normativa jurídica que regula al personal.

Primero, la administración municipal se auto percibe como un sector cuya labor esta invisibilizada y en la pandemia se dio a conocer mucho más esta realidad. Si bien se reconoce la labor del sector salud, “pero respecto al funcionamiento del país, somos los funcionarios municipales los que hicimos la pega” (S2. Mujer).

tenemos una misión super invisibilizada los servicios municipales... Nadie cachea que es de la municipalidad y esa realidad, fijate, esa realidad se dio a conocer aún más en este tiempo de pandemia. ¿Porque en este tiempo en pandemia? Porque todas las flores se la llevaron la gente de la salud y con justa razón, porque ellos arriesgan su vida ... respecto a los enfermos, pero respecto al funcionamiento del país, somos los funcionarios municipales los que hicimos la pega. Ya sea si no viene... los funcionarios municipales nadie te saca la basura. No habría luz en las calles, nadie regaría las áreas verdes. El gobierno, dijo, se van a entregar caja, pero ¿quiénes las entregaron? los funcionarios municipales cargaron, las descargaron, vuelven a cargarlas, volvían a entregar, esa pega la hicieron los funcionarios municipales. Si tú quieres comprobar tu permiso de circulación a la municipalidad, no a [la Casa presidencial] La Moneda; si quieres pagar los derechos de aseo, si quieres sacar una corriente comercial, todo se hace en las municipalidades. Si quieres hacer una ampliación de tu propiedad. Todo se hace en la municipalidad y se siguió haciendo aún en tiempos de pandemia, porque los municipios también tuvieron que absorber temas de la salud. Vacunar a

la gente, aquí como hay lucas, la gente lo único que hacía era sacar el brazo fuera del auto. En otros municipios, tenías que ir a los consultorios porque todo eso, el nexo, es la municipalidad. Pero aun a pesar de toda esa pega que se hizo, seguimos siendo invisibles... La gente lo da por sentado, que se hace y alguien lo hará, no sé. (S2. Mujer)

Respecto al personal asistente de la educación, manifiestan que el contexto de pandemia ha favorecido la visibilización de “en qué condiciones estábamos todos”. La referida ambigüedad de la normativa que les regula permitió que el personal asistente de la educación fuera obligado a asistir a los establecimientos educacionales que habían sido cerrados desde el inicio de estado de excepción. Si bien las escuelas y colegios no eran considerados servicios estratégicos, fue necesario que el colectivo asistente de la educación hiciera turnos voluntarios para entregar los alimentos que proporciona a diario la JUNAEB. Sin embargo, la voluntariedad de estos turnos es cuestionada dado que, en la práctica, las personas que dirigen los establecimientos obligaban a trabajadoras y trabajadores a cumplir su jornada laboral, parcial o completa, más allá de cumplir con la labor voluntaria de repartir la alimentación, “y eso tiene que ver... con la ambigüedad de esta normativa... Tenemos asistentes de la educación que están todo el día en los establecimientos y eso la verdad que no corresponde.” (S3. Hombre). La explicación a esta vulneración se explica por “esta cosa de tener un Código del Trabajo para uno y un Estatuto propio para otro” permite que desde la Dirección de los establecimientos “se aprovechen y hagan y obliguen a los trabajadores a hacer lo que ellos quieran... a través de amenazas de despido...” (S3. Hombre).

lo que hacen es que le cambian las funciones al asistente de la educación porque ellos piensan que como estamos en la casa recibiendo el sueldo, es mejor que trabajemos antes de que ocurra eso. Y cómo no se puede estar en los establecimientos, los mandan a otras funciones que no tiene nada que ver con el contrato de trabajo... los alcaldes dicen ‘bueno, estos son funcionarios públicos, por lo tanto, tienen que tener la misma participación que todos los otros funcionarios de salud municipal y tienen que estar trabajando junto a nosotros’. Y la verdad que legalmente eso no podría ocurrir, no debiese ocurrir, porque además que se están exponiendo, por ejemplo, innecesariamente a los trabajadores. Hemos tenido escuelas completas en que están con cuarentena obligatoria porque un apoderado que fue a retirar la mercadería estaba contagiado o bien porque algunos se contagiaron en el trayecto. (S3. Hombre)

En suma, la fuerza laboral municipal participó activamente para proporcionar los servicios públicos propios de las municipalidades, corporaciones municipales y de otros niveles de gobierno. Sin embargo, mientras la salud municipal cumplió con su labor y fue reconocida públicamente, la administración desarrolló sus labores y otras extraordinarias en terreno, pero fue invisibilizada. Finalmente, la educación, no realizó sus labores regulares, sí hizo terreno, pero hubo aprovechamiento por parte de empleadores.

#### *5.3.2.4. Las limitaciones de la heterogénea regulación laboral*

Tal como indicó una dirigente sindical, en Chile “tenemos leyes para tirar a la chuña”, es decir, existe una cultura profundamente legalista inserta en el sistema municipal. En la Figura 5.3-2, se constata esta afirmación. Sin embargo, el que exista una ley no garantiza que su contenido resguarde o mejore las condiciones laborales puesto que cada instrumento puede variar si es una ley interpretativa o no se condice con la práctica institucional.

La legalidad del empleo público se ve superada por la realidad. Uno de los ejemplos de esta situación es lo que le ocurrió a un exdirectivo en una municipalidad quien, apelando a lo que



exige las leyes y normas que regulan la gestión municipal en general, como el ingreso y trayectoria laboral, y viéndose confrontado con la realidad de su nuevo espacio de trabajo:

Cuando me contrató el alcalde me dijo ‘quiero que estés acá’. Yo le pregunté: ‘bueno, me puedes mostrar el organigrama’... y me dijo: ‘¿cuál: el real o el legal?’ Bien, le dije: ‘Me imagino que el real y el legal son iguales’. Me dijo: ‘no, el legal es el que me dice la ley y lo que yo informo’. Y entonces le pregunté: Oye, ‘¿cuál es el presupuesto que se maneja en la municipalidad?’ ‘¿Cuál?’, me dijo, ‘¿el real o el legal? No te entiendo, le dije yo. Sí, pues me dijo porque el legal, el que yo tengo que entregar en octubre, que se aprueba, que se yo en diciembre. Es el legal. Pero el real es otro porque hay facturas que no sé...Necesito saber las estadísticas: ¿cuánto es el personal que tengo? Y entonces me dijo: cuál quieres...y yo le dije, pero si el personal es uno solo. Me dijo: no, uno es el legal, el que me dicen por ley y el otro el que yo tengo, tengo gente honorarios, lo tengo en los programas y en los programas del otro lado. Entonces yo dije: ¡chupalla! dónde me metí. (GUB1. Hombre)

Al respecto, sostenemos que, en parte, esta contradicción entre la teoría y la práctica se da en el empleo municipal por la sobredemanda de tareas que derivan de programas diseñados a nivel central. Una de las dirigentas plantea a las municipalidades son “las cajas del gobierno central” porque “desde hace más de una década que saca y saca leyes...leyes sin financiamiento. Entonces, si tú ves los municipios de hace 10 años atrás, antes teníamos la mitad de las funciones que tenemos ahora y tenemos el mismo presupuesto” (S2. Mujer). La disponibilidad presupuestaria está directamente relacionada con la posibilidad de aumentar la dotación, por ello, la Ley de plantas busca ampliar la capacidad de gasto.

Sin embargo, que el modelo de desarrollo del país esté basado en la capacidad de asumir dichas tareas, fomenta la desigualdad del país porque la diferencia de personal no solo pasa por tener más dinero, sino por las condiciones territoriales. Se sigue pidiendo aumentar la autonomía municipal para desarrollar tareas, pero la capacidad que tiene una municipalidad rica de una pobre, o una urbana de una rural, varían ampliamente.

cuando los alcaldes dicen “queremos autonomía” Entonces tú dices “toma tu autonomía, claro en una comuna como Vitacura, que tiene plata para tirar a la chuña, nosotros estaríamos espectaculares”, pero no sé, Alto Hospicio, Caleta Tortel, por aquí en Santiago, La Granja, La Pintana, que el nivel de autonomía se les va a las pailas porque ellos si no les mandan recursos del Gobierno central, no pueden hacer nada entonces de que estamos en desventaja frente al gobierno central, absolutamente. (S2. Mujer)

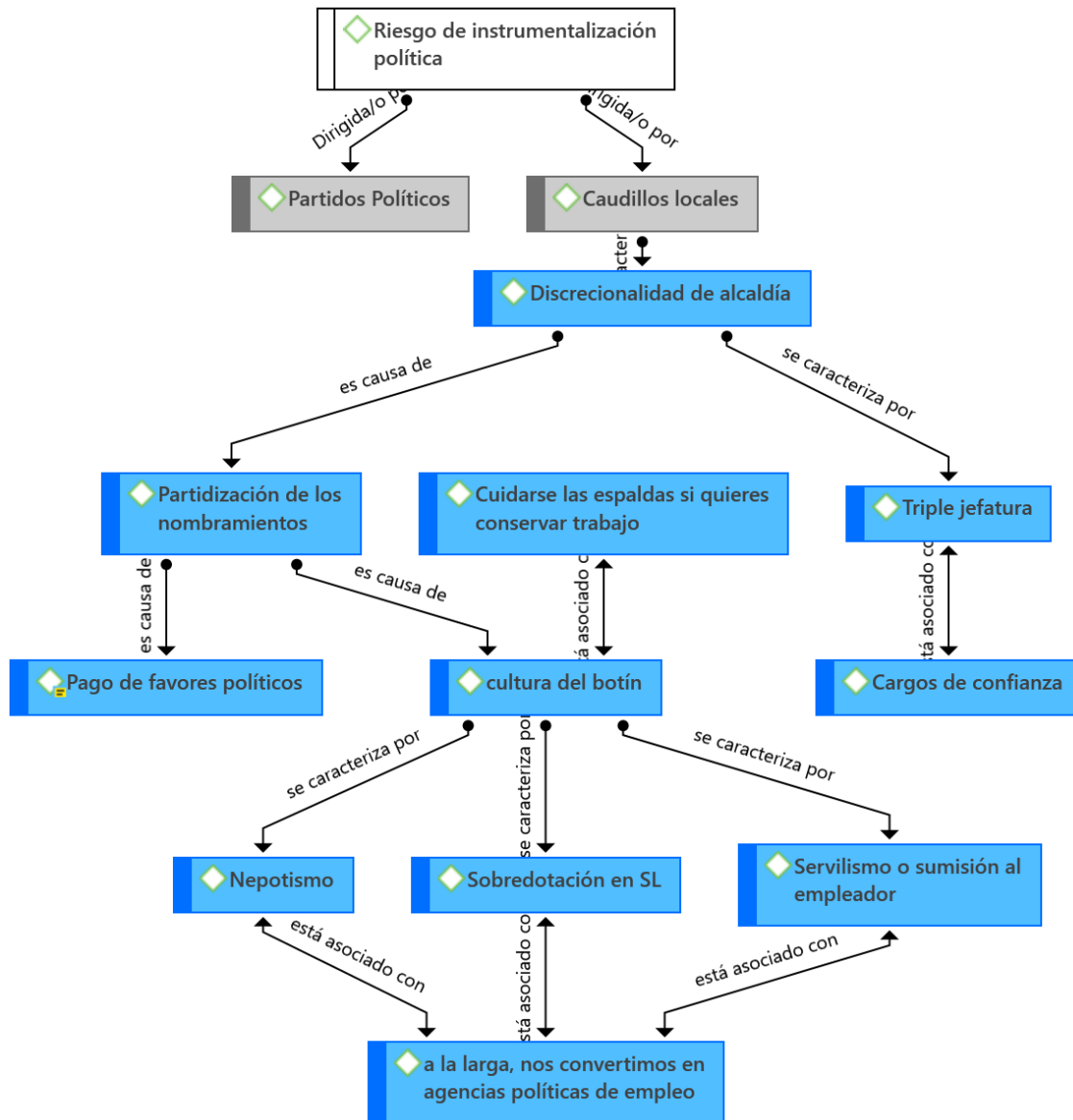
### 5.3.3. La instrumentalización partidista del empleo municipal

La heterogeneidad contractual ha facilitado el cumplimiento de las múltiples tareas municipales, como planteamos en el punto anterior, pero también la instrumentalización política de los puestos de trabajo. El sistema municipal es un espacio de trabajo donde la politización cobra relevancia como lo esquematiza la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

La instrumentalización política del empleo municipal se da cuando la distribución de los cargos se basa en la afinidad política y/o partidista, y no en las competencias o mérito de las personas trabajadoras. Este fenómeno en el empleo se produce por la discrecionalidad que tienen la figura edilicia y las personas de su confianza política que escoge para los cargos directivos “en

la medida que les es posible, porque los concursos tienen que darse cada tantos años” (S7. Hombre).

Figura 5.3-3. La instrumentalización política de empleo municipal



Elaboración propia utilizando Atlas.ti v.9

Los cargos de confianza o directivos que son susceptibles de manejar desde la Alcaldía se arriesgan a caer en el “servilismo”. Esto significa que a la probidad y la efectividad de la función pública se superpone la lealtad hacia el empleador, renunciando a la autonomía que podría tener. Llama la atención que precisamente los únicos cargos directivos municipales que son nombrados por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADiP) como son los de directores y directoras de establecimientos educacionales sean altamente cuestionados, ya sea porque finalmente pueden no ser los más competentes de la terna que concursa o porque comprometen la gestión de los colegios.

Los directores son nombrados por la Alta Dirección Pública, pero es quien elige el alcalde de una terna. Y está también la otra parte... cuando se cae el concurso por cualquier motivo se mantiene un director subrogante... Tenemos directores con antecedentes legales concretos por acusaciones se mantiene en su cargo y otros directores que tienen menos antecedentes salen... Hay directores que han ganado legítimamente los concursos en un establecimiento... ese no siempre es el de el de la línea del alcalde. (S3. Hombre)

Lamentablemente esa dinámica que tú te dices se da mucho por un por el tema de la lealtad, como la mayor parte de los directores... son cargos de confianza en el fondo... Ellos tienen que hacer solo lo que el empleador les dice, no son autónomos en su función... Voy a dar un ejemplo: un día dentro de la oficina y encuentro una nómina donde se supone que llegaba mucho material para la escuela, mucho material docente y la miro y le digo yo: '¡qué bueno, llegó material!'. La directora la tenía que firmar y le digo: '¿cuándo lo van a entregar?'. Y ella se encoge de hombros. ¿Qué significa eso? Que estaba firmando algo que jamás llegó al colegio. Entonces yo le digo Sabe, usted se está metiendo en un tremendo problema. Y ella simplemente se volvió a encoger de hombros. O sea, a ese nivel es el servilismo de ciertos directores con respecto a su empleador. (S5. Mujer)

Este fenómeno convierte a las municipalidades "en agencias políticas de empleo del gobierno que esté de turno, pero eso pasa en todos lados" (S2. Mujer). Este fenómeno ocurre especialmente en dos momentos: durante el período de campañas políticas y antes del cambio de administración.

Por un lado, puede ocurrir que "se contrata gente con favores políticos y por lo mismo, a veces, llegan con unos tremendos sueldos que uno no lo puede creer... teníamos un colega que llegó haciéndole la campaña a uno de los alcaldes y, haciendo la misma pega de uno, pero llegó ganando 3 veces más" (S6. Hombre) o "en qué establecimientos puede haber cupo o puede haber un potencial cupo. Y ese potencial cupo significa que va a tener que mover a alguien para poder pagar el favor político. Y eso ocurre. Eso es lo que nos tiene a nosotros en constante confrontación con los alcaldes, sobre todo cuando llega el período de elecciones" (S3. Hombre).

Por otro lado, ocurre que las alcaldesas y los alcaldes "están haciendo concursos ahora, y había muchas molestias de los funcionarios porque las sensaciones es que están dejando a los suyos instalados y mucha gente reclamando 'me declaran inhábil cuando cumplo las condiciones', creo que ahí hay un tema oscuro todavía (G1. Hombre). Esto es parte de lo que podemos denominar como "la cultura del botín" (A1. Hombre), en tanto, existe cierta cantidad de cargos de la que pueden disponer discrecionalmente tanto la figura alcaldicia como las jefaturas que electas por esta.

Cabe decir, que la dirección de la política municipal por los partidos políticos no sería tan fuerte como refieren algunos testimonios. Al menos desde el gremio de alcaldes y alcaldesas relatan con nostalgia la articulación entre las cúpulas y las bases territoriales de un mismo partido político para el diseño e implementación de políticas públicas y también sobre la posibilidad real de instalar un proyecto político en todo el aparato estatal. Hoy en día, sin embargo, "los partidos políticos perdieron su rol de coordinadores entre los distintos políticos... hay caudillos locales de distinto tipo que postulan a cualquier cargo que ocupan las maquinarias del partido para su propio bien. Y eso pasa en general en el sistema político en general en Chile" (G3. Hombre). Esto refuerza el planteamiento de un sistema municipal alcaldiciado donde los papeles se habrían invertido por lo que ahora, los empleadores hacen uso de los partidos políticos como plataformas para ganar

votos, ya que tras la pandemia tienen opciones reales de ser candidaturas presidenciales, dejando a un lado un proyecto político más grande que el local.

Frente a ello, podemos plantear que más que los partidos políticos, aunque sin negar su incidencia, lo más relevante es la figura edilicia. Es la empleadora por excelencia de los servicios municipales, quien maneja la mayor cantidad de hilos del aparato público a nivel municipal. Por lo tanto, habrá que matizar hoy en día lo que parece ser una tendencia más bien pasada, esto es, que el fenómeno de la instrumentalización política sigue siendo lo que era: “todo era lo compadrazgo, todo era por el partido político” (S2. Mujer)

### *5.3.3.1. Un fenómeno con diferentes niveles de incidencia*

Este “factor político tiene niveles de incidencia” (S7. Hombre), que varían según tipo de empleador o sector de servicios municipal. Si bien, este fenómeno ocurriría tanto en las municipalidades como en las corporaciones municipales, dentro de las últimas especialmente las vinculadas a educación. La elección de la secretaria general o presidencia de una corporación obedece “en muchos casos, no en todos, en varios casos a favores particulares del alcalde. ¿Eso qué quiere decir? ... que se nombra al director de la corporación a propuesta del alcalde, pero lo decide el Concejo” (GUB1. Hombre) o en el caso de la municipalidad, se ponen como directores o directoras de los departamentos de salud y educación.

La instrumentalización política de los cargos es parte de un problema mayor que afecta a la gestión municipal. Cuando una administración municipal es parte de los partidos políticos que conforman la coalición de gobierno nacional (y ahora regional) es más probable adjudicarse fondos que cuando es parte de la oposición, “te puede ir un poco mejor” (S4. Mujer). Esta situación es vista como un problema por los actores del municipalismo, en tanto, el gobierno nacional carece de la mirada territorial que, si tendrían las administraciones locales, porque la articulación entre actores municipales la tendría por sobre su afinidad política.

si el alcalde es diferente políticamente al gobierno central, es mucho más abandonado, digamos, ese municipio, tiene mucho menos recursos, mucho menos apoyo...y obviamente que afecta a los colegios (S6. Mujer)

[El favoritismo político] sí, absolutamente, y eso ha pasado siempre. ¿Por qué? Porque consigues más cosas... Una comuna super pobre, pero [al igual que el presidente de la República] también es de derecha el alcalde. Entonces cuando tú eres de derecha presentas muchos proyectos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR]...te dan todos los proyectos y mientras más proyectos te ganes: arborización, canchas, cosas para la comunidad...el alcalde presenta 500 proyectos y tenían 450. Y te luces con tu comuna...en las otras comunas chicas sí, influye, todos se aprovechan de los pitutos políticos. (S2. Mujer)

Este fenómeno también ocurre en los servicios traspasados. Para algunas personas la incidencia que tiene la política partidista en el empleo municipal es tan relevante que justifica la desmunicipalización de ambos servicios, “sobre todo en el tema de educación y sobre todo nuestro sector [de asistentes de la educación porque] se presta mucho para contratar gente, para hacer pagos en favores políticos”. (S6. Hombre).

No obstante, la instrumentalización de los cargos es menos probable en salud que en educación debido al sistema de selección de cargos y el tipo de funciones que cumple. La atención

primaria de salud tiene una definición de los perfiles de cargo que reduce la discrecionalidad: “tienes médico, tienes auxiliar, tienes enfermeras, TENS, tienes una serie de cosas que tú no puedes poner a cualquiera... Y, además, como está vinculado al tema de la vida humana como que no puedes poner a un chambón o a una chambona..., pero en las otras partes sí. (G1. Hombre).

En educación, los testimonios sobre el fenómeno son abundantes. Especialmente relevante ocurre en el colectivo de asistentes de la educación, pero el personal docente no se queda atrás. La instrumentalización política varía. Como evidencia de esta situación las personas identifican la existencia de “una sobredotación inmensa de asistentes a la educación en los establecimientos”:

precisamente porque no había normativa que regulara el ingreso de los asistentes de la educación. Por lo tanto, en tiempos de campaña, cada alcalde, después de que ganara las elecciones, metía a mucha gente como asistente de la educación porque no había regulación más que tener el cuarto medio (S3. Manuel)

Hay mucha contratación que pasaba por el alcalde de turno. O sea, el alcalde que salía, a todos los que le hacían campaña, los metía a trabajar en los establecimientos educacionales...era innecesaria o solamente estaban en la planilla, pero tu jamás veías al trabajador en la escuela. O sea, había un abuso donde se pagaban favores políticos al que le hacía la campaña, como no había aún una norma que pudiera decir “mira esto es lo que normaba la planta de asistentes de la educación” entonces podían hacer lo que querían. Con los docentes ya no es así. (S6. Hombre)

Desde el mundo gremial le bajan el perfil a lo que relatan las dirigencias sindicales en educación. Refieren que el pago de favores políticos a través de la contratación de personal es un fenómeno marginal. Este tema habría sido un punto en debate sobre el traspaso del personal de educación municipal a los SLEP, de hecho, según un testimonio, el MINEDUC insistía en que ‘el sistema cuesta administrarlo porque ustedes tienen sobredotación, porque tienen operadores políticos’, frente a lo cual el gremio de alcaldes y alcaldesas respondía que más bien se trataba de un problema de financiamiento porque “lo grueso del tema era la brecha que se producía entre la subvención básica, la subvención especial y lo que de verdad costaba administrar el sistema” (G1. Hombre). De acuerdo con este relato, la hipótesis que manejaba el gremio resultó cierta: la crisis en educación no se debía al favoritismo político, ya que el primer SLEP que se armó reportó a los seis meses de funcionamiento un déficit de lo que, justamente, aportaban las municipalidades a la educación comunal cuando estaba bajo su administración. Con todo, la desmunicipalización sigue siendo un tema conflictivo, ya que los SLEP no parece mejorar las cosas en educación. De hecho, el fenómeno ha escalado, llegando en la actualidad a una crisis a nivel del gobierno central<sup>152</sup>.

esas tres comunas ya no están traspasando los 500-600 millones anuales que traspasaban ¿A ver, cuanto es tu déficit? yo le preguntaba ‘cómo 1600 millones de pesos’. Ya, 500 millones de [la comuna A], 500 millones de [la comuna B] y 500 millones de [la comuna C]. La parte que ponía el municipio no es sobredotación, es que las subvenciones no alcanzan.... [Respecto a la sobredotación por pago de favores políticos] De que hay, hay, pero es marginal. Yo creo que es marginal. (G1. Hombre)

---

<sup>152</sup> Mientras se está concluyendo la escritura de esta tesis, noviembre de 2023.

### *5.3.3.2. El vulnerable sistema de selección de personal*

La instrumentalización de los puestos de trabajo abusa de la discrecionalidad de la alcaldía y niveles directivos en detrimento de la selección de personas en base a su experiencia y competencias.

Si se apegaran a la ley, la asignación de puestos de trabajo debiese ser por competencias, por concurso público donde las personas pudiesen postular y quedar... La mayor parte de los municipios, yo te diría que casi todos, no cumplen con la ley y los cargos son designados... por afinidades...son puras designaciones a dedo y designaciones amiguistas y políticas, no por competencia” (S5. Mujer)

Detrás de esto se encuentra lo vulnerable que es el sistema de concursos de cargos públicos. Esto puede ser porque son poco exigentes o porque es fácil direccionarlos, estableciendo criterios muy específicos para que termine escogiendo a quien el alcalde o alcaldesa prefiera.

Intentan colocar a su gente y el sistema permite aquello porque finalmente el sistema de selección de concurso tiene distintas formas en que puede ser manejado y, por lo tanto, si pueden de alguna manera direccionar los concursos para que puedan favorecer a los que ellos quieren. Y en muchos municipios, no diré que ‘en todos’, pero en muchos municipios se manejan con esos criterios, más bien político. Por lo tanto, ese es efectivamente uno de los problemas de la gestión municipal, que de alguna manera una politización de... Una partidización, diría yo, de los nombramientos. Hay algunos municipios en que puede ser menos fuerte eso, pero en general se da esa tendencia. (S7. Hombre)

ojalá el cargo sea un cientista político, necesito que se vista con polera azul y ojalá con barba recién salida. Entonces ahí, tú permites un poco que ingresen a la planta un poco lo que tú quieres, digamos verdad...eso es un poquito la práctica, ¿no? Pero si tú me dices que hay requisitos para ingresar a planta, por supuesto que los hay...hay concurso de oposición y se entrevista a la gente, eso por ley es así. (G2. Hombre)

### *5.3.3.3. Momentos clave: Las campañas políticas y la salida de la administración.*

La instrumentalización política puede aumentar la inestabilidad laboral y perjudica las condiciones de trabajo. Y es la “la estabilidad laboral de los funcionarios municipales es muy decadente, es malísima, depende mucho del tema político. De hecho, en los funcionarios municipales y el mismo profesorado debe ser prácticamente mudo políticamente, sobre todo si no está de acuerdo, digamos, con la inclinación política de la autoridad de turno” (S5. Mujer).

Las personas empleadas en los servicios públicos que no son afines políticamente a las autoridades municipales se ven expuestas a situaciones o acciones que pueden ser calificadas como maltrato o acoso laboral. Entre algunas de las mencionadas acciones están la rebaja de cargo, el cambio de lugar de trabajo ya sea en el mismo o en otro recinto (edificio consistorial, establecimiento educacional, centro sanitario, entre otros), la reducción de horas extraordinarias o posibilidades de hacer extensión horaria, la negación de bonos que incrementaban la remuneración, la colocación en ámbitos donde no se es competente o tiene menor relevancia, amenaza de despido o simplemente el despido.

Como referimos, los momentos de campaña electoral son tensionantes en los servicios municipales. Si bien la ley prohíbe hacer campaña política en horario de trabajo, se puede

desarrollar fuera de este o buscar estrategias para que ocurra durante la jornada. El problema es para quien “se niega y está contratado... Háganle las penas del infierno... después de la elección si la persona ganó; si no ganó, no hay mayor problema. Pero esto lamentablemente es una es la cuestión que no se visibiliza y está oculta, pero es algo que vivimos los profesores”. (S5. Mujer)

Si tiene algún cargo directivo lo mandan al aula. Pueden ser cambios de colegio de, por ejemplo. Hay un gran porcentaje de profesores que son titulares de pocas horas y que siempre dependieron de una extensión. Se les quita eso. Yo lo viví en carne propia cuando dejé de ser dirigente comunal, un lapso que yo desde que yo entré a trabajar contratada por 30 horas. Siempre tuve extensiones. Bueno, hasta que llegó la JEC [Jornada Escolar Completa con] 44 horas, luego jornada escolar completa entre 38 y 40 horas. Comencé a ser dirigente comunal. Trabajar, Pelear por los derechos de los profes. Por razones personales, dejé de postularme. Dejé de ser dirigente comunal. Y lo primero que me pasó es que me sacaron, me quitaron las extensiones horarias por mucho tiempo, cosa que mermó mucho mi sueldo. Yo soy profesora de Educación General Básica. Me empezaron a dar asignaturas en las que yo no me había perfeccionado. O sea, te hacen la vida imposible...Y uno no puede hacer nada. Yo había sido dirigente, yo me atreví, me enfrenté a ellos e incluso con amenazas de posible demanda por persecución, por esto, por lo otro. Yo te diría que eso es lo que me sirvió un poco para que me dejaran relativamente tranquila, porque me perseguían por todo...ya sea administrativo, el libro de clase, el trato con estudiantes. O sea, tiene que cuidarse mucho las espaldas un profesor si quiere conservar su trabajo o mandarlos a la punta del cerro (S5. Mujer)

El colectivo docente es bastante crítico con estas prácticas, y señala que desde la dictadura que ocurre que “la estabilidad laboral se perdió, se perdió y ahí hay muchos factores, pero sobre todo factores políticos”. Un ejemplo de esta inestabilidad ocurrió hace poco en un municipio del país:

A todos los profesores que osaron hacer campaña para el alcalde anterior fueron despedidos. Y fue entrando todo el personal de confianza de la nueva autoridad. ¿Se movieron cargos, se despidieron personas? Y, de hecho, un caso particular es decirle a una persona: ‘Tú te vas por comunista’. O sea, a ese nivel es la inestabilidad laboral de los profesores, de los asistentes de la educación, de los funcionarios municipales (S5. Mujer).

#### *5.3.3.4. Nuevos mecanismos de protección contra la instrumentalización política de los cargos*

Nuevamente, se ve como medida afectiva la estrategia jurídica para avanzar en mejoras laborales, y en este caso particular para reducir el riesgo de instrumentalización política que tiene la alta discrecionalidad de la Alcaldía:

El Estado como empleador, es muy mal empleador. Mira, la única forma que cambia, digamos la Administración del Estado como empleador es a través de leyes que nosotros conseguimos... Como municipio y esto es a nivel país y de todos los colores políticos, porque hay alcaldes de izquierda a derecha, todos usaban el tema de la educación para pagar favores políticos (S6. Hombre)

En el caso del nuevo estatuto para los asistentes de la educación, aprobado en 2018, la regulación de su situación incluyó nuevos requisitos para ingresar a los establecimientos educacionales. Ya no solo se pediría la educación médica concluida. El objetivo de esta medida viene a normar el exceso de contratación (S6. Hombre).

Por el lado de la administración municipal, se reducen los cargos de exclusiva confianza del alcalde o la alcaldesa. Se establecen sólo tres cargos de exclusiva confianza:

...el director del DIDECO de Desarrollo Social, el director jurídico y el secretario comunal de Planificación son de exclusiva confianza al alcalde. Lo que puede hacer es cambiarlos de inmediato, el primer día que llega...El cuarto cargo es del Administrador Municipal que tiene que ser con la venia del concejo municipal para que ingrese y para sacarlo...el resto son inamovibles. (G2. Hombre)

Para el resto de los cargos “debiera haber un sistema de alta dirección municipal que pudiera regular ciertas cosas que hoy día aparecen. Y los funcionarios señalan que puede aparecer como disfuncional, como este tipo de concursos”. (G1. Hombre)

Junto con ello, la ley viene a regular la discriminación que pudiera vivir una persona empleada que no es del mismo color político que la autoridad edilicia. Considerando las prácticas de maltrato o acoso laboral señaladas anteriormente, esta nueva ley regula que no puede existir “menoscabo de la remuneración ni condición alguna al funcionario municipal” (GUB.1, Hombre). Eso fue una de las condiciones que se trabajó con la Asociación de Funcionarios...en ese sentido, el alcalde ya no puede “colocarlo en una oficina aparte, bajándole las remuneraciones...[tiene] que dejarle la oficina o tenerle una oficina parecida con igual nivel de remuneración, aunque no hiciera nada, pero no lo podía menoscabar [como por ejemplo] no darle trabajo” (GUB.1, Hombre).

Cabe decir que a pesar de la promulgación de la ley 20.922, existe evidencia de que la politización de los cargos no se habría resuelto totalmente.

Nos pasó en [en una comuna] se crearon, por decirte, diez cargos nuevos para atraer profesionales para que hagan gestión pública sobre el medio ambiente, pero después dijeron ‘sabi que, mejor, no sé, voy a traer un amigo que tengo del partido’ y es donde se vuelve distorsionar este tema...no se respetaron los concursos, los servicios se politizan se pierde el objetivo. Por último, antes, cuando estábamos amarrados al presidente de la República allá, tú contratabas y te revisaban, ahora no. Tus contratas, tu autorizas, y se pierde entonces lo que peleamos por tantos años en algún servicio como el mío que resultó súper bien, pero en otros se vende lo que tienes. (S2. Mujer)

### 5.3.4. Las diferencias en infraestructura

Uno de los elementos relevantes que atraviesan al empleo municipal es la infraestructura de la que disponen para desarrollar sus funciones. Las dirigencias sindicales son las preocupadas por esta situación, y al menos en la administración municipal como en educación parecen ser deficientes.

La infraestructura de las municipalidades contempla el o los edificios consistoriales donde usualmente están las oficinas, y dentro o fuera de este recinto pueden estar los referidos a operaciones y a aseo y ornato. Respecto de educación, se refiere principalmente a los establecimientos educacionales, mientras que en la atención primaria refiere a centros de salud, pero también a postas y estaciones rurales (profundizaremos en el capítulo 6).

En el sector de la administración municipal, la desigualdad de infraestructura es clave. Así, “las condiciones laborales respecto de remuneraciones y derechos fundamentales son iguales en todo el país; las condiciones de infraestructura, ahí es donde tenemos problema porque no todos tienen un edificio tan grande y tan lindo como este y tan cómodo. Tenemos muchos municipios



que la gente está hacinada” (S2. Mujer). Al respecto, conviene aclarar que lo que señala la dirigente aplicaría solo a la planta, porque como hemos abordado en el capítulo 2 y continuaremos haciéndolo en el capítulo 6, las diferencias contractuales y salariales son muy diferentes para otras formas de contratación.

Los problemas en las instalaciones municipales se agravan en las comunas rurales. Por ejemplo, un ayuntamiento del sur del país “para poder transmitir datos a la SUBDERE lo tiene que hacer después de la medianoche porque en el día no tiene capacidad suficiente de internet” (GUB1. Hombre). A las dificultades de conectividad se agregan problemas de iluminación, techos que dejan pasar el agua lluvia, ausencia de baños y en pandemia falta de mobiliario que permitiría mantener la distancia sanitaria adecuada, entre otros.

Otro de los actores que relevó las diferencias de infraestructura fue el colectivo de asistentes de la educación. “Siempre los colegios se construyeron con una sala de profesores que tiene un comedor para ellos...con todos los equipamientos” (S3. Hombre), espacio que no podían ocupar los asistentes de la educación a menos que fueran del estamento profesional. “De los técnicos hacia abajo era el comedor de los mismos estudiantes que cuando estaba desocupado [el o la asistente podía] hacer su colación, o en algunos casos en sus propias oficinas: la que trabajaba en la biblioteca lo hacía en la biblioteca, los inspectores, en el caso nuestro, lo hacíamos en el comedor de los estudiantes, pero los auxiliares no tenían lugar de colación” (S3. Hombre). Sumado a los comedores, “una gran parte de establecimientos educacionales que no cuentan, por ejemplo, con baños higiénicos para los trabajadores asistentes de la educación, parece increíble, pero el Estatuto tuvo que legislar al respecto” (S3. Hombre). De esta manera, las diferencias contractuales y estamentales en educación se reflejan en el uso de los espacios de trabajo.

Esta desigualdad material y espacial se proyecta a lo relacional: “es tanta esa diferencia, obviamente después también se ve en el tema, incluso personal en el trato” (S6. Hombre). De hecho, cuando se legisló el estatuto propio y se le entregaron el feriado legal en iguales condición a los docentes, unos de los primeros que reclamaron...fueron los docentes y que por qué se le entregaba a los asistentes de la educación los mismos beneficios que tienen ellos. Claramente lamentable” (S3. Hombre). Esto lleva al dirigente sindical a plantear que “dentro de los establecimientos hay una discriminación y una segregación desde los docentes hacia los asistentes de la educación” (S3. Hombre).

Estas brechas son conocidas por los organismos que se relacionan con las municipalidades. De hecho, hace unos años atrás, “la SUBDERE trató de hacer un crédito especial para aquellos municipios que tenían menor capacidad, es decir, municipios chicos, que se le creara un edificio o una casa que cumplieran las condiciones donde va la gente a buscar los servicios a la municipalidad” (GUB1. Hombre). Algunos ayuntamientos usaron este crédito en el marco del terremoto y maremoto que azotó al país en 2010. Sin embargo, aún persisten muchos edificios municipales en malas condiciones por lo que uno de los entrevistados sugiere que, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se genere algún ítem específico para ello, además “hoy día lo pueden hacer...antes no se podía” (GUB1. Hombre) usar el dinero para construir infraestructura municipal.

#### 5.4. La lógica subsidiaria del Estado en el empleo municipal

En la mayor parte de los actores municipales entrevistados existe la convicción de que el Estado chileno funciona bajo una lógica subsidiaria, por lo que “el Estado no necesariamente se tiene que meter en labores económicas, tiene que dejárselo a los privados y aquel nivel del Estado que esté más cercano a los ciudadanos debiera hacer determinadas tareas” (G1. Hombre). Si bien existen antecedentes como las encíclicas papales en las primeras décadas del siglo XX, el Golpe de Estado de 1973 habría sido el inicio de una nueva configuración política-administrativa de los servicios públicos, incluidos los que entrega la municipalidad, en coherencia con un modelo de sociedad que se alejaba de intervenir en lo público y un modelo de ciudad sostenido en la segregación y reproducir las desigualdades materiales y socioculturales existentes.

En los años 80, las municipalidades entran a este diseño subsidiario del Estado, donde se les prohíbe formar cualquier empresa pública, generando una administración precaria de los servicios públicos o dejando al mercado que se haga cargo. Este formato alude a la desconcentración más que descentralización de los servicios públicos, porque la cesión de tareas es real, más la autonomía no. Este modelo se sostiene hasta la actualidad porque “el Estado central le sigue dando tareas, pero no le da recursos, ‘arréglatelas como tú puedas’”, sosteniendo un modelo que reproduce las desigualdades originarias. Un ejemplo es que “la tremenda diferencia de inversión promedio por habitante que hay en cualquier región del país y particularmente en la metropolitana”, lo que corrobora que “es un diseño para mantener la desigualdad” (G1. Hombre).

Porque si tú a la escuela se las dejas a cargo de los municipios y les da un subsidio que no le alcanza ¿Qué estoy haciendo? Estoy diciendo a los municipios que pongan plata, el municipio con lucas va a poner, el municipio sin plata no va a poner. Y, además, le sumó que la construcción que yo hago de cómo se financian los municipios es: Básicamente tienes dos recursos, tienes las contribuciones territoriales, y tienen las patentes de los autos. Las comunas populares [como] La Pintana, en general son viviendas sociales, no pagan [porque] tienen autos más antiguos. En cambio, en Las Condes, en Vitacura pagan todas contribuciones y tienen dos, tres autos por casa y autos nuevos. Por lo tanto, en aquellas comunas donde más se requiere el municipio, el municipio tiene menos plata y donde menos se requiera el municipio, el municipio tiene más plata.

El diseño de ciudad que acompaña a esta forma de administración de los recursos públicos tiene como antecedente las erradicaciones de campamentos. En el marco de la Ley de desarrollo urbano, se justifica el traslado forzado de poblaciones completas que vivían en asentamientos irregulares llamados campamentos, una forma de resistencia a la falta de vivienda o el costo de esta en el país que funciona hasta la actualidad. Estas personas son llevadas a territorios que hoy constituyen comunas con altos niveles de vulnerabilidad y pobreza multidimensional y “cierto tipo de municipio”. Estas erradicaciones son claves en los diseños de ciudades que producen y reproducen desigualdades.

Y le suma una cosa más que pasó, que a partir del 81’ empiezan a las erradicaciones. Que se vincula con la ley de desarrollo urbano, es decir, yo empiezo- ¿Tu viste la película machuca? Cuando el niño amigo de machuca. Vivieron un campamento que estaba al lado del río. Eso es Borde Río donde está la municipalidad de Vitacura, a esa gente la sacan y se la llevan ¿para dónde? para La Pintana. El año pasado, en medio de la crisis, el alcalde Lavín le regaló mil millones de pesos a La

Pintana, pagando esa deuda. Esa gente que se había ido para allá y empieza la erradicación. Entonces hay un diseño de ciudad que también tiene que ver con esas desigualdades, con ese tipo de municipio. (G1. Hombre)

### 5.4.1. La diversidad de empleadores

Como referimos en el punto 5.4.1, los empleadores por excelencia son las municipalidades. Si bien han surgido las corporaciones para facilitar la contratación de personas, son estas instituciones que lideradas por la figura alcaldicia deciden quienes, al final del proceso, ingresan, permanecen o se van de los servicios municipales. La gestión que significa este proceso es parte del argumento para señalar que, en la práctica, los municipios son gobiernos locales, pero no reconocidos como tal.

Si tú me preguntas a mí, somos gobiernos locales porque hacemos la gestión interna, porque la hacemos, la mantenemos, les mandamos los recursos, contratamos a la gente, si aquí se necesita un profesor, la municipalidad [es la que] llama a concurso, no llama al Estado; si necesitas una enfermera o un médico, la municipalidad llama a concurso, no el Estado, no el Gobierno central. Somos gobiernos locales, pero nos quedamos en la pura letra, en el puro título. Porque toda esa autonomía se te va a la espalda cuando se teme al Gobierno central porque para todo tienes que informarle, aunque ellos no ponen ni un peso de nada. Entonces eso es lo que nos desfavorece. (S2. Mujer)

Las corporaciones municipales surgen en dictadura, como un organismo vinculado a la municipalidad que tiene la posibilidad de funcionar con una lógica privada, pero legalmente sin derecho a lucrar. Su creación se originó por tres razones: las múltiples tareas que debía cumplir la municipalidad, pero para las cuales no tenía personal suficiente; las restricciones para constituir empresas públicas; y las dificultades que tiene el sistema de contratación pública. Las municipalidades que hoy tienen este “brazo privado” deben ser alrededor del 30% del total (G1. Hombre).

Las ventajas de las corporaciones municipales en tanto empleadoras se vinculan a la contratación directa de personas o a la tercerización de servicios. Primero “todas las licitaciones que se hacen por esa vía no pasan por mercado público, son directas. Y, por lo tanto, “puedo contratar, puedo despedir, puedo establecer el nivel de renovación” (GUB1. Hombre) que desee. Visto en positivo, “te sirve para los temas laborales, tú tienes una fórmula en la corporación para generarle derecho al trabajador” (G1. Hombre). A través de las corporaciones también es más fácil la “tercerización de muchas funciones” (G1. Hombre) como es el aseo y ornato o la seguridad o la mantención de las áreas verdes. Este actuar es parte de la lógica subsidiaria del Estado “en el sentido de que tercerizo, contrato una empresa privada para que me hagan ese oficio (G1. Hombre)”. Dos problemas han surgido de esta modalidad: primero, que el costo del servicio que paga una municipalidad aumenta y, segundo, que las condiciones laborales son más precarias, “los sueldos son miserables”.

Sin embargo, las corporaciones han presentado una serie de problemas vinculadas a la malversación de fondos y actos de corrupción. “Como eres privado, a pesar de que manejas fondos públicos, podías hacer ciertas cosas que era mejor que no todo el mundo tuviera corporación”. En términos laborales, han sido acusadas de no pago de cotizaciones previsionales,

de desviación de fondos para materiales e infraestructura hacia otras tareas, o porque “las municipalidades tienen que cumplir tantas tareas que no puedes decirle al vecino que no las vas a cumplir, [entonces] haces la bicicleta con los fondos”.

Las malas prácticas derivaron en la prohibición de constituir nuevas corporaciones municipales. Llegada la democracia, en los 90’, la discusión de la nueva ley municipal puso fin a la posibilidad de constituir nuevas corporaciones municipales, “no hay corporaciones [nuevas] hace mucho tiempo, hace 30 años. Sin embargo, persisten las que se crearon antes de esta prohibición y si bien son reguladas por la Contraloría u otros órganos específicos para educación o salud, “generalmente los escándalos [municipales] son por eso, hay muchas cosas que tienen que ver con eso (G1. Hombre)” porque las corporaciones no están obligadas a seguir mecanismos de transparencia como otros órganos que reciben financiamiento público. Por ahora, se mantiene como un [proyecto de ley](#), no hay legislación vigente al respecto.

La fiscalización a las corporaciones municipales existentes está mal pensada. Como empleadoras en el sector educación han sido acusadas por las organizaciones sindicales por el no pago de cotizaciones previsionales, sin embargo, “el tema de la fiscalización está mal, está muy mal formulado” (S5. Mujer). En el sector, la encargada de fiscalizar es la Superintendencia de educación y cuanto este órgano se encuentra con la deuda previsional de una corporación municipal lo que hace es aplicarle una multa o retenerle la subvención, en cualquier caso, “la deuda sigue...y menos plata tienen los municipios o los alcaldes para para pagar esto. O sea, que nada de lo que hace la fiscalización obliga al empleador a pagar” (S5. Mujer). Así, lo único que obliga a saldar esta deuda previsional a las corporaciones municipales, y en su defecto a las municipalidades, son las querrelas individuales que haga cada persona, sea profesora o asistente de la educación. Con ello, “queda marcado como funcionario prescindible. Puede ser despedido en cualquier momento después de eso, queda desprotegido laboralmente (S5. Mujer).

Para enfrentar estos problemas, algunas municipalidades están buscando formas de volver a internalizar los servicios derivados a las corporaciones y empresas privadas. Se están cerrando corporaciones municipales viendo que es posible administrar internamente los servicios. Un ejemplo es lo que ha ocurrido en la comuna de El Bosque cuya Dirección de Obras, a través de los fondos que entregan los Programas de Mejoramiento Urbano (PMU), está desarrollando labores que antes derivaban a empresas externas como era la construcción de una multicancha o una sede social, y lo positivo es que las personas son contratadas bajo Código del Trabajo directamente por la municipalidad.

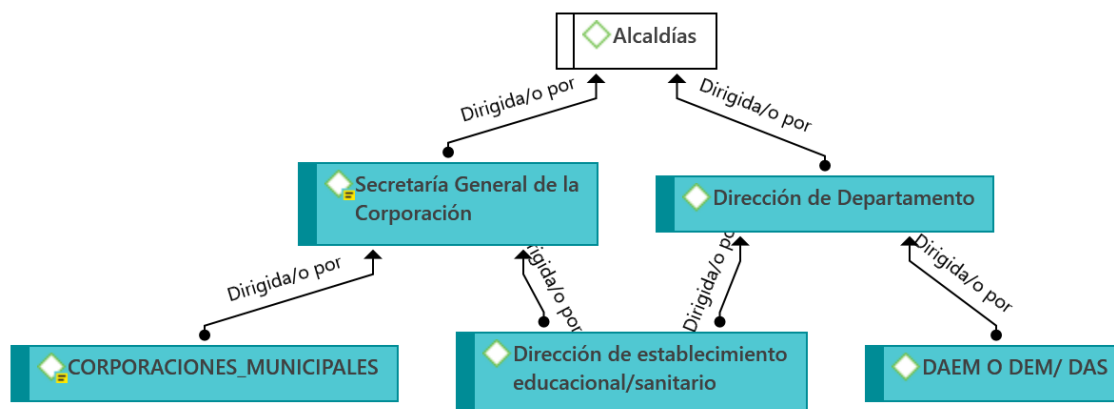
Una sede social la hacen por 75 millones, licitada vale 180. Se están ahorrando muchísima plata. Y con trabajadores con derechos laborales. De hecho, para que esto existiera, tuvieron que hacer una instalación de faena en el municipio, en una zona verde que compraron. Y tienen que tener los baños, tiene que tener un casino, tiene que tener un bloque de casilleros para que los trabajadores dejen sus cosas, seguro médico, bototos, cascos, absolutamente todo lo que corresponde por su seguridad, con legalidad laboral. (G1. Hombre)

### *5.4.1.1. La triple jefatura*

El empleo municipal se caracteriza por la triple jefatura, independiente de que sea municipalidad o corporación municipal la que contrata, porque tras ellas siempre está el alcalde o la alcaldesa. De hecho, hay quien afirma que esta diversidad de empleadores “genera algunas diferencias

formales y en términos de algunos aspectos específicos del contrato de trabajo, pero en general es una cuestión meramente formal, ya sea corporación, o sea departamento educación municipal, las relaciones laborales que se establecen con el alcalde son más o menos parecidas” (S7. Hombre)

Figura 5.4-1. La triple jefatura como característica del empleo público



En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** mostramos que la triple jefatura hace alusión a la jerarquía que se establece entre la alcaldía y las personas que están jerárquicamente bajo esta. Así, una trabajadora de la atención primaria o educación tendrá que dar cuenta a su jefatura directa que es quien dirige el establecimiento donde esta empleada, pero también podría tener que responder a quienes dirigen el Departamento de Salud (DAS) o educación (DAEM o DEM) en la municipalidad o la secretaria general de estos servicios en la Corporación Municipal; y finalmente, la jefatura quien probablemente aparezca nombrada en el contrato de trabajo es el nombre del alcalde o alcaldesa, su empleadora final.

Esta condición del empleo municipal es considerada como algo “nocivo” porque “finalmente nuestra condición jurídica y los beneficios que esta puede tener quedan sujetas al criterio, no solamente del sostenedor que es el alcalde, sino que, del jefe del departamento o jefe de la corporación o de los propios directores de establecimiento” (S3. Hombre). Y es que según constata un dirigente, “nos hemos dado cuenta de que los directores de establecimientos... mandan más que los jefes de DAEM... [porque] finalmente ellos deciden con quién quieren trabajar y con quién no, porque además la ley de los directores o de los docentes en el tema directivo les permite eso”. (S3. Hombre). Otro dirigente confirma que las condiciones laborales “pasan mucho por los jefes de servicio..., a veces a su propia conveniencia..., en este caso pasa con los directores o directoras de los colegios, es que efectivamente uno dice “es un mal empleador” [el municipio], pero tiene que ver mucho con cómo es tu jefe directo contigo, y sobre todo en la relación” (S6. Hombre).

El modelo de triple jefatura promueve el verticalismo en la cultura laboral municipal. Luego de pasar por diferentes niveles jerárquicos, las acciones municipales llegan a las trabajadoras y trabajadores como ordenes que implementar, percibiendo que les tratan “meros ejecutores de decisiones que se toman en las instancias superiores de jefatura”. Al respecto, las dirigencias que son más fuertes parecen resistirse a esta tendencia: “Nosotros nos rebelamos bastante contra eso y lo discutimos bastante y en muchos lugares, en los hechos, también imponen los profes mayores instancias de participación y de opinión y decisión” (S7. Hombre).

Las condiciones laborales frente a esta triple jefatura hacen que relación entre la trabajadora y la jefatura directa, es decir, la dirección del establecimiento hace frágil la estabilidad laboral cuando no hay un contrato laboral indefinido.

Esas decisiones pasan finalmente porque o el asistente no le limpió el auto al director, el asistente no le salió a pagar las cuentas al director, el asistente no le fue a hacer el aseo a la casa del director, Entonces como no lo hace el director, lo toma como su enemigo y lo pone a disposición del servicio y queda evidentemente sin trabajo. Eso es una precariedad laboral tremenda, un abuso tremendo que no se ha podido regular hasta hoy día. (S3. Hombre)

Entonces, si un asistente se niega a lo que ni siquiera le corresponde por contrato hacer, se le pone a disposición del servicio y se le amenaza reiteradamente, verbalmente hay un acoso constante y finalmente el asistente tiene que hacerlo. Entonces, claro, si fueran funcionarios públicos en toda la ley uno podría decir perfecto, es mi responsabilidad, yo apoyo, o sea, debo hacerlo. Pero aquí no, no somos funcionarios públicos y no está contemplado tampoco en el contrato de trabajo. Eso es lo más importante... Entonces hay una vulneración de derechos de cada vez que se pueda por parte de los sostenedores, jefes de corporaciones y directores de establecimientos, que yo creo que estos últimos son los más sanguinarios, por así decirlo, los más abusadores con los compañeros asistentes de la educación” (S3. Hombre)

La salud primaria, por ejemplo, la salud primaria con su Estatuto de ellos bien, pues tienen una carrera funcionaria en la cual también eso digamos hace que estén mal como trabajadores. Pero el sector educación muy, muy mal. El tema de la cuando ve al estado como empleador, en este caso los alcaldes, pero es un tema de sus propios jefes. (S6. Hombre)

Respecto a la competitividad y el verticalismo en educación municipal, un dirigente lo explica claramente, que es parte del fenómeno de triple jefatura y la presión que implica esta cultura:

Han hecho entender el estado de nosotros, interpelamos al Estado y al Ministerio de Educación como el principal responsable de esto. De hecho, todo esto emana desde estas políticas nacionales que se generan en torno a este trabajo administrativo son todas instrucciones desde el Ministerio de educación, trabajo que, como te decía, mucho de ello, bastante inútil. Este formato competitivo de estar permanentemente exigiendo rendimiento, rendimiento, rendimiento, a como dé lugar. También son producto de las políticas educacionales que salen desde el Ministerio de educación. Y el establecimiento de una escuela más democrática, más participativa, más horizontal en su forma de gestión, también implicaría un cambio en las políticas educativas, porque esta lógica gerencial, que es la lógica que fundamentalmente está enraizada en las escuelas, o lo que promueve el sistema de una lógica gerencial, y esa lógica, gerencial es bastante autoritaria y vertical, y eso también genera una serie de problemas, entre otros. Estos problemas de estrés, porque cuando tú no te sientes participativo, que tienes participación, cuando tu opinión no cuenta cuando te imponen todo, por supuesto que eso también va generando un desgaste muy fuerte en los docentes. (S7. Hombre)

### *5.4.1.2. Ser empleador en el sector público: ventajas y desventajas*

Para quienes representan a empleadores, el sector público tiene problemas de eficiencia vinculados, especialmente, a la conducta y competencias de la fuerza laboral municipal. La eficiencia esta referida al cumplimiento de las tareas propias para las que las personas han sido contratadas en el menor tiempo posible.

En el sector público, especialmente en el municipal, no se cumplen los horarios de trabajo y, según los relatos recogidos, no hay mecanismos para cambiar esta situación. Al respecto, el exdirectivo municipal señala que existen abusos por parte de algunas personas que son parte del funcionariado, “dos funcionarios llegaban a las 8.30, iban a la cafetería y se sentaban a las 9.30 a trabajar... a la una se iban a almorzar, llegaban a las 15:30, a las 17:30 se preparaban para ir y se iban. Y después estaban pidiendo horas extras para el sábado”. Si esa persona hubiera estado en el sector privado esto no hubiera ocurrido: “Entonces, ¿qué es lo que te quiero decir? Que existen abusos. Ha salido en la televisión... no hay que generalizar, no son todos, pero por esas personas se perjudica todo el sistema” (GUB1. Hombre). Esta situación debiera constar en las calificaciones, pero el sistema tiene un problema porque si estas personas marcan la entrada y la salida en las horas acordadas a su jornada laboral, “tienes que calificarles con nota seis o siete<sup>153</sup>” (GUB1. Hombre).

Frente a conductas como esta, pero también por problemas de competencias, otra ventaja del sector privado es la libertad para contratar y despedir. Uno de los exdirectivos municipales con experiencia en la empresa privada comenta que en la empresa privada cuando te despiden te indemnizan, pero te sacan cuando quieren... a los 50 si quieren o a los 40, o por razones así... [en cambio] para sacar a un funcionario público tienes que pillarle con los billetes en el bolsillo. Prácticamente robando. Y comprobar eso es difícil. A pesar de eso, igual hay compadres que roban” (GUB1. Hombre). Otro de los entrevistados que también fuera empleador señala que el Estado no es buen empleador precisamente porque los temas de eficiencia no son lo fundamental, esto lo relaciona precisamente con las dificultades para despedir o “trasladar a otra parte, a ver si funciona [la trabajadora, pero] ahí voy a estar perdiendo mucho tiempo. O sea, eso se da en la práctica, porque el tema de la eficiencia no es lo sustantivo” [G2. Hombre].

Otra de las posibilidades que ofrece el sector privado es otorgar incentivos para mejorar o premiar la eficiencia. En el sector municipal, la eficiencia de la fuerza laboral no siempre es reconocida. Por ejemplo, en las municipalidades que son más pequeñas y tienen un número acotado de funcionarios pueden postular a fondos, pero sabiendo que deben focalizar la población beneficiaria en virtud de cumplir con los objetivos del programa. Sin embargo, esta decisión puede afectar el resultado del concurso y por tanto no ser adjudicado. Un ex empleador señala el ejemplo de un proyecto que “a pesar de que tenía una tremenda calificación [en eficiencia], en otra calificación que era de cuánta gente, a cuántos clientes iban a llegar, digamos, el programa era mucho menos; entonces no la asignaron”.

¿Entonces, qué pasa con el equipo tan bueno? ¿Para que hicimos toda esta pega? ¿Para qué vamos a hacer todo esto? Si es que al final no sirve nada. Pues no, no hemos conseguido la cosa, claro. Entonces ya un círculo vicioso que del tema que conversamos el principio de que con la falta de recursos y con cómo funciona el sistema tan poco descentralizado, tan dependiente del Estado central. Los esfuerzos importantes que puedan hacer funcionarios municipales no sean retribuidos como corresponde. (G3. Hombre)

Conscientes de este problema, las jefaturas municipales encuentran formas para “premiar” la eficiencia de la fuerza de trabajo a través de las horas extraordinarias.

---

<sup>153</sup> La escala de notas en Chile es de 1 a 7, siendo 1 la peor nota por desempeño y 7 la mejor.

como alcalde, yo no puedo premiar a [una trabajadora] porque hace una buena pega...mi posibilidad “premiarlo” es un poquito, un poquito truchita, es decirle tengo dos horas extras más. (G2. Hombre)

Otra forma de incentivar la eficiencia es a través de bonos. Las remuneraciones de las trabajadoras tienen un sueldo base, pero luego se suman una serie de bonos, asignaciones y horas extraordinarias. Estos incentivos vienen desde diferentes órganos, por ejemplo, en educación municipal:

Por ejemplo, la mayoría de los beneficios pasan por [Ministerio de] educación y se negocian. Pero hay beneficios que son directamente desde Hacienda, donde educación no tiene idea, ni siquiera cómo se da...entonces es bien...al lote. De hecho, este este último bono que te hablaba, ni siquiera en el Ministerio de Educación sabían cómo se tenía que dar, no sabían cuáles eran los requisitos o la forma de calcular ese bono. Hay un desorden ahí, medio, medio extraño. (S3. Hombre)

Siempre en la lógica de los empleadores, otro problema es la inexistencia de incentivos para jubilar en el empleo municipal. Cuando eres parte del funcionariado, tienes muchas garantías que en el sector privado no tienes, y “en términos de recursos, si tú tienes que alimentar una familia, tienes hijos, tienes nietos, tienes todo ¿tú vas a jubilar? No” (GUB1. Hombre), porque no existe una indemnización por años de servicios ni una pensión que te permita decir “ya con la jubilación me basta, me dedico a otra cosa”. Al final de todo, esto explica que “la administración pública, el nivel municipal, se van engrosando porque no hay incentivo” (GUB1. Hombre).

En el trasfondo de esto, los empleadores cuestionan la ausencia de visión de vecinas y vecinos como clientes de los servicios municipales y que “en la municipalidad la plata es de nadie”. Esta visión claramente empresarial, del sector privado, es coherente con la lógica subsidiaria del Estado, en tanto, la salida a la falta de eficiencia de las municipalidades se ve en la actuación como entes privados o al menos con mecanismos privados de incentivo para ingresar, permanecer y salir del mundo público.

porque la gente no entiende que el vecino es un cliente, que hay que atenderlo. Entonces con la desazón que de repente atienden que en el sector privado si yo viviera de eso y de eso depende tu sueldo, te aseguro que tú te vayas a encargar de tener a tu cliente, pero andando ‘tiqui taca’<sup>154</sup>, no es cierto? Porque de eso, de eso tú vives como empleado, pero en la Municipalidad de la plata es de nadie... si nosotros hemos abordado los temas de alta de dirección pública en discusión, así importantes: no, no hemos estado. (G2. Hombre)

### 5.4.2. Los programas “temporales” y las emergencias

Dentro del sistema de financiamiento municipal, existe la transferencia de recursos por la implementación de programas diseñados desde el nivel central. En la actualidad existe un centenar de programas que se están desarrollando bajo esta modalidad en las municipalidades, las cuales postulan para adjudicárselos. Estos se han elaborado en diferentes gobiernos, por tanto, más que herramientas del gobierno de turno, se trata de una política de Estado “de siempre” que cuestiona la descentralización en sus diversas formas. Junto con ello, existen programas eventuales que responden a emergencias como han sido los terremotos, el estallido social o la

---

<sup>154</sup> Significa “muy bien”.



pandemia, que significa recursos extra o la obligatoriedad de reasignar recursos que estaban destinadas para otras cosas. Lo que comparten los programas “de siempre” con los eventuales, es que entregan a las municipalidades recursos, especialmente, para contratar a personas bajo la modalidad de honorarios. Por tanto, esta forma de financiamiento explica en parte importante la numerosa cantidad de personal a honorarios en las municipalidades, mucho más que el nivel central.

Cada programa tiene requisitos sobre quiénes y cómo postular, y una vez que adjudicas los fondos, la implementación se realiza de la siguiente forma:

te ganas como alcalde de [un municipio] un proyecto para alimentar ganado bovino y hacer un banco de ganado bovino. Entonces, el INDAP de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura te pasa los recursos, se hace un proyecto, un programa, un convenio y ellos te ponen dos profesionales, cuatro profesionales, cuatro “trabajan” en la municipalidad, la municipalidad les paga [aunque]... son recursos que le entrega otra entidad, y les paga a honorarios porque no pueden estar en la planta municipal. Y se termina el programa y ... se termina el trabajo. (G2. Hombre)

Otro caso de ejecución de un programa es que tanto el nivel central como el municipal pongan recursos materiales y personal. Un ejemplo es lo que ocurre con el Servicio de Impuestos internos, donde gana no solo la ACE, sino también la municipalidad:

Otro ejemplo es actualizar los catastros...no lo puede hacer el Servicio de Impuestos Internos porque no tiene mucha capacidad. Entonces les pide a los municipios que le coloquen, qué sé yo, una oficina, le coloquen el computador y le coloquen un profesional y ellos llevan un profesional adicional que colocan y por lo tanto el catastro lo hacen y lo actualizan ellos y, por lo tanto, el Servicio de Impuestos Internos cumple la política nacional, cumple la política regional. ¿Al municipio por qué le conviene? Porque actualiza el catastro y puede cobrar más, y lo cobra el Servicio de Impuestos Internos.

Finalmente, hay programas que la ACE “nos obliga a ejecutar...nos obliga a contratar a honorarios porque no nos da la plata”.

Cuando ingresan a la municipalidad, en general, pasar a formar parte de los equipos de trabajo porque “en la práctica son funcionarios municipales” (G2. Hombre).

[El nivel central financia], “pero le paga el municipio. Y para todos los efectos prácticos, yo como tengo 57 años, como funcionario municipal antes de estar acá [en la asociación gremial]. Y claro, y yo no hacía una distinción en que: ‘a ver, tú no entras a esta reunión porque tú eres del programa tal o cual’... tengo reunión de coordinación [y le digo]: Cuéntanos en qué va...el proceso de desarrollo, inclusive en qué va el tema de las madres sustitutas...Entonces para los efectos prácticos tiene una función más. Y tú tienes tu computador y tienes tu oficina y tienes toda la cosa y tienes que llegar a la hora. Y yo quiero, quiero que tú llegues a las 08:30. No, no quiero que llegue de repente cuando tú creas. No. (G2. Hombre)

### *5.4.2.1. La otra cara del sistema de contratación a honorarios*

En la actualidad la contratación de servicios a honorarios no está siendo lo que solía ser: eficiente para el empleador. Diferentes son las situaciones que llevar a afirmarlo.

Cuando los fondos son insuficientes para garantizar la ejecución del programa. El financiamiento de los programas “básicamente son honorarios e insumos en algunas cosas” (G2. Hombre), pero

regularmente las municipalidades deben sumar ingresos que dependen de sus ingresos propios permanentes. La desigualdad se hace notar aquí, puesto que hay algunos que pueden y otros que no o que se endeudaron para ello, o que utilizaran los ingresos de otros programas para desarrollarlos.

Entre el centenar de programas a los que se puede postular, se encuentran los que financian al colectivo de asistentes de la educación. Uno de los entrevistados señala que “en los establecimientos educacionales, la mayoría de los profesionales de la educación que tienen que ver con las ayudas psicosociales...están con boletas de honorarios” (S3. Hombre). Conviene recordar que los colegios reciben dos tipos de subvenciones del Estado, la normal y la especial que es para colegios con población escolar con alta vulnerabilidad. La subvención es por estudiante que asiste a clases, no por la matrícula. Si la subvención es menor, en establecimientos donde la asistencia es menor, se reduce aún más los ingresos para el sector. “Y esa subvención lamentablemente, digo lamentable porque como no es grande, se tiene que ir en su mayoría al pago de los trabajadores. O sea, solamente alcanza la subvención del Estado para pagar a los trabajadores de la educación en algunos establecimientos, porque en la mayoría es el municipio quien debe colocar el resto de los recursos para pagar a los trabajadores” (S3. Hombre).

Cuando los programas pasan a formar parte de los servicios regulares del municipio. Los programas financiados por el nivel central que pasan a ser parte de la orgánica de la municipalidad permanecen con su personal a honorarios. Los ejemplos son múltiples, pero las OPD, las Oficinas de la Mujer, los programas de tratamiento de adicciones en los COSAM o CESFAM, los de desarrollo rural en las oficinas de desarrollo local, son claros referentes de estas contradicciones de la ACE porque hace que permanezcan siendo diseñados y financiados por esta, pero ejecutadas por las municipalidades, en vez de descentralizarlos totalmente.

Las OPD, oficina de derechos de la infancia, que se expresan en los municipios, pero todos los trabajadores de esos programas son trabajadores honorarios. No tienen derechos laborales, ahí hay un claro caso de precarización”.

Una vez “adosados” al funcionamiento municipal, con una población que conoce estos servicios, las trabajadoras y trabajadores de estos programas, en la práctica, son parte de la población laboral regular municipal, tiene subordinación y dependencia hacia la municipalidad: cumplen horarios, instrucciones, participan de los eventos oficiales, en definitiva, son parte de los equipos.

En estas condiciones, la población laboral que ejecuta estos programas se transforma en “falsos honorarios”, lo que es “una expresión clara de precarización...que tiene que ver, una vez más, con la definición de políticas sociales por el Estado central, sin conversación con el territorio” (G1. Hombre).

Las demandas de los honorarios. Desde hace una década aproximadamente, la fuerza laboral contratada a honorarios que forma parte de estos programas “de siempre” y los eventuales, ha comenzado a demandar a sus empleadores, las municipalidades de Chile.

Las demandas son hechas por personas que participan de programas que concluyen su ejecución o de aquellas que, luego de ver que su situación contractual no varía, deciden irse. En general, lo que se demanda es el pago de cotizaciones previsionales, vacaciones pagadas, años de

servicio, y todo aquello a lo que se tenía derecho si hubiera estado regulado por el Código del Trabajo.

Los juicios han llegado hasta la instancia superior del poder judicial en el país: la Corte Suprema. Inicialmente los casos fueron desestimados, pero desde 2014 se produce un aumento de las demandas por lo que se empieza a fallar a favor de estas trabajadoras. Esto concluye en la unificación de jurisprudencia sobre los casos de personas que han prestado servicios a honorarios en los programas municipales.

Yo creo que esos son los casos más graves de precarización laboral porque después legítimamente los trabajadores reclaman ante los tribunales y los ganan, lo que significa que una vez más los municipios se quedan sin plata. (G1. Hombre)

Las municipalidades han tenido que pagar deudas millonarias. “Hace dos o tres años atrás había municipios que tenían presupuestos anuales de 5.000 millones, [pero] estaban pagando 1.500 millones en juicios” (G1. Hombre). Un ex empleador lo relata así:

nosotros hicimos un cálculo...hace cuatro, cinco o seis años atrás...empezamos a perder todos los juicios de la gente que se fue, si nosotros en este minuto cortábamos todos los contratos que no son nuestros, que son del Estado, pero que los pagamos nosotros y la gente tiene que irse porque se terminó el programa. Eran alrededor de 5 mil millones de pesos, ya que teníamos que pagar nosotros en las multas y en las demandas, que no iban a ser de todas maneras. (G2. Hombre)

Las municipalidades y sus gremios responsabilizan al gobierno central por la obligatoriedad de ejecutar dichos programas, por lo que están rechazando la ejecución de los programas “de siempre” y los eventuales: “‘Sabes que yo no lo voy a hacer’ ‘pero es que usted necesita esto...’ ‘No, no lo voy a hacer porque después me van a demandar’...Si me cuesta 1500 millones de pesos una demanda, yo prefiero hacer esto solo porque al final me va a salir más barato”. (G1. Hombre)

#### *5.4.2.2. Las raíces del problema*

La causa de esta situación es que a la ACE le conviene funcionar así y el poder legislativo no se ha opuesto. Ha sido el poder judicial el que ha puesto entregada a las trabajadoras y trabajadores una forma de mitigar los daños que supone la falsa condición de honorarios en la trayectoria laboral.

Primero, no ha habido voluntad política para acabar con los honorarios. Uno de los informantes clave señala que el problema de la contratación indefinida de honorarios es algo que se sabía que podía ocurrir cuando comenzó a implementarse en los años 80’.

cuando se dictó el Estatuto Administrativo General, en la Contraloría, estoy hablando del año 88, revisé la historia de la ley, dice: esto va a poder generar el problema de que se contraten personas a honorarios en forma indefinida. No lo pescaron. O sea, ni siquiera es que uno diga: “oh esta cuestión que apareció...” no en realidad no, no hubo, ni ha habido voluntad política de tener una mirada distinta. (A1. Hombre)

Luego, “el gobierno central no quiere amarrarse las manos, quería funcionar así” (A1. Hombre).

Pero mientras el legislador no lo prohíba...si solucionas, si cambia eso, se acabó...Hay muchos que son contratados porque son programas del propio gobierno, pero el problema es específico...No es que sean funcionarios que en realidad el ministerio de vivienda tiene, no sé, tiene [Programa Quiero

Mi] Barrio, una línea de trabajo de rehabilitación de condominio. Tú terminas pagando honorarios con un presupuesto que no es tuyo. Entonces, también afecta al gobierno central. Así que no hay nada de casual. El gobierno central no quiere amarrarse las manos, quería funcionar así. Es una cuestión totalmente incorrecta. (A1. Hombre)

Como señalamos, ha sido el poder judicial quien ha generado la herramienta jurídica para reducir los efectos de esta forma de contratación. A fines de 2020 ha publicado la [Ley que aprueba la Tutela Laboral](#) para el funcionariado público, lo que les permite recurrir a la jurisdicción laboral en caso de ver vulnerado alguno de sus derechos fundamentales, por ejemplo, los derechos previsionales. Esto se suma a la posición de la Contraloría que ya venía generando dictámenes en la línea de reconocer esta condición de permanencia al funcionariado. Para un entrevistado esto se enmarca en “el fenómeno de precariedad... que se está viviendo”, y del cual tanto la Contraloría como la Corte Suprema están al tanto porque “no se puede separar del contexto social”. De esta manera “la Contraloría, con la confianza legítima y que es algo que parte el año 2016, [y] la Corte Suprema, primero con la postura laboral y después con la protección que les brinda a los honorarios permanentes a través de aplicarle también la interpretación del Código del Trabajo”, está contrarrestando el silencio que han tenido el Ejecutivo y el Legislativo con la precariedad de empleo público.

en marzo del 2017, sale un fallo de la Corte Suprema y de ahí han salido más de 200 fallos a la fecha y también han salido como 5 o 6 dictámenes grandes, de lo Contraloría General. A raíz de este fallo en que le reconoce a los funcionarios que tenían este tipo de contratos precarios [contrata y honorarios], al principio de legítima confianza que dice la Corte Suprema, que significa que cuando tú trabajas más de 2 años siendo contrata o más de 4 años siendo honorarios con la pensión del 10 por ciento, tienes derecho al principio legítimo de confianza que significa que o te reintegran a tu labor o tienes derecho a indemnización por años de servicio, eso fue un logro super importante. (S2. Mujer)

para que tú veas la precariedad. El alcalde te echaba por bonita, por flaca, por fea, por lo que se le parara el dedo. Es una arbitrariedad, total o porque eras de un partido político, era lo más común, distinto. Entonces hace menos de un mes tenemos la tutela laboral que los funcionarios no teníamos derecho tampoco. (S2. Mujer)

Estas nuevas herramientas están promoviendo que los gobiernos actúen diferentes. Hoy en día “ya no es que sea un tema donde el gobierno tenga todas las de ganar, ahora el gobierno está pagando indemnización” (A1. Hombre). Pero no solo el gobierno, sino también las municipalidades. Se trata de “asumir una rigidez que antes no tenía... a diferencia de lo que ocurría hasta el año 2014, paulatinamente se ha ido produciendo un escenario que iba a llevar... a regular esto porque el escenario progresivamente le está generando más rigidez” (A1. Hombre).

### 5.4.2.3. *¿Hacia el fin de los honorarios municipales?*

La fuerza laboral municipal continúa poniendo permanentemente demandas laborales y salariales a sus empleadores, aun en el marco de la implementación de la Ley de plantas municipales. Así, la no regulación de los honorarios sigue siendo “una piedra en el zapato” para el aparato público, y en particular para las municipalidades.

Así, desde 2014, la no regulación del empleo a honorarios comienza a ser un problema. Las demandas millonarias han hecho que hoy en día la contratación a honorarios ya no sean una

modalidad tan flexible como solía serlo. Esta es una razón importante para que “el gobierno y los gobiernos futuros tengan más interés en reformar y meterse en el tema porque ya empiezan también a perder cierta capacidad de maniobra que antes tenían con enorme facilidad...Probablemente la no regulación...era totalmente funcional del Gobierno, pero hoy día...se transformó en una piedra en el zapato” (A1. Hombre).

Cabe decir que cuando se hizo la entrevista, se estaba escribiendo la primera propuesta de Constitución para cambiar la de 1980, por lo que también se vinculó esa discusión a lo que estaba pasando con los honorarios en el aparato del Estado. Dicho proceso fue visto como un escenario propicio para “plantear la importancia del empleo público y quizá un empleo profesional” (A1. Hombre).

En la discusión por mantener o no esta modalidad, sigue ponderando su existencia, en contra de la demanda “contrato único en el Estado”. La medida se justifica, por parte de las municipalidades, en la necesidad de contratar personas especializadas en determinadas materias, especialmente las comprometidas en sus Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). De hecho, anualmente se presenta en el presupuesto una glosa con todos los honorarios posibles de ejecutar para estas acciones que no van a desaparecer:

Claro que es necesario que pueda tener recursos para contratar a... honorarios en un régimen normal, ¿por qué?... los honorarios van de acuerdo al Plan Comunal de Desarrollo. Entonces... voy a implementar ciclovías porque eso está en mi plan de desarrollo. Obviamente yo tengo que contemplar honorarios para algún especialista en bicicleta o para algún abogado especialista en bicicleta o un arquitecto especialista en caminos para bicicletas o un especialista en tecnología para el tema de hacer caminos inteligentes (G2. Hombre)

Lo anterior aplica especialmente para el sector de la administración municipal, porque en el sector educación, han erradicado esta modalidad. Las organizaciones sindicales del sector reconocen que han logrado eliminar la forma de contratación a honorarios, mediante el nuevo estatuto. Sin embargo, los contratos temporales de 6 meses tan comunes en el sector persisten.

en el sector nuestro ya no existe el tema de los contratos honorarios, eso lo logramos erradicar, así que tenemos solo contrato a través del Código del trabajo...antes [de la promulgación] del Estatuto [de asistentes de la educación] hicimos una presentación en educación solamente, yo estoy hablando de educación, la parte municipal están los honorarios, toda esa cuestión, el caso nuestro logramos erradicarlo a través de presentaciones a la Contraloría. Porque se usaba mucho el contrato honorario, o sea, con los proyectos, sobre todo con la SEP y el PIE son estos tipos de contratos que son honorarios. Pero nosotros después, haciendo presentaciones a la Contraloría y agarrándonos de alguna norma de estas mismas normas de la SEP y el PIE, logramos que todos y todas pasen a tener contrato de acuerdo con el código del trabajo, pero esto ya fue más o menos como ...el 2013 o 14 fue que sacamos el dictamen de la Contraloría...los asistentes de educación ya no se pueden contratar a honorarios, pero si hacen este tipo de contrato que es por seis meses. (S6. Hombre)

### 5.4.3. La fragmentación del sindicalismo municipal

Como señalamos en el punto 5.3.2, el empleo municipal se caracteriza por tener una estructura heterogénea en términos de regulación laboral y contratos de trabajo. Esta característica se refleja en las formas de organización colectiva como en las herramientas de acción sindical que utilizan.

De acuerdo con las personas entrevistadas, la negociación colectiva no está permitida en servicios municipales donde el 50% o más del presupuesto sea recursos públicos. A ello, agregamos la posibilidad de formar sindicatos<sup>155</sup>. La negociación “de hecho” es una cuestión asumida por las organizaciones sindicales del sector público. Existen experiencias de mesas de negociación y paros de larga duración, aun sabiendo que dichas acciones “son todas ilegales. Efectivamente, los gremios del sector público tienen un peso tal que, incluso más allá de la legalidad, igual pueden negociar y conversar estas cosas” (S7. Hombre).

Usualmente la contraparte es el Ministerio de Hacienda y los sectoriales que correspondan, como salud y educación. Cuando no obtienen buenos resultados “esa negociación va a seguir en el Congreso porque el resto del sector público se transmite a través de una ley”, se refiere a la ley del Reajuste del Sector Público que se negocia anualmente. En su relato tienen claro que existen instancias superiores a las que están dispuestas a llegar en caso de ser necesario, “otras instancias para encontrar solución a ese tema, incluyendo la posibilidad de una demanda internacional a la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (S7. Hombre).

En términos de estrategias de presión en los espacios de trabajo, se realizan huelgas que implican la alteración de la prestación de servicios. Son instancias donde no se trabaja, aunque asisten a los lugares de trabajo, es lo que se denomina paro “de brazos caídos y lo hacen 48 o 24 horas. Siempre hay alguien que está haciendo el turno... el tema de protesta está”. Y otra estrategia es que ocupan es que, si las personas usuarias piden hora para alguna prestación, no se les atiende “sino que se la dan para dos semanas más y lo dilatan” (GUB1. Hombre)

#### 5.4.3.1. Roles del sindicalismo municipal

Además de defender los derechos de las trabajadoras y trabajadores de los servicios municipales, existen otros roles que pueden cumplir las asociaciones y sindicatos.

Primero, en la fiscalización que puedan hacer de la probidad en el manejo de los recursos con la que actúa la Alcaldía y los cargos de confianza. Esta tarea parece relevante en el empleo municipal porque las municipalidades se ven como espacios manejados por “caudillos locales” que tienen un gran poder, por lo que “es muy difícil que algún órgano externo ... pueda intentar determinar el destino o lo que debe hacer un alcalde” (S3. Hombre)<sup>156</sup>. En ese sentido, las organizaciones gremiales, asociaciones, sindicatos son importantes porque tienen posibilidades de fiscalizar desde más cerca.

Otra función que se les asigna es controlar que las municipalidades se vuelvan “agencias políticas de empleo”. Como referimos en el punto 7.2.3, el sistema municipal, especialmente en los

---

<sup>155</sup> A nivel central, hay ministerios que pueden tener derecho a huelga como son Defensa, Interior y Relaciones Exteriores.

<sup>156</sup> Para ello, el entrevistado cita el ejemplo de la Corporación Municipal de Cerro Navia donde el MINEDUC no puede intervenir.

sectores de la administración como la educación han sido referidos como espacios susceptibles a la instrumentalización política de la designación de cargos. Una de las dirigentas entrevistadas señala que esta tendencia puede ser fiscalizada por las organizaciones de trabajadoras y trabajadores. No obstante, este rol tendría sus limitaciones porque “depende mucho de la fuerza que tengan los sindicatos. Pero está claro que los sindicatos en la administración pública, algunos son fuertes, otros no tanto. En una municipalidad donde hay menos de 25 trabajadores, ¿un dirigente...se va a tirar contra un alcalde? (S2. Mujer). Por tanto, no sólo es relevante la organización local, sino también la articulación a nivel regional y nacional. En la línea, podemos mencionar la realizada por el sector Asistentes de la Educación para lograr un estatuto que regulara, entre otros elementos, sus condiciones de trabajo.

La labor sindical puede también mejorar la evaluación de los servicios municipales por parte de la ciudadanía. Para una dirigente nacional, la alta valoración de la atención primaria en el país “existe en gran parte por la labor del sindicato” (S4. Mujer). Esta tarea se consigue involucrándose en las tareas propias de su sector en coordinación con la población usuaria y sus organizaciones locales para promover la mejora continua de dichos servicios en base a la participación ciudadana.

Finalmente, los sindicatos pueden ser actores sociales que fortalezcan al sindicalismo chileno que “está bien debilitado, bien atrasado”. Este rol que se ve más presente en los sectores de salud y educación implica sumarse a otras causas sociales que atraviesan no solo a las personas sindicalizadas, sino a toda la sociedad.

La CONFUSAM es fundadora de la [coordinadora NO+AFP](#), somos 6-7 sindicatos los que formamos la coordinadora el año 2012-2013 y ahí hicimos toda una vuelta, todo un trabajo que trascendió lo sindical y se definió la política del movimiento social con otras organizaciones populares, sociales de base, estudiantiles y de la más diversa gama...eso también está en la base de la cultura de la CONFUSAM, que no solo se centra en el tema gremial reivindicativo, sino que ha tenido en su fundación una permanente mirada de actor social, de trabajos con la comunidad, de defensa junto a los usuarios y usuarias por el trabajo de los consejos locales de salud que está en la política pública instalados desde los años 90, y nosotros nos hicimos cargo, lo hicimos parte de nuestro trabajo sindical...de verdad creemos que la participación social, que la unidad además de ser un factor protector de la salud es también una herramienta súper necesaria para los cambios estructurales y culturales que queremos para una nueva sociedad, una nueva normalidad a propósito de la pandemia, queremos volver a una nueva normalidad que sea realmente una NUEVA normalidad, con distintas formas de relación y no simplemente de la justicia social. (S4. Mujer)

### *5.4.3.2. Los nudos críticos de sindicalismo municipal*

Un primer nudo crítico del sindicalismo municipal es la falta de formación. En el sector de administración municipal un desafío relevante es la escasa formación de las dirigencias sindicales. Si bien realizan capacitaciones para cerrar la brecha que existe, persiste el desconocimiento de la normativa clave para ejercer el rol sindicalista en el sector público que, como mencionamos, es culturalmente muy legalista. El problema estaría en la vocación sindical y la dedicación que envuelve.

La vocación implica primero que todo preocuparme por “qué tengo que hacer, cómo tengo que hacerlo”. Sin embargo, hay personas que se hacen dirigentes siendo nuevas “que no tiene ni idea de dónde buscar las cosas” o “se tiran por el fuero”. Pero detrás de eso no está la voluntad de ponerse a “leer leyes”, revisar “300 fallos en la Corte Suprema” que son fundamentales para defender a las personas que representas. “Tenemos leyes, puta que tenemos leyes. Pero los dirigentes no las saben”.

Para resolver este tema, las organizaciones nacionales realizan encuentros en diferentes puntos del país. “siempre hemos hecho muchos seminarios, nos juntamos seminarios de 560 personas, donde llevamos, constitucionalista, gente súper metida en la materia y otros temas de menor rango que lo ponemos nosotros también en base a la experiencia” (S2. Mujer). Debido a que las dirigencias son “de todos los tipos, no solamente profesionales directivos” las instancias de formación se realizan con metodologías que sean fáciles de comprender. Sin embargo, en esos espacios hay personas que asisten para pasear más que para formarse, lo que se denomina “turismo gremial”.

Me llama el dirigente en la noche y me dice ‘lo que pasa es que en Quilicura’ por darte un ejemplo ‘están echando a los compañeros a contrata que llevan como 5 años cada uno’. ¿Y por qué lo están echando? ‘porque el alcalde no los quiere y le voy a pedir tres causales no más...usted nos puede venir a colaborar’. ¿Cómo no vas a saber si oye si hay 300 fallos en la Corte Suprema

En relación con la fragmentación estructural en la educación, lo primero es señalar que las organizaciones sindicales de la educación municipal replican la división estamental del sector: están las de docentes y las de asistentes de la educación. Al respecto, un dirigente de este último grupo señala que el Estado ha permitido una discriminación jurídica en forma histórica.

desde el año 90 aproximadamente que el Estado permite, por ejemplo, una discriminación tremenda que existe entre los trabajadores que pertenecen a las corporaciones municipales y los trabajadores de los DAEM, porque los que trabajan en corporaciones municipales se les ha permitido siempre, aún recibiendo más del 50% de subvención del Estado negociar colectivamente. Eso quiere decir, en resumen, que de las 340 y tantas comunas que tenemos, solamente 40 y tantas pueden negociar colectivamente, lo que le ha permitido un mejoramiento considerable en sus condiciones laborales y remuneracionales. (S3. Hombre)

En el colectivo de asistentes de la educación el desafío más relevante es el de crear organizaciones en comunas donde no existen. Una vez que ya hay, la cantidad de personas es alto, “De un establecimiento donde hay 400, por ejemplo, asistentes de la educación, hay 300, 350 inscritos en la orgánica. Lo cual no es malo”. Por tanto, el problema está en que hay muchas comunas que no tienen organización, y la experiencia de un dirigente le hace pensar que “donde no hay ninguna orgánica, estoy casi convencido de que, la vulneración de derechos y la precariedad es mucho mayor que la que nosotros enfrentamos desde el mundo organizado” (S3. Hombre).

Otro fenómeno que ocurre en el sector es la atomización del movimiento sindical. Las dirigencias sindicales relatan que en una comuna pueden existir diferentes organizaciones que agrupan a asistentes lo que se ve favorecido por la división por estamento, entonces está “Entonces el sindicato profesional se arma. El sindicato de administrativos. El sindicato de técnicos, el sindicato de auxiliares. Y ahí tenemos cuatro sindicatos en una comuna que, como te



decía, hay comunas que no tienen más de 100 asistentes de la educación, pero está fragmentado”. Esto hace difícil avanzar en mejoras de las condiciones laborales en una comuna porque “siempre se beneficia un sindicato de eso, o sea, 20 trabajadores en desmedro del resto de los trabajadores que no reciben ningún mejoramiento” (S3. Hombre).

Esta situación es potenciada por otra dificultad: el levantamiento de organizaciones sindicales desde los empleadores. En una misma comuna puede existir más de una asociación de asistentes de la educación, y de estas, “las asociaciones que han sido levantadas por los sostenedores o los propios jefes no van a utilizar las organizaciones que están efectivamente en la defensa de los trabajadores” (S3. Hombre). Esto favorece la debilidad de tejido sindical.

...lo que hace el director o el sostenedor es armar una orgánica con sus trabajadores por los que él está pagando un favor político y esto se arma otra organización y empiezan los conflictos. Empiezan los conflictos y ahí tenemos ya un sector fragmentado y eso se repite en muchas, muchas partes. (S3. Hombre)

Finalmente, la organización nacional que armaron para lograr el Estatuto ha sido coyuntural, porque en realidad ha primado una desarticulación estructural. “El tema del sindicato no ha costado mucho unificarnos para poder avanzar y yo creo que, si no hubiésemos tenido este Consejo que alberga ocho organizaciones mayores de del país de asistentes, no hubiésemos tenido estatuto propio” (S3. Hombre). En la actualidad, se habrían separado, “la mayoría lo que estuvieron trabajando para el Estatuto, este Consejo, otra organización, las otras organizaciones ya se apartaron, pero por camino propio y ya está, así totalmente” (S3. Hombre).

En relación con las prácticas antisindicales de los empleadores, las alcaldías y las jefaturas que dependen de esta promueven la creación de sindicatos o asociaciones en línea con sus requerimientos, y no solamente en la educación. Estos sindicatos usualmente se arman con personas que han sido contratadas por el pago de favores políticos.

Otra de las practicas que se da es la negociación individual, saltándose a la orgánica colectiva que existe en la comuna y con la posibilidad cierta de obtener mejorar condiciones que las que se podrían lograr con la negociación colectiva. Un dirigente relata su experiencia: una persona “pacta con él un contrato individual, por lo tanto, como no es un contrato colectivo, [y] si eras de la línea política del alcalde de turno tu contrato va a ser obviamente mucho mejor” (S6. Hombre)

Es sabido que las alcaldías tienen un poder muy relevante para decidir quienes permanecen y quienes se van de los servicios municipales. Lo crítico es que esto incluye a las dirigencias sindicales, que en algunos casos han sido desafortadas y despedidas en conjunto con el colectivo que defendían. En los sindicatos que tienen cierto resguardo porque están amparados por el Código del Trabajo, uno de los recursos utilizados es levantar una querrela contra las cabecillas de las organizaciones, sabiendo que las leyes están de su lado y que, por tanto, hay una probabilidad alta de ganar los juicios. Esto angustia a los dirigentes que no tienen los recursos económicos para sostener estos juicios ni pagar a asesorías y defensa que les respalde y los desalienta porque no tienen las herramientas jurídicas de su lado:

me llegó ayer en la noche la carta de la alcaldesa de la comuna exigiéndome disculpas públicas y amenazándome de que voy a ser llevado a la justicia si no lo hago porque denunciamos junto a la

asociación de esa comuna la vulneración de derechos en el contexto de la pandemia. Y la verdad que uno dice bueno, ¿y cómo salimos de esta? Porque tienen tanto poder los alcaldes y un marco de protección de la misma jurisprudencia que hicieron que, ganar... algún pleito con un alcalde es difícil. Hay que tener una cantidad de abogados expertos en la materia que normalmente son caros, para poder hacer una defensa y ganar... la única manera que uno podría es tener es entregar evidencias concretas... Pero los alcaldes saben muy bien, los jefes... saben muy bien cómo hacer ese abuso y ese acoso... y lo que pretenden es que uno ande con una cámara en la mano grabando todo lo que ellos dicen en contra de los trabajadores como para poder tener evidencia y eso sabemos además que podría generar el efecto contrario, culparnos de grabar cosas sin autorización. Entonces es muy, muy, muy difícil hacer una defensa de los trabajadores hoy día en el sistema municipal de educación... Es lamentable... Quienes lo pueden hacer finalmente somos los dirigentes que tenemos fuera. Pero también hemos tenido casos en que los dirigentes han sido desaforados precisamente para poder desvincularlo de la empresa a raíz de la denuncia que se hace entonces ahí yo creo que hay muy poco avanzado. (S3. Hombre)

Los sindicatos de trabajadoras y trabajadores independientes están más expuestos, porque técnicamente no tienen dependencia hacia la municipalidad. Las personas sindicalizadas incluidas las cabecillas pueden llevar décadas trabajando a honorarios, y aun así se enfrentan al mismo riesgo de ser despedidas en forma masiva. Los casos son numerosos a lo largo de todo Chile, ocurren especialmente cuando los programas financiados por fondos externos concluyen.

Ser funcionario público o tener derecho a negociar colectivamente. Como no existe la posibilidad de negociar, el mejoramiento de las condiciones “depende exclusivamente del criterio del alcalde”. Esta voluntad o “generosidad” varía según la comuna por lo que aumenta las diferencias, ya no solo en relación con quienes dependen de corporaciones municipales sino, entre quienes dependen de los DAEM “hay una brecha bastante grande” (S3. Hombre).

El Estatuto, que se publica un año después de la nueva Ley de Educación Pública, “termina con los sindicatos, dice usted, va a ser traspasado al nuevo sistema de educación pública, pero su conformación orgánica de trabajadores no va a ser sindicato, sino que va a ser asociación”. Esto se ha entendido como una pérdida por parte de la organización, porque la negociación colectiva es una herramienta que ya no tendrán garantizada: “Si yo paso al servicio local, me aplican el Estatuto y pierdo la negociación colectiva, que era la herramienta que tenían por mejoramiento” (S3. Hombre)

Las inclinaciones políticas en el sindicalismo municipal. Cuando los actores mencionan la relación entre sindicatos y asociaciones sindicales cuestionan la posición político partidista que puede primar en algunas dirigencias por sobre los intereses de la organización. Este problema se proyecta a las relaciones con organizaciones de otros sectores, perjudicando el trabajo en común. Las mujeres sindicalistas parecen ser la más críticas al respecto: “el color político tiene que quedar un poquito de lado” (S2. Mujer)

La verdad es que las diferencias, en el fondo, las hicieron los propios empleadores [en educación]. Las funciones son tan distintas que tampoco los gremios se unificaron. No lograron acuerdos. Yo creo que, en ese sentido, uno de los factores más peligrosos en este sentido son las inclinaciones políticas en los gremios que no logran unificarse y llegar a acuerdos para un trabajo en común. (S5. Mujer)

En relación con los actores gremiales, estos plantean que tienen una relación fluida con los sindicatos, especialmente con los de la salud y educación. Esta percepción podría estar influida por el contexto de pandemia, donde se articularon constantemente el sector representante de las municipalidades en tanto empleadoras, los sindicatos y asociaciones y las autoridades de nivel central.

[Nos vinculamos con salud y educación municipal] muy estrechamente, sobre todo hoy día [en pandemia]. Para qué vamos a conversar de la salud, digamos, absoluta, pero con el sector de educación toda la vida, si el nivel de vinculación que hay entre la municipalidad y los colegios...Eso es permanente...La vinculación con los organismos de representación de los trabajadores de la educación, eso ha sido también, y ahí sí también existe la posibilidad de programas, de bonos, etcétera, que vienen del Estado. Por lo tanto, hay una vinculación muy directa con los sindicatos de los profesores, los gremios...Si el alcalde vive...con los [gremios] y en el caso de la educación, de la salud absolutamente. (G2. Hombre)

#### 5.4.3.3. *Caminos por seguir*

La discusión por los derechos colectivos parece ser un problema para quienes no los tienen o no han formado parte de la Mesa del Sector Público más que para quienes confían que tienen derechos colectivos “de hecho”.

Las propuestas para garantizar los derechos colectivos vienen de un actor gremial, que plantea a huelga o negociación colectiva en determinados periodos. El derecho a la negociación colectiva tendría que estar garantizado, aunque el momento en que pueda realizarse tendría que estar regulado, debido a la instrumentalización político partidista en el empleo municipal.

podría regularse en materia de tener derechos de negociación colectiva o huelga en determinados periodos. Por ejemplo, qué sé yo, que ese derecho no exista, por ejemplo, cuando tienes elección, que podría ser utilizado en términos electorales. Por ejemplo, yo quiero sacar un alcalde podría perfectamente hacer algún movimiento para que le hagan una huelga. Que es la razón por la cual yo propongo que haya policías municipales. Un alcalde lo podría ocupar para determinados beneficios personales. Imagínate una campaña con Policía Municipal, yo agarro a todos los que están en la calle porque son del candidato rival, y lo podría hacer. Entonces yo creo que estos derechos también, a lo mejor podrían regularse en determinado momento entonces “ya, tenemos elecciones en abril”. Ni 6 meses previos ni 6 meses después puede ser una huelga, pero después sí. (G1. Hombre)

Para el colectivo de Asistentes de la Educación, el objetivo es avanzar hacia la instalación de un solo referente de representación nacional y ser reconocidos y valorados como empleadas y empleados que aportan a la educación del país.

un solo referente de representación a nivel país de los asistentes de la educación...[Y] decir algún día que efectivamente somos un sector reconocido valorado en el aporte que hace a la educación y sus trabajadores, también reconocido y valorado en su justa dimensión de lo que hacen los establecimientos educacionales. (S3. Hombre)

## **CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD**

Uno de los objetivos metodológicos (OE5) de esta tesis doctoral ha sido identificar variables disponibles en los datos que generan diferentes órganos públicos vinculados al mundo municipal. De acuerdo con ello, proponemos y analizamos variables a nivel individual, ya sean sociodemográficas o laborales, así como agregadas, es decir, institucionales o territoriales que permiten dar cuenta de la población laboral en el empleo municipal chileno (OE4).

Incorporar hipótesis a las que responde...

Cabe agregar que los resultados que muestra este capítulo han sido desarrollados con la base de datos elaborada por la doctoranda. Este instrumento integra datos administrativos depurados y homologados intersectorialmente, donde la unidad de análisis es la persona trabajadora, junto con datos agregados de los ayuntamientos chilenos extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para dar cuenta de sus características institucionales o de la comuna en la que está asentada. El año de referencia de los datos individuales es el 2019 (diciembre) para administración y salud municipal, mientras que para educación es 2020 (junio). En el caso de la información agregada, la información corresponde a 2019.

En la sección 6.1 describimos y analizamos a la población laboral. Con el propósito de superar la mirada fragmentada con la que se ha estudiado al empleo municipal con su complejidad real: tres sectores y cuatro tipos de contrato, y desagregado por sexo. Hace especial énfasis en marcar las diferencias sectoriales entre la administración, la salud y la educación administrada por municipalidades y corporaciones municipales, en clave de género.

En la sección 6.2....

Como hemos adelantado en el apartado anterior, uno de los resultados de esta tesis será generar perfiles precarios respecto de quienes son parte del empleo municipal basado en el análisis factorial de variables activas y suplementarias. Una de las recomendaciones señaladas por López-Roldán y Fachelli al momento de utilizar dicha técnica señala lo siguiente:

en el proceso de selección de las variables y su categorización es recomendable igualmente efectuar un análisis de las relaciones bivariantes entre las diferentes variables mediante tablas de contingencia. Además de realizar un análisis descriptivo parcial que ayuda a ir construyendo una imagen progresiva de las interrelaciones entre las distintas variables y la construcción de una primera representación multidimensional, podemos utilizarlo para tener en cuenta un criterio de codificación basado en criterios estadísticos” (2015, p. 107)<sup>157</sup>.

Esta recomendación es desarrollada en esta tesis, Se presenta en el Sección 6.1. una revisión bivariadas y multivariada del mundo municipal. Cabe decir que se realizó un análisis univariado que no se muestra en este estudio es post de verificar la adecuada construcción y calidad de los datos de la base de datos elaborada.

---

<sup>157</sup> López-Roldán, P.; Fachelli, S. (2015). Clasificación de las técnicas de análisis de datos. En P. López-Roldán y S. Fachelli, *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. 1ª edición. Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/131468>

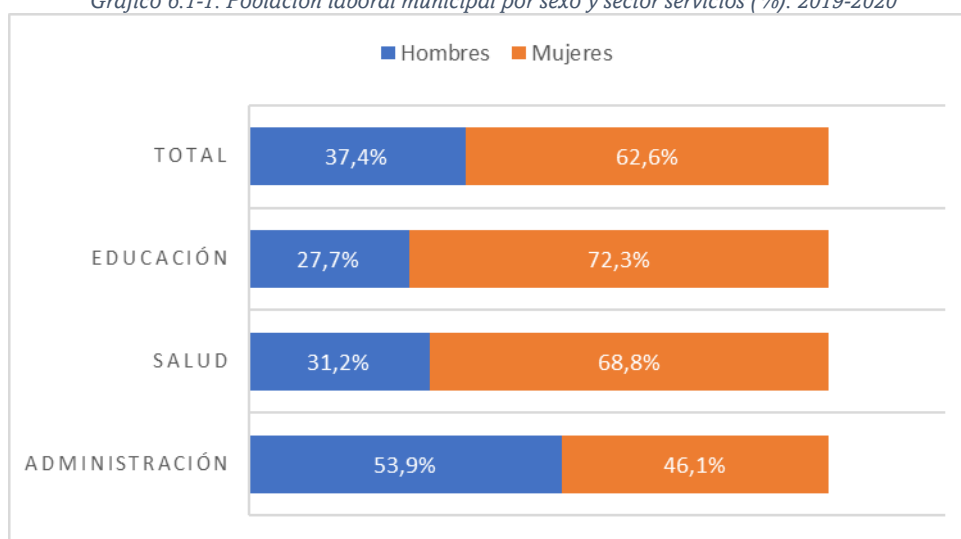
## 6.1. La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

En esta sección abordamos...

### 6.1.1. Características sociodemográficas de la población laboral municipal

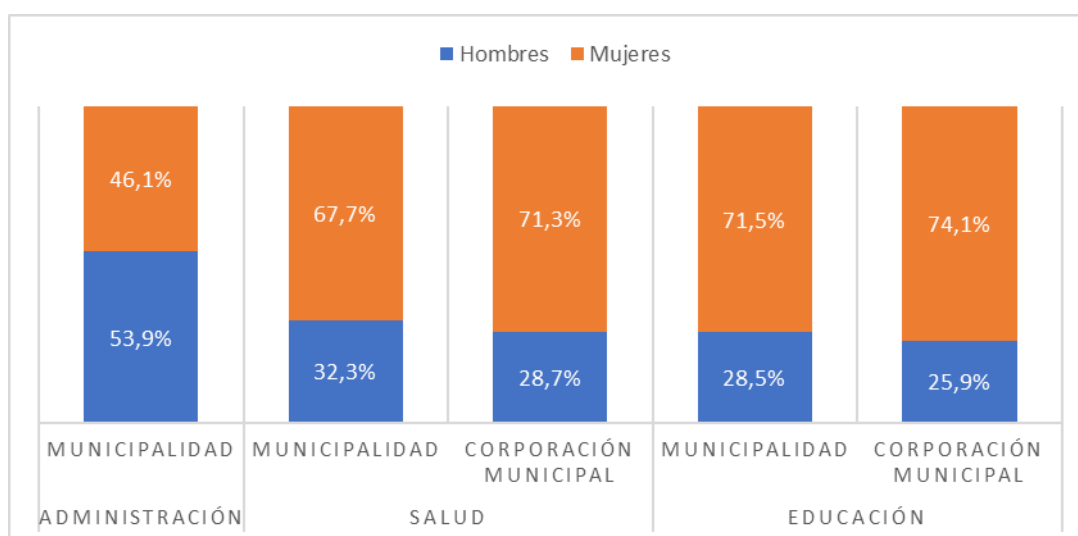
El empleo municipal de Chile está feminizado, un 62,6% son mujeres. El gráfico 6.1-1 muestra que, al desagregar por sector de servicios, en educación y salud esta proporción aumenta (72,3% y 68,8% respectivamente), diferente a lo que ocurre en la administración donde la presencia de mujeres desciende considerablemente (46,1%). Esta distribución corrobora la tendencia general del empleo público en Chile, Latinoamérica y en la OCDE, respecto a que el empleo público esta feminizado, y sostiene el desafío aumentar la presencia de mujeres en la administración municipal.

Gráfico 6.1-1. Población laboral municipal por sexo y sector servicios (%). 2019-2020



Elaboración propia

Gráfico 6.1-2. Población laboral por sexo, sector y tipo de empleador (%). 2019-2020.



Elaboración propia

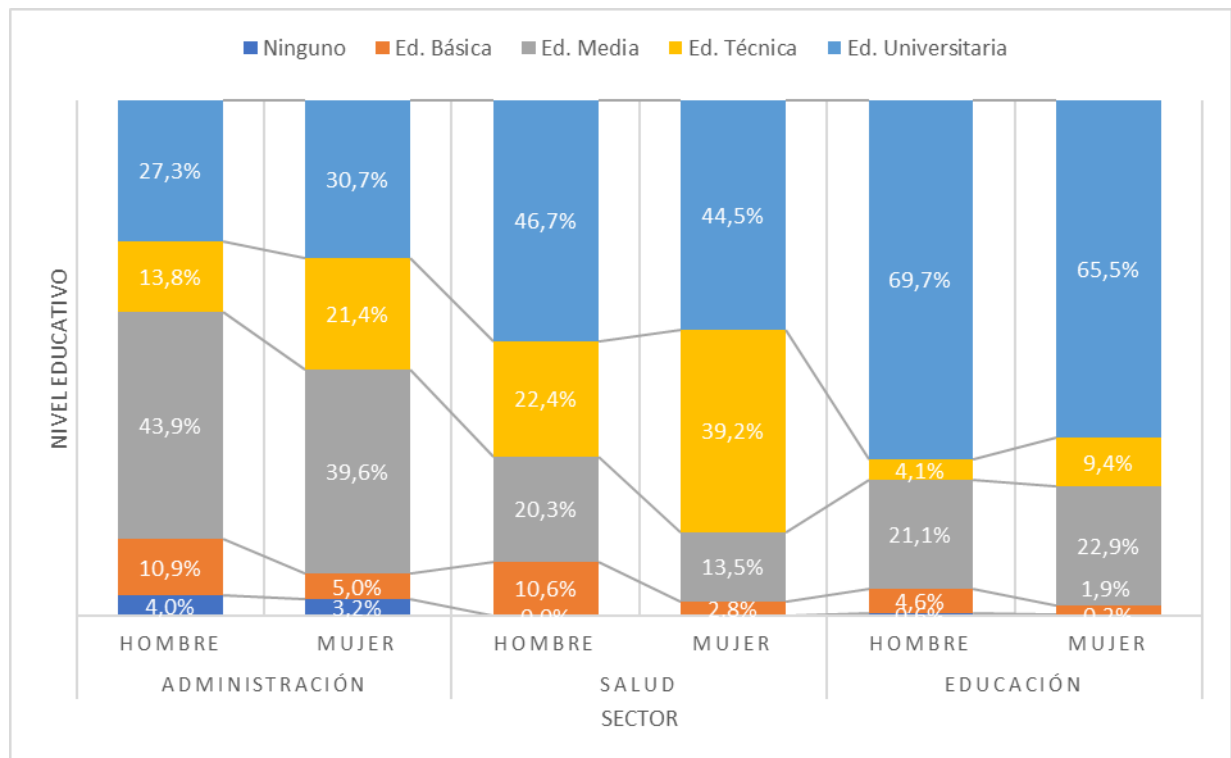
CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

La empleadora puede ser una municipalidad (Mu) o una corporación municipal (CM). En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** observamos que, tanto en términos relativos como absolutos, ambas contratan a más mujeres que hombres, pero en especial las corporaciones (CM=73,3% y Mu=60,1% respectivamente) probablemente porque ofrecen los servicios más feminizados. Al desagregar por sector, los porcentajes son bastante similares entre educación y salud. Se reproduce la dinámica nacional de estar sobrerrepresentadas en sectores vinculados a labores de cuidado.

La distribución relativa de cada colectivo según tipo de empleador y sector es bastante similar. Del total de hombres y de mujeres que trabajan en servicios municipales, la mayor parte está empleada por las municipalidades que manejan la educación en el país (52,4% y 52,9% respectivamente). Mientras que la diferencia más relevante, aunque es mínima, es la que se da en la contratación de hombres y mujeres que hacen las municipalidades que administran la salud (3,3 puntos porcentuales) seguida por las corporaciones que administran educación (-2,8 p.p.).

La mayor parte de la población laboral municipal ha alcanzado un nivel de educación terciario (62,1%), siendo la categoría “universitaria” la más frecuente (44,8%), tendencia que se repite al desagregar por sector. Esta constatación relativiza la propuesta de que el empleo municipal tiene un “capital humano” con escasa formación. Las mujeres (M) están más presentes en los dos niveles educativos que implican más años de estudio (H=50,5%; M=68,4%) mientras que los hombres (H) lo están en los que menos (H=12,4%, M=4,1%). En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, identificamos la misma tendencia por sector que a nivel general, el colectivo femenino está más formado que el de los hombres.

Gráfico 6.1-3. Población laboral municipal por sexo y nivel educativo. 2019-2020. (%)



*Elaboración propia*

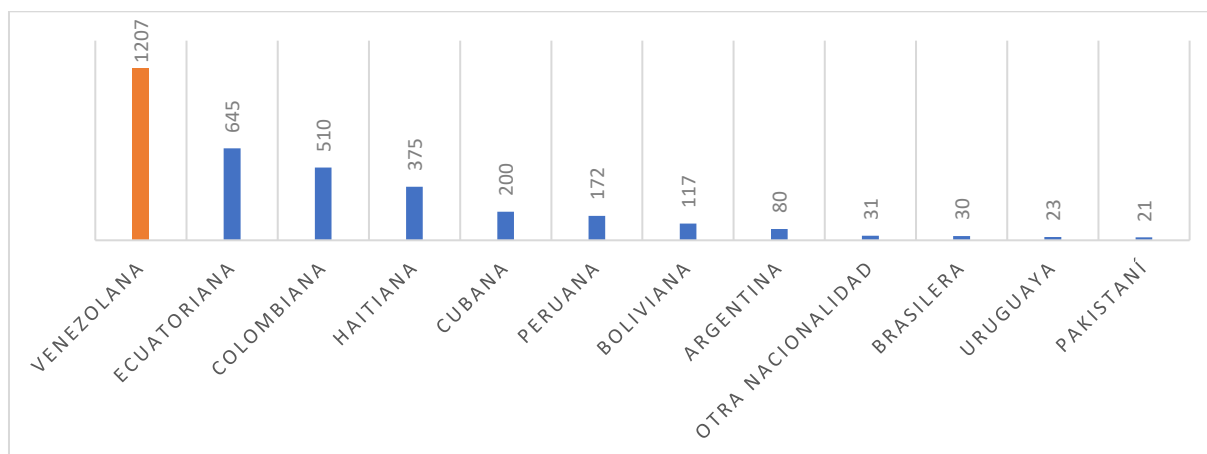
En orden decreciente, y en términos relativos, el sector educación es el que agrupa a mayor cantidad de personal con nivel universitario, independiente del sexo. Luego, la formación técnica es liderada por el sector salud, especialmente por las mujeres. Finalmente, el nivel medio o secundario agrupa a la mayor cantidad de población en administración municipal. La brecha de género se encuentra en el nivel técnico de salud (16,8 p.p.) en favor de las mujeres y en el nivel universitario, aunque con una diferencia muy menor (7,8 p.p.), por el lado de los hombres.

La población laboral municipal es fundamentalmente chilena. Las personas de otra nacionalidad son una proporción menor en relación con el total (1,2%), siendo en su mayoría de nacionalidades de ALC (97,3%; N=3.408) y similar en términos de sexo (M: N=1.823; H: N=1.727) y. Sin embargo, pensando que se está acrecentando el fenómeno de migración sur-sur cabe pensar que este fenómeno podría cambiar en los próximos años. Por eso, puede ser interesante mirar que ocurre por sector, pensando en cuál está siendo más sensible a su incorporación.

Al respecto, el sector con mayor cantidad de personas inmigradas es salud (N=2.222), de las cuales un 53,0% son mujeres. Le sigue la administración (N=932) donde la tendencia se invierte, la mayor parte son hombres (55,6%). Educación parece ser el menos receptivo a tener personas migradas (N=252), sobre todo si en términos absolutos son el sector más numeroso.

Otra cuestión que es posible observar es el país de origen de personas migradas en el empleo municipal. El Gráfico 6.1-4 muestra que, a nivel general, la población venezolana es la más numerosa (34,1%) seguida muy por debajo de la ecuatoriana (18,2%). Dos cosas llaman la atención sobre esto, primero que la población de países limítrofes no está en los primeros lugares y que, a pesar de ser reciente, la población venezolana se ha podido incorporar a un sector que parece ser escasamente permeable a incluir a población de otras nacionalidades.

Gráfico 6.1-4. Población laboral municipal por sexo y nacionalidad. 2019-2020. (%)



*Elaboración propia*

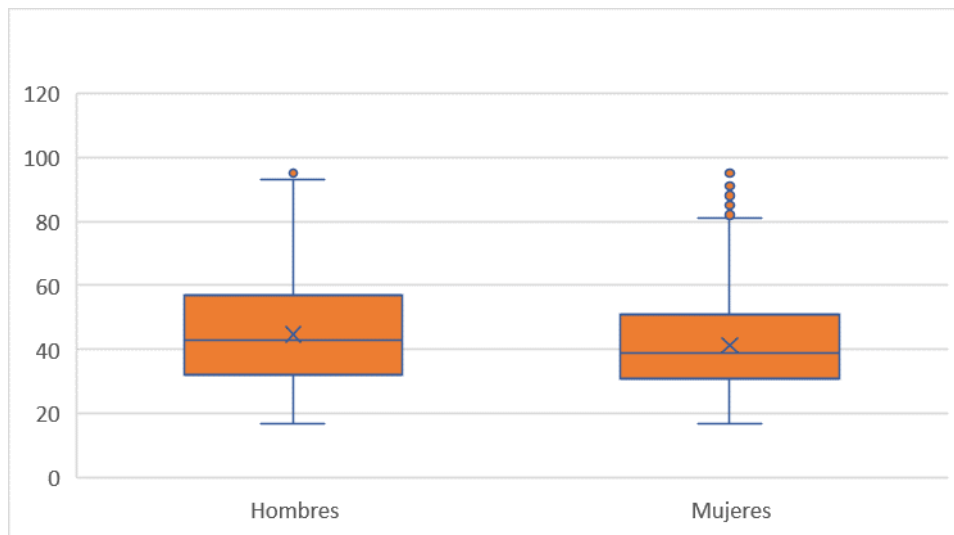
Al mirar por sectores, podemos identificar algunas diferencias. En el sector municipal la población más numerosa es la de Haití (29,1%), seguida por la de Venezuela (19,9%). En el primer caso, la mayor parte son hombres (72,9%), mientras que en el segundo son mujeres (55,8%). En el sector

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

de salud, la mayor población es de Venezuela (39,3%), seguida por Ecuador (23,9%) y Colombia (16,1%). Son principalmente mujeres, excepto en el caso de Ecuador (47,5%). En educación, del total de personas migradas el 44,1% corresponde a personas de Venezuela, seguida de Perú (15,3%) y Colombia (10,7%)

Las personas empleadas en los servicios municipales son adultas jóvenes, la media<sup>158</sup> en las mujeres es menor que la de los hombres (40 y 44 años respectivamente). La dispersión de la edad en ellas es menor que en ellos (Desv. Est: M=12,143; H=14,207). En ambos casos, los valores son muy extremos, en ellas fluctúan entre 17 y 95 años, mientras que en ellos va de 17 a 97 años. Se trata de una distribución platicúrtica, en tanto, en ambos lados de la curva hay menos casos que los que hay en la curva normal, lo que corrobora el diagrama de cajas en el Gráfico 6.1-5.

Gráfico 6.1-5. Población laboral municipal por sexo y edad. 2019-2020.



Elaboración propia

Si se distribuye en tramos de edad, el empleo municipal se concentra los primeros tramos de edad, el 61,8% tiene 44 años o menos. El primer tramo (24 años o menos) suma 4,4%, el segundo 29,9% (25 a 34 años), el tercero 23,8% (35 a 44 años), el cuarto alcanza un 19,2% (45 a 54 años), el quinto un 17,5% (55 a 64 años) y el último un 5,1% (65 años o más).

En la base del Gráfico 6.1-6 observamos que, la administración es la que tiene a la población más joven, entre 17 y 24 años. Sin embargo, si añadimos el siguiente tramo etario, es salud quien tiene empleada a la población más joven, independiente del sexo, superando el 40% del total. Podríamos encontrar una explicación en que allí inician su carrera sanitaria gran parte del estudiantado, antes de moverse al nivel hospitalario público o privado. Por otro lado, la población de mayor edad se encuentra en los hombres de administración y educación (11,4% y 9,4% respectivamente). Las brechas de género más relevantes están en educación, los hombres

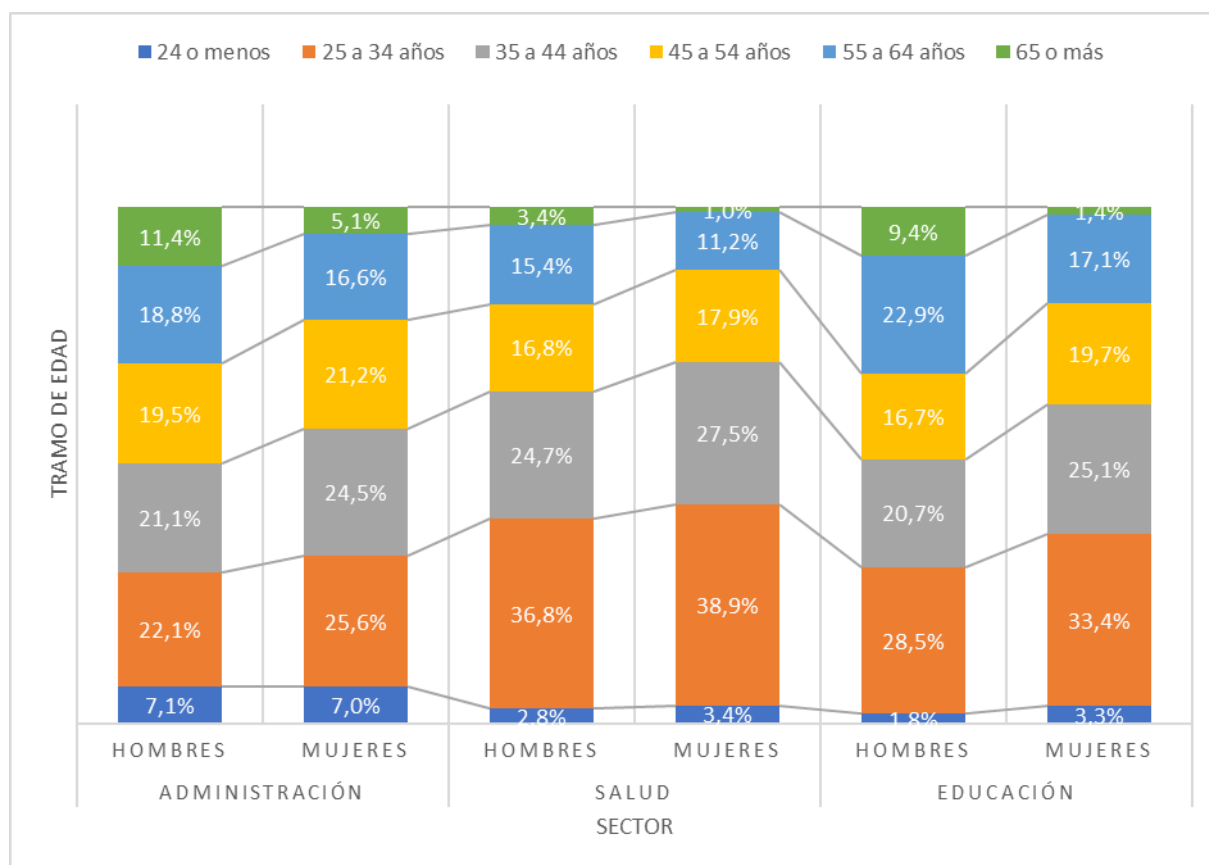
<sup>158</sup> DE ACUERDO CON LOS ESTIMADORES M, LA MEDIA RECORTADA AL 5% ES EL VALOR QUE MEJOR PERMITE IDENTIFICAR EL CENTRO DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS DATOS. MEJOR QUE LA MEDIANA Y LA MEDIA.



## La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

se concentran en el tramo de 65 años y más (+8,0 p.p.), mientras las mujeres lo hacen en el de 24 y 35 años (+3,9 p.p.). Así, en términos relativos, la población más joven es femenina y se encuentra en educación y la de mayor edad es masculina y se encuentra en sector administración y educación.

Gráfico 6.1-6. Población laboral municipal por sexo, sector y tramo etario. 2019-2020. (%)



Elaboración propia

### 6.1.2. Características laborales de la población laboral municipal

#### 6.1.2.1. Evolución del tamaño de la población laboral

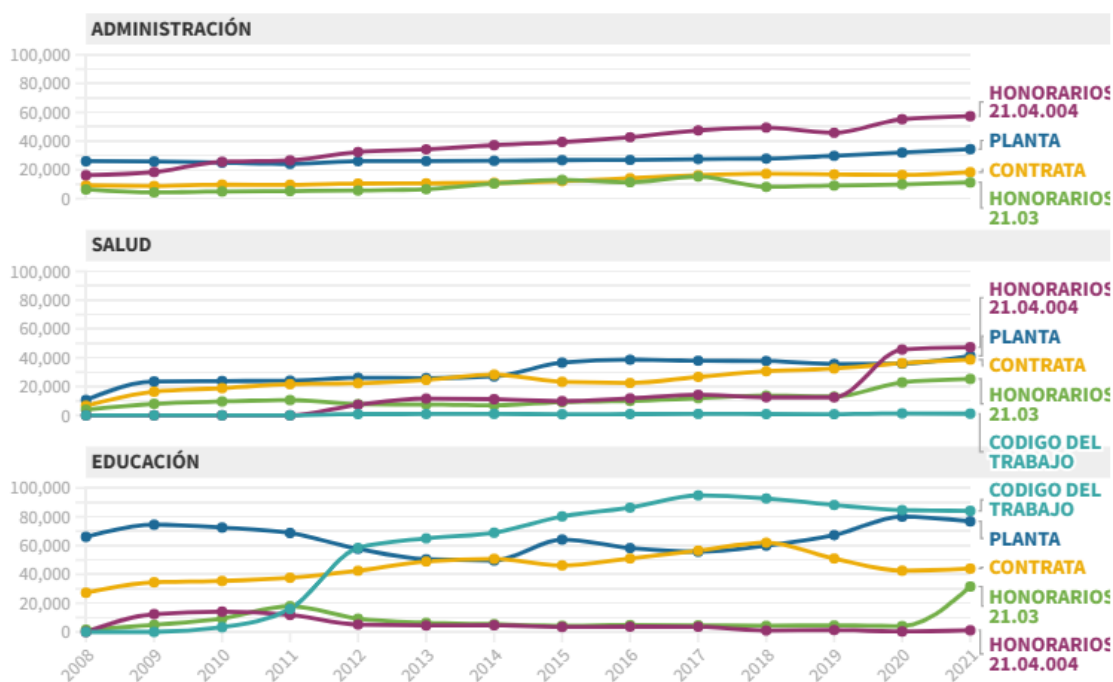
De acuerdo con los datos disponibles en SINIM, es posible identificar algunas tendencias en la evolución de la población laboral municipal. En el Gráfico 6.1-7 presentamos los cambios entre 2008 y 2021 por sector y tipo de contrato.

En los últimos trece años, la población laboral en la administración mantiene un crecimiento constante y ascendente, independiente del tipo de contrato. La excepción es para honorarios 21.03, es decir, honorarios municipales, que entre 2017-2018 experimentan una leve disminución. En 2008 el orden y proporción de la población laboral, de más a menos, es la siguiente: planta, honorarios de programas, contrata y honorarios municipales. Este orden permanece en tres de las cuatro formas de contratación dado que, los honorarios de programas

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

que en 2008 estaban por debajo de la planta se incrementan y pasan a liderar el ranking. La planta queda en segundo lugar. Al respecto, podemos señalar que, si bien el empleo en administración ha tenido una proporción relevante de contratos permanentes, hace más de una década que comenzó su declive siendo reemplazada por la contratación eventual, ni si quiera temporal.

Gráfico 6.1-7. Evolución de la población laboral por sector municipal y tipo de contrato. 2008-2021. (N.º)



Fuente: SINIM (2022)

El sector salud se caracteriza por un aumento constante y ascendente los primeros cuatro años, pero desde el 2011 la tendencia varía por modalidad de contratación. También, se suma una forma de contrato: el personal bajo código del trabajo, aunque corresponde a una proporción pequeña en relación con las demás. De mayor a menor, la modalidad más relevante en 2008 es la planta, le sigue la contrata, luego los honorarios municipales y, finalmente, bajo código del trabajo (CT); los honorarios de programa son una figura que aparece desde 2011. El escenario cambia para 2021 donde esta última se convierte en la categoría más abultada, probablemente debido a la pandemia provocada por el coronavirus. Entre 2012 y 2019 se mantuvo en cuarto lugar, pero luego experimenta un salto tan importante como en el sector administración (se triplica), pero tan solo en un año y se mantiene al 2021. Así también, el contrato indefinido y el de plazo fijo culminan casi en una misma proporción, lo que debe llamarnos la atención dado que la ley que regula al sector exige mantener una relación de 80/20 entre ambas<sup>159</sup> que claramente no se cumple ni siquiera en 2008 y, en adelante, la diferencia se hace cada vez menos hasta 2014 cuando parece existir un intento por cumplir con la ley. Sin embargo, en términos absolutos, ya en 2016 vuelve a aumentar el número de contrata y a disminuir la planta; y esto no es responsabilidad de la pandemia (Tabla). En general, hay dos cuestiones relevantes en la evolución del personal municipal en la APS, por un lado, la aparición de los honorarios en 2011 como forma de contratación con un crecimiento exponencial que culmina el periodo liderando el ranking y, por

<sup>159</sup> Es decir, que sólo 20% del gasto total en personal puede ser en personal a contrata (plazo fijo bajo estatus de administración pública)

otro lado, el que al menos en la última década la relación entre la planta y la contrata parece no tener relación con lo que plantea la ley.

El sector educación parece ser el menos uniforme en evolución numérica. En primer lugar, la distribución inicial es bastante diferente a la de 2021, de mayor a menor en 2008 el orden es planta, contrata, honorarios de programas, honorarios municipales y CT, aunque la diferencia entre las tres últimas es mínima. Al finalizar el periodo estudiado, la categoría más numerosa es el CT, le sigue de cerca la planta, luego la contrata, aunque con distancia de las anteriores, le siguen los honorarios municipales y, finalmente, los honorarios de programas.

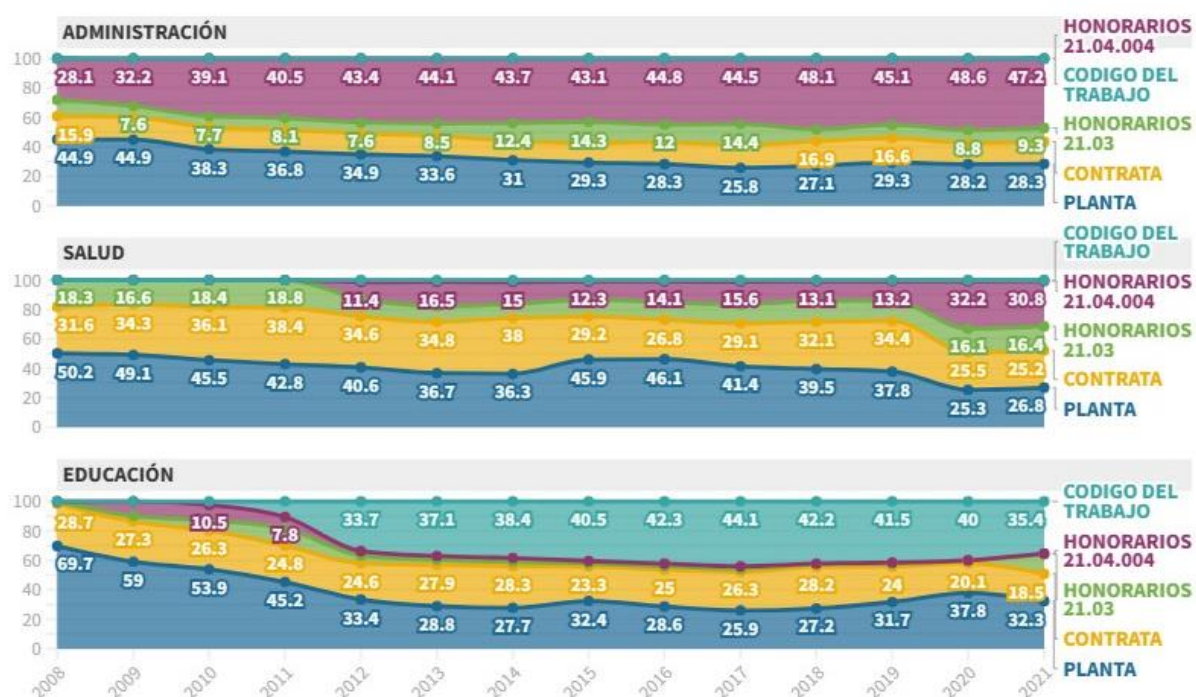
El desagregar la información por tipo de contrato constatamos cinco hallazgos. Primero, la planta en 2008 siempre es la contratación más numerosa, pero en 2021 pasa a segundo lugar en los tres sectores de servicios municipales. Es decir, se reduce la estabilidad. En administración y salud es superada por los honorarios de programas financiados por el nivel central de gobierno. En educación es superada por el CT que puede contemplar contratos indefinidos y plazo fijo (SINIM no permite distinguirlos). Luego, la cantidad de personal a contrata o plazo fijo comienza en el segundo lugar (excepto administración), pero termina el periodo siempre como la tercera forma de contratación más importante en todos los sectores, es decir, la que utiliza un estatuto del sector privado. Tercero, la modalidad de contrato bajo CT no aparece para la administración (aunque existe) y en salud es ínfima en todo el periodo estudiado. Sólo en el sector educación tiene importancia, experimentando un crecimiento suave, aunque sostenido durante los primeros años, pero desde 2011 el aumento es más notorio y sólo en 2017 comienza a experimentar un descenso constante, pero no abrupto. Cuarto, los honorarios financiados por fondos municipales (ítem del presupuesto 21.03) son, al principio del periodo, la menor proporción de la población laboral (excepto en salud) y al final del periodo termina en la cuarta posición. Si bien es una modalidad poco relevante durante el periodo, los últimos años experimenta un ascenso considerable en salud y educación. Y para concluir, la figura de honorarios de programas sostenidos por niveles de gobierno superiores es la figura con la distribución más heterogénea según sector. Mientras que en educación es prácticamente irrelevante, en administración toma el primer lugar y, finalmente, en salud sigue siendo una parte relevante de la población laboral en continuo aumento. De hecho, el contrato civil o comercial para 2021 es la modalidad de vínculo más importante en términos absolutos para dos de los tres servicios públicos en Chile.

El Gráfico 6.1-8; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra la composición porcentual de cada sector, desagregando por tipo de contrato de personal, yendo del más estable y propio de sector público (la planta) al más inestable y que no constituye una relación laboral (a honorarios).

Desde 2008 se observa un decrecimiento sostenido de la estabilidad laboral en todos los sectores municipales. En el periodo observado, la planta que encarna al contrato indefinido en el sector público ha disminuido 17 puntos porcentuales en la administración, 23 puntos en la salud y 38 en educación. Cabe señalar que este último sector se debe examinar con cuidado dado que la reducción también se debe a la entrada del personal bajo CT que refiere tanto a contrato indefinido como plazo fijo, sin embargo, SINIM no proporciona datos a ese nivel de detalle. Los últimos años muestran que la planta se mantiene por debajo de tercio de la población laboral, sin mostrar posibilidades de ascender en cualquiera de los tres sectores. Para el 2021, último año de la serie, la administración registra un 28,3% (N=34.404), salud un 26,8% (N=41.251) y educación un 32,3% (N= 76.824).

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

Gráfico 6.1-8. Evolución de la estructura del empleo municipal sector municipal y tipo de contrato. 2008-2021. (%)



Fuente: SINIM (2022)

En el sector público, la contrata representa al contrato a plazo fijo regulado por un estatuto público. La proporción que representa en cada sector es diversa y, en términos relativos, ha variado considerablemente con los años en salud y educación. Si se comparan los picos más bajos y altos que ha tenido como proporción del total, se presentan diferencias por sector. En la administración la cifra no ha variado en forma relevante, fluctuando entre el 13% y el 17%, cerrando el periodo en 15% (N=18.383). En el caso de salud, si bien no ha superado el 38%, nunca ha tenido cifras por debajo del 25%, cerrando el periodo con este guarismo, el más bajo de los últimos once años (N=38.778). Finalmente, en educación es donde la contrata ha tenido mayor variación (10%), teniendo momento más alto al inicio del periodo (29%) y culminándolo con la cifra más baja (19%, N= 43.969).

El personal con contrato a honorarios 21.03 es aquel financiado con fondos del ítem 21.03 del presupuesto municipal. Al igual que la forma de contratación anterior, su variación ha sido heterogénea por sector, figurando, de menos a más, en la administración, la salud y la educación. En el caso del primero, sus valores han fluctuado entre el 8% y el 14% del total de la población laboral, siendo al inicio de periodo un 11% y cerrando con un 9% (N=11.302), experimentando una leve baja. Su situación en salud es bastante similar, ha registrado números de 9% hasta un 19%, yendo a la baja igual que en la administración entre el inicio y fin de periodo (18% a 16%, N=25.271). En educación este tipo de contrato es, en general, mucho menos relevante que en los otros, representando a penas un 2% desde el inicio y casi todo el periodo, donde el mayor registro que ha tenido ha sido al finalizar el periodo siendo un 13% del total (N=31.519), lo que muestra un crecimiento considerable en comparación al origen de la serie (2008, N=1.521).

El contrato a honorarios 21.04.004 refiere a personas contratadas para ejecutar tareas en programas financiados por niveles superiores de gobierno. Es una categoría contractual con proporciones muy diferentes entre sectores, pero con menor variación interna durante el tramo analizado. La administración municipal es el sector donde mayor peso relativo tiene, siendo su momento más bajo en 2008 (28%) con un crecimiento constante alcanzando a ser un 49% de total de la dotación en 2020, dos puntos porcentuales por sobre la cifra con la que cierra el 2021 (47%). Con ello, podríamos hipotetizar que incluso su crecimiento viene desde antes, lo que habría que saber es que tan rápido ha crecido. Entre 2008 y 2010 crece considerablemente probablemente por emergencia multidimensional que produjo el terremoto/maremoto de febrero 2010, afectando especialmente la zona centro-sur del país. El problema está en que nunca descendió nuevamente, una vez terminada la crisis, siguió creciendo sostenidamente en términos relativos como absolutos (2008, N=16.272; 2021: N= 57.288). La aparición en el sector salud se registra recién en 2012, representando un 11% del total, la cifra más baja de periodo y su punto más alto es de un 32% en 2020 cuando, al igual que en administración, se puede asociar al efecto pandemia, cerrando el periodo con un punto porcentual menos (N=47.299). Por último, en educación los honorarios de programas no son relevantes, aparecen en 2009 representado el 10% de la población laboral (N=12.375) y van en un descenso abrupto hasta 2012 años desde el cual no superan el 3% del total de la población laboral, al punto de que en 2020 ya no hay registro de esta forma contratación. Esto porque se reemplaza la estrategia de la contratación eventual por al temporal, especialmente de seis meses de duración como señaló uno de los entrevistados y que mencionamos en el capítulo anterior.

Finalmente, está el personal regulado por el código del trabajo, la normativa que regula al sector privado. Este personal no es registrado en la administración como si no existiera y en salud no aparece antes de 2012, año en que constituye apenas un 1,3% del total, terminando el periodo siendo tan sólo un 0,7% (N=1.128). En el único sector que parece ser relevante es educación, donde aparece tímidamente en 2010 (2.4%) para tomar valores desde el año siguiente que no bajarían del 34% hasta llegar a representar en 2017 el 44% de la población laboral; cerrará el periodo siendo un 35% de la población dada la reaparición de los honorarios municipales.

El Gráfico 6.1-8 demuestra que la dotación municipal efectiva es heterogénea en términos contractuales dentro como intersectorialmente. Por lo que, en el futuro debiéramos abandonar la idea de señalar como dotación exclusivamente a la planta y la contrata. La realidad es que hay una población laboral distribuida entre, al menos, cuatro tipos de contratos, sin contar el reemplazo o suplencia, que están haciendo posible la ejecución de las múltiples tareas que debe cumplir el Estado a nivel local.

### *6.1.2.2. La heterogénea forma de contratar en el empleo municipal*

Como evidenciamos en el apartado anterior, las personas empleadas en el sector público municipal (y también en otros niveles de gobierno) pueden tener distintos tipos de contratos a lo largo de su trayectoria laboral e incluso más de uno a la vez. En adelante, mostramos una radiografía detallada sobre la estructura laboral del empleo municipal, donde el tipo de contrato tendrá gran protagonismo, dada la capacidad descriptiva y explicativa que tiene sobre la precariedad y segregación de mercado de trabajo. Los datos son de diciembre 2019 para educación y salud, mientras que para educación son de junio 2020. Esto es relevante en tanto, el efecto coyuntural de “pandemia” tiene probablemente menos peso que lo que será para los años siguientes.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

La Tabla 6.1-1 da cuenta de que el empleo municipal, el contrato indefinido es el más frecuente (39,5%) para 2019. Sin embargo, muy de cerca le sigue el contrato a plazo fijo (34,5%), luego, al contrato a honorarios o prestación de servicios (21,5%), y en igual proporción se encuentra el contrato de reemplazo y el contrato laboral bajo el CT, sobre el cual se desconoce si es indefinido o temporal (2,2% en ambos casos). Sin embargo, si se suman los contratos de duración limitada, eventual e incierta, podemos afirmar que el empleo municipal se caracteriza por contratos temporales (N=233.527; 65,4%).

Al desagregar por sector de servicios, observamos que las estructuras contractuales de Educación y Salud municipal son bastante similares y estas a su vez disimiles de la administración municipal. Esta última se caracteriza por la alta presencia de contratos a honorarios (N=70.279; 53,5%) seguida por el contrato indefinido (24,0%) y el plazo fijo (14,7%) para 2019. Por su parte, en la atención primaria hay mayor probabilidad de tener un contrato indefinido (N=28.342; 41,8%) seguido por uno a plazo fijo (36,5%); en educación se da la misma relación, pero las son proporciones más altas (49,6% y 47,7%, respectivamente). Cabe decir, que entre estos últimos sectores existencia una diferencia relevante: en la educación la presencia del contrato a honorarios es casi inexistente (N=579; 0,3%), mientras que para la salud si es significativo (N=12.339; 18,2%). Así, podemos afirmar que, si miramos el dato desagregado por tipo de contrato el empleo municipal en los servicios traspasados durante la dictadura civil-militar tiene mayor presencia de contratos indefinidos, sin embargo, si se suman los contratos temporales o de duración incierta, siempre superan la mitad del personal (58,2% en salud, 50,4% en educación). La situación es más desproporcionada en la administración porque la mayor parte de sus tareas las cumple con personal que actúa como prestadores de servicios o trabajadores independientes que, sumados a los contratos a plazo fijo, permiten señalar que se trata del sector con mayor inestabilidad laboral e inseguridad social (fluctúa entre el 69,5 y el 76%).

El Gráfico 6.1-9 permite identificar que cuando filtramos por sexo, aparecen diferencias significativas en los tipos de contrato. En la administración, el colectivo de mujeres encuentra mayor presencia en el contrato a honorarios (N= 34.812; 57,3%) misma tendencia siguen los hombres, pero en menor proporción (N= 4.025; 50,2%). En términos relativos, esta relación se invierte a medida que aumenta la estabilidad, es decir, la proporción de mujeres disminuye tanto en contratos a plazo fijo (H=16,2%; M=12,8%) como en las plantas fijo (H= 24,4%; M= 23,6%).

## La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

Tabla 6.1-1. Distribución de población laboral municipal por sexo, sector y tipo de contrato. 2019-2020. (Nº y %)

Tipo de contrato		Sexo y Sector											
		Hombre				Mujer				Total			
		Administración	Salud	Educación	Total	Administración	Salud	Educación	Total	Administración	Salud	Educación	Total
Indefinido	N	17202	8066	27083	52351	14353	19978	65743	100074	31555	28044	92826	152425
	% fila	32,9	15,4	51,7	100,0	14,3	20,0	65,7	100,0	20,7	18,4	60,9	100,0
	% columna	24,4	38,7	52,2	36,5	23,6	43,5	48,6	41,4	24,0	42,0	49,6	39,6
Plazo fijo	N	11459	8120	23783	43362	7791	16389	65565	89745	19250	24509	89348	133107
	% fila	26,4	18,7	54,8	100,0	8,7	18,3	73,1	100,0	14,5	18,4	67,1	100,0
	% columna	16,2	39,0	45,8	30,2	12,8	35,7	48,5	37,1	14,7	36,7	47,7	34,5
Reemplazo	N	1014	607	879	2500	810	1686	3523	6019	1824	2293	4402	8519
	% fila	40,6	24,3	35,2	100,0	13,5	28,0	58,5	100,0	21,4	26,9	51,7	100,0
	% columna	1,4	2,9	1,7	1,7	1,3	3,7	2,6	2,5	1,4	3,4	2,4	2,2
Honorarios	N	35467	4025	180	39672	34812	7898	399	43109	70279	11923	579	82781
	% fila	89,4	10,1	0,5	100,0	80,8	18,3	0,9	100,0	84,9	14,4	0,7	100,0
	% columna	50,2	19,3	0,3	27,7	57,3	17,2	0,3	17,8	53,5	17,9	0,3	21,5
Código del Trabajo	N	5468	0	0	5468	2978	0	0	2978	8446	0	0	8446
	% fila	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	% columna	7,7	0,0	0,0	3,8	4,9	0,0	0,0	1,2	6,4	0,0	0,0	2,2
Total	N	70610	20818	51925	143353	60744	45951	135230	241925	131354	66769	187155	385278
	% fila	49,3	14,5	36,2	100,0	25,1	19,0	55,9	100,0	34,1	17,3	48,6	100,0
	% columna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

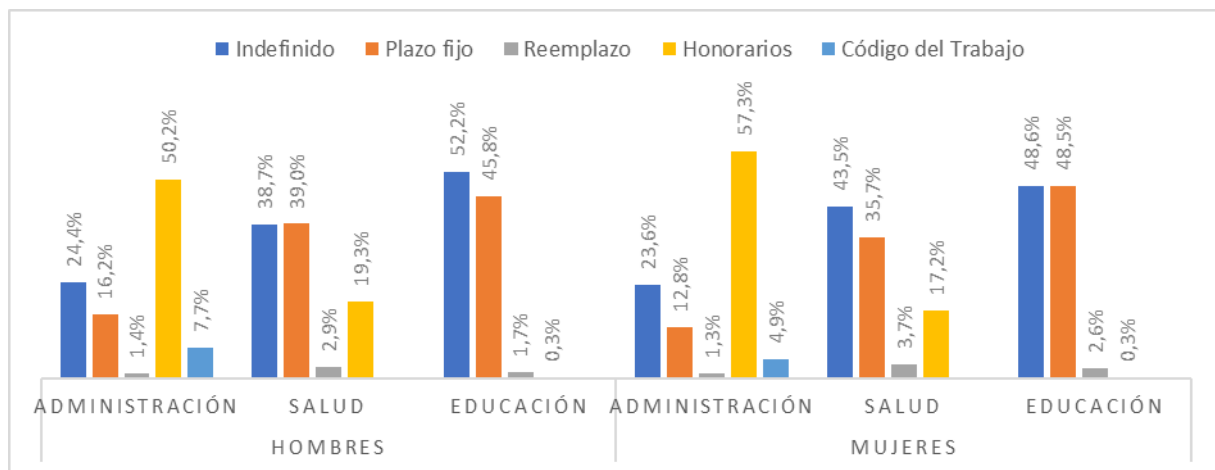
Elaboración propia

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

En salud, la brecha respecto a la presencia en contratos indefinidos y a plazo fijo es mayor en las mujeres que en los hombres. Ellos tienen prácticamente la misma proporción en ambos tipos de contratos (38,7% y 39,0% respectivamente), mientras que ellas se encuentran más presentes en los contratos indefinidos (43,5% y 35,7% respectivamente). Podemos interpretar estos resultados considerando la dinámica propia del sector sanitario respecto a complementar salarios trabajando para el sector público como el privado, haciendo turnos extras o reemplazos en el segundo porque se remunera mejor. En ese sentido, las mujeres priorizan un contrato permanente, reduciendo su posibilidad de complementar empleos, mientras que ellos están en contratos temporales que les permiten mayor movilidad entre un sector y otro. Esto es coherente también con que los hombres están ligeramente más presentes en los contratos a honorarios (19,3% y 17,2%).

Finalmente, en educación, la brecha que veíamos en salud se invierte. Son los hombres quienes tienen una mayor diferencia entre contratos indefinidos (52,2%) y temporales (45,8%). Ellas tienen una presencia bastante similar en ambos (48,6% y 48,5% respectivamente).

*Gráfico 6.1-9. Distribución de población laboral municipal por sexo, sector y tipo de contrato. 2019-2020. (%)*



*Elaboración propia*

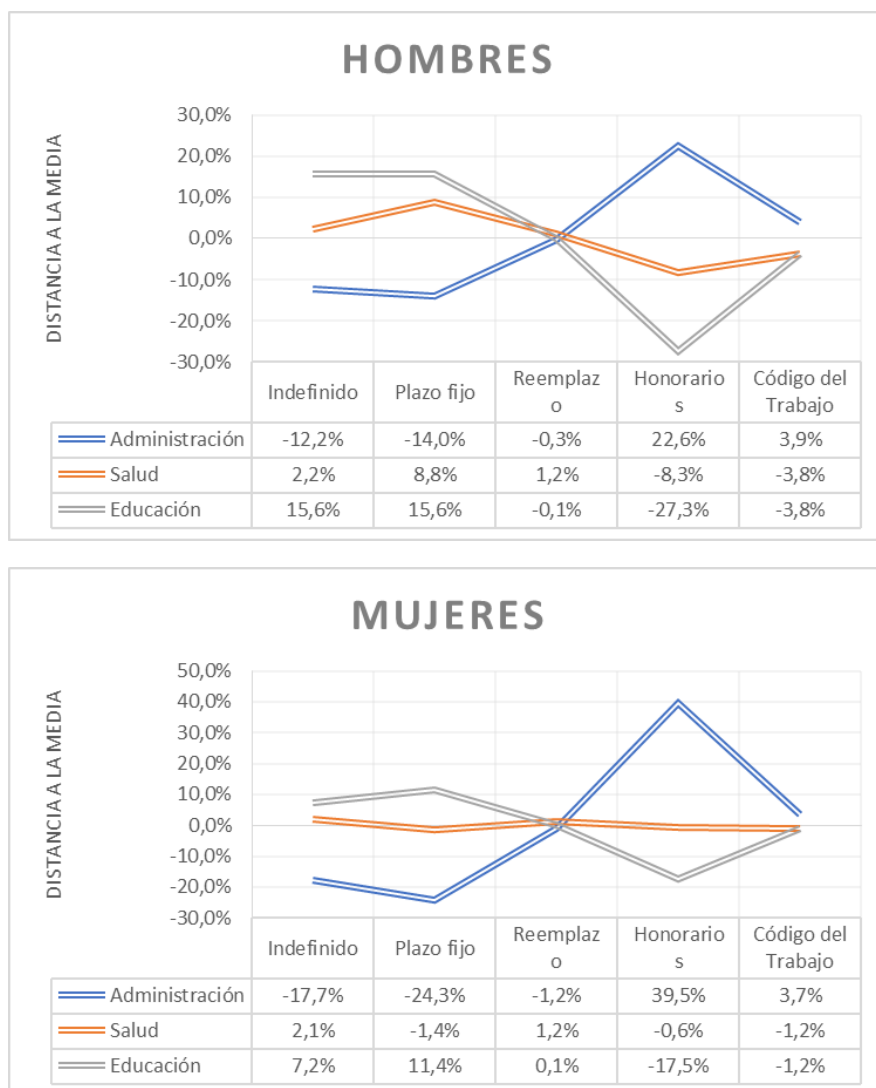
De acuerdo con el Gráfico 6.1-9, el único grupo que tiene más de la mitad de la dotación con contrato indefinido son los hombres en educación, las mujeres están por debajo casi cuatro p.p. (M=48,6%, H= 52,2%). Al invertir la mirada, la mayor proporción de contratos temporales y eventuales (plazo fijo a honorarios) está en administración, especialmente en el caso de las mujeres (M=76,4%; H=75,6%).

Si analizamos con detalle las brechas entre hombres y mujeres en cada sector por tipo de contrato (Gráfico 6.1-10), observamos que, la presencia de hombres como mujeres en educación está por sobre la media (+15,6 p.p. y +7,2 p.p. respectivamente). La salud es un sector cerca del promedio, no hay una brecha relevante entre hombres y mujeres (H=+2,2 p.p.; M=2,1%). Contrario a lo que ocurre en administración, siendo el más distante al promedio, sobre todo en el caso de las mujeres (H=-12,2 p.p.; M=-17,7 p.p.). Por tanto, en contratos indefinidos lo lideran hombres en educación y en la base están las mujeres de administración.



## La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

Gráfico 6.1-10. Distancia a la media de cada sector por tipo de contrato y sexo. 2019-2020- (Variación %)



Elaboración propia

En el caso del contrato a plazo fijo, existen importantes diferencias por sexo y sector. La media entre ellos es de 30,2%, sin embargo, la administración municipal se encuentra 14 p.p. por debajo mientras que la salud está por 8.8 p.p. por arriba, igual que educación que se aleja mucho más (+15,6 p.p.) del promedio. En el caso de ellas, la media es de 37,1% y si bien observamos la misma tendencia en cuanto a su distribución por sector, las proporciones cambian: están más cercanas a la media en educación (+11,4%), en salud su proporción está ligeramente por debajo (-1,4 p.p.) al igual que la administración, aunque es considerablemente menor a la media (-24,3 p.p.). Por tanto, el contrato a plazo fijo lo encabezan los hombres en educación y las mujeres de administración son las más distantes a la media. Por su parte, el contrato de reemplazo está distribuido de forma muy homogénea entre los sectores y por sexo. El caso de los honorarios está particularmente polarizado. La media para ellos es de 27,7% y para ellas es de 17,8%, sin embargo, la mirada intersector muestra importantes diferencias. Los hombres se encuentran por debajo del promedio tanto en el sector salud (-8,3 p.p.) como en el de educación (-27,3 p.p.), lo mismo ocurre entre las mujeres, aunque las distancias a la media son menores (-0,6% y -17,5% respectivamente). La

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

administración municipal es la con mayor presencia absoluta y relativa, y por tanto con cifras considerablemente superior a la media, siendo especialmente relevante en ellas ( $H=+22,6$  p.p.;  $M=+39,5$  p.p.). Así, las mujeres de administración lideran las contrataciones a honorarios, mientras que los más alejados son los hombres de educación.

Una cuestión relevante que puede explicar tanto la inestabilidad laboral como la inseguridad social es considerar el tipo de contrato según la normativa que lo regula. No todos los contratos con personas individuales son laborales, es decir, no todos reconocen la subordinación y dependencia hacia municipalidades y corporaciones municipales, como ocurre con los contratos a honorarios. La Tabla 6.1-2 permite ver que, en el mundo municipal, la mayor parte de los contratos indefinidos son regulados por los estatutos específicos para la educación, es decir, aquellos al alero del Estatuto Docente ( $N=50.184$ ; 32,9%) y al reciente Estatuto de los Asistentes de la educación ( $N=42.642$ ; 27,9%). Misma tendencia siguen los contratos a plazo fijo, pero las proporciones cambian ( $N=53.488$ ; 40,1%; y  $N=35.860$ ; 26,9% respectivamente). Esto es porque numéricamente el sector de educación es el más grande. Por su parte, los contratos de reemplazo se encuentran distribuidos en forma bastante similar entre las cuatro normativas que pueden regularlos. En orden decreciente, las otras normativas reguladoras de contratos indefinidos son el Estatuto Administrativo (20,7%), el Estatuto de Atención Primaria de Salud (17,9%) y Código de Trabajo (0,6%).

Tabla 6.1-2. Distribución de población laboral municipal por tipo de contrato y ley de contratación. 2019-2020. (n y %)

Ley que regula contrato	Tipo de contrato									
	Indefinido		Plazo fijo		Reemplazo		Honorarios		Código del Trabajo	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Estatuto Administrativo	31555	20,7	19250	14,4	1824	21,4	0	0,0	0	0,0
Estatuto de APSM	27376	17,9	23644	17,7	2140	25,1	0	0,0	0	0,0
Estatuto Docente	50184	32,9	53488	40,1	2410	28,2	77	0,1	0	0,0
Estatuto de Asistentes de Educación	42642	27,9	35860	26,9	1992	23,3	502	0,6	0	0,0
Código del Trabajo	966	0,6	1106	0,8	170	2,0	0	0,0	8446	100,0
Código Civil	0	0,0	0	0,0	0	0,0	82618	99,3	0	0,0
<b>Total</b>	<b>152723</b>	<b>1</b>	<b>133348</b>	<b>1</b>	<b>8536</b>	<b>1</b>	<b>83197</b>	<b>1</b>	<b>8446</b>	<b>1</b>

*Elaboración propia*

Este escenario nos permite constatar que es más probable que tener un contrato indefinido en el empleo municipal sea bajo una normativa especial para el sector público (99,4%), y no la que regula al sector privado. Esto toca al personal bajo Código del Trabajo, que, aunque lo permite, es más usual que remita a contrataciones temporales.

Si analizamos sectorialmente el uso de normas de contratación por sector, queda en evidencia la heterogénea regulación de la contratación en el empleo municipal que revisamos en el capítulo 5. Primero, en la administración municipal, el 39,3% está regulado por el Estatuto Administrativo (EM), una ley especial para el empleo público en el nivel local; el 6,3% por el Código del Trabajo (CT), la ley que regula el empleo en el sector privado; y el 52,5% se rige por el Código Civil (CC), es decir, por una norma que ni siquiera es laboral, se trata de reconocer la relación entre dos partes civiles, un contrato comercial. Por tanto, la administración municipal chilena funciona más como relación entre empresas (la municipalidad y la empresa individual que

constituye una persona). Por otro lado, en el sector sanitario, el 78,5% de la población está regulada por el Estatuto de Atención Primaria de Salud (EAPS), le sigue el CC (18,2%) y luego, una reducida población está bajo el CT. Finalmente, en educación solo hay dos tipos de regulación, el Estatuto Docente que regula a profesoras y profesores (56,7%) y el Estatuto de Asistentes de la Educación que rige al personal de apoyo a las actividades docentes (43,3%).

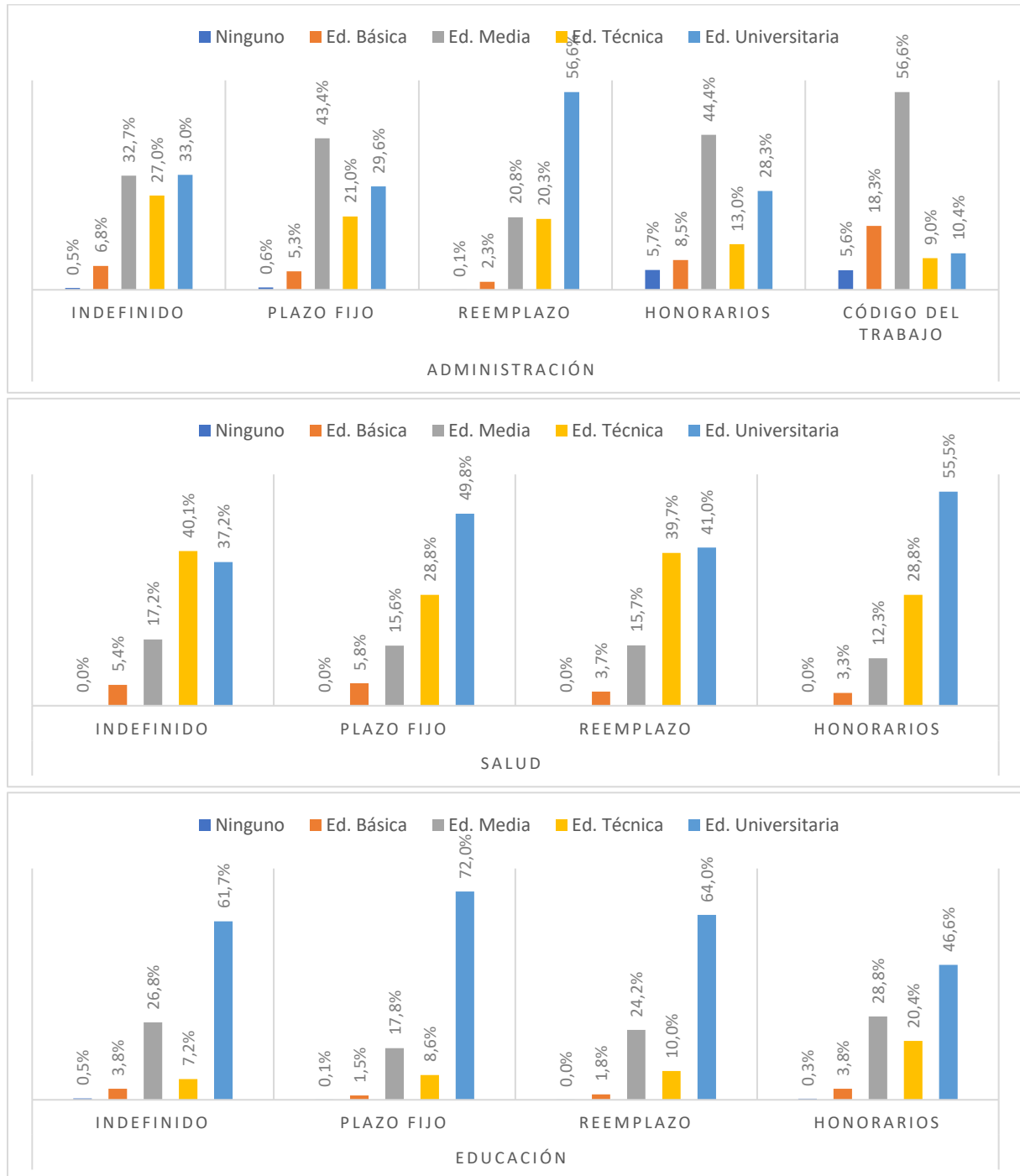
En el empleo municipal, el tipo de contrato parece estar vinculado al nivel educativo. En el Gráfico 6.1-1 **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, representamos la distribución de la población laboral municipal en cada sector evidenciando que las formas de contratación podrían tener diferentes fines. Por un lado, corroboramos que en el sector administración, el contrato indefinido se usa para contratar personas con educación media en adelante, mientras que el contrato a plazo fijo, honorarios y código del trabajo se concentra en quienes han concluido la educación media (secundaria), en cambio el contrato de reemplazo es usado principalmente con personas que completaron el nivel universitario. Las contrataciones permanentes se concentran en el personal con menores niveles educativos (técnico=27,0%, secundario=32,7%). Por tanto, en este sector la modalidad de honorarios es una herramienta para contratar servicios de personas con altos niveles educativos a un menor costo para el empleador.

En salud, la estrategia parece diferente. Las personas con contrato indefinido usualmente han concluido la educación técnica (40,1%) o la universitaria (37,2%). El contrato de reemplazo o suplencia se concentra en personas que han terminado estudios superiores (universitario=41,0%; técnico=39,7%). Finalmente, en el contrato a plazo fijo y honorarios la población universitaria es la mayoría (49,8% y 55,5% respectivamente).

En educación, observamos que todas las contrataciones se concentran en personas que han concluido el nivel universitario. Esto se asocia a que la mitad de la dotación es docente, por tanto, requiere estudios superiores. Lo interesante es que más allá del tipo de contrato, la segunda prioridad es contratar personas con educación media, y no técnica como podríamos intuir. Esto podríamos vincularlo a lo señalado por dirigentes sindicales respecto a la baja exigencia en términos educativos para contratar personal asistente de la educación con tal de pagar favores políticos. Tendremos que ver si esto se ha regulado luego de la promulgación de su estatuto a fines de 2018.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

Gráfico 6.1-11. Población laboral municipal por sector, tipo de contrato y nivel educativo. 2019-2020. (%)



Elaboración propia

*6.1.2.3. Los tiempos en el empleo municipal: la jornada y la antigüedad laboral*

Los años de servicio en los muestran una población laboral segmentada: “la antigua” y la “nueva”. Si bien podríamos intuir que se trata de una población antigüedad de muchos años, dadas las críticas que existen sobre que una vez se entra es difícil sacar a las personas allí dentro, la Tabla 6.1-3 muestra que las personas que llevan once o más años trabajando para las municipalidades o corporaciones municipales alcanza apenas el 16% en los hombres y 14% en las mujeres. El 37,5% lleva menos de un año trabajando allí, el 6,9% entre un año y menos de dos, 11,2% entre dos y cinco años y el 26,3% lleva más de cinco años. Además, existe un 18,2% que no registra antigüedad, se trata de personas a honorarios. El empleo municipal parece caracterizado por una segmentación temporal, es decir, por tener un volumen alto de personas “nuevas” y por otro sector “antiguo” puesto que, si se agrupan las proporciones, el 62,5% tiene una antigüedad laboral de menos de dos años. Esto es coherente con el estudio realizado por la SUBDERE 2005 que afirmaba que las administraciones municipales (no incluía a salud y educación) parecen ser escuelas de formación para que luego sus trabajadoras y trabajadores migren a otros niveles de gobierno o al sector privado.

*Tabla 6.1-3. Población laboral municipal por sector, sexo y antigüedad laboral. 2019-2020. (N y %)*

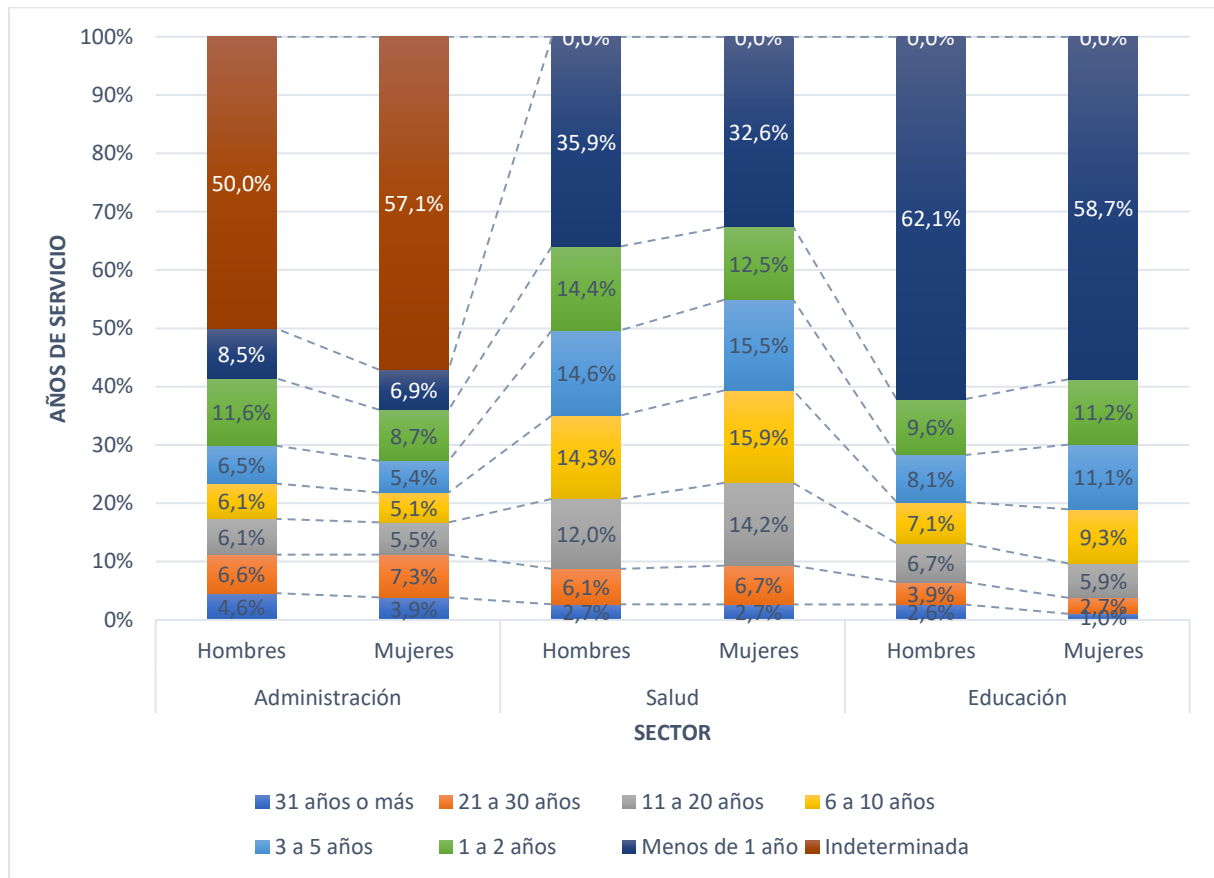
Tramo de años de servicio	Hombre		Mujer		Total	
	N	%	Recuento	%	Recuento	%
<b>31 años o más</b>	5152	3,6	4942	2,1	10094	<b>2,6</b>
21 a 30 años	7897	5,5	11155	4,6	19052	<b>5,0</b>
11 a 20 años	10229	7,2	17654	7,3	27883	<b>7,3</b>
6 a 10 años	10857	7,6	22822	9,5	33679	<b>8,8</b>
3 a 5 años	11733	8,2	25292	10,5	37025	<b>9,6</b>
1 a 2 años	16067	11,2	26082	10,8	42149	<b>11,0</b>
Menos de 1 año	45584	31,9	98219	40,8	143803	<b>37,5</b>
Indeterminada	35331	24,7	34704	14,4	70035	<b>18,3</b>
<b>Total</b>	<b>142850</b>	<b>100,0</b>	<b>240870</b>	<b>100,0</b>	<b>383720</b>	<b>100,0</b>

*Elaboración propia*

El Gráfico 6.1-12 representa la distribución de los años de servicio en cada sector y por sexo. Allí, identificamos que los grupos con mayor antigüedad laboral (más de 6 años) se concentran en salud, siendo ligeramente superior la proporción de mujeres por sobre los hombres (H=35,1% y M=39,4%). Mientras que las dotaciones más nuevas se ubican en educación, especialmente entre los hombres (H=62,1%; M=58,7%). Cabe agregar que existe un porcentaje relevante de personas que están registradas con una antigüedad igual a “0” o “indeterminada” porque se encuentran a honorarios, siendo especialmente relevante en las mujeres del sector administración (H=50,0% y M=57,1%). De esa manera, podemos resumir que la administración resalta por su población con una duración indeterminada, es decir, no sabemos cuánto tiempo llevan ejecutando tareas en el lugar debido a que están a honorarios; luego, salud se compone de las personas que llevan más años de servicio en comparación con los otros servicios dentro del empleo municipal; y, finalmente, educación es un sector donde la mayor cantidad de su población es “nueva”. La alta concentración de personas que parecen “recién llegadas” al empleo municipal está sesgado por lo que se registra versus la realidad, o como dijera un entrevistado en el capítulo 5, lo legal de lo real.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

Gráfico 6.1-12. Población laboral municipal por sector, sexo y antigüedad laboral. 2019-2020. (%)

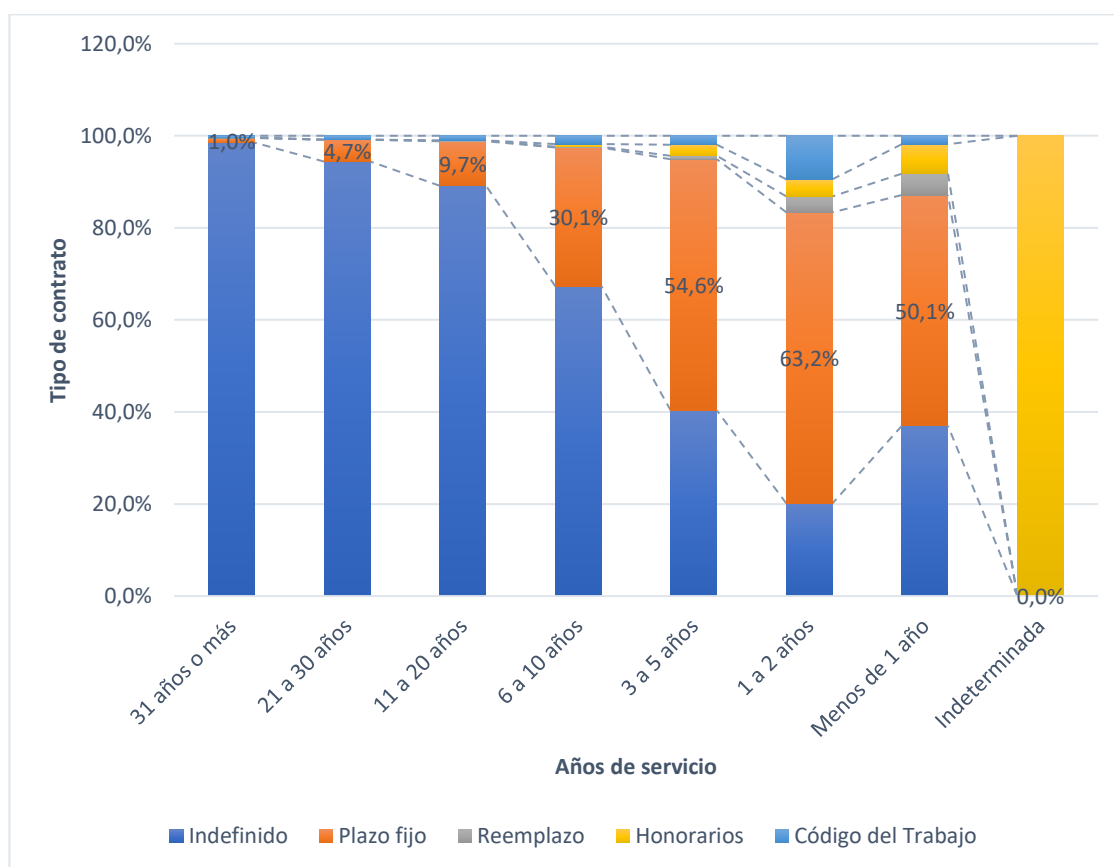


*Elaboración propia*

Otro hallazgo relevante es que, en el empleo municipal mayor antigüedad no es sinónimo de más estabilidad. En el Gráfico 6.1-13; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, mostramos que el contrato a plazo fijo está presente en todos los tramos de años de servicio, incluso entre quienes llevan más de 6 años trabajando. Lo más inquietante es la proporción que ocupa ese contrato en personas que llevan entre 3 y 5 años (54,6%) que en dentro del grupo de mujeres ocupa un 55,2%, un poco más alto que entre los hombres (53,8%). Así también es relevante la proporción que ocupa en el tramo entre 1 y 2 años de antigüedad (63,2%), que desagregado por sexo las mujeres se distancian más de los hombres (H=59,2% y M=66,0%).

## La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

Gráfico 6.1-13. Población laboral municipal por años de servicio y tipo de contrato. 2019-2020. (%)



Elaboración propia

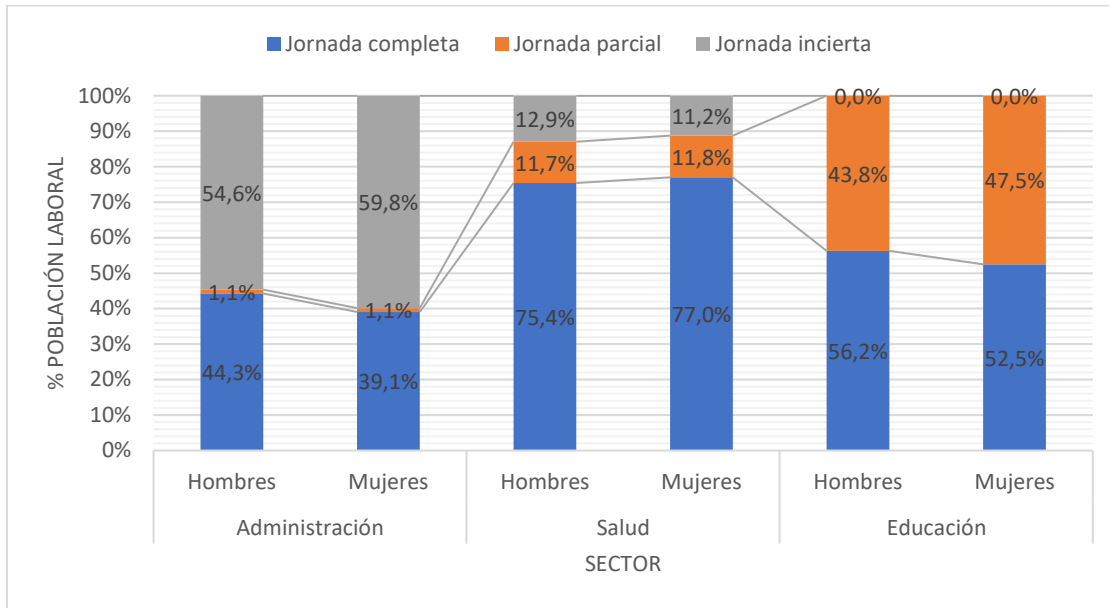
En el Gráfico 6.1-14, vemos que la jornada laboral semanal más frecuente en los servicios municipales es la jornada completa (53,2%; N=201.869), seguida por la jornada parcial (25,2%, N=95.599) y, finalmente, la incierta (21,5%, N= 82.112) (Tabla anexa). La sobre jornada parece inexistente, lo que se contradice con lo señalado por los actores claves<sup>160</sup>.

En cuanto a la heterogeneidad, la variable que marca las diferentes es el sector, el sexo no parece explicar el tipo de jornada. Respecto de la brecha entre hombres y mujeres, solo está presente en el sector de administración, donde ellas tienen una presencia superior a ellos de casi 4 p.p. (H=43,8%, M=47,5%), en la línea con lo que plantea la literatura, esto es, que las jornadas parciales son femeninas. Esto coincide con que justamente es el sector con menor presencia de mujeres o donde los hombres son más y llevan más años de servicio.

<sup>160</sup> Probablemente, esto tenga que ver con el tipo de registro. Quizás esto sería posible de ver parcialmente con las horas extras, pero no hay datos disponibles que permitan hacer un análisis integrado de los tres sectores de servicios: salud, educación y administración

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

Gráfico 6.1-14. Población laboral municipal por tipo de jornada, sector y sexo. 2019-2020. (%)

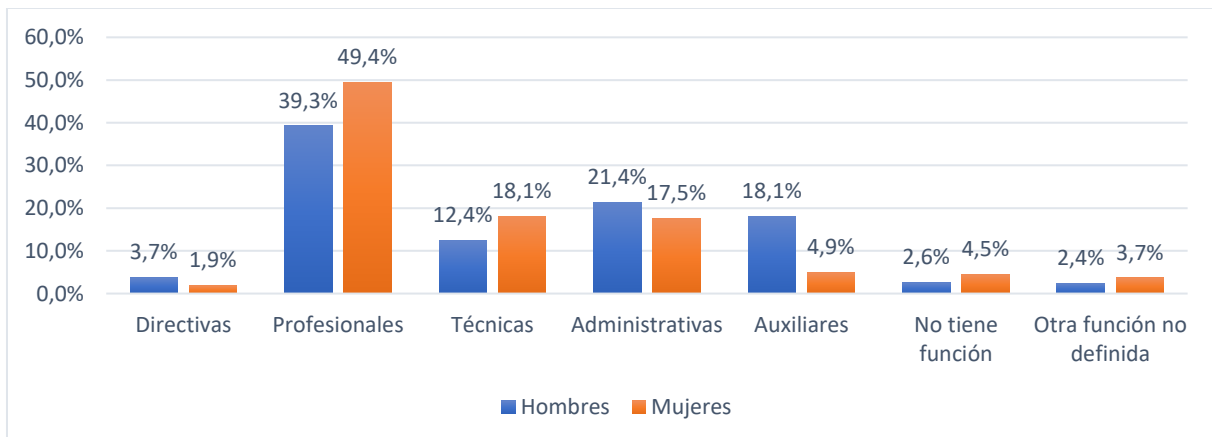


*Elaboración propia*

### 6.1.2.4. La segregación en los servicios municipales

Las ocupaciones profesionales son las más frecuentes en el empleo municipal (45,7%, N= 174.635). Esto es coherente con que el nivel educativo más común sea el universitario como mencionamos previamente. No obstante, la brecha de género es relevante puesto que las mujeres están presentes en esa categoría 10 p.p. por sobre ellos (H=39,3%, M=49,4%). Las ocupaciones administrativas también son relevantes (18,9%) en el empleo municipal. En ellas, la brecha de género es menor y en favor de ellos poniéndose 4 p.p. por sobre la proporción de mujeres (H=21,4%, M=17,5%). Respecto al resto, y en orden decreciente, la proporción de otras ocupaciones en el empleo municipal son: técnicas profesionales y de nivel medio (16,0%), auxiliares (9,8%) y directivas (2,7%) (Tabla Anexa).

Gráfico 6.1-15. Población laboral municipal por ocupación y sexo. 2019-2020. (%)



En los servicios municipales, y a pesar de ser un empleo feminizado, existe el techo de cristal. Esto es evidente tanto en el Gráfico 6.1-15 que muestra al empleo en general, como en el

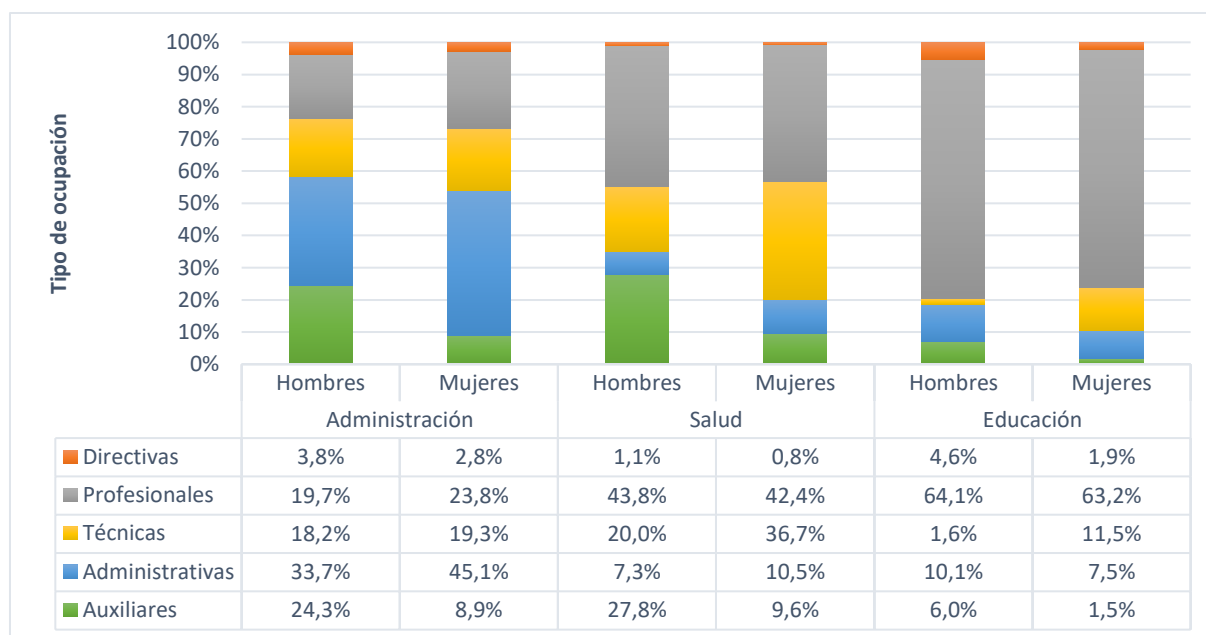


## La estructura heterogénea y segregada del empleo municipal

Gráfico 6.1-16 que desagrega por sector. Constatamos que al igual que en otros sectores de la economía, la concentración de ellas en las ocupaciones profesionales no logra permear con la misma fuerza a los puestos directivos, manteniendo una brecha de 1.8 p.p. en favor de ellos. Así, por cada cuatro directivos hay solo dos directivas mujeres. Esta diferencia queda aún más clara cuando se ve en términos absolutos puesto que, la diferencia numéricamente a nivel de la población general está invertido, esto es, hombres 5.253 personas en puesto de liderazgo, ellas son 4.569 (Mujeres total municipal= 239.475; Hombres total municipal=142.118).

Al analizar las ocupaciones por sector y sexo, observamos que, en el nivel directivo la presencia de hombres siempre es superior a la de las mujeres, especialmente en educación (M=-2,7 p.p.). En las ocupaciones profesionales, los hombres están ligeramente más presentes que las mujeres, a excepción de administración (M=+4.4 p.p.). En las ocupaciones técnicas, ellas están considerablemente más presentes que ellos (+15,1 p.p. en salud, M=+10 p.p. en educación, M=+1.1 p.p. en administración). Las ocupaciones administrativas son femeninas (M=+11,4 p.p. en administración, M=+3,2 p.p. en educación), excepto en educación (M=-2,6 p.p.). Finalmente, en las ocupaciones auxiliares<sup>161</sup> la presencia relativa de los hombres es considerablemente mayor, independiente del sector, siendo la brecha más significativa la de salud (M=-18,2 p.p.).

Gráfico 6.1-16. Población laboral municipal por ocupación, sexo y sector. 2019-2020. (%)



A modo de resumen, podemos señalar que las ocupaciones directivas y las auxiliares son masculinas. Es decir, y en términos relativos, los hombres se concentran más que las mujeres e independiente del sector en la base o la cúspide de las ocupaciones municipales. Las ocupaciones profesionales parecen variar más por el sector, que por la variable sexo, ubicándose en los polos

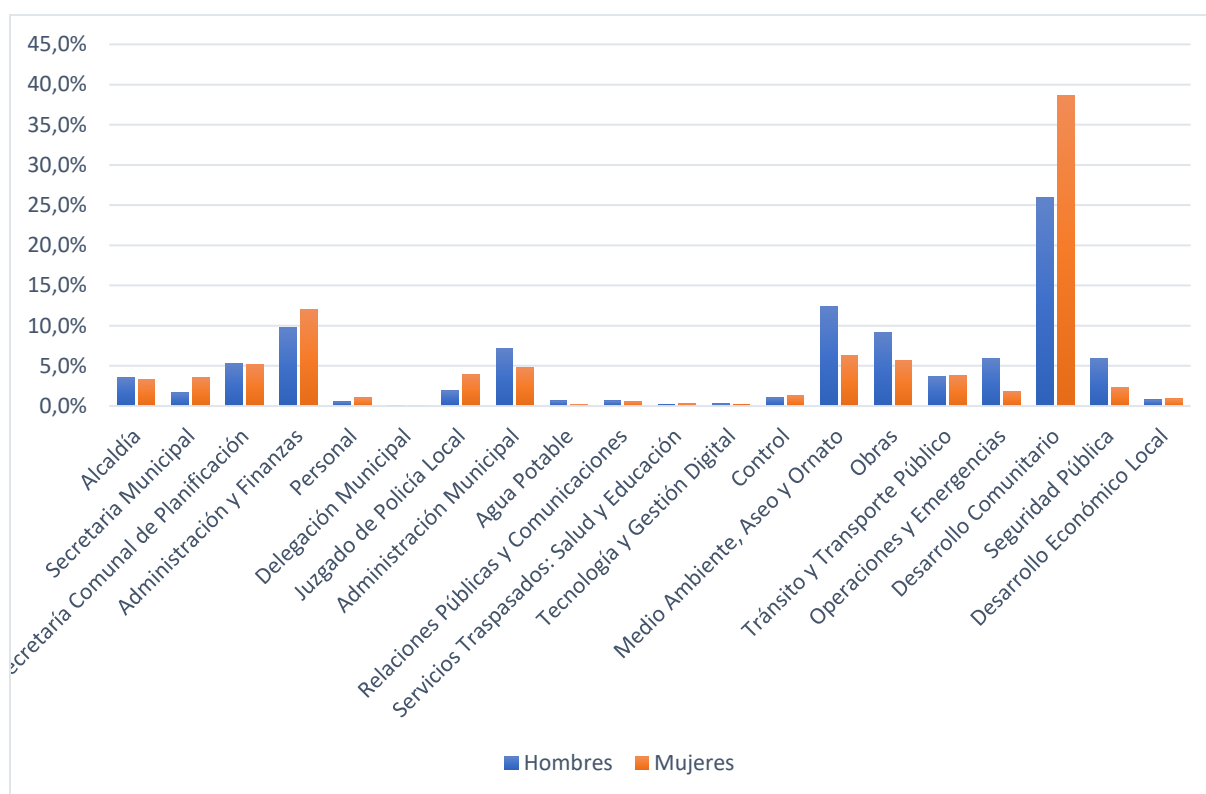
<sup>161</sup> Agrupa a las labores de 5 hacia abajo (excluyendo militares) de la CIUO 2008: Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios, Agricultores y trabajadores calificados, agropecuarios y pesqueros; Oficiales, operarios y artesanos de artes; mecánicas y de otros oficios; Operadores de instalaciones; Trabajadores no calificados.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

opuestos la administración municipal, el con menos presencia, y educación, el con más. Las ocupaciones técnicas y administrativas son femeninas, la alta concentración de ellas en términos absolutos como relativos lo evidencia.

En la administración municipal, la mayor parte de las personas se encuentra empleada en la Dirección de Desarrollo Comunitario (32,1%), seguida muy por debajo por la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) (11%), la Dirección de Medio Ambiente (9,8%) y la de Obras (7,7%). Coherente con las tareas principales de los ayuntamientos en Chile. La mayor parte de ellas, a excepción de la referidas a la DAF, se realiza en terreno.

Gráfico 6.1-17. Población laboral municipal por sexo y lugar de trabajo. Administración. 2019. (%)



En el sector salud, lo relevante son los consultorios generales (N=37.094; 60,6%) y centros de salud (10,1%) que agrupan a la mayoría de la población laboral. Les siguen las postas y estaciones de salud (6,8%) y las farmacias y droguerías municipales<sup>162</sup> (6,7%). Un 5,1% trabaja en programas sin lugar físico definido. Un 0,4% trabaja en la Dirección o Departamento de Salud municipal, cuya función es eminentemente administrativa.

En educación municipal el 99,4% trabaja en establecimientos municipales, siendo ínfimo el porcentaje que lo hace en internados<sup>163</sup>.

<sup>162</sup> En algunos casos está dentro del consultorio o centro de salud.

<sup>163</sup> A diferencia de salud, en los datos proporcionados por MINEDUC no registran al personal administrativo que pudiera manejar la educación desde el departamento de educación municipal.

## 6.2. Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

### 6.2.1. La tipología de perfiles municipales en precario

#### 6.2.1.1. El modelo multidimensional de precariedad laboral del empleo municipal

El modelo factorial del análisis de correspondencia múltiple desarrollado con las variables de precariedad laboral y vinculadas a la segregación, conformaron dos dimensiones, con un coeficiente Alfa de Cronbach de 0,944 para el primer factor y de 0,839 para el segundo. En cuanto a la inercia, en total el modelo de dos factores explica un 100%; el primer factor explica un 69% mientras el segundo 2 explica un 43,7% de modelo (x y x).

Tabla 6.2-1. Resumen de modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza contabilizada para	
		Total (autovalor)	Inercia
1	0,944	6,206	0,690
2	0,839	3,935	0,437
Total		10,141	1,127
Media	0,903 <sup>a</sup>	5,071	0,563

a. La media de alfa de Cronbach se basa en la media de autovalor.

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"

Tabla 6.2-2. Medidas discriminantes

	Dimensión		Media
	1	2	
Sexo de persona trabajadora [SD2]	,071	,000	,036
Sector de servicios municipales donde está empleada la persona trabajadora [L1.a]	,895	,836	,866
Área de servicios municipales donde está empleada la persona trabajadora [L2.b]	,905	,336	,620
Unidad o lugar donde la persona trabajadora desempeña sus funciones [L1.c]	,925	,907	,916
Tipo de contrato de la persona trabajadora [L2.a]	,745	,089	,417
Ley que regula contrato de la persona trabajadora [L2.b]	,991	,982	,986
Tipo de ocupación principal de la persona trabajadora [L3.a -1 a 5]	,338	,195	,266
Antigüedad Laboral en el empleo actual de la persona trabajadora por tramo de años [L8.b]	,542	,312	,427
Jornada laboral semanal de la persona trabajadora en tramo de horas [L9.b]	,795	,279	,537
TIPOLOGÍA SEIS GRUPOS <sup>a</sup>	1,017	,989	1,003
Total activo	6,206	3,935	5,071

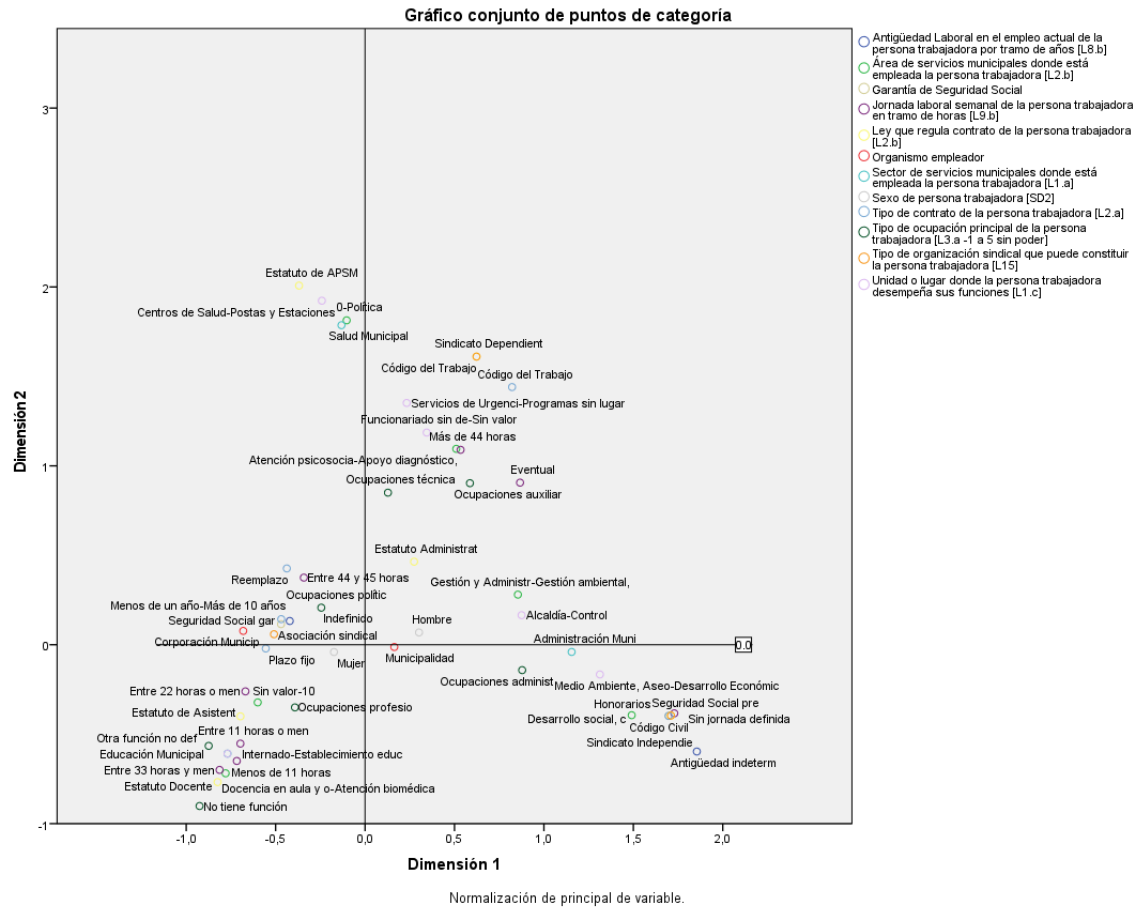
a. Variable complementaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"

Las medidas discriminantes nos muestran a qué dimensión se asocia cada variable original, información que también se representa gráficamente. Las variables tipología, la ley que regula, la unidad o lugar de trabajo y el sector son las variables con mayor capacidad de discriminación, sus valores de media total (1,003, 0,986, 0,916 y 0,866 respectivamente) son los más altos.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

*Gráfico 6.2-1. Perfiles de precariedad laboral en el espacio multidimensional*



Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia “Empleo Municipal 2019-2020”

### 6.2.1.2. Primera dimensión/eje 1

Es el eje que marca el sexo, siendo el lado positivo el de los hombres, mientras el de las mujeres es el negativo. Sectorialmente, el eje positivo se vincula a la administración, lo que coincide con que sea el eje masculino, en tanto, en tanto es el único sector de servicios municipales que no está feminizado. En términos provisión pública/privada del servicio, se trata de un polo donde la municipalidad es la empleadora.

La primera dimensión en su polo positivo es explicada por “lo precario” en el empleo municipal. Esto es, bajo ejercicio de derechos (posibilidad de constituir solo sindicatos como independientes), de alta inseguridad (el pago de la seguridad social no la hace el empleador porque la relación que se establece es civil, no laboral), de incierta cronopiedad (no hay una jornada de trabajo definida), de alta inestabilidad (contrato a honorarios).

La dimensión 1, en su polo negativo, está asociado a “lo protegido” o, en otras palabras, lo que podemos entender, weberianamente, como la burocracia o el funcionariado. En términos protección, existe un alto ejercicio de derechos (aunque es de factor, las asociaciones negocian con el Estado anualmente), de seguridad garantizada (en tanto el empleador se hace cargo del pago de la seguridad social y está regulado por estatutos del sector público que reconocen al personal como funcionariado; estabilidad puesto que refiere a contratos indefinidos).

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Tabla 6.2-3. Categorías con puntajes factoriales positivos y mayor contribución (segunda dimensión / eje 1)

Categoría	Variable	Dimensión	Contribución de la dimensión en la inercia del punto	Coordenadas factoriales
Sindicato Independiente	L15	Ejercicio de derechos	79%	1,711
Seguridad Social precaria	L16	Inseguridad	78%	1,697
Administración	L1.a	Segregación H	75%	1,203
Sin jornada definida	L9.b	Cronopiedad	69%	1,61
Código Civil	L2.b	Inseguridad	64%	1,563
Antigüedad indeterminada	L8.b	Inestabilidad	64%	1,692
Honorarios	L2.a	Inestabilidad	64%	1,548
Desarrollo social, comunitario y económico	L2.b	Segregación H	32%	1,475
Dirección de Desarrollo Comunitario	L1.c	Condiciones de trabajo	29%	1,543
Ocupaciones administrativas	L3.a -1 a 5	Segregación V	15%	0,821
Municipalidad	l.a	Privatización	11%	0,164
Hombre	SD2	Segregación	6%	0,319

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"

Es el polo femenino, está sectorialmente vinculado a la educación, pero en sus jornadas parciales y ocupacionalmente refiere tanto a tareas de docencia como de asistencia a la educación en establecimientos educacionales. En términos provisión pública/privada del servicio, se trata de un polo donde la corporación municipal es la empleadora.

Tabla 6.2-4. Categorías con puntajes factoriales negativos y mayor contribución (segunda dimensión / eje 1)

Categoría	Variable	Dimensión	Contribución de la dimensión en la inercia del punto	Coordenadas factoriales
Asociación sindical	L15	Ejercicio de derechos	80%	-0,509
Seguridad Social garantizada	L16	Inseguridad	79%	-0,47
Educación	L1.a	Segregación H	71%	-0,908
Establecimiento educacional	L1.c	Condiciones de trabajo	70%	-0,909
Docencia en aula y otras labores pedagógicas	L2.b	Segregación H	33%	-1,002
Estatuto Docente	L2.b	Inseguridad	33%	-1,002
Plazo fijo	L2.a	Inestabilidad	17%	-0,593
Ocupaciones profesionales	L3.a -1 a 5	Segregación V	17%	-0,478
Estatuto de Asistentes de Educación	L2.b	Inseguridad	16%	-0,784
Entre 33 horas y menos de 44 horas	L9.b	Cronopiedad	13%	-0,998
Indefinido	L2.a	Inestabilidad	12%	-0,45
Corporación Municipal	l.a	Privatización	11%	-0,681
Mujer	SD2	Segregación	8%	-0,23

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"

### 6.2.1.3. Segunda dimensión / eje 2

La dimensión 2 está vinculada a los servicios traspasados a las municipalidades: salud y educación. En el polo positivo del eje se encuentran la fuerza de trabajo de salud, regulada por el estatuto especial para la APS, y que trabaja en consultorios generales. Dentro de este se encuentran las personas con mayor antigüedad laboral (más de 10 años) y con jornada completa vinculada a tareas técnicas profesionales y técnicas de nivel medio.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

*Tabla 6.2-5. Categorías con puntajes factoriales positivos y mayor contribución (segunda dimensión / eje 2)*

Categoría	Variable	Dimensión	Contribución de la dimensión en la inercia del punto	Coordenadas factoriales
Salud	L1.a	Segregación H	70%	1,988
Estatuto de APSM	L2.b	Inseguridad	67%	2,237
Consultorios Generales	L1.c	Condiciones de trabajo	39%	2,093
Entre 44 y 45 horas	L9.b	Cronopiedad	23%	0,472
Más de 10 años	L8.b	Inestabilidad	13%	0,848
Ocupaciones técnicas profesionales y técnicas de nivel medio	L3.a -1 a 5	Segregación V	11%	0,786

*Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"*

En el polo negativo de la dimensión 2, hallamos a educación, vinculada al personal docente que desempeña vinculadas a docencia en aula y otras labores pedagógicas en establecimientos educacionales (no internados, ni departamentos comunales de salud). En general, hablamos de una dimensión vinculada a las dimensiones de inseguridad y condiciones de trabajo de la precariedad laboral, se trata de condiciones se baja inseguridad puesto que en ambos polos aparece la regulación del personal que puede realizar carrera funcionaria. Así también, en clave de género se trata de una dimensión sobre sectores feminizados, por lo que lo asociamos a la segregación horizontal.

*Tabla 6.2-6. Categorías con puntajes factoriales negativos y mayor contribución (segunda dimensión / eje 2)*

Categoría	Variable	Dimensión	Contribución de la dimensión en la inercia del punto	Coordenadas factoriales
Docencia en aula y otras labores pedagógicas	L2.b	Segregación H	25%	-0,87
Estatuto Docente	L2.b	Inseguridad	25%	-0,87
Establecimiento educacional	L1.c	Condiciones de trabajo	24%	-0,529
Educación	L1.a	Segregación H	24%	-0,524

*Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"*

El empleo funcional, el de siempre, es femenino, el nuevo empleo a través de contrataciones a honorarios es masculino vinculada al trabajo comunitario (y político) en los territorios.

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

### 6.2.1.4. *Los seis perfiles de precariedad laboral en el empleo municipal chileno: principales atributos.*

El análisis estadístico nos permitió identificar seis conglomerados que grafican diversas situaciones ante la precariedad laboral. En primera instancia, presentamos una serie de tablas y gráficos que nos permiten, luego, llenarlos de contenido.

*Tabla 6.2-7. Empleo público municipal: los seis clústeres de precariedad laboral*

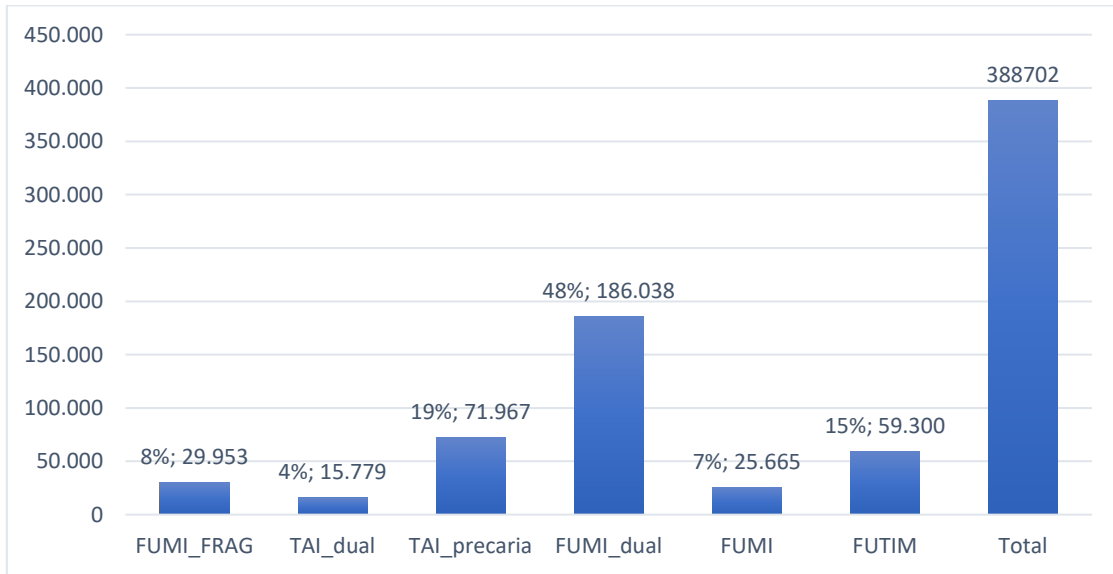
Sigla	Nombre	Tamaño (% N)	Principales atributos
FUMI_frag	Viejo y nuevo funcionariado con inestabilidad moderada y cronopiedad dual	7,7 % N=29.953	Agrupar al funcionariado del sector salud. Se encuentra en condiciones de inestabilidad moderada, seguridad garantizada, cronopiedad regulada y completa y con ejercicio de derechos legitimado.
FUMI_dual	Nuevo funcionariado con inestabilidad moderada	47,9% N= 186.038	Es el clúster más grande, vinculado a educación. Es dual en términos de inestabilidad. En condiciones de moderada inestabilidad, garantizada seguridad, cronopiedad regulada y ejercicio de derechos de facto protegido.
FUMI	Viejo funcionariado con moderada inestabilidad	6,6% N=25.665	Refiere a salud. En condiciones de moderada inestabilidad, seguridad garantizada, cronopiedad regulada y completa, y ejercicio de derechos legitimado.
TAI_dual	Trabajadoras con inestabilidad alta	4,1% N=15.779	El grupo más pequeño. Refiere administración y salud. En general, en condiciones de alta inestabilidad, precaria seguridad, incierta cronopiedad y ejercicio de derechos vulnerable.
TAI_precaria	Trabajadoras precarias y empoderamiento frágil	18,1% N=71.967	Segundo grupo más grande. Refiere a administración. Se trata del clúster con puntajes altos en las categorías más precarias. Están en condiciones de alta inestabilidad, seguridad precaria, cronopiedad incierta y ejercicio de derechos frágil.
FUTIM	Vieja fuerza de trabajo con inestabilidad moderada	15,3% N=59.300	Tercer grupo más grande refiere a administración. Agrupa a una parte importante de personas con más años de servicio. En condiciones de moderada inestabilidad, seguridad garantizada, regular cronopiedad y empoderamiento legítimo.

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos propia "Empleo Municipal 2019-2020"

Para caracterizar a los perfiles precarios identificados en el empleo municipal, utilizamos variables individuales, sociodemográficas y laborales, así como variables territoriales (pobreza y ruralidad de la comuna), así como institucionales (presupuesto por habitante y dependencia al fondo común municipal).

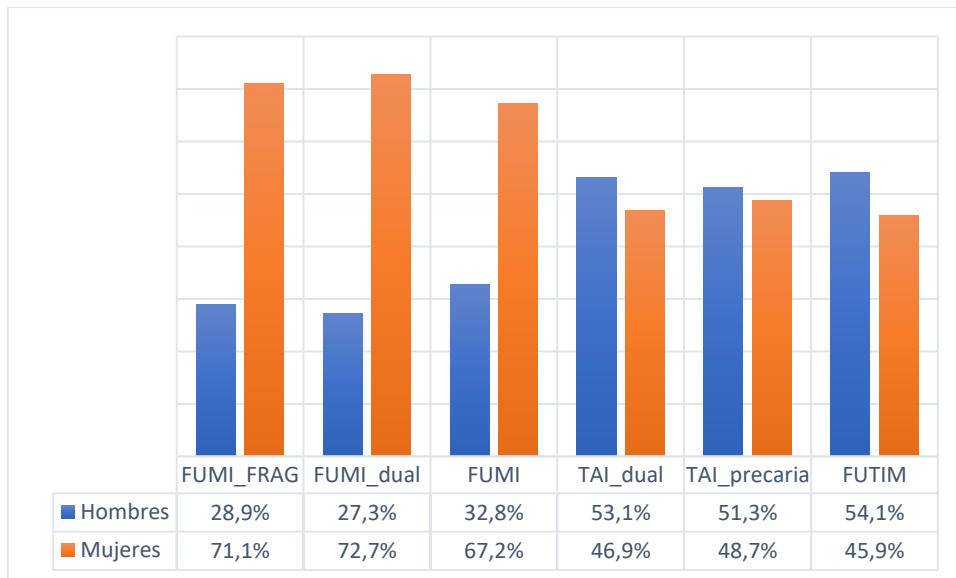
CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

Gráfico 6.2-2. Tamaño de perfiles precarios. 2019-2020. (%)



El perfil con mayor peso es el del funcionariado vinculado educación (FUMI\_dual), seguido por el perfil precario que mezcla al funcionariado con la fuerza de trabajo regulada por otras normativas.

Gráfico 6.2-3. Perfiles precarios por sexo. 2019-2020. (%)

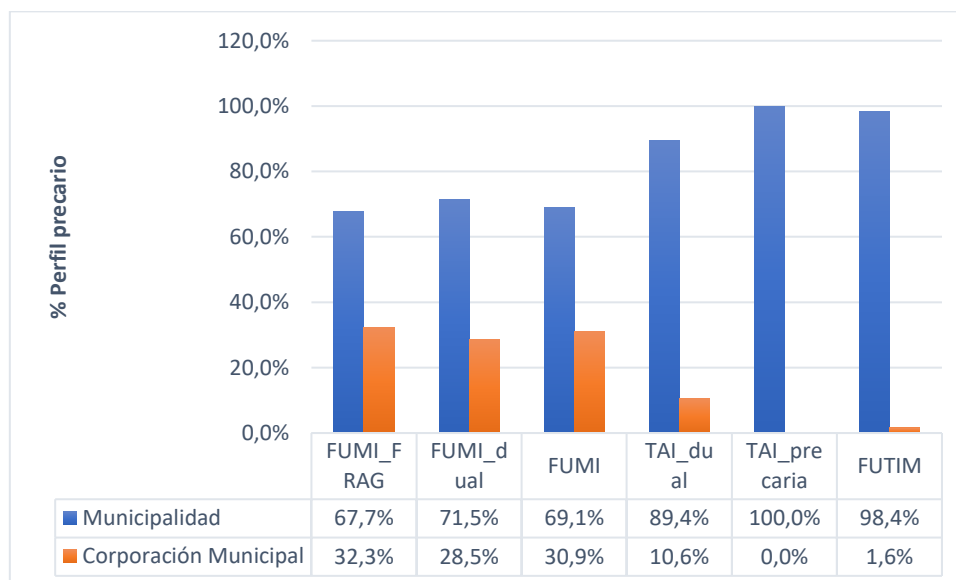


Los perfiles vinculados al funcionariado tienden a tener una alta presencia de mujeres, en cambio los hombres están en los perfiles de trabajadores regulados por otras normativas del sector privado o mixtos.



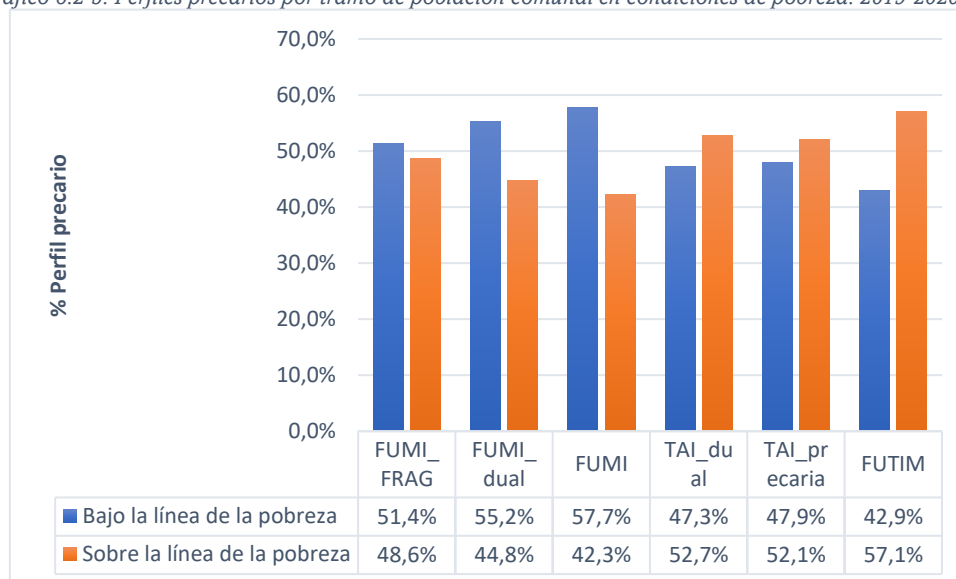
## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Gráfico 6.2-4. Perfiles precarios por tipo de empleador. 2019-2020. (%)



Respecto al tipo de empleador, todos los perfiles precarios están presentes en las municipalidades, aunque con un peso relativo diferente. En el caso de las corporaciones, se exigen del perfil que reúne tiene más pesos en categorías precarias (TAI\_precaria), así como del perfil mixto.

Gráfico 6.2-5. Perfiles precarios por tramo de población comunal en condiciones de pobreza. 2019-2020. (%)

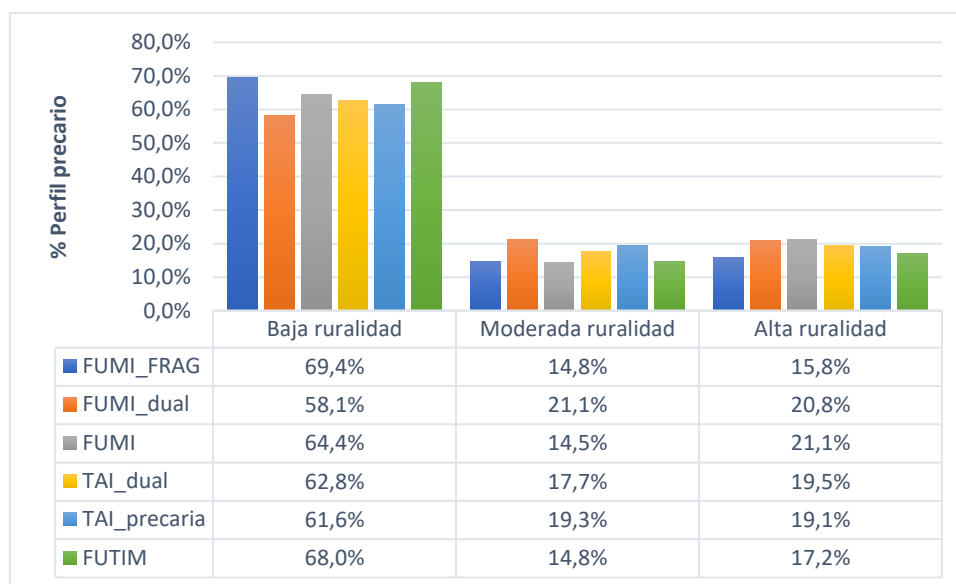


En las comunas donde hay mayor pobreza comunal, es decir, por debajo de la línea de la pobreza<sup>164</sup>, se repite que los perfiles vinculados al funcionariado están más presentes que los de otra relación laboral.

<sup>164</sup> La línea de la pobreza refiere al promedio nacional para el año referido. En este caso estaba disponible para el 2017, último año vigente al año 2019 de cuando se usaron los datos para analizar al empleo municipal.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

*Gráfico 6.2-6. Perfiles precarios por nivel de ruralidad de la comuna. 2019-2020. (%)*



La distribución de los perfiles precarios que muestra este gráfico da cuenta de que, en términos absolutos como relativos, la mayor cantidad de población se agrupa en las comunas de baja ruralidad. La presencia de cada perfil se aproxima apenas al 20% en las comunas de moderada y alta ruralidad. En ellas, destacamos que el grupo FUMI\_frag tiene una menor presencia relativa que en las comunas con baja ruralidad, probablemente porque este refiere a las tareas del sector que en espacios rurales del país escasea.

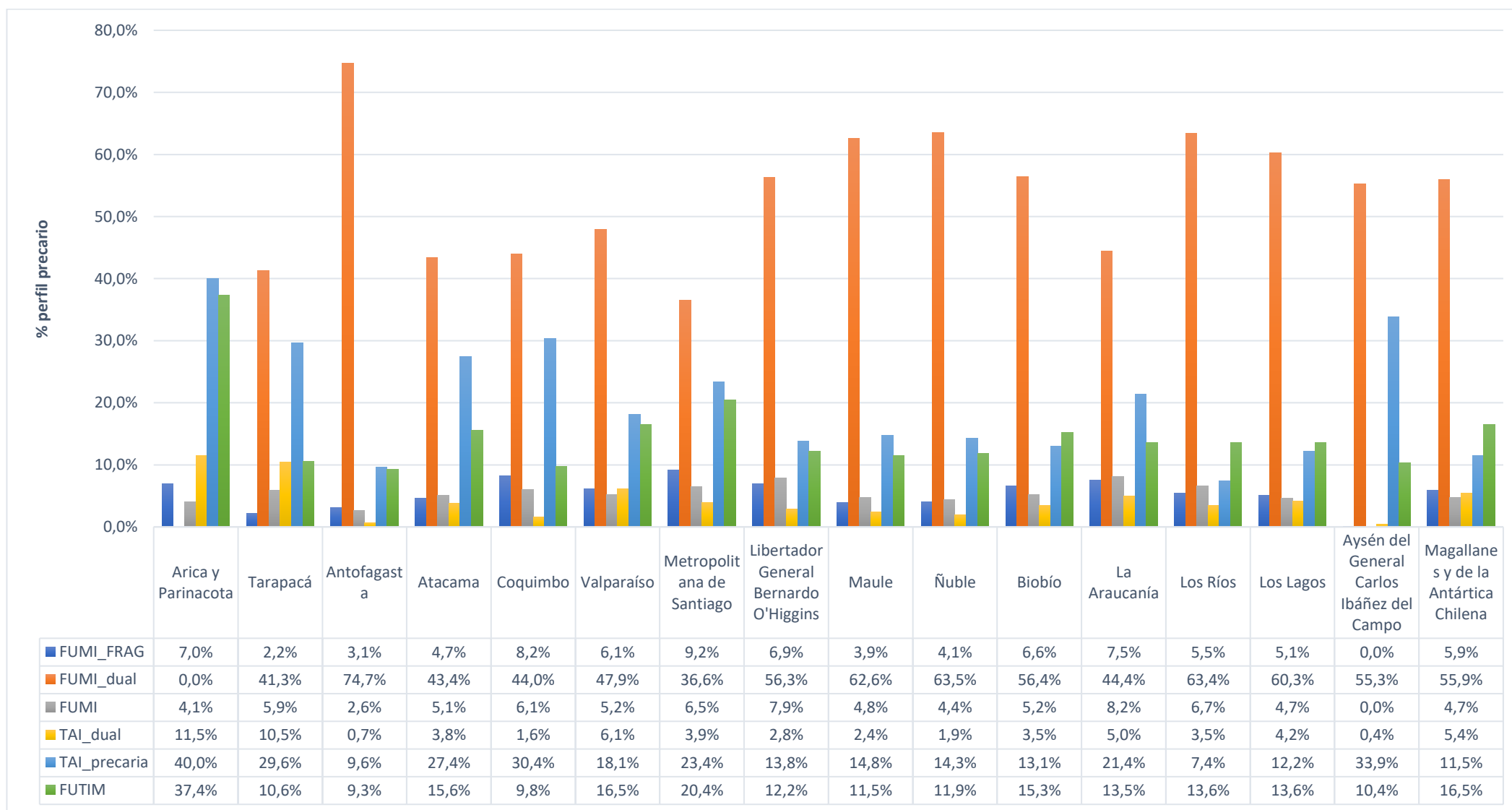
La distribución regional es marca diferencias. En primer lugar, en todas las comunas el perfil del funcionariado de moderada inestabilidad y segmentado en términos de antigüedad, tiene el mayor peso relativo y absoluto. La única excepción es Arica y Parinacota, la región más al norte del país, que por su parte tiene una alta presencia de personas trabajadoras en el perfil más precario (TAI\_precaria=40%). Este perfil es el segundo más relevante en las regiones de la zona norte y centro sur. Desde la región de Biobío hacia abajo la tendencia no es tan clara, porque se alterna con la alta presencia del perfil mixto (FUTIM). Así, parece ser que el empleo municipal parece funcionar con esos tres perfiles de forma muy marcada a nivel país.

En términos institucionales, comparamos si incide la incorporación del aporte del fondo común municipal (FCM) a los ingresos municipales en la distribución de los perfiles precarios. El perfil FUMI\_frag se tiende a concentrar en ambos casos.

Las municipalidades que tienen baja dependencia al FCM, y por tanto tienen suficientes recursos propios, acumulan en menor proporción cada uno de los perfiles. Entre ellos, destaca el perfil mixto (FUTIM), y la población trabajadora dual. Por su parte, las municipalidades con una moderada dependencia al FCM, concentran los perfiles del funcionariado fragmentado seguido por el funcionariado con moderada inestabilidad (FUMI). Finalmente, los municipios con alta dependencia al FCM se caracterizan por tener una alta presencia relativa del funcionariado dual (47)

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Gráfico 6.2-7. Perfiles precarios por región del país. 2019. (%)



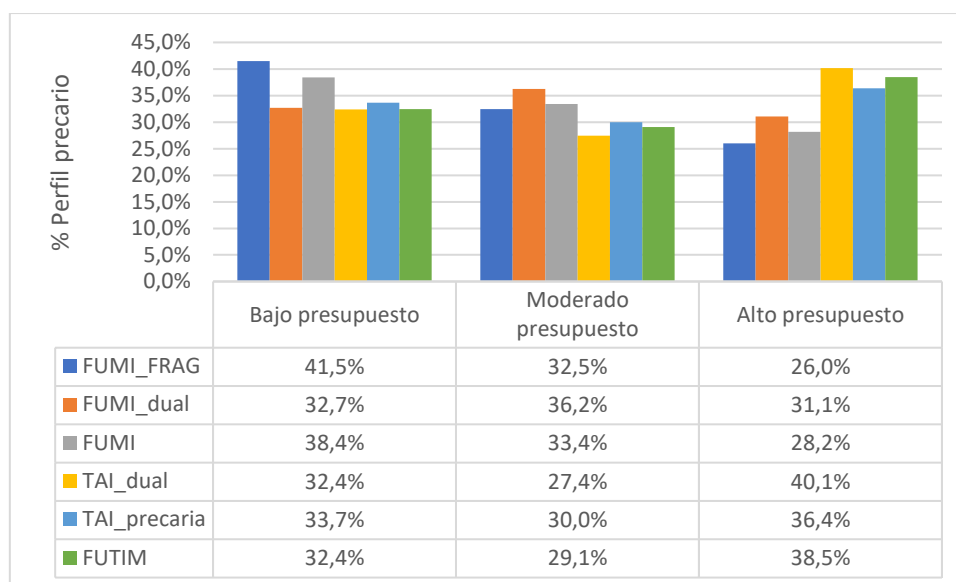
## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

En los municipios con bajo presupuesto por habitante se concentran los perfiles funcionariales FUMI\_FRAG (41,5%) referido a personas nuevas y antiguas en salud, y el de moderada inestabilidad (FUMI) (38,4%), concentrado en las personas más antiguas en la institución.

En los municipios de presupuesto moderado, la presencia relativa de los perfiles es bastante similar, bordeando el tercio del total del perfil. No obstante, el FUMI\_dual se concentra más en los municipios de presupuesto moderado por habitante, más que en otros (36,2%).

Por último, en los de alto presupuesto municipal, el perfil TAI\_dual se concentra mucho más que en los tipos de municipios (40,1%), seguido por el perfil mixto (38,5%) y finalmente por el TAI\_precario (36,4%). En ese sentido, podemos decir que los municipios con menos presupuesto tienden a trabajar con los perfiles precarios vinculados al funcionariado, mientras que los de alto presupuesto municipal concentran los perfiles precarios regulados por leyes (estatutos) no públicos.

Gráfico 6.2-8. Perfiles precarios por nivel de disponibilidad presupuestaria municipal por habitante. 2019-2020. (%)

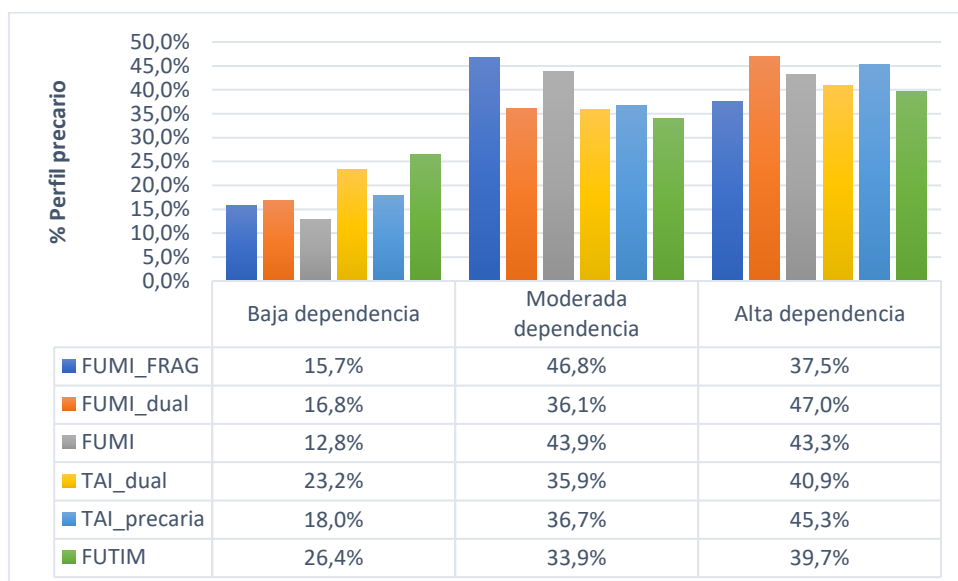


Respecto a la distribución de los perfiles según nivel de dependencia al tipo de municipio, vemos que se repite un poco la tendencia vinculada al binomio riqueza/pobreza. En los municipios de baja dependencia al fondo común municipal<sup>165</sup>, es decir, al aporte que redistribuye la riqueza municipal, los perfiles más relevantes son el FUTIM, el perfil mixto donde se encuentra el funcionariado y la otra fuerza de trabajo (26,4%), y el TAI\_dual (23,2%), personas contratadas a honorarios y código del trabajo.

<sup>165</sup> La dependencia al FCM de una municipalidad se divide en tres niveles: baja, esto es que el 27% o menos de sus ingresos propios (IP) corresponden al FCM; moderada, es decir, que entre 28% y 58% de los IP corresponde al FCM; alta: el 58% o más de los IP corresponde al FCM.

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Gráfico 6.2-9. Perfiles precarios por dependencia del presupuesto municipal al FCM. 2019-2020. (%)



### a) Funcionariado segmentado de moderada inestabilidad (FUMI\_frag)

Este grupo refiere al funcionariado de salud (99,3%), es decir, a aquellas personas con contrato a plazo fijo (51%) e indefinido (45,3%), regulado por el Estatuto de APS (97,3%). Esto se vincula con tener una seguridad social garantizada, puesto que es parte de sus remuneraciones y el pago de dichas prestaciones es responsabilidad del empleador.

Son predominantemente mujeres (71,1%) profesionales (73,8%) empleadas por municipalizadas como por corporaciones municipales. Usualmente trabajan en consultorios generales (59,0%) con jornada completa (82,8%).

Este grupo tiene una estabilidad dual, pues lo integran dos perfiles de trabajadoras: las que llevan menos de un año en la institución (28,3%) y los que superan los 10 años de servicio (25,3%). Finalmente, se trata de un colectivo que constituye asociaciones sindicales, por lo que su acción colectiva está legitimada, aunque la negociación que realizan no está reglada.

### b) Nuevo funcionariado con moderada inestabilidad y cronopiedad dual (FUMI\_dual)

Es un clúster compuesto exclusivamente por personas de educación municipal. En su mayoría son mujeres profesionales (63,8%) desarrollando labores docentes y de apoyo a la educación (psicosocial, jurídico, sanitario, entre otras), que trabajan en establecimientos educacionales (99,4%) dirigidos por municipalidades (71,5%) como corporaciones municipales. La mayor parte de la población lleva menos de un año trabajando allí (60%).

La dimensión inseguridad es baja puesto que están protegidas por estatutos especiales para el sector público (Estatuto docente: 57,1% y Estatuto Asistentes Educación 42,9%). Su cronopiedad es dual, en tanto, una parte relevante tiene jornada completa (53,3%) y la otra tiene un parcial (46,8%). El ejercicio de derechos está legitimado, más no legalizado, puesto que solo pueden constituir asociaciones.

### c) Viejo funcionariado con moderada inestabilidad (FUMI)

Es un grupo exclusivamente del sector salud, compuesto principalmente por mujeres (67,2%) en ocupaciones técnicas (62,6%) y auxiliares (32,7%) de la salud, en jornadas

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

completas (94,8%), empleadas por municipalidades (60,0%) como corporaciones municipales.

Si bien existe una alta presencia de contratos indefinidos (57,9%), los de plazo fijo son una cantidad considerable (37,3%). Están protegidas por un estatuto especial para el sector público (93,7%) y llevan cinco años o más en la institución (56,9%). El ejercicio de derechos está legitimado, más no legalizado, puesto que solo pueden constituir asociaciones.

### d) Nuevas precarias con alta inestabilidad (TAI\_DUAL)

Este clúster se compone de personas con contratos por prestación de servicios (honorarios, 45,5%) donde se reconoce una relación civil, no laboral, y bajo código del trabajo (52,7%), por tanto, asimilada a relación laboral con entidad privada, que son parte de la administración (54,6%) y la salud (45,4%), y donde la municipalidad es la empleadora (89,4%).

Existe un predominio de hombres (53,1%) con ocupaciones auxiliares (37,9%) que llevan menos de dos años en el lugar de trabajo (78,8%). Los lugares de trabajo suelen ser consultorios generales entre quienes trabajan en salud y las áreas de gestión ambiental, infraestructura y operaciones (22,5%) o Medio Ambiente, Aseo y Ornato (13,9%) para quienes están en la administración municipal.

Se trata de un clúster de composición dual en cronopiedad puesto que la jornada de trabajo es incierta (53,7%) o parcial (42,5%). Su seguridad social también es dual: es precaria para quienes son prestadoras de servicios el pago de su seguridad social depende de ellas, no está asociado al pago de sus honorarios, es decir, pueden o no pagar al sistema de pensiones, así como al sistema de salud. No se trata de trabajo informal, puesto que están obligadas a emitir una boleta (o factura) a su empleador para el pago por su trabajo. En el caso del personal bajo código del trabajo, la municipalidad debe pagar las cotizaciones mensuales al sistema previsional.

El ejercicio de derechos es vulnerable a pesar de que este grupo puede generar sindicatos. No obstante, su ejercicio de derechos es vulnerable porque la negociación reglada opera solo para la mitad, y se realiza a nivel de “empresa”, no escala otros eslabones. Quienes están a honorarios pueden constituir sindicatos “independientes” lo que hace muy frágil su situación laboral y queda a la voluntad de su empleador la posibilidad de negociar.

### e) Trabajadoras precarias y empoderamiento frágil (TAI\_precaria)

Es un clúster que agrupa a la fuerza de trabajo en administración (99,9%). El total de estas personas presta servicios a honorarios (100,0%) para las municipalidades (100,0%). Su inestabilidad es alta, puesto que están regulados por el Código Civil, que no reconoce relación laboral, sino relación entre partes iguales, pero como confirmaron las entrevistas, la tendencia en las municipalidades es que este tipo de contrato sea una relación laboral encubierta. Su seguridad social es precaria, depende de cada persona el pago de las cotizaciones previsionales.

Inclinado ligeramente hacia los hombres (51,3%) que, en su mayoría, están en ocupaciones administrativas (43,5%) y profesionales (27,8%) desarrollando labores vinculadas al desarrollo social, comunitario y económico (50,7%) teniendo, por tanto, como lugar de trabajo la DIDECO (46,1%) y en terreno.

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Se trata de una población con una antigüedad indeterminada porque, legalmente, los honorarios se contratan para labores no habituales y eventuales. No obstante, las personas pueden pasar años contratadas a honorarios, sin ser reconocidas como trabajadoras con subordinación y dependencia. Sus jornadas son inciertas (100,0%). El ejercicio de derechos es frágil, puesto que dependen exclusivamente de la voluntad de empleador para negociar sus condiciones de trabajo, lo único que las regula es “lo que dice su contrato”. Es el grupo que solo puede constituir sindicatos de trabajadores independientes.

### f) Vieja fuerza de trabajo con inestabilidad moderada con cronopiedad regulada (FUTIM)

Este es el único clúster mixto, puesto que agrupa al funcionariado (planta y contrata) como a personas reguladas por otras normativas (honorarios y código del trabajo). Se concentra en la administración municipal (89,5%).

Son personas, especialmente hombres (54,1%), en ocupaciones administrativas (32,3%), técnicas (23,5%) y profesionales (21,6%) con jornadas completas (89,9%), cuyos lugares de trabajo son unidades de gestión y administración (40,7%), gestión ambiental, infraestructura y operaciones (27,7%), administración y finanzas (16,6%), áreas masculinizadas en general. Se compone principalmente de personas con cinco o más años de servicio (53,4%).

Más de la mitad de los contratos son indefinidos (54,4%), seguido por la contratación a plazo fijo (33,3%).

## 6.2.2. Las dimensiones de la precariedad laboral

En adelante, analizamos las dimensiones objetivas de la precariedad laboral en el empleo municipal en clave de género, integrando los hallazgos sobre el empleo municipal que proporcionan los actores entrevistados como los datos que se concretan en una tipología de perfiles precarios. Primero damos cuenta de las dimensiones seleccionadas para avanzar en la operacionalización del fenómeno, y luego abordamos aquellas que no fue posible medir, pero a las que nos acercamos desde las percepciones en las entrevistas.

### 6.2.2.1. Inestabilidad e inseguridad

La tipología de perfiles precarios no tiene ningún clúster con niveles de inseguridad baja. Esto porque la presencia del contrato a plazo fijo siempre está presente, aunque existen perfiles que tienen más de 50% de contratos permanentes.

De acuerdo con un entrevistado, la precariedad laboral en términos de inestabilidad está asociada al tipo de contrato y a la instrumentalización política y caudillista que se hace del empleo municipal. En el caso de educación, el tipo de contrato marca la posibilidad de permanecer o tener que irse por un despido aun siendo parte de “buen” funcionariado. La estabilidad se ve condicionada por estar dentro o fuera de “verdaderas cofradías de los establecimientos” (S3. Hombre), que anteceden los amiguismos o afinidad con quien dirige el establecimiento. El problema está en la inexistencia de un sistema “de evaluación

universal...Por lo tanto lo que se hace finalmente en la práctica es que cada director de establecimiento implementa un sistema de evaluación que se aplica sin que el trabajador incluso lo conozca” (S3. Hombre).

La dimensión de inseguridad en el empleo público puede ser abordada desde dos vertientes. Por un lado, referido a las prestaciones de protección social como son el seguro de cesantía, las cotizaciones previsionales, la asistencia sanitaria obligatoria y complementaria. En Chile esta dimensión es garantizada principalmente por el descuento que el empleador hace de las remuneraciones de la población trabajadora, puesto que el aporte que este realiza, así como el Estado, es mínimo. No obstante, existen casos de municipalidades con deudas previsionales de meses o años sobre las cuales una trabajadora requiere usar el sistema: “muchas veces un profesor se enferma y no puede comprar un bono [del seguro de salud complementario] porque el empleador no está al día” (S5. Mujer).

Por otra parte, la seguridad social garantizada también está vinculada al tipo de normativa que regula la contratación como en general la relación laboral/comercial. Así, hemos establecido que un clúster de precariedad será menos precario en términos de seguridad si esta resguardado por un estatuto específico para el sector público. Por tanto, la protección social disminuirá en la medida que una persona esté bajo Código del trabajo o Código Civil. En el primer caso, también hay casos de deudas previsionales. En el segundo, la seguridad social se vuelve más precaria porque la única obligatoriedad que tiene una persona a honorarios es la de emitir una boleta a honorarios<sup>166</sup> mediante la cual el pagador de servicios retiene el impuesto (13%) o esta lo paga directamente al servicio de impuestos internos. Todas las otras prestaciones quedan sujetas a la posibilidad individual de pago.

#### 6.2.2.2. *Cronopiedad*

Respecto de la cronopiedad, es decir, al control sobre los tiempos de trabajo, hemos abordado lo referido a la jornada laboral. En la práctica, proponemos que el empleo municipal tiene diversidad de jornadas laborales, que agrupamos en tres tipos: la completa equivalente a 44 o 45 horas semanales, la parcial, que incluye todas las otras jornadas menores a 44 horas a la semana; y, por último, la incierta, que incluye a las jornadas indeterminadas o “0” vinculadas a la prestación de servicios eventuales o a honorarios. Como hemos señalado más arriba, las personas que tienen estos dos últimos tipos de jornada suman el 47%.

En el lugar de trabajo, los problemas que se recogen de las entrevistas refieren al poco tiempo para comer, la desregulación de las horas de trabajo para determinadas tareas y la sobre jornada. En educación, un problema es la restringida y vulnerada hora de comida que tienen el colectivo asistente de la educación: “tener media hora de almuerzo ya es una condición bastante precaria. Sobre todo, porque la media hora de almuerzo nunca es una media hora de almuerzo...los asistentes de la educación tienen que ver a los alumnos siempre que pasa algún accidente o alguna situación ...mientras el docente está en la sala. Por lo tanto, esa media hora se reduce a diez minutos o simplemente no se almuerza” (S3. Hombre).

---

<sup>166</sup> Factura en España.



Dentro del mismo sector, se menciona el incumplimiento de la asignación de horas para cada tipo de tarea. Según una dirigente del sector, en los establecimientos educacionales no hay respeto para el tiempo libre o el destinado al trabajo docente. Sobre este último, señala que los tiempos para trabajo administrativo, “para preparar materiales, para realizar pruebas, para corregir pruebas, [y] todo lo que es propio de un docente, no se ocupan en eso, sino que se ocupan reemplazando licencias médicas, reemplazando, no sé, por ausencias emergentes, por alguna u otra razón” (S5, Mujer). Esto es especialmente crítico en escuelas con poca cantidad de docentes.

La sobre jornada en el empleo municipal parece otro tema relevante. Una dirigente sindical comenta que el cumplimiento de tareas implica “muchas horas de trabajo, muchas más de las horas formales o de las 44 horas que nuestro estatuto establece, y en esta coyuntura de pandemia, la verdad, es que la cuestión se ha complejizado más aún, porque claro hay un cambio en la forma de trabajo, pero la cantidad de tiempo que se le destina a esto es hartito, no tiene límites de horario, ni de día, ni de plazo, ni nada” (S4, Mujer). La disponibilidad de datos no permite medir la sobre jornada en los diferentes ámbitos del empleo municipal, no obstante, no es posible de medir transversalmente. No obstante, aunque la muestra no es estadísticamente significativa, el perfil precario TAI\_dual es el único presente en la sobre jornada, que coincide con que tiene predominio de hombres en ocupaciones auxiliares en salud, pero también en administración.

La importancia de la cronopiedad como dimensión de la precariedad laboral no sólo se pone en juego en el lugar de trabajo, en la cotidianidad traspasa sus fronteras. Las entrevistas aportan información enmarcada en la pandemia y los efectos del teletrabajo. Así como tratan los problemas en los lugares de trabajo, las dirigentas agregan aquellos vinculados al hogar-familia, coincidiendo con que este tema es protagónico respecto al uso de los tiempos siempre ha sido un tema relevante en lo implica en la cotidianidad la carga total de trabajo (Glucksmann, 2015). Este tema lo abordamos más abajo, en la dimensión conciliación/corresponsabilidad más abajo.

### *6.2.2.3. Condiciones de trabajo*

Caracterizar las condiciones de trabajo municipal fue una dimensión que los testimonios comentaron desde los efectos de la pandemia. Para algunas dirigencias sindicales, la crisis sanitaria y, su efecto más inmediato, el crecimiento exponencial del teletrabajo han significado un retroceso de derechos laborales históricos. En esa línea, para las dirigentas sindicales el trabajar desde casa ha significado la pérdida o al menos, la relativización, de garantías que si se daban en el espacio de trabajo.

La fuerza de trabajo municipal se vio afectada porque cambiaron sus funciones y lugares de trabajo. Quienes podían teletrabajar, asumieron los costos materiales y económicos que ello implicaba, “con mi internet, con mi computador, con mi luz que yo pago ... el gobierno dijo ‘para la casa a trabajar’, pero no te dan ninguna condición...tuve funcionarios aquí en mi municipalidad, que somos el 4.º municipio más rico de Chile, que me dijeron: ‘tuve que contratar un plan de internet porque mi plan de internet de \$9.990 no tenía la capacidad para que yo hiciera mi trabajo” (S2, Mujer). Las personas trabajaban con material que no podía ser sacado de la unidad municipal, tenían que ir a la oficina y luego volver a sus casas.

## CAPÍTULO 6. LA POBLACIÓN LABORAL MUNICIPAL EN CLAVE DE GÉNERO Y PRECARIEDAD

En el caso de educación, tanto docentes como asistentes se expusieron a diversos riesgos biopsicosociales. Mediante turnos éticos, desarrollaron entrega de canastas de alimentos venidas desde la JUNAEB, entrega de textos escolares dentro del colegio, pero también llevando material a las casas de estudiantes, así como el desarrollo de clases virtuales. Durante ese periodo, hubo personas que se contagiaron de COVID. En ese sentido, existe una sensación de un aumento de la carga de trabajo general, sumado a que “para las profesoras dueñas de casa se ha precarizado bastante también porque recuerda que somos mamás, están los hijos en casa, estamos todos en casa. Entonces el trabajo es mucho más fuerte, mucho más complejo” (S5. Mujer). Así, “en términos de salud, tanto física, vía contagio COVID, como salud mental ha habido un impacto fuerte” (S7. Hombre). El colectivo asistente de la educación agrega una situación particular que le afectó, dada la ambigüedad de la normativa que lo regula. La diversidad de tareas que cumplen, pero que no se podían desarrollar permitió que las jefaturas obligaran al personal, especialmente asistente, no sólo a cumplir a las tareas previamente mencionadas en turno éticos, sino a cumplir la jornada completa haciendo otras labores.

La protección en términos de salud laboral está pensada para cumplir funciones en los típicos lugares de trabajo. Ejemplo de ello es la cobertura de seguros laborales en caso de accidentes o enfermedades profesionales. El teletrabajo ha significado cambios en el cumplimiento de tareas y, por defecto, de los tipos y lugares en los que ocurren los accidentes de trabajo, sin embargo, las instituciones que se hacen cargo de atender estos problemas no se han actualizado, por tanto, quienes se accidentan corren el riesgo de no ser atendidas o tener que pagar porque no aplica como un evento laboral. Ejemplo de ello es que, durante la crisis sanitaria, el gobierno central ordenó la entrega de cajas con alimentos para todas las familias chilenas. Para cumplir esta tarea se mandató a la dotación municipal, así personal auxiliar y administrativo cargaban y descargaban las cajas en camionetas, pero “¿Quién pagó por los lumbagos?... no podías ir a la Mutual porque no está dentro de tus funciones el andar cargando cajas” (S2. Mujer). La población laboral municipal que cumplió con esta laboral quedó expuesta y sin cobertura para cubrir los problemas de salud.

Más allá de la pandemia, aparecieron dos temas relevantes: el agobio y el acoso laborales. Primero, el agobio laboral docente es un tema recurrente hasta hoy en las dirigencias sindicales del sector. Lo interesante es cómo este tema está cada vez más asociado a la carga total de trabajo (Glucksmann, 2015), es decir, no sólo a las funciones que cumple dentro de un establecimiento educacional, sino al trabajo que implica la vida personal y familiar. Al respecto, se habla de exigencias laborales excesivas vinculadas especialmente al trabajo administrativo que “ni siquiera trabajo pedagógico que podría repercutir positivamente en los estudiantes” (S7. Hombre), pero que se alcanza a cubrir dentro de la jornada laboral formal, teniendo que continuar con estas tareas en su hogar.

El acoso laboral es un problema recurrente en las relaciones laborales de la educación municipal. Este fenómeno afectaría a docentes como a asistentes de la educación, aunque variaría según la realidad de cada comuna. El empleador más directo, el que está a cargo de la unidad educativa, es el más decisivo y está apoyado por un sistema que permite esta discrecionalidad, y que en esta tesis doctoral hemos denominado “la triple jefatura”. Se trata de una situación que es avalada “por el sistema municipal, el sistema de confianza que

existen entre empleador y sus equipos directivos, entonces sí es bastante precario... las docentes no son valoradas por su competencia” (S5. Mujer).

#### 6.2.2.4. *Derechos colectivos*

Las dirigencias sindicales del colectivo de asistentes de la educación mencionan las dificultades que tienen para defender a las personas que representan. La baja regulación que tiene el empleador, que puede ser cualquiera del fenómeno de la “triple jefatura”, hace que estos vulneren con mayor facilidad los derechos laborales, y que para dirigentes sindicales sea “muy difícil, muy difícil hacer una defensa de los trabajadores hoy día en el sistema municipal de Educación ...es lamentable. Quienes lo pueden hacer finalmente somos los dirigentes que tenemos fuera, pero también hemos tenido casos en que los dirigentes han sido desaforados precisamente para poder desvincularlo de la empresa a raíz de la denuncia que se hace entonces. Ahí yo creo que hay muy poco avanzado” (S3. Hombre). Así, si un empleador no está de acuerdo con la demanda de una trabajadora, no sólo es probable que gane el juicio, sino también que demande a la organización sindical local y nacional por injurias, como ocurrió con la vulneración de derechos en el contexto de la pandemia. La percepción de desprotección traspasa hacia las dirigencias que son demandadas: “Y la verdad que uno dice bueno, ¿y cómo salimos de esta? Porque tienen tanto poder los alcaldes” (S3. Hombre).

#### 6.2.2.5. *Desarrollo de carrera*

La discusión sobre el desarrollo de carrera dentro de empleo municipal es una cuestión que trasciende a los contratos indefinidos y, por tanto, al sistema de carrera de plantas. Sin embargo, partimos por ella. Hemos revisado algunas críticas a este modelo que utilizaban apelativos como “estancada”, “poco exigente” y “con falta de formación” sobre el mismo. Sin embargo, la explicación se amplifica a factores estructurales del modelo de empleo del Estado, que mantiene a una planta con bajos niveles de formación y se nutre de un cuerpo más capacitado a través de otras relaciones laborales, que es más barato. Esta segmentación del mercado de trabajo es la expresión concreta de que el Estado no cree en la planta de carrera, es decir, contratos indefinidos. Junto con ello, significa abandonar la responsabilidad individual en “la funcionaria municipal”, y dar cuenta de que la carrera funcionaria es posible en la medida que existan mecanismos que la hagan posible y efectiva (por ejemplo, el sistema de calificaciones, plan de capacitaciones adecuado a la realidad local y exigencias técnicas del puesto de trabajo, protección en torno a la instrumentalización política, entre otras). La excepción a este problema, de acuerdo con las dirigencias sindicales, es salud, donde su normativa garantizaría esta posibilidad.

La posibilidad de desarrollo de carrera de otras personas en el empleo municipal, que equivale al 60,4% (N=233.527), es más compleja. En el caso de la contrata, o plazo fijo regulado por estatutos públicos (34,5%), tiene la posibilidad de participar en los planes de capacitación anual y, hasta hace un par de años, se ha comenzado a asumir que luego de dos años, estos contratos a plazo fijo se asumen como parte de la “dotación efectiva” de un organismo público. En el caso de la administración municipal, la Ley 20.922 de 2016 que posibilitaba la ampliación del gasto total en personal al 42% del presupuesto municipal, implicó agrandar las plantas y que las personas a contrata pasaran a las plantas. Cuando se realizaron las entrevistas, ese proceso estaba en curso, por lo que está pendiente evaluar

ese cambio. No obstante, lo que trajo fue el ingreso de estas personas que ya tenían experiencia en el empleo municipal, y capacitaciones en su currículo de poder ser encasillados en niveles superiores dentro del estamento correspondiente. Respecto al desarrollo de carrera del personal a honorarios (21,5%, N=83.197), es decir, fuerza laboral municipal “independiente”, el desarrollo de carrera es inexistente, al menos técnicamente. Nada garantiza que cumplir tareas que generan experiencia laboral se traduzcan en acceder a puestos de trabajo más altos en la jerarquía ocupacional. Para el personal bajo Código del Trabajo queda profundizar sobre el tema. Sabemos muy poco sobre esta forma de contratación, aunque el 80,3% (N=8.508) dependa de las municipalidades, las dirigencias sindicales no informan sobre el tema. En próximas investigaciones habrá que avanzar sobre en el tema.

El desarrollo de carrera se topa con la segregación ocupacional vertical, o techo de cristal. Por ejemplo, en educación a pesar de ser un gremio feminizado, la distribución en la jerarquía de cargos no es la misma. Según un dirigente del sector, “a nivel de directivo docente, más o menos el 40% eran mujeres y el 60% eran hombres. Eso fue cambiando y fue mejorando. Hoy día no tengo la última cifra, pero debe estar como en 55% mujeres”. Los cargos directivos del sector corresponden a “directores, subdirectores, jefes de UTP e inspectores en general” (S7. Hombre), que son el techo que no terminan de traspasar las mujeres en el sector.

El empleo municipal adolece de un sistema que garantice el desarrollo de carrera, incluso entre quienes se supone que son actualmente parte de él. La idea de que “nadie estudia para ser funcionario municipal” (G1. Hombre) cobra sentido en este aspecto, y exige no sólo aumentar los requisitos sobre los niveles educativos, sino también sobre la formación específica sobre lo que significa ser parte del empleo público en lo local. Esto no puede venir sin garantías al respecto. Cabe avanzar en conocer si este empleo que fuera una puerta de entrada segura para las mujeres sigue siéndolo en la dimensión de desarrollo de carrera, que como vimos está fuertemente asociado al tipo de contrato al que acceden. Sectorial y ocupacionalmente, también es fundamental en pensar la carrera funcionaria para el colectivo asistente de la educación, quienes a pesar de haber logrado recientemente un estatuto público, siguen careciendo de esta.

#### *6.2.2.6. Insuficiencia*

Cabe decir sobre la dimensión insuficiencia de ingresos, decidimos excluirla en la tipología dado que los valores no estaban disponibles para los tres sectores, solo para administración y salud. En futuras investigaciones es necesario avanzar en su medición, por ello rescatamos lo que aportan las entrevistas, ya que el empleo público tiene diversas formas de “construir” la remuneración mensual. En el caso de los contratos indefinidos, plazo fijo y de reemplazo o suplencia, el “total de haberes” está compuesto por el salario base y una serie de aportes extras (horas extras, asignaciones, bonos, honorarios) que varían según estamento, tipo de contrato, nivel o grado en que está jerarquizada la persona. En el caso de prestadores de servicios o trabajadoras independientes, es más simple pues emite una boleta de honorarios por un monto total, y no recibe bonos ni asignaciones de ningún tipo.

## Las particularidades de la precariedad laboral del empleo municipal

Cualitativamente, las entrevistas permiten caracterizar y comprender las particularidades de esta dimensión en el empleo municipal. En el caso de las plantas, los grados (administración) o nivel (salud) marcan la remuneración final, no el puesto de trabajo. Este problema se da en toda la escala ocupacional, incluidas las alcaldías. Una dirigente lo explica claramente:

Yo gano aquí lo mismo que gana un grado igual al mío en Punta Arenas, en Arica. ¿Cuál es la diferencia? Que no en todos los municipios existe gente con mi grado, empieza en el grado 1 del alcalde y termina en el grado 15. O sea, aquí en mi comuna no hay ningún funcionario que gane menos de 750 mil pesos. Ninguno, ni el portero... para que tú veas las diferencias, tengo como 50 funcionarios profesionales grado 6 que ganan 2 millones y medio. Y en Chile tengo más de 300 alcaldes que son grado 6, alcaldes, jefes de una comuna que ganan lo mismo que gana un profesional público aquí. Eso no es equidad, no tienes la vereda igual de pavimentada para todos iguales. (S2. Mujer)

La posibilidad de acceder a determinado grado depende directamente de la categoría que ocupe el municipio en la tipología generada a nivel central de Estado. Es decir, si existen tres tipos del más desarrollado al menos, es decir, del A al C, “si tú eres de este grupo A por decirte, tu alcalde podría llegar del grado 3 al 1, o sea, ganando 100 lucas menos que el presidente de la República” (G1. Hombre), sin embargo, si la comuna está en categorías más bajas, la posibilidad de acceder a un grado alto es menor pues se entiende que tiene los recursos para pagar salarios más altos. Esto afecta los ambientes de trabajo, “atenta contra el estado anímico, contra todo el trabajo de los otros municipios” (G1. Hombre). Este sistema de jerarquización y, por ende, salarial, replica las desigualdades de territoriales.

Sumado a ello, el uso político de los cargos tensiona la equidad en las remuneraciones municipales. Es frecuente la llegada de personas contratadas directamente por la alcaldía para ocupar un cargo a contrata u honorarios, lo que no sería tanto problema no se le asignara un grado superior a alguien que lleva más años y que debe subordinarse a esta nueva trabajadora: “yo soy funcionaria de carrera... tengo 38 años de servicio para estar en el grado 9 del escalafón municipal. El día de mañana llega la Pepa de afuera y el alcalde la pone 5° sobre mí ganando, no sé, mucho, 10 veces lo que gano” (S2. Mujer), a pesar de que legalmente no está permitido poner a alguien que no sea de la planta por sobre alguien de planta. Sin embargo, esto ocurre a nivel municipal y en todo el empleo público en general. Esta situación afecta el clima de trabajo porque “produce resentimiento, eso produce malestar, te genera impactos negativos en el ambiente laboral, produce una mayor desigualdad... ‘he estado 30 años y no he podido ascender nunca y este que viene llegando” (S2. Mujer).

La existencia de brecha salarial por razones de género es un tema relevante, pero que esta tesis no resuelve. No obstante, un antecedente para avanzar en el tema es lo que informan las dirigencias sindicales de educación, según las cuales en el sector no habría brecha salarial. Esto se debe a que “la remuneración de los profesores es por escalafón... somos evaluados a través de un portafolio y a través de una prueba. Nosotros tenemos tramos, y de acuerdo con el tramo es lo que se te paga, pero también de acuerdo al tramo es si permaneces o no permaneces en el sistema educacional”. (S5. Mujer)

Como mencionamos, las remuneraciones públicas se nutren de diferentes fuentes. Las entrevistas relevan dos de ellas: las horas extraordinarias y los bonos. En la base datos

elaborada hallamos cientos de casos que informan horas extras. Estas se pagan diferenciadamente según el horario y día en que se realicen: si son dentro de la jornada ordinaria, se pagan con un 25% sobre el valor hora, mientras que si son nocturnas o en días festivos se cobran 50% por sobre el valor hora. Parece ser bastante común para los sectores que informaron remuneraciones, administración y salud. En educación, según testimonios recogidos, las horas extras son limitadas, y existe una tendencia a entregarla “solamente a quienes son cercanos a quien las da o a los directores de los establecimientos” (S3. Hombre).

Propio de la Nueva Gestión Pública, es incentivar la productividad a través de la entrega de bonos monetarios. El empleo público en general, y el municipal en particular, está muy permeado de la “cultura de bono”. Los sueldos base son bajos, pero las bonificaciones han ido aumentando las remuneraciones brutas. En ese sentido, existe la percepción de que este es un cambio positivo a nivel municipal, puesto que los salarios eran los más bajos del sector público: “lo más importante que ha pasado en los últimos 40 años... Los niveles de sueldo de la escala municipal eran muy inferiores incluso a la escala única de sueldo. ... Muchos años antes de venir para acá... [mi] sueldo era de 140.000 pesos, el resto eran puros bonos... el diez, el 15% de mi sueldo... a través del bono profesional, el bono de cesantía, el bono de asignación, el bono, etcétera” (G2. Hombre).

Renovar la planta municipal ha sido parte del plan de modernización del sistema municipal mencionado en capítulos anteriores. Para ello, se ha generado una ley de incentivo al retiro ([Figura 5.3.2.](#)) para promover la jubilación de personas que cumplen la edad para hacerlo en el empleo público, abarcando los tres ámbitos de empleo municipal estudiados. La entrega de este bono ha tenido experimentado retrasos en su entrega “profesores que hace 2 años deberían haberse retirado todavía no lo hacen producto de esa negligente gestión de parte del Gobierno” (S6. Hombre).

#### *6.2.2.7. Conciliación /corresponsabilidad*

Respecto a nuevas dimensiones que debieran ser parte de la precariedad laboral, proponemos incorporar a su operacionalización variables que midan la conciliación o corresponsabilidad. Si bien alguna dimensión clásica como el control sobre el tiempo o las condiciones de trabajo pudieran incluir aspectos de esta, hasta ahora lo que se ha medido ha carecido de la mirada en clave de género.

Los datos estadísticos con los que ha trabajado esta tesis no permiten un acercamiento a esta dimensión, pero las entrevistas nos permiten un primer acercamiento. Al respecto, se mencionan los problemas del teletrabajo y el cuidado infantil, o la garantía de salas cuna o la continuidad de estas en caso de que existiera. La pandemia fue un momento en el que las dimensiones críticas de la precariedad se hicieron más visibles en el empleo público, ya revisadas, pero también se evidenció que existen problemas desde la perspectiva de género que han sido invisibilizados. El teletrabajo y el cuidado infantil en el hogar fue uno de los más relevantes, puesto que los establecimientos educacionales y las salas cuna se cerraron.

En Chile existe la obligación de que toda empresa que tengan 20 o más trabajadoras financie servicios de cuidado infantil o entregue un aporte monetario a las mujeres (no a los

hombres) para que lo resuelva individualmente<sup>167</sup>. Dos cosas ocurrieron en empleo municipal, uno fue el cuestionamiento a seguir haciendo este aporte si es que la trabajadora estaba desde casa trabajando “¿para qué pagar si ella está allí?” (S2. Mujer), y por otro, que se visibilizó aquellos lugares de trabajo donde este derecho no estaba garantizado. Una dirigente de la salud municipal, que de los tres sectores se ha mostrado como el más moderno y garante de derechos laborales, relata que menos del 50% de los servicios de atención primaria cubre este aporte para las trabajadoras.

Otro ejemplo de una cuestión que parece ser una problemática coyuntural, pero en realidad es un tema “de siempre” en las mujeres, es el desdibujamiento de la jornada laboral. La educación que es un sector feminizado, no solo a nivel municipal, declara que los problemas de desdibujamiento de la jornada que se manifiestan con el teletrabajo en el contexto de la crisis sanitaria siempre han ocurrido. Ser profesora y estar al cuidado de otras personas al tiempo es preexistente a la pandemia: “Hay profesoras, sobre todo las que tienen hijos pequeños que.... uno se puede sentar a trabajar en cosas tan serias como esas cuando está tranquila, cuando la gente está durmiendo en su casa en la noche, muchas veces se sacrifican muchas horas de sueño preparando material que debiese ser preparado en aquel o en el horario destinado para ello dentro de la unidad educativa. Por lo tanto, esa conciliación no existió antes ni está existiendo ahora” (S5. Mujer). Con todo, el problema de los tiempos, como ya lo han dicho teóricas como Laura Balbo (1994), no es algo nuevo para este gremio, aunque sin duda se ha agudizado. Al respecto se recomienda incluir la dimensión de conciliación/corresponsabilidad en los estudios sobre precariedad laboral, contemplando la especificidad de los usos de los tiempos en clave de género. En ese sentido, corresponde a otros estudios avanzar en ello.

---

<sup>167</sup> Artículo 203 del Código del Trabajo.

## CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

### 7.1. Abriendo la “caja negra”, cerrando brechas: aportes generales de la tesis doctoral

A través de esta tesis doctoral hemos buscado abrir la “caja negra” sobre las características del empleo municipal. Hasta su definición como objeto de estudio ha sido más bien parcial y superficial. Hasta ahora, no hemos encontrado una sistematicidad en la producción científica, más bien se trata de casos aislados y más bien tiene que ver con abordar lo municipal como contexto, pero profundizando en otros tópicos. A nivel latinoamericano y OCDE, hallamos informes internacionales que analizan al empleo público en forma agregada, es decir, no se hace distinción por niveles de gobierno y administración. En Chile, el empleo municipal ha sido excluido de los estudios que caracterizan y explican al empleo público o se ha subsumido dentro de sus conclusiones como si fueran parte de un todo, en parte por la falta de representatividad de las encuestas nacionales y datos administrativos a nivel comunal/municipal.

Abrir la caja negra significa favorecer el conocimiento y comprensión de la estructura y funcionamiento del empleo municipal en precario y desde el género. Nos hacemos cargo de ello a través de una aproximación doble: por un lado, desde los actores implicados directamente en el empleo municipal para construir las explicaciones estructurales del empleo, y por otro, desde una aproximación cuantitativa descriptiva multivariable al fenómeno de la precariedad laboral y a la segregación de mercado del trabajo.

En el camino, hemos cuestionado la visión de un empleo público mixto, y más bien reforzamos la idea de un empleo híbrido. Este empleo se caracteriza por una escasa o inadecuada formación para ciertos cargos que ocupan personas con contratos permanentes (la planta); por el “botín político” o las agencias políticas de empleo, por un sindicalismo fragmentado, practicado de facto, con diversas formas de acción colectiva, por un sistema de financiamiento parcial, temporal y competitivo, ... entre otros fenómenos. Así también, hallamos a un empleo municipal que es complejo y heterogéneo en parte porque implica distintos tipos de tareas, desde las sanitarias a las obras viales, pasando por las educativas o las de desarrollo económico y rural. El análisis se ha desarrollado con la intención de agrietar la falsa homogeneidad del empleo público, reforzada hasta la actualidad. Al igual que planteara la OCDE (2017) nos encontramos con municipalidades fragmentadas no sólo en términos presupuestarios sino en el tipo de empleo que ofrece. Desde la perspectiva de género, hemos hallado evidencias de que es un empleo segregado vertical y horizontalmente. Leído desde la precariedad laboral, nos encontramos frente a un empleo donde se observa un mosaico de formas y grados de precariedad según el perfil de la población trabajadora.

Respecto a cerrar brechas, la tesis doctoral asume algunos desafíos planteados en la literatura revisada sobre precariedad laboral. En esta tesis nos hacemos cargo de tres de ellos. Primero, avanzamos en la caracterización sectorial del fenómeno en tanto damos cuenta de su expresión en, al menos, tres ámbitos del empleo público a nivel municipal: la salud, la educación y la administración. Dependiendo del ámbito, la precariedad laboral se acentúa más en alguna de las dimensiones: inseguridad, inestabilidad, cronopiedad, condiciones de trabajo y ejercicio de derechos.



Segundo, aportamos elementos para desmitificar la inacción colectiva de los actores precarizados. Al momento de describir y analizar al sindicalismo del sector público, destacamos que los colectivos con menores garantías laborales, como resulta ser el personal a honorarios en todos los sectores y el de asistentes de la educación municipal, han sido sujetos activos en organizarse para avanzar en derechos. Sus estrategias se han vinculado a negociaciones de facto, haciendo de lobby para la elaboración de leyes y normas sobre la protección laboral y la judicialización de las vulneraciones a sus derechos laborales. Así también, hemos planteado que la fragmentación del sindicalismo nacional se reproduce a nivel municipal que, junto con la jerarquía entre tipos de contrataciones, ha dificultado los avances de los colectivos más precarizados (Sección 5.4.3).

Por último, contribuimos al estado del arte sobre la precariedad laboral en los viejos buenos empleos (*good jobs*) desde el enfoque de la modernización dual, estatal y laboral, en un contexto neoliberal. Para las mujeres en Chile, el sector público ha sido la puerta de entrada al mercado del trabajo, por lo que en clave de género podría ser considerado una “vieja” forma de empleo donde las mujeres han podido acceder a mejores condiciones laborales que las que ofrece el resto de los sectores. No obstante, esta tesis doctoral al estudiar la especificidad del nivel del Estado más cercano a la ciudadanía permite plantear que este empleo está en plena transformación. No sólo porque los últimos movimientos sociales, especialmente feminista, han tensionado la institucionalidad pública, criticando el sexismo y los actos de corrupción, sino también porque, a través de los datos, evidenciamos el aumento absoluto y relativo de las formas de contratación temporales y de vínculo no laboral (Sección 6.1.2). A ello se suma, la llegada del teletrabajo y el uso de las tecnologías.

Junto con ello, planteamos a la precariedad laboral como un mosaico de posibilidades que varían según la forma e intensidad que se concreta en distintos colectivos, las personas. Así, apoyamos la importancia de superar la visión dual del empleo como precario/no precario o la de *continuum* en tanto camino ascendente hacia la máxima precariedad. Más bien sostenemos la idea de que las diversas formas e intensidades que asume la precariedad se asimilan a un mosaico de posibilidades que son posibles de observar a través de las dimensiones planteadas por esta investigación: inseguridad, inestabilidad, insuficiencia, cronopiedad, condiciones de trabajo y ejercicio de derechos, construida en base a la literatura de Norte y Sur Global, y desde los estudios de género.

### 7.2. Aproximación sociohistórica al empleo público en los servicios municipales

La revisión de la literatura y la construcción del capítulo 2, nos llevó a formular la hipótesis específica 1 (HE1): El sistema municipal chileno tendría tres principales afluentes sociohistóricos que, en su rol de empleador, explicarían las condiciones que ofrece a las personas trabajadoras en los servicios municipales: la subordinación al centralismo estatal, el modelo híbrido de empleo público y su funcionamiento bajo la lógica subsidiaria del Estado que, bajo el discurso de la modernización laboral, han dado paso a un empleo en precario. Esta hipótesis buscamos corroborarla a través de una aproximación cualitativa a los principales actores implicados en mundo municipal.

Durante la escritura de tesis doctoral, hicimos una publicación donde planteamos teóricamente una aproximación sociohistórica al empleo municipal desde la cual aportar a la comprensión de los factores estructurales que explican su forma y funcionamiento (Marín-

Nanco, 2022). Adelantamos que las intuiciones que se dejan ver en dicho artículo, y que son parte de la HE1, fueron constatadas por los actores implicados, quienes aportaron nuevos elementos.

Cabe decir que, normalmente, los estudios ponen en relevancia a los municipios y población laboral de la administración municipal como referentes del empleo municipal, y como mucho el referente de Estado detrás. Sin embargo, la percepción de las personas implicadas amplía la complejidad de lo que es propiamente tal actor municipal, de modo que más que de actor cabe hablar de actores que intervienen en cómo se ha configurado el empleo municipal.

### 7.2.1. El empleo municipal dentro del proceso de descentralización en Chile

El discurso descentralizador de la clase política es muy superior a los hechos. En ese sentido, aunque la municipalidad es un ente descentralizado, no es autónomo. Tiene múltiples tareas, pero las atribuciones exclusivas son pocas, por lo cual mucho de su gestión pasa por “los permisos y autorizaciones” desde niveles superiores de gobierno. Leída desde una lógica modernizadora, esta situación afecta la eficiencia y eficacia municipal, lo que paradójicamente se convierte en el argumento para no aumentar su autonomía. A ello se agrega la escasa confianza en la probidad municipal. Para los actores de municipalismo, esto es una excusa para mantener el hipercentralismo del Estado, una disputa por el poder considerando que ahora, las figuras alcaldicias participan cada vez más en la competitiva carrera política, incluida la presidencia de la República. Cabe decir que hay quienes cuestionan no solo el exacerbado presidencialismo, sino también el exceso de alcaldización de los servicios municipales. Esto es especialmente relevante para el empleo municipal, puesto que la entidad empleadora, sea una municipalidad o una corporación, termina siempre en la figura del alcalde o alcaldesa, que es quien tiene la absoluta discrecionalidad. En ese sentido, la descentralización política es cuestionada tanto a nivel central como local, dado que los otros referentes políticos escogidos democráticamente, como son los integrantes de concejo municipal, tienen escasas competencias para fiscalizar la gestión alcaldicia.

En el marco de la descentralización administrativa, la principal crítica refiere a la invisibilización de las diferencias territoriales (geográficas, culturales y sociales) e institucionales (municipalidades con diferentes presupuestos, ingresos propios, personal técnico) por parte de la ACE. Esta situación genera la brecha de implementación de las políticas públicas diseñadas centralmente y ejecutadas localmente. Para el empleo municipal hay al menos dos repercusiones: por un lado, se asume una homogénea población laboral municipal en términos de número y competencias, y por otro, el apoyo técnico que se debiera recibir desde otros niveles de gobierno se traduce en relaciones verticales donde la percepción parece ser de control y fiscalización más que de asesoría técnica. Sobre esto último, se suma la constante derivación de tareas que responden a la coyuntura, ya sea por emergencias (terremotos, crisis hídrica, pandemia) o demandas sociales (noticias con casos de alta connotación pública como “Ley Cholito”). Esto se hace más problemático cuando se hace sin el financiamiento adecuado. En ese sentido, los actores municipalistas refieren la relevancia de avanzar hacia “uniformar” las herramientas municipales (dirigenta sindical 2) y de asumir como parte del modelo del estado y de la construcción de las políticas públicas como un diseño con un necesario “aterrizaje” territorial e institucional (dirigenta sindical 4).

Finalmente, dentro del debate fiscal el empleo municipal se ve afectado directamente. Si retomamos el diagnóstico que hiciera la OCDE (2017) sobre la gobernanza

multinivel en Chile y planteara el concepto de “municipalidades fragmentadas”, podemos afirmar que no solo se trata de una fragmentación presupuestaria en los tres ámbitos estudiados, sino de toda la estructura del sistema municipal que repercute en su fuerza de trabajo. En la sección 5.2.3, señalamos que los ingresos municipales se alimentan de tres fuentes: el Fondo Común Municipal (FCM), el sistema de recaudación de impuestos (bienes raíces) y patentes (comerciales, vehiculares, entre otras), y de transferencias en su mayoría “concursables” desde el Estado central. El primero de ellos es cuestionado por el escaso aporte del Estado central a este fondo (menor al 5% de total). El segundo de ellos precisa ser modificado porque en la actualidad le permite al Ejecutivo y Legislativo hacer modificaciones unilaterales, como ocurrió durante la pandemia, ignorando las implicancias en el sistema de financiamiento municipal. Y, por último, siendo el más cuestionado es el sistema de transferencias a través de la ejecución de programas diseñados centralmente. Esta modalidad es cuestionada por tener implícita una lógica perversa puesto que no aceptar un programa social significa dejar sin prestaciones de algún tipo a la población comunal, pero luego, el financiamiento central se acaba y los municipios deben hacerse cargo de este incluido el personal, reproduciendo las desigualdades fiscales previas, así habrá municipios que se podrán hacer cargo, mientras que otros aumentarán su déficit presupuestario, ya sea por mantener los programas o decidir terminarlos porque en este último caso la tendencia está siendo demandar a las municipalidades para reconocer subordinación y dependencia.

Cabe destacar que para continuar avanzando en el proceso de descentralización, especialmente en el de corte fiscal que parece ser el medular, y a pesar de las resistencias políticas y directivas, los actores del municipalismo recomiendan: 1) apoyar la elaboración de ley de Rentas III, 2) aumentar el aporte de otros niveles de gobierno al FCM, 3) apoyar la descentralización política, administrativa y fiscal hacia los gobiernos regionales, y 4) generar convenios de municipalidad con gobiernos regionales que duren todo el periodo de administración de estos últimos. Con ello, se hace más probable reducir la brecha de implementación y el desajustado sistema de financiamiento municipal.

En el marco de este cuestionado proceso de descentralización y tránsito hacia mayor autonomía de las municipalidades, persiste la necesidad de reconocimiento de lo municipal que los actores perciben como subvalorado o directamente invisibilizado. Los actores implicados tienden a poner en valor tanto a las municipalidades como órganos clave dentro de la división político-administrativa de país, así como a visibilizar la importancia de cada sector de servicios: la administración, la salud y la educación. La aparición del tema en diversos actores y momentos de la entrevista deja entrever la percepción de deuda respecto al reconocimiento a su labor. La excepción la constituye la salud municipal que, en los últimos años, tras la pandemia (recordemos que las entrevistas se desarrollaron entre 2020 y 2021), mejoró su valoración tomando un rol casi “heroico” durante la crisis sanitaria. En educación, la desvalorización pasa por las malas condiciones de trabajo y aprovechamiento desde sus empleadores, mientras que en la administración requiere el reconocimiento ciudadano en general dado que los servicios no se generan solos y que la provisión de un servicio requiere una serie de tareas invisibilizadas.

### 7.2.2. El modelo híbrido del empleo municipal

El empleo municipal se caracteriza por una heterogénea estructura contractual y regulación laboral. Esta estructura responde a la combinación de la modernización estatal y la modernización laboral. La primera se inspira en la Nueva Gestión Pública (NGP) centrada en la eficiencia, la eficacia y la competitividad, principios empresariales ajustados a la

administración pública. Esta lógica es la que puede explicar la temprana introducción de la contrata al empleo público, ya que buscaba flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo que la planta no permitía, coincidiendo con la idea de mercado laboral dual. Sumado a ello, proponemos que, la modernización laboral pensada principalmente para el empleo privado ingresa al Estado para, paradójicamente, externalizar funciones públicas, esto es, a través de la contratación bajo Código del trabajo y Código Civil (Honorarios), expresión de la subsidiaridad estatal. Eso por el lado de la población laboral, no obstante, la modernización, en su doble formato, también va a incidir en las municipalidades en tanto empleadoras, puesto que van a formar corporaciones privadas para implementar servicios públicos posibles de externalizar. Desde esta lectura, es que planteamos que más que un modelo mixto de empleo público se trata de un modelo híbrido de empleo. Cada una de estas formas contractuales tiene sus propios problemas.

Una primera constatación es el que el empleo municipal está muy regulado, pero no en el sentido de mayor seguridad, sino de responder a la cultura legalista del país. En la sección 5.3.2 presentamos un esquema que muestra como la regulación es diversa, por lo que las relaciones laborales entre las municipalidades y su fuerza de trabajo varían por sector de servicios (educación, salud, administración), por tipo de contrato que no reconoce necesariamente una relación laboral y, al menos en educación, por la ocupación. Ya señalamos que no es objeto de la tesis analizarles, pero fue un hallazgo relevante derivado de las entrevistas, corroborando que la legalidad se ve superada por la realidad en el empleo público. Una de las explicaciones que encontramos para esta contradicción es la sobredemanda de tareas municipales, especialmente las que derivan de programas diseñados a nivel central.

Frente a la multiplicidad de tareas, las municipalidades en tanto empleadoras encontraron una fórmula para sobrellevar esta situación: la formación de corporaciones municipales. Estos órganos surgen en dictadura, como un organismo vinculado a la municipalidad que tiene la posibilidad de funcionar con una lógica privada, pero legalmente sin derecho a lucrar. Su creación se originó por tres razones: la contratación directa de personas o la tercerización de servicios para el cumplimiento de sus múltiples tareas; las restricciones para constituir empresas públicas; y las dificultades que tiene el sistema de contratación pública. Las municipalidades que hoy tienen este “brazo privado” son alrededor de 30%. Dos problemas han surgido de esta modalidad: primero, que el costo del servicio que paga una municipalidad aumenta y, segundo, que las condiciones laborales son más precarias, los sueldos son “miserables” o no se pagan las cotizaciones previsionales. Ambos efectos negativos son matizables, puesto que el gasto puede aumentar porque los precios de mercado son más altos o porque facilita el pago de salarios u honorarios por sobre lo que permite el sector público. En ese sentido, y ante una serie de problemas vinculados a la malversación de fondos y actos de corrupción, se ha prohibido constituir nuevas corporaciones e incluso se están volver a internalizar los servicios que gestionan con tal de cerrarlas. Es común gestionar la salud y la educación a través de este tipo de empleador, así también existen otras corporaciones como de cultura, deportes y desarrollo social. En esta tesis hemos abordado sólo las dos primeras.

El empleo municipal se caracteriza por la triple jefatura, independiente de que sea municipalidad o corporación municipal la que contrata, porque tras ellas siempre está el alcalde o la alcaldesa y las personas que están jerárquicamente bajo esta. Así, una trabajadora de la atención primaria o educación tendrá que dar cuenta a su jefatura directa que es quien dirige el establecimiento donde trabaja, tendrá que responder a quién dirige el

departamento de salud (DAS) o educación (DAEM o DEM) en la municipalidad o la secretaria general de la corporación municipal; y, por último, la jefatura más alta en la jerarquía: el alcalde o alcaldesa. En el caso del personal que trabaja para programas con financiamiento central, podemos agregar una cuarta jefatura, que puede ser un apoyo técnico o como bien mencionamos en la sección anterior, una figura de control y fiscalización.

Esta condición del empleo municipal es considerada como algo “nocivo” porque la seguridad, estabilidad, condiciones de trabajo y otras dimensiones vinculadas a la calidad del empleo, quedan sujetas al criterio de diversas personas. Además, el modelo de triple jefatura promueve el verticalismo en la cultura laboral municipal. Luego de pasar por diferentes niveles jerárquicos, las acciones municipales llegan a las trabajadoras y trabajadores como ordenes que implementar, percibiendo que les tratan como meros ejecutores de decisiones que se toman en las instancias superiores de jefatura. En breve, se percibe una lógica gerencial de funcionamiento, autoritaria y vertical que afecta las relaciones laborales y la salud mental de la fuerza de trabajo municipal.

Respecto a la población laboral municipal, en esta tesis la hemos caracterizado cualitativa como cuantitativamente. La segunda parte la abordamos en el siguiente punto, acá nos detenemos para dar cuenta de los principales atributos y problemáticas que les afectan desde la percepción de los actores entrevistados.

El sistema de planta de carrera o carrera funcionaria fue la contratación clásica del empleo público. Se trata de la versión pública del contrato permanente. Desde los empleadores, se plantea la falta de formación para los cargos que ocupan, de ahí que el debate sobre el empleo municipal de la última década este centrado en la necesaria profesionalización del funcionariado municipal (AMUCH, 2015, 2016, 2018, 2019). Desde las diversas entrevistas, se encuentra la explicación en que el Estado chileno “no cree” en la carrera funcionaria, por lo que ha dejado que se transforme es un sistema “ineficiente” respecto al sistema de calificaciones, “mediocre” en relación con los perfiles de cargo y “estancado” en los procesos de sumarios. Por el contrario, el Estado ha apostado por la contrata, la versión pública del contrato a plazo fijo dado que permite “renovar el aire”, es más flexible y tiene mejor formación. Sin embargo, la contrata no es la panacea, puesto que el contrato a plazo fijo se eternizaba. Se comenzó a abusar de esta forma de contratación lo que se concretaba en que el guarismo 80/20 sobre la distribución de gasto en personal para planta y contrata, estaba totalmente invertido.

Las observaciones a la planta aplican principalmente al sector administración porque los otros sectores tienen una regulación diferente. La salud es el único sector que tiene una efectiva carrera funcionaria debido a que está reglada, lo que aporta transparencia, y no se compite con otras personas, se asciende por el mérito que implica la propia experiencia y capacitación (Dirigenta sindical 4). Diferente a lo que ocurre en educación, donde la separación originaria de la regulación del colectivo docente respecto al de asistentes de la educación parece haber tenido un impacto en detrimento del segundo grupo. Mientras el profesorado puede seguir la carrera docente, el personal que presta apoyo, desde auxiliares a profesionales, sigue a la espera de esta, y más bien visibilizan su ambigua posición en el empleo público.

El personal bajo Código del Trabajo es, en general, el que está empleado por las corporaciones municipales. Puede ser caracterizado, principalmente, a través de las

condiciones de los asistentes de la educación, quienes mencionaban las diferencias en las condiciones laborales en comparación con sus colegas docentes, así como su posición ambigua sobre ser parte del funcionariado en algunas ocasiones, por ejemplo, para censar, pero excluidos en momentos en que se entregan bonos u otras asignaciones “públicas”.

Finalmente, nos acercamos al personal a honorarios desde la ejecución de cientos de programas financiados y diseñados centralmente, pero ejecutados en el nivel comunal. Para ello, planteamos que esta forma de gestión pública que agrupa a la mayor parte de esta masa no es una herramienta del gobierno de turno, sino una política de Estado. Por un lado, se encuentran, los programas “de siempre”, aquellos que se vienen ejecutando hace años e incluso décadas, que cuestionan la descentralización en sus diversas formas, y los programas eventuales que responden a situaciones emergentes. Estos programas traen consigo la obligatoriedad de contratar personal a honorarios, que cuando ingresa a la municipalidad, en general, pasan a formar parte de los equipos de trabajo porque “en la práctica son funcionarios municipales” (G2. Hombre).

En la actualidad la contratación de servicios a honorarios no está siendo lo que solía ser: eficiente para quien emplea, precario para quien está empleada. Por un lado, cuando los fondos son insuficientes para garantizar la ejecución del programa las municipalidades deben aportar recursos que, dada la desigualdad presupuestaria, significa podrán hacerlo sin alterar su presupuesto déficit, mientras que otros tendrán que mover recursos desde otros fondos, se endeudaran o dejaran de ejecutar dicho programa. Por otro, cuando los programas pasan a formar parte de los servicios regulares del municipio en general el personal se mantiene a honorarios, pero en la práctica subordinación y dependencia hacia la municipalidad: cumplen horarios, instrucciones, participan de los eventos oficiales, en definitiva, son parte de los equipos, transformándose en falsos honorarios o independientes. En cualquiera de los dos casos, y habiendo formado parte de los programas “de siempre” o de los eventuales, los honorarios han comenzado a demandar a sus empleadores, las municipalidades de Chile, y desde hace poco más de cinco años, han empezado a ganar masivamente los juicios por los que las municipalidades han tenido que pagar sumas millonarias, convirtiendo esta modalidad de contrata como un riesgo para la estabilidad financiera municipal.

Así, esta forma de administración en precario del empleo municipal ha dejado de ser eficiente, como exigieran los principios gerencialistas de la NGP. No obstante, la erradicación de esta forma de contratación pública este lejos de producirse. Se sigue sosteniendo la necesidad de mantener esta posibilidad dada las competencias específicas que pueden requerir las tareas municipales. El problema es que esta modalidad se generó hace un par de décadas para ello, pero su abuso ha sido de magnitud relevante, llegando a ser a más de la mitad de la dotación municipal efectiva.

### 7.2.3. La instrumentalización política del empleo municipal

La heterogeneidad contractual ha facilitado el cumplimiento de las múltiples tareas municipales, pero también la instrumentalización política de los puestos de trabajo. Esta problemática refiere a la distribución de cargos basada en la afinidad política y/o partidista, y no en las competencias o mérito de las personas trabajadoras. Los cargos de confianza y/o directivos son los más susceptibles de caer en el “servilismo” hacia la figura alcaldía. Especial preocupación existe respecto a quienes dirigen los establecimientos educacionales

que, paradójicamente, son los únicos cargos municipales que se escogen por un sistema de alta dirección pública.

Este fenómeno convierte a las municipalidades en agencias políticas de empleo. La situación se produce fundamentalmente en dos momentos: campañas políticas previas a las elecciones, no sólo municipales, y durante los cambios de administración. En esos periodos, la “cultura del botín político” se activa, esto es, se usa la discrecionalidad alcaldicia como de las jefaturas afines a esta (la triple jefatura) para poner, mover o sacar a las personas afines políticamente que pueden ser parte o no de la dotación efectiva municipal. Contrario a lo que sucedía años atrás, este proceso no estaría controlado tanto por los partidos políticos como por sujetos que actúan como “caudillos locales”.

Este “factor político tiene niveles de incidencia” (S7. Hombre), que varían según tipo de empleador o sector de servicios municipal. Si bien, este fenómeno ocurriría tanto en las municipalidades como en las corporaciones municipales. En las municipalidades, por ejemplo, si bien la ley prohíbe hacer campaña política en horario de trabajo, se puede desarrollar fuera de este o buscar estrategias para que ocurra durante la jornada, especialmente si haces trabajo “en terreno” como ocurre en las unidades vinculados al desarrollo comunitario (DIDECO). Por el lado de las corporaciones municipales, la presión es importante porque tienes la presión de las “tres jefaturas”; esto es tan real, que uno de los argumentos para desmunicipalizar la educación fue la sobredotación existente en el sector, dado los fines políticos que se hacía de la contratación de asistentes a la educación, a quienes se les exigía apenas tener la enseñanza secundaria o media concluida.

Detrás de la cultura del botín político se encuentran dos causas, por un lado, la alta vulnerabilidad del sistema de selección de personal mediante concursos públicos y, por otro lado, la inseguridad laboral de formas de contratación. En términos de acceso, los concursos son poco exigentes o fáciles de direccionar, estableciendo criterios muy específicos para que se escoja a quien es más afín políticamente. Respecto a otras prácticas que impliquen cambio de puesto de trabajo o el despido, son sustancialmente vulnerables las personas con contratos temporales o eventuales, que, como hemos mostrado son la mitad de la fuerza de trabajo municipal.

Entre las prácticas más comunes de acoso laboral se encuentran: la rebaja de cargo, el cambio de lugar de trabajo ya sea en el mismo recinto o en otro, la reducción de horas extraordinarias o posibilidades de hacer extensión horaria, la negación de bonos, la colocación en ámbitos donde no se es competente o que tienen menor relevancia o la amenaza de despido.

#### 7.2.4. El sindicalismo municipal

El empleo municipal se caracteriza por tener una estructura heterogénea en términos de regulación laboral y contratos de trabajo. Esta característica se refleja en las formas de organización sindical y sus herramientas de acción colectiva. En su mayor proporción, la negociación es “de hecho” porque si bien constitucionalmente no puede formar sindicatos actúan como tales y su poder de negociar trasciende la legalidad. Una de sus estrategias es la negociación anual mediante la Mesa del Sector Público (MSP) y las mesas sectoriales que allí funcionan y articular a diferentes colectivos laborales del sector público.

En términos de estrategias de presión en los espacios de trabajo, se realizan huelgas que implican la alteración de la prestación de servicios. Son instancias donde no se trabaja,

aunque asisten a los lugares de trabajo, es lo que se denomina paro “de brazos caídos y lo hacen 48 o 24 horas. Siempre hay alguien que está haciendo el turno...el tema de protesta está”. Y otra estrategia es que ocupan es que, si las personas usuarias piden hora para alguna prestación, no se les atiende “sino que se la dan para dos semanas más y lo dilatan” (GUB1. Hombre).

Entre los roles más relevantes relevamos: 1) la fiscalización que puedan hacer de la probidad en el manejo de los recursos con la que actúa la Alcaldía y los cargos de confianza, 2) controlar que las municipalidades no se vuelvan “agencias políticas de empleo”, poniendo en riesgo a las personas empleadas; 3) mejorar indirectamente la valoración de los servicios municipales por parte de la ciudadanía; y 4) fortalecer al débil y pulverizado sindicalismo chileno apoyando las causas sociales y de otras organizaciones de trabajadoras.

Sin embargo, el sindicalismo municipal tiene algunos problemas sectoriales, entre ellos: la falta de formación sindical en administración y la fragmentación, la atomización y formación de sindicatos de alentados por empleadores en educación, y, en general, la negociación individual de la población trabajadora con la “triple jefatura”. Estos problemas son particularmente relevantes entre los colectivos más precarizados quienes, a pesar de su fragilidad, se organizan. Un ejemplo icónico es la Unión Nacional de trabajadoras y trabajadores a honorarios que logró una articulación en tres niveles en diversas comunas del país.

Para lograr el reconocimiento como trabajadores del Estado, las organizaciones sindicales de asistentes de la educación como de las y los “falsos” honorarios han utilizado la estrategia de la unificación de jurisprudencia. En el caso de los primeros, para protegerse de los abusos de sus empleadores, esto incluye el fenómeno de la “triple jefatura” explicado en la sección 5.4.1, y en el caso de los segundos, para que se reconozcan y retribuyan conforme había subordinación y dependencia hacia su empleador, la municipalidad o, en su defecto, corporación municipal descrito en detalle en el punto 5.4.2.

Si bien cada sector avanza con sus demandas internas, cabe esperar que la MSP siga fortaleciéndose como espacio y que incluya a la dotación pública efectiva, no sólo a la oficial, ya que como hemos planteado hace mucho tiempo que la dotación dejó de ser sinónimo de funcionariado y menos estar en la planta municipal.



### 7.3. Nudos críticos del empleo municipal en clave de género

El Estado es calificado como “el peor empleador en Chile”. Esta frase fue mencionada por distintos actores y en más de un momento durante la entrevista. Lo llamativo es que no sólo fue desde las dirigencias sindicales, como era esperable, sino también desde representantes gremiales de las municipalidades del país. Así, desde las dirigencias, y dependiendo del ámbito de servicios y la ocupación, la población laboral se ve afectada por diferentes formas de precariedad laboral, mientras que, desde los empleadores, el problema está en la ineficiencia con la que maneja a la dotación municipal, lo que muestra lo permeada que está por la lógica de la Nueva Gestión Pública (NGP).

A la propuesta de que es el peor empleador, cabe agregar que, es el más grande en el país. Si se agrupa a todos los ámbitos y niveles que involucran el empleo público, se trata de un empleador con centenares de miles de personas con las cuales mantiene diferentes relaciones laborales, algunas encubiertas por años.

#### 7.3.1. La heterogénea y segregada estructura del empleo municipal

Para dimensionar el peso específico y las características de empleo municipal, a través de esta tesis y la base de datos elaborada, se tiene por primera vez acceso a datos que permiten describir su estructura incluyendo la heterogeneidad que realmente tiene. En forma sintética, presentamos nueve constataciones sobre la estructura del empleo municipal en clave de género.

Primero, hemos informado que, para fines de 2019, la dotación municipal es de casi 390 mil personas. Esto le da un peso mucho mayor al establecido en otros estudios, pero, además, da cuenta de que tiene un tamaño similar al de la Administración Central del Estado (ACE) que contabiliza año a año la DIPRES, que para ese año registró un total de 380 mil personas (2020).

Segundo, podemos indicar que el empleo municipal es un empleo feminizado (62,6% son mujeres). Esto, contrario a lo que han afirmado estudios previos que queriendo caracterizar a la población laboral municipal, dejaban fuera a salud y educación, por lo que sólo se concentraban en la administración. Los dos primeros sectores sí están feminizados (68,8% y 72,3% respectivamente), contrario a este último (46,1% son mujeres). Esto responde a la segregación horizontal por razones de género, esto es, que las labores de cuidado y formación siempre han sido femeninas, y se extienden al mercado laboral a través de las cuales las mujeres ingresan al mercado del trabajo. En la administración, las tareas son diversas y más masculinizadas: obras, gestión ambiental, administración y finanzas, entre otras. Así, podemos afirmar que el empleo municipal reproduce la segregación horizontal del mercado del trabajo en general. Cabe decir que, en términos comparados, el empleo municipal supera la proporción de mujeres en la ACE (56%) y al promedio de la OCDE (60,2%)<sup>168</sup>.

Tercero, en el empleo municipal el 50,2% de la población laboral tiene estudios universitarios. Y, en términos relativos, salud y educación tienen una población laboral más educada que la administración municipal<sup>169</sup>. Además, las mujeres tienen niveles educativos superiores a los hombres, incluso cuando se desagrega por sector. Dicha brecha puede explicarse por dos razones, por un lado, que salud y educación requieren de un personal

---

<sup>168</sup> Ambos datos son informados en el informe cuatrienal “Panorama de las administraciones públicas” (OCDE, 2020)

<sup>169</sup> Para comparar todos los sectores, se recodifican las categorías, reduciéndose a 6 posibles valores.

con mayores competencias técnicas y, por otro, en términos de género, que las mujeres con mayor formación son “más baratas” que los hombres en las mismas condiciones.

Cuarto, el empleo municipal es poco permeable a la población migrada (1,2% del total). Aunque es un porcentaje mínimo, mostramos que la proporción de mujeres es mayor a la de los hombres, independiente del sector (M=57,7%). Y que, de los ámbitos municipales la que concentra al mayor número es la atención primaria de salud (44,9%) y la que menos es administración (19,9%). Destaca en primer lugar la población venezolana, coherente con la última ola migratoria sur-sur.

Quinto, que la estructura del empleo municipal ha experimentado un incremento absoluto y relativo de contratos temporales y eventuales en la última década. Entre 2008 (40,9%) y 2021 (70,3%) aumentó en casi 30 p.p. Este aumento se repite al desagregar por sector, siendo el más significativo en educación (37,4%), seguido por salud (23,4%) y finalmente administración (16,6%). Desde esa mirada longitudinal, también relevamos características sectoriales: en la administración el crecimiento del empleo temporal ha sido reemplazado por el empleo eventual; en salud, el 2011 aparece la contratación a honorarios convirtiéndose en la proporción más importante numéricamente en 2021; que en educación desaparece el contrato a honorarios, pero aumenta la contratación bajo código del trabajo, lo que implica el crecimiento de contratos regulados con lógica privada, y que estos tenderían a ser temporales. La planta o contrato permanente bajo algún estatuto público, se mantendría bajo el tercio del total de contratos sin mostrar tendencia al ascenso. La constatación de un empleo municipal heterogéneo muestra lo irónico de seguir llamando dotación o dotación efectiva solo a la planta y la contrata, invisibilizando que este funciona regularmente con otras dos formas de contratación, siendo su proporción incluso mayor que la del funcionariado (planta y contrata).

Sexto, el análisis exhaustivo de las características laborales de la fuerza de trabajo municipal corrobora la tendencia a la temporalidad o eventualidad. Así, en 2019 el 65,4% (N=233.527) de la población total municipal, incluyendo los tres ámbitos estudiados, mantiene una relación temporal o eventual con alguna municipalidad, o en su defecto corporación municipal, en Chile. Y que la posibilidad de tener un contrato indefinido es probable si la relación laboral está regulada por un estatuto del sector público que privado (Código del Trabajo o Código Civil)

Séptimo, que sólo el 50,3% de la población laboral municipal tiene una jornada laboral permanente. El 25% tiene una jornada parcial y el 22% una incierta. El sector o ámbito de servicios municipales es el que marcaría las diferencias, siendo la administración la que tiende a la jornada incierta y la educación a la jornada parcial. Las diferencias por sexo son menores, pero la tendencia es que las mujeres están, en términos relativos, más en las jornadas inciertas (H=54,6%, M=59,8%) y parciales (H=43,8%, M=47,5%). La salud es el sector donde la jornada completa es la mayoría, independiente del sexo.

Octavo, el empleo municipal funciona con una población muy nueva y otra muy “vieja”. El 37,5% del total lleva menos de un año trabajando en la municipalidad o corporación municipal, mientras que el 26,6% lleva seis años o más. Al desagregar por sexo, la diferencia en la población no es significativa, sin embargo, entre las recientes contrataciones, existe una brecha de 8,9 p.p. en favor de las mujeres. Así, la población más nueva tiende a ser femenina, esto es especialmente significativo en la administración municipal. Comparativamente con la ACE, el empleo municipal este compuesto por

personas “más nuevas”; esto es evidente cuando se comparan la proporción de quienes llevan menos de cinco años en su actual empleo, estos tanto en hombres (EM=51,4%, ACE=41,7%) como en mujeres (EM=62,1%; ACE=46,7%).

Noveno, el empleo municipal está segregado ocupacionalmente. Por un lado, las mujeres se concentran en las ocupaciones profesionales y en mayor proporción que los hombres (H=39,3%, M=49,4%), y técnicas (H=12,4%, M=18,1%). Por otro lado, la presencia en los puestos auxiliares es masculino, y la brecha con las mujeres es significativa, 13 p.p. en favor de los hombres. Finalmente, la diferencia entre hombres y mujeres en ocupaciones profesionales no logra permear a los puestos directivos, donde ellas pasan a ser la minoría no sólo en términos relativos, sino también absolutos (H=3,7%, M=1,9%) lo que es significativo, dada la diferencia numérica en términos de población total laboral es considerable.

### 7.3.2. La precariedad laboral multidimensional en el empleo municipal

En esta tesis doctoral hicimos un primer acercamiento al fenómeno de la precariedad laboral en un escenario inexplorado en Chile, y escasamente abordado por la academia: el empleo en los servicios públicos a nivel local o municipales. Para abordarlo, fue necesario construir no sólo un relato sociohistórico que permitiera entenderla, sino un instrumento que permitiera medirla, y ponerla en diálogo con los componentes de la esta y de la estructura general del empleo público. El ejercicio ha tomado años, pero se ha logrado plantear algunas ideas al respecto.

En primer lugar, que la tipología de seis perfiles precarios da cuenta que la ley de contratación, el sector y el lugar de trabajo son variables fundamentales para clasificar a la fuerza de trabajo municipal. De hecho, los nombres que toman los clústeres se distribuyen entre quienes son parte del funcionariado (comienzan con una “F”) y quienes población trabajadora (comienzan con una “T”); de si son contrataciones recientes (FUMI\_fual, TAI\_precaria) o antiguas (FUMI, FUTIM); y están bastante marcados por el sector donde se encuentran, sólo uno de ellos es mixto (FUTIM).

También evidenciamos que los perfiles del funcionariado son femeninos y que la otra parte de la fuerza de trabajo es masculina. Esto también está asociado a los lugares de trabajo, puesto que el empleo precario funcional está en los lugares y sectores feminizados, establecimientos educacionales y consultorios generales, mientras que ellos están las direcciones de desarrollo comunitarios, más territorial, también vinculado a lo político.

En relación con las características territoriales e institucionales, dimos cuenta de que en las comunas donde hay mayor pobreza comunal, se repite que los perfiles vinculados al funcionariado están más presentes que los de otra relación laboral. Así también los municipios con menos presupuesto tienden a trabajar con los perfiles precarios vinculados al funcionariado, mientras que los de alto presupuesto municipal concentran los perfiles precarios regulados por leyes (estatutos) no públicos.

## 7.4. Horizontes del (estudio del) empleo municipal

### 7.4.1. Nuevo instrumento de medición

La ausencia de una base de datos ha sido una importante limitación para avanzar en los estudios sobre el empleo municipal y propuestas de leyes y políticas públicas que mejoren las condiciones del sector. En esa línea, hemos dado cuenta de las limitaciones teóricas y metodológicas de las investigaciones realizadas a la fecha.

El interés por el empleo público a nivel municipal como objeto de estudio tiene menos de una década de desarrollo en Chile, y se enmarca en el proceso de modernización del sistema municipal. Como hito relevante situamos el primer Acuerdo por la Modernización del Sistema Municipal (SUBDERE, AChM: ASEMUCH, 2014), donde diversos actores del municipalismo fueron convocados para identificar sus principales desafíos – algunos de los cuales fueron entrevistados para desarrollar esta tesis doctoral. Si bien existen un par de estudios previos, el grueso de la producción científica se concentra en entre 2014 y 2019, entre lo que ha sido el proceso de diseño e implementación de la Ley 20.922 de 2016.

En el punto 7.4.2, desarrollamos cinco limitaciones de los estudios sobre el empleo municipal. Primero, existe interés institucional más que académico, este último se ha concentrado en materias de descentralización política y fiscal. Al respecto, compartimos la crítica de que la academia chilena ha participado del debate fragmentaria y esporádicamente (Escuela de Gobierno local; AMUCH, 2016). Segundo, los estudios han excluido a la población laboral empleada en la atención primaria de salud y la educación primaria y secundaria, ambos de gestión municipal. El único estudio que toca tangencialmente al empleo municipal refiere a “municipalidades fragmentadas” (OCDE, 2017), en tanto dada la complejidad y diversidad de sus sistemas normativos y presupuestarios. Un tercer punto, refiere a la reciente, superficial y parcial análisis de la división sexual del trabajo en el empleo municipal. Inicialmente, los estudios han ignorado la distribución por sexo en sus análisis, y quienes lo han hecho, han omitido la distinción de la dotación “oficial” por tipo de contrato, como si estar en la planta o en la contrata fuera lo mismo en clave de género. Cabe agregar, que hace menos de cinco años se han agregado los datos para conocer la proporción de hombres y mujeres por cada municipio al Sistema de Información Municipal (SINIM). Una cuarta limitación de estos estudios ha sido la concentración en las aproximaciones cuantitativas y donde la unidad de análisis son las municipalidades, no las personas. La explicación la encontramos nuevamente en la fuente de datos utilizada, el SINIM, que solo tiene datos agregados<sup>170</sup>.

El trabajo de campo permitió corroborar las dificultades metodológicas que significa desarrollar estudios municipales en el país. Desde su visión, “una de las cosas complejas en este país en general es tener información desagregada en el nivel local y no solamente en el tema de los funcionarios, la viven todos: en el tema económico, el empleo en general, no hay una lógica de tener información a nivel comunal, cuesta mucho conseguirla” (Actor gremial 1). Un dato agregado para las municipalidades es que los datos no están actualizados o integrados a nivel nacional. Respecto a las encuestas que miden las

---

<sup>170</sup> Estas limitaciones fueron corroboradas por la doctoranda en su tesis de master (Marín-Nanco, 2018)

condiciones del empleo, como la ENE o la ENCLA, o sociales como la CASEN no son representativas estadísticamente a nivel comunal.

Los objetivos de esta tesis doctoral supusieron la necesidad de construir un instrumento que permitiera superar las limitaciones de estos estudios. Por ello, trabajamos durante dos años sólo en la limpieza y homologación de los datos de cientos de bases de datos secundarios para crear la primera “Base de datos del empleo municipal” en Chile. En el punto 4.1.3 describimos en detalle el proceso de obtención y construcción de esta herramienta, pero destacamos algunos aspectos. En primer lugar, contempla una población de alrededor de 400 mil casos, es decir, personas empleadas en los tres servicios municipales: administración, salud y educación, bajo las cinco formas de contratación: planta, contrata, código del trabajo, honorarios y suplencias/reemplazo en los 345 municipios. Dicha población puede ser caracterizada sociodemográfica (sexo, edad, nacionalidad o nivel educativo) como laboralmente (ocupación, jornada, antigüedad, entre otros). Junto con ello, se le puede asociar a variables de otros niveles, es decir, vinculada a características de su empleadora: las municipalidades (gastos e ingresos municipales) o de la comuna donde trabaja (pobreza, ruralidad, total población). En resumen, se trata de un instrumento que permite abordar la real complejidad sectorial, contractual y normativa de empleo municipal.

Una de las limitaciones para desarrollar estudios sobre el empleo municipal ha sido la disponibilidad de los datos. Un actor entrevistado señalaba que un estudio nacional, es decir, que considere a todas las municipalidades del país “tomaría años hacerlo” (Actor gremial 3), porque el sector público, no sólo el municipal, tiene problemas con la obtención de estos. Gracias a este instrumento, la academia interesada en el tema podrá contestar preguntas que llevan mucho tiempo esperando respuesta, no sólo para avanzar en el conocimiento de la realidad nacional, sino también la comparación internacional. Así también, los actores del mundo municipal podrán encontrar allí insumos para la elaboración de proyectos de ley y políticas públicas orientadas a lo que han llamado “la modernización de sistema municipal”.

Cabe decir, que la base de datos permite una fotografía de un momento, pero es necesario seguir avanzando en sistematizar los datos administrativos sin tener que invertir años para poder usarlos. La base de datos creada permite analizar la realidad del empleo para diciembre de 2019, pero es perentorio proyectar la elaboración de una nueva propuesta que permita análisis longitudinales. Así también, es necesario completar la variable “remuneraciones brutas” para el sector educación cuya información ha aportado el Ministerio de Educación, siendo la institución con la mejor calidad de procesamiento de sus datos, pero excluyendo está dimensión tan relevante para el estudiar al empleo en clave de género y, en particular, a la precariedad laboral. Así también es necesario que el Ministerio de Salud posea una base de datos de quienes se emplean en la atención primaria de salud, para no tener que solicitar, como lo hicimos, a cada empleador su planilla de “personal y remuneraciones”. Esto significó tener “a tiempo” el reporte de las variables solicitadas sólo para el 74% de los servicios municipales de salud. Finalmente, en términos de género, implica avanzar hacia la autoidentificación de la población laboral municipal, pues, aunque representa un avance la desagregación hombre/mujer, es limitada si queremos avanzar en los desafíos que nos plantea la interseccionalidad.

Además, es necesario avanzar hacia el uso de estos datos con la ética del uso de datos, y no con fines políticos, puesto que las entrevistadas han sido claras en el temor, por parte de quienes representan al empleador, de entregar datos que signifiquen luego “la portada en un diario” (Actor gremial 2). En ese sentido, el proceso de construcción de esta base de datos es un insumo para construir una guía de buenas prácticas en el registro de datos administrativos que puedan ser utilizados con fines estadísticos.

En la actualidad, estamos desarrollando un Plan de Gestión de Datos (PGD) para poner en abierto este instrumento para el análisis estadístico. Estamos construyendo un “Manual metodológico” donde se puede acceder no sólo al archivo donde están los datos, sino también al proceso de construcción de esta. De momento, se pueden acceder con previa permiso de la autora<sup>171</sup>. Con ello, buscamos abrir mucho más la caja negra que ha sido hasta ahora el empleo público a nivel municipal.

Cabe agregar que las limitaciones para avanzar en el conocimiento científico sobre el empleo público, no sólo municipal, sigue adoleciendo de una institucionalidad que ampare avances concretos. Si bien el empleo en la Administración Central del Estado tiene al Servicio Civil, este “no tiene poder de decisión de un servicio público...el diseño de la política le corresponde a la dirección de presupuestos del ministerio de hacienda” (Académico 1). Por su parte, el mundo municipal no tiene una institucionalidad similar que, al menos, tenga un consejo consultivo donde se discutan estos temas en forma sistemática y comparada. A ello se suma que las unidades de estudio de las diferentes reparticiones públicas “siempre son como subalterno en términos de importancia, no son relevantes, como que ni siquiera están ocupados por gente relevante, como que ya la unidad estudio, y la unidad de estudios es súper importante porque es lo que te permite tener el antecedente para generar políticas públicas” (Actor gremial 1)

Por tanto, los desafíos institucionales para avanzar hacia el Trabajo Decente al que adscribiera el Estado chileno y la igualdad de género, está lejos de fortalecerse si no hay un espacio que avance en la pretendida modernización municipal, apoyado además de la evidencia científica que requiere la probidad y la calidad de la función pública, no solo desde el enfoque de la eficiencia, eficacia y competitividad, como exigiera la NGP, sino desde el volver al sentido que le distingue del sector privado.

#### 7.4.2. Limitaciones teórico-metodológicas y aspectos éticos del estudio

Teóricamente, una apuesta interdisciplinaria del análisis del empleo público exige mirarlo desde no sólo desde la sociología si no también de espacios disciplinares como la economía, la ciencia política y la antropología. En ese sentido, en la Parte I de esta tesis doctoral mostramos el acercamiento al fenómeno de la precariedad en clave de género desde diferentes enfoques disciplinares y perspectivas epistemológicas. No sólo abordamos a “los clásicos” de la precariedad laboral, sino también los aportes que se están realizando desde los sujetos que usualmente han ocupado posiciones subalternas en la academia: mujeres, Sur Global y Norte Global crítico. No fue casual la insistencia de mencionar los nombres de pila, la formación y el país de cada autoría cuando era nombrada por primera vez. No obstante, esta es una tesis que quiere aportar a la construcción del empleo municipal en tanto objeto de estudio sociológico, es decir, como espacio/lugar desde el cual se puede

---

<sup>171</sup> La solicitud se hace al correo de la doctoranda: [bcmarin@gmail.com](mailto:bcmarin@gmail.com). Por el momento, se ha dado acceso temporal a las personas integrantes del Tribunal que evaluará la tesis doctoral.

explicar y puede ser explicado como la relación entre la agencia y la estructura, las relaciones sociales y los factores estructurales.

Así también, asumimos que la tesis doctoral ha sido construida desde una posición situada, fundada y reflexiva. Somos conscientes de que estamos analizando dos objetos teóricos, la precariedad y la segregación en el mercado de trabajo en un escenario particular: Chile. Sus condicionantes sociohistóricas han sido abordadas haciendo uso de la formación previa de la doctoranda como historiadora y trabajadora social y su experiencia como dirigente sindical a nivel nacional del personal a honorarios del Estado de Chile. Por tanto, esta tesis sociológica se ha nutrido de la praxis académica y sindical de la autora.

En términos metodológicos, consideramos que existían formas más directas de comprobar nuestra hipótesis específica 1 (HE1). Podríamos haber analizado el hipercentralismo chileno, la lógica subsidiaria y su decantamiento en un modelo híbrido de empleo, a través del análisis documental de leyes y normas vinculadas a su estructura y funcionamiento. Sin embargo, las entrevistas a los actores directamente implicados en el empleo municipal ha sido una forma indirecta de corroborar la hipótesis sobre lo que intuíamos, de acuerdo con lo planteado el capítulo 2, que podrían explicar los factores estructurales del sistema municipal que inciden en nuestro objeto de estudio. En resumen, la obtención y análisis de las entrevistas han resultado en la validación empírica de la HE1.

Las limitaciones coyunturales para realizar una etapa de obtención de datos cualitativos en Chile. Primero, un “estallido social” en octubre de 2019 y la pandemia declarada oficialmente desde marzo de 2020, impidieron desarrollar el trabajo de campo planteado inicialmente. En otro escenario, podríamos haber avanzado en nutrir los perfiles en precario propuestos en el capítulo 6, para comprender el sentido que le dan a estar en el empleo municipal. Allí se podría abordar tanto los ejes diacrónicos o temporal centrado en el carácter biográfico de las trayectorias o eje de subjetividad centrado en las ambigüedades del sujeto, planteados por Hualde et al (2016).

La elaboración de esta tesis doctoral implicó un proceso donde los aspectos éticos fueron relevantes. Por un lado, la etapa cualitativa de esta investigación supuso el acceso a información confidencial por parte de las personas entrevistadas quienes aceptaron participar del estudio con el compromiso de anonimizar sus datos, puesto que algunos de ellos han ocupado o siguen ocupando cargos públicos. Hemos respetado este compromiso utilizando su rol, y no su nombre, ni ninguna información que pudiera comprometerle, por ejemplo cuando citaba nombres específicos de lugares o puestos de trabajo o personas con las que ha trabajado. Por otro lado, la etapa cuantitativa ha implicado el acceso a una serie de datos confidenciales de las personas, algunas que ni siquiera fueron solicitadas (número telefónico o dirección personal) que por “error” han sido enviada mediante el sistema de transparencia pasiva. En esta tesis, como en la base de datos que se publicará han sido eliminados todos los datos sensibles que pudieran hacer sentir amenazada la privacidad de la población estudiada, una percepción que parece existir en cierta parte de la dotación efectiva (Dirigenta Sindical, 2).

Respecto a los procesos de divulgación y transferencia científica, hemos contemplado una serie de iniciativas luego de la aprobación de la tesis doctoral. En un primer momento, contemplamos la devolución a los actores que participaron de este estudio, donde junto con

enviarles la introducción y las conclusiones, iremos compartiendo las publicaciones que deriven de esta investigación. Al mismo tiempo, pensamos ofrecer una presentación general de estos resultados a las organizaciones sindicales y asociaciones gremiales, especialmente las unidades que están dedicadas a los avances en la transversalización institucional de la perspectiva de género. En un segundo momento, participaremos de instancias de divulgación científica durante el 2024, como es el [XII Congreso Chileno de Sociología](#) y las II Jornadas de la Red Latinoamericana de Estudios de Precariedad Laboral ([RELEPT](#)), red de la cual somos integrantes. En paralelo, publicaremos en diferentes artículos los hallazgos de esta investigación, para lo cual hemos solicitado la postergación por unos meses de la publicación de esta tesis doctoral. Así también se abren una serie de líneas de investigación que abordamos en el siguiente punto.

#### 7.4.3. Líneas de investigación futuras

Sin duda, esta tesis doctoral mejora la parcial y superficial forma de analizar al empleo municipal. No obstante, más que cerrar temas, abre una serie de líneas de investigación futura.

El estudio de la precariedad laboral en clave de género exige traspasar las fronteras del empleo y, por tanto, avanzar en la línea de investigación que denominamos “la precariedad más allá de sus dimensiones objetivas”. Desde una visión amplia del trabajo, consideramos fundamental generar estudios con aproximaciones teóricas cualitativas o mixtas donde la unidad de análisis sean las personas trabajadoras. En ese sentido, es clave aportar al debate en torno a la “elección” de quedarse en empleos precarios o que se están precarizando. Este planteamiento ha sido fuertemente criticado por los estudios de género que analizan al mercado del trabajo que afirman que antes de que se pueda escoger, existe previamente una oferta “sexuada” del trabajo (Borderías et al. 1994).

Desde Leah Vosko et al. (2009) tiene sentido tener una mirada sobre la precariedad laboral desde sus dimensiones objetivas del empleo. Sin embargo, como insistieron Rocío Guadarrama et al. (2012), si bien es fundamental analizar la precariedad en el trabajo, en tanto permite trazar por medio de indicadores objetivos y cuantificables el perfil sociodemográfico y laboral de las personas y su trayectoria en el trabajo, “este concepto debe enriquecerse y ampliarse a través de la comprensión del sentido que tiene el trabajo para las personas, en relación con otras esferas de su vida individual y social y su despliegue en el tiempo” (p. 223). Hasta ahora, esta tesis permite constatar el aumento de temporalidad y eventualidad en el empleo municipal. No obstante, persiste la deuda sobre si ese u otros cambios han afectado realmente los niveles de satisfacción laboral o la visión de futuro definidas como las perspectivas de movilidad laboral, aprendizaje, grado de iniciativa y equilibrio entre familia y trabajo y desarrollo personal (Paugam y Zhou, 2007). En ese sentido, la mirada subjetiva a la precariedad cuestiona la visión del empleo temporal, con jornada parcial o flexible como negativo *per se*, de acuerdo con ello Munck (2017) señala que “existe escasa evidencia de un patrón unilineal de precarización por lo que, en términos analíticos, debemos ser cautelosos y no imponer una falsa homogeneidad en el empleo ‘atípico’, visto como un concepto crítico o negativo” (P. 24). En ese sentido, el desafío más relevante puede ser trabajar desde un enfoque de la vida cotidiana, entendida no como una mera suma de actividades (empleo, trabajo de cuidado, tiempo libre) y relaciones de género,



sino como una trama social en la que todas ellas son requeridas y se relacionan las unas con las otras (Prieto, 2015).

Así también proponemos avanzar hacia estudios longitudinales que permitan estudiar las consecuencias de la precariedad en el tiempo, siempre en clave de género y sectorialmente, esto abre una línea de investigación sobre “los cambios estructurales en el empleo municipal”. La ley recientemente publicada sobre la modificación de las plantas municipales para el sector administración municipal, en favor de aumentar la dotación permanente, la profesionalización y la regulación mediante una política de recursos humanos son elementos que sin duda afectarán la estructura y funcionamiento del sector. A ello se suma la Política Nacional de Incentivo para el Retiro que tendrá validez hasta 2026, lo que implicar una renovación (aún más) de la población laboral municipal. En el ámbito de la educación, dos grandes procesos están ocurriendo, por un lado, la desmunicipalización que iniciara hace menos de cinco años, pero que parece estancada y actualmente muy cuestionada, así como la nueva regulación pública del colectivo asistentes de la educación lo que está significando su avance hacia derechos como integrantes del funcionariado público, pero la pérdida del derecho a negociación reglada que permite el Código de Trabajo. Por su parte, el sector con mayores garantías, salud, se enfrenta a desafíos de doble índole, por un lado, la escasez de personal profesional y la inseguridad e inestabilidad laboral de quienes ingresaran a propósito de la pandemia, así como las nuevas demandas que han surgido a propósito de mirar la carga total de trabajo de las mujeres, donde ellas son la mayoría. Como hemos planteado, desde los estudios sobre el “Capital Humano Municipal” queda clara la idea de que en la medida que aumente la profesionalización de la fuerza de trabajo municipal, mejorará el cumplimiento de tareas por parte de los servicios municipales. Las últimas reformas planteadas tienen que ver con esta perspectiva, sin embargo, como hemos señalado en la tesis, esta es una aproximación miope al complejo mundo municipal y en particular a la dotación efectiva. En el futuro, es fundamental evaluar estos cambios y su impacto real, así como profundizar en otros componentes que explican cómo es la instrumentalización política del empleo, la subcontratación y privatización, así como los cambios estructurales en términos de financiamiento y regulación del acceso, trayectoria y salida de la fuerza laboral municipal.

Otro de los ámbitos de estudio que sugerimos son “las implicancias de los cambios tecnológicos y la innovación en el empleo público”. En el contexto latinoamericano recién está comenzando esta reflexión y el acercamiento a los efectos en las condiciones laborales del funcionariado. En el caso chileno, la pandemia aceleró la instalación del teletrabajo y el uso de las TIC. En términos de precariedad y teletrabajo, ha sido especialmente problemática la dimensión de la cronopiedad, es decir, del control de tiempo de trabajo donde se ha puesto el valor el derecho a desconexión, y las condiciones de trabajo ya que, de acuerdo con un reciente estudio, “un 73,6% de quienes teletrabajan [en los servicios públicos] lo hacen en un espacio compartido, experimentando interferencia de las labores familiares y cuidados” (Boccardo et al, 2020). En ese sentido, las fronteras entre el tiempo libre y el tiempo de trabajo, el lugar de trabajo y el hogar, se vuelven porosas o incluso desaparecen. Estos procesos comprimen la experiencia temporal-espacial, lo que contribuye a que, finalmente, la población trabajadora tenga menos control sobre su tiempo de trabajo.

Una cuarta línea de investigación la constituye lo que hemos denominado “el empleo municipal en lógica comparada”. Uno de los desafíos más relevantes al momento de realizar estudios comparados y análisis multinivel es la disponibilidad de variables y categorías que puedan ser homologables. Para el caso particular del empleo municipal y su potencial comparación con otros niveles de gobierno, la base de datos generada producto de esta tesis constituye un medio para avanzar en esta línea. En el caso del informe que realiza la OCDE (2016, 2020) sobre el Panorama de la Administraciones Públicas cada cuatro años, los datos que dan cuenta del empleo público no distinguen entre niveles de gobierno favoreciendo una visión homogénea del empleo público, ni tampoco distinciones sectoriales que, como evidenciamos en esta tesis, son fundamentales para entender la heterogénea realidad municipal. Para ello, es necesario avanzar hacia estudios comparados con la ACE, y el mercado laboral en general, que no sólo describan sus similitudes y diferencias a las que ya nos acercamos en este estudio, sino que también expliquen su relación con fenómenos tan relevantes como la desigualdad y la pobreza en sus múltiples formas. Así también conviene seguir profundizando en la relación del empleo municipal con los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal del Estado chileno, que son los conceptos más antiguos dentro de estudios municipales en el país. Para ello, será necesario desarrollar estudios con análisis multinivel una propuesta posible a partir de herramienta estadística elaborado en el proceso de esta tesis.

Las relaciones laborales son una línea de investigación bastante desarrollada en el país, por lo que más que abrir un ámbito de estudio, se trata de agregar en ese debate al sector público municipal, hasta ahora ausente. Como señalamos en el capítulo 5, los actores sindicales aportan luces para seguir investigando sobre la fragmentada forma de funcionar en el sector, así como las particularidades de los grupos “más exitosos” en la labor de negociar “de facto”, porque como se dijo, el funcionariado público no tiene el derecho, pero prácticamente anualmente la negociación a través de la Mesa del Sector Público. En ese sentido, puede ser un aporte al estudio de las relaciones laborales conocer las diferencias que existe según el tipo de negociación al que se accede, y las implicancias de la negociación en solitario o en articulación en el marco de las “municipalidades fragmentadas” (OCDE, 2017).

Por último, y bajo la premisa de que ha sido revisado desde la norma masculina, es que buscamos seguir avanzando en “las particularidades del empleo y el trabajo que desarrollan las mujeres”. Las teorías del mercado del trabajo desde las neoclásicas a las de la segmentación laboral, han sido cuestionadas por la neutralidad del género. En ese sentido, la lectura desde la segregación vertical y horizontal ha complejizado la comprensión de la relación entre la oferta y la demanda. Sin embargo, la posición del Estado ha sido puesta como ente regulador o interventor de esta relación, más que como empleador. De acuerdo con ello, conviene preguntarse por la lectura desde estas teorías del empleo en lo público. Como hemos referido, para las mujeres el empleo público ha sido puerta de entrada al mercado laboral en general, y a “buenos” empleos en particular. No obstante, las trayectorias en estos espacios no han sido homogéneas y en un contexto de introducción temprana de la lógica neoliberal en las administraciones públicas la afirmación sobre los “buenos empleos” podría ser cuestionada o matizada desde la experiencia femenina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aletraris, L. (2010). How satisfied are they and why? A study of job satisfaction, job rewards, gender, and temporary agency workers in Australia. *Human Relations*, 63(8), 1129-1155. <https://doi.org/10.1177/0018726709354131>
- Alister-Sanhueza, C., Bravo-Armazabal, L., Galliorio-Jorquera, A., Julián-Véjar, D., y Marchant-Fuentes, F. (2022). ¿Hay sindicatos en La Araucanía? Problemas organizacionales en experiencias de investigación y acción. *Izquierdas*, 51, 24, 3469-3675. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492022000100224>
- Amelang, J. y Nash, M. (1990). *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Edicions Alfons el Magnànim.
- AMUCH. (2016) *Informe nacional de capital humano municipal. Funcionarios, profesionalización y capacitación en los municipios de Chile*. AMUCH Estudios. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Capital-Humano.pdf>
- AMUCH, Universidad del Desarrollo, Apablaza, M., Bravo, M., y Contreras, H. (2017). *Calidad de Vida Laboral Municipal en Chile: Reconocimiento a los mejores municipios para trabajar en Chile* (Análisis No. 22). AMUCH Estudios. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/CALIDAD-DE-VIDA-LABORAL-MUNICIPAL-EN-CHILE.pdf>
- AMUCH. (2018a). *Barómetro de calidad de vida municipal*. AMUCH Estudios. [https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/BarometroCalidaddeVida\\_VF.pdf](https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/BarometroCalidaddeVida_VF.pdf)
- AMUCH. (2018b). *Informe de capital humano municipal 2018*. AMUCH Estudios. [https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Capital-Humano\\_VF5.pdf](https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Capital-Humano_VF5.pdf)
- AMUCH. (2019). *Informe de capital humano municipal*. AMUCH Estudios. <https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-Capital-Humano-Municipal.pdf>
- Anker, R. (1997). La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías. *Revista Internacional Del Trabajo*, 116(3), 343-371.
- Agarwala, R. (2016). Redefining exploitation: self-employed workers' movements in india's garments and trash collection industries. *international labor and working-class history*, 89, 107–130. <https://doi.org/10.1017/s0147547915000344>
- Arredondo S., C.D. La descentralización en Chile: una mirada desde la economía política y el neoinstitucionalismo. Profesor guía. M. Weissbluth. miembros de la comisión: J. C. Lerda, C. Leyton; Tesis Para Optar al Grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/102604/cf-arredondo\\_cs.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/102604/cf-arredondo_cs.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Arredondo, Félix (2015). “Los trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado”, *Cuadernos de coyuntura, Nudo XXI*, n. 9, *Sociedad y Trabajo*.

- Arrighi, G., Aschoff, N. & Scully, B. (2010). Accumulation by dispossession and its limits: The Southern Africa paradigm revisited. *studies in comparative international development* 45, 410-438 <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9075-7>
- Balbo, L. (1994). La doble presencia. En C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (Comps.). *Las Mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales* (pp. 503-514). Icaria.
- Barbier, J-C., Brygoo, A. & Virguier, F. (2002). *Defining and assessing precarious employment in Europe: A review of main studies and surveys a tentative approach to precarious employment in France*. Centre d'Etudes de l'Emploi, ESOPE Project European Commission. Retrieved from [https://www.academia.edu/553995/ESOPE\\_Project\\_Precarious\\_Employment\\_in\\_Europe\\_A\\_Comparative\\_Study\\_of\\_Labour\\_Market\\_related\\_Risks\\_in\\_Flexible\\_Economies](https://www.academia.edu/553995/ESOPE_Project_Precarious_Employment_in_Europe_A_Comparative_Study_of_Labour_Market_related_Risks_in_Flexible_Economies).
- Barbier, J-C. (2005). La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale. *Revue française de sociologie*, 46, 351-371. <https://doi.org/10.3917/rfs.462.0351>
- Barriga, F., Durán, G., Sáez, B. y Sato, A. (2020). *No es amor, es trabajo no pagado. Un análisis del trabajo de las mujeres en el Chile actual*. Documentos de Trabajo del Área de Estudios del Trabajo. <https://doi.org/ISSN 0719-6695>
- Beechey, V. (1994). Género y trabajo. Replanteamiento de la definición de trabajo. En C. Borderías, C. Carrasco, y C. Alemany (Comps.), *Las Mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales* (pp. 425 - 450). Icaria.
- Benería, L. (1981). Conceptualizing the Labour Force: The Underestimation of Women's Economic Activities. *In The Journal of Development Studies*, 17 (3), 10-28. <https://doi.org/10.1080/00220388108421795>
- Benería, L., & Sen, G. (1983). Desigualdades de clase y de género y el rol de la mujer en el desarrollo económico: implicaciones teóricas y prácticas. *Mientras Tanto*, 15, 91-113. [http://www.jstor.org/stable/27819390?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/27819390?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Organización Internacional del Trabajo. ISBN: 978-92-2-328289-9
- Belzunegui, A. y Pastor, I. (2011). Género y pobreza, ¿Femenización o socialización de la pobreza en España?, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales N° 12*, 185-199. <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i12.148>
- Betti, E. (2016). Gender and precarious labor in a historical perspective: Italian women and and precarious work between fordism and post-fordism. *International Labor and Working-Class History*, 89, 64-83. <https://doi.org/10.1017/s0147547915000356>
- Betti, E. (2018). Historicizing precarious work: Forty years of research in the social sciences and humanities. *International Review of Social History*, 63(2), 273-319. doi:10.1017/S0020859018000329

- Biblioteca Nacional de Chile. (2019). Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-2012). Recuperado el 26 de marzo de 2019 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93503.html>
- Blanco, O., & Julián, D. (2019). Una tipología de precariedad laboral para Chile: la precariedad como fenómeno transclasista. *Revista de La CEPAL*, 2019(129), 99-137. <https://doi.org/10.18356/8f5ac9c8-es>
- Bobek, A., Pembroke, S. & Wickham, J. (2018) Living with uncertainty: Social implications of precarious work. Foundation for European progressive studies. <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2018/04/Living-with-uncertainty-the-social-implications-of-precarious-work.pdf>
- Boisier Etcheverry, Sergio. (2008). "Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad". Director: Juan R. Cuadrado Roura. tesis doctoral. Universidad de Alcalá, Departamento de Economía Aplicada, 2008. <http://hdl.handle.net/10017/2113>
- Boltaina i Bosch, X. (2004). Los procesos de funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Universitat Autònoma de Barcelona Departament. <https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2004/tdx-0216105-160845/XBB1DE2.pdf>
- Boltanski, L., Chiapello, E. (2002). *El Nuevo Espíritu del Capitalismo*, Madrid: Akal Ediciones.
- Borderías, C. M., Carrasco, C. B. y Alemany, C. (comps.) (1994). *Las Mujeres y el Trabajo. Rupturas conceptuales*. Icaria.
- Boris, E. & Leigh D. (2013). *Working at Living: The Social Relations of Precarity*. Foundation for European progressive studies. <https://escholarship.org/uc/item/6bk5x0j5>
- Bourdieu, P., Dardel, A., Rivet J.-P. & Seibel, C. (1965). Travail et Travailleurs en Algérie. *Revue Française de Sociologie*, 6 (2), 241-242. [https://www.persee.fr/issue/rfsoc\\_0035-2969\\_1965\\_num\\_6\\_2](https://www.persee.fr/issue/rfsoc_0035-2969_1965_num_6_2)
- Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Colección Argumentos, Anagrama.
- Breman, J. (2013). A Bogus Concept? Review Guy Standing, The Precariat: The New Dangerous Class, *New Left Review* 84, <https://newleftreview.org/issues/ii84/articles/jan-breman-a-bogus-concept>
- Brunet I., y Alarcón, A. (2005). Mercado de trabajo y familia. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2), 115-129. <https://www.redalyc.org/pdf/380/38040208.pdf>
- Butler, J. (2009). Performatividad, Precariedad y Políticas Sexuales. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 4(3), 321-336. <https://www.redalyc.org/pdf/623/62312914003.pdf>
- Callejo, J. y Viedma, A. (2006). *Proyectos y estrategias de investigación social: La perspectiva de la intervención*. Editores: McGraw-Hill. ISBN: 8448146131

- Cândido A., Hermany R. Confederação Nacional de Municípios (Brasil) (eds.) (2017). *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de [https://books.google.es/books/about/Municipalismo.html?id=A5MjzgEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.es/books/about/Municipalismo.html?id=A5MjzgEACAAJ&redir_esc=y)
- Cárdenas, T. A. y Hein, K. (2018). La mujer Flexible. En A. Cárdenas y A. María Yévenes (comps.) *Mujer(es), Familia(s) y Trabajo(s): Un debate internacional* (pp. 165-201). Teseo.
- Caro, P. y De la Cruz, C. (2004). Trabajadoras de la agro exportación: costos y consecuencias derivadas de la precariedad del empleo. Frutas y flores de exportación, las condiciones de las trabajadoras en Chile y Colombia. Edics. OXFAM; 2004. p. 119-159
- Caro, P. (2009). *Pequeña agricultura campesina y empleo temporal en Chile. Estudio de casos en la producción de uva vinífera y berries en la región del Maule*. OXFAM.
- Caro, P. (2015). Temporeros y temporeras del vino en Casablanca, Chile: El trabajo como campo de Conflicto y tensión. En M. Vidotte y S. Schwendler (Orgs.) *Conflictos agrários. Seus sujeitos, seus direitos*. PUC Goias.
- Caro, P. (2016). *Relatos de cambio en tensión Trabajos, familias y género en valles del vino en Casablanca y Mendoza*. Ediciones RIL, Universidad Santo Tomás.
- Caro, P., Román, H., y Armijo, L. (2020). Cuerpos de mujeres, significados de género y límites simbólicos en la gran minería en Chile. *Polis*, 19(55), 114-129. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2020-N55-1448>
- Caro, P., & Cárdenas, M. (2022). Entramados de la precariedad del trabajo (productivo y reproductivo) de mujeres migrantes en la fruticultura del valle central de Chile. *Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, (28), 179-208. <https://doi.org/10.51188/rrts.num28.695>
- Caro, P., Madrid, D. & Cárdenas M.E. (2022). Work-parenthood conflicts at the operator and professional levels in Chile's mining industry: a gender análisis. *Journal of Family Studies*, "9(4), 1493-1522 DOI: 10.1080/13229400.2022.2053336
- Carrasco, C. (1999). Introducción: Hacia una economía feminista. En C. Carrasco (Ed.), *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas* (2ª) (pp. 11-89). Icaria Editorial.
- Carrasco, C. (2009). Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina. *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 108, 45-54.
- Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T. (Eds.). (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Catarata.
- Carrasquer, O., P. (2002) ¿En los límites de la modernidad? Trabajo y empleo femenino precario en España. *SISTEMA: revista de ciencias sociales*, ISSN 0210-0223, N° 167 (S), págs. 73-100.
- Carrasquer, O., P., y Torns, T. (2007) Cultura de la precariedad: conceptualización, pautas y dimensiones. Una aproximación desde la perspectiva de género. *SOCIEDAD Y*

*UTOPIA. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 29, 139-156,  
<https://ddd.uab.cat/record/137814>

Carrasquer, O., P. (2013). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(1), 91-113.  
[https://doi.org/10.5209/rev\\_CRLA.2013.v31.n1.41633](https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n1.41633)

Carrasquer, O., P., i do Amaral Pinto, M. (2019). *El terra enganxós de les dones a la ciutat de Barcelona*. Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball, Universitat Autònoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/record/217493>

Castaño, C. (1999). Economía y género. *Política y Sociedad*, 32, 23-42.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO9999330023A/24660>

Castaño, C. (ed.) (2009). *Mujeres y poder empresarial en España*. Instituto de la Mujer.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*. Paidós.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.

Caviedes B., H, Cárcamo S., U. (2000). La Organización Territorial de Chile en el Transcurso del Siglo XX. En XXI Congreso Nacional y IV International de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas. Universidad de La Frontera. Temuco. 7-12 noviembre. (p. 9). Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de [https://www.u-cursos.cl/filosofia/2009/2/SH20515/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=468735](https://www.u-cursos.cl/filosofia/2009/2/SH20515/1/material_docente/bajar?id_material=468735)

CGR. (2019). Qué hacemos. Recuperado el 19 de julio de 2019 de <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>

Chan, Sharni and Tweedie, Dale (2015). Precarious work and reproductive insecurity *social alternatives*. 34(4), 8-13. <https://socialalternatives.com/issue/youth-and-precarious-work/>

Clark, E., A. (1997). Job satisfaction and gender: Why are women so happy at work?, *Labour Economics* 4 (4), 341-372 [https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(97\)00010-9](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(97)00010-9)

Comunidad Mujer. (2016). *Informe GET, Género, Educación y Trabajo: la brecha persistente. Primer estudio sobre la desigualdad de género en el ciclo de vida. Una revisión de los últimos 25 años. Chile.* <https://www.informeget.cl/wp-content/uploads/2016/06/Informe-GET.pdf>

Consejo para la Transparencia. (2019). Quiénes somos. Recuperado el 19 de julio de 2019 de <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>

Cortés, Y., & Paredes, D. (2016). El Fondo común municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales?, *Latin American Research Review*, 51(3), 161-180.  
<https://doi.org/10.1353/lar.2016.0039>

Cranford, C. J., Vosko, L. F., & Zukewich, N. (2003). The gender of precarious employment in Canada. *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 58(3), 454-482.  
<http://www.jstor.org/stable/23078075>

- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Creswell, J. W. (2003): *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California: Sage. (2.a edición).
- Crompton, R. (ed.) (1999) *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*. Oxford: Oxford University Press.
- Cuevas, H. V. (2015). Precariedad, Precariado y Precarización. Un comentario crítico desde América Latina a The Precariat. The New Dangerous Class de Guy Standing. *Polis*, 40. <https://journals.openedition.org/polis/10754>
- Daune-Richard, A.-M. (2000). Cualificación y representación social. En C. Rogerat, T. Tornes y M. Maruani (coords.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad: hombres y mujeres en el mercado de trabajo* (pp. 71-87). Icaria.
- Dörre, K. (2009) *La Precariedad: ¿Centro de la Cuestión Social en el Siglo XXI?*. Actual Marx Intervenciones nº 8, Lom Ediciones.
- De la Garza Toledo, E. (coord) (2000). Tratado latinoamericano de sociología del trabajo (E. de la Garza Toledo, Ed.; Primera). Colegio de México. [https://books.google.es/books/about/Tratado\\_latinoamericano\\_de\\_sociología\\_d.html?id=11hoDk8MuDwC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books/about/Tratado_latinoamericano_de_sociología_d.html?id=11hoDk8MuDwC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- De la Garza Toledo, E. (2018). La polémica sobre la nueva informalidad y la precarización. En *Precariedades del Trabajo en América Latina*, 9-18, RIL Editores, Universidad Católica de Temuco. ISBN 978-956-01-0553-0.
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, (23), 11-37. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.27505>
- Diana, M. D. (2010). La múltiple dimensión de la precariedad laboral: el caso de la administración pública en Argentina. *Revista Ciencias Sociales*, 128-129(4), 119-136. <https://doi.org/10.15517/rsc.v0i128-129.8760>
- Durán, G., y Kremerman, M. (2019). Los Verdaderos Sueldos de Chile. Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad. ISSN 0719-6695. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de [https://fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/VS-NESI-2018-v3-1.pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/VS-NESI-2018-v3-1.pdf)
- El Mostrador. (2019, April 3). *La reputación de la Contraloría General de la República*. Columna editorial El Mostrador <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/04/03/la-reputacion-de-la-contraloria-general-de-la-republica/>
- England, P. (1992). *Comparable Worth. Theories and Evidence*. Transaction Publishers.



- England, P. (2005). Gender inequality in labor markets: The Role of Motherhood and Segregation. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(2), 264-288. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi014>
- Escuela de Gobierno Local (2015). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal. Indicadores de profesionalización y gastos en capacitación municipal en Chile*. AMUCH Estudios  
[https://www.amuch.cl/pdf/informe\\_nacional\\_de\\_capital\\_humano\\_municipal.pdf](https://www.amuch.cl/pdf/informe_nacional_de_capital_humano_municipal.pdf)
- Espinoza, D. (2017). La realidad del empleo público desde la óptica de los trabajadores a honorarios del Estado. En Sonia Yañez & Irene Rojas (Eds.), *Empleo Público en Chile ¿Trabajo Decente en el Estado? Apuntes para el Debate* (pp. 91–100). Serie Libros FLACSO CHILE.  
[https://www.centross.utralca.cl/docs/publicaciones/Libro\\_1\\_EmpleoPublicoenChileVDigital.pdf](https://www.centross.utralca.cl/docs/publicaciones/Libro_1_EmpleoPublicoenChileVDigital.pdf)
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Rubery, J., Fagan, C. (1993). *Occupational segregation of women and men in the European Community, Publications Office*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50b1906f-2536-4804-9bf0-a41ad504a66a>.
- Fantone, L. (2007). Precarious Changes: Gender and Generational Politics in Contemporary Italy. *Feminist Review*, 87, 5–20. <http://www.jstor.org/stable/30140797>
- Federici, S. (2010). *El trabajo precario desde un punto de vista feminista*. Sin Permiso.  
<https://www.sinpermiso.info/textos/el-trabajo-precario-desde-un-punto-de-vista-feminista>
- Fernández, J. (2013). La Administración del Estado y las Municipalidades en Chile. *Revista Del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. VII(32), 148-160.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v7n32/v7n32a9.pdf>
- Frade, F., Darmon, I. & Laparra, M. (2004) *Precarious employment in Europe: A Comparative of labour market related risk in flexible economies, final report*. ESOPE Project.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical reflections on the “postsocialist” condition*, New York: Routledge.
- Fraser, N. (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New Left Review*, 4, pp. 55-68. ISSN 1575-9776
- Fundación DECIDE. (2016). Análisis de la estructura del Estado Chileno y su carácter centralista. Chile. Recuperado el 19 de octubre de 2019 de <https://movimientoautonomista.cl/web/wp-content/uploads/2018/08/estructura-del-Est.-Chileno-y-su-carácter-centralista.pdf>
- Gabb, J. (1999). Imag(in)ing the queer lesbian family. *Journal of the Association for Research in Mothering*, 1(2), 9-20. <https://jarm.journals.yorku.ca/index.php/jarm/article/view/2805>.
- Galetto, M., Lasala, C., Magaraggia, S., Martucci, C., Onori, E., & Pozzi, F. (2007). A Snapshot of Precariousness: Voices, Perspectives, Dialogues. *Feminist Review*, 87, 104–112. <http://www.jstor.org/stable/30140804>

- Gallino, L. (2002). La informalización del trabajo en los países desarrollados cómo y por qué las condiciones de trabajo en el Norte se están aproximando, a las del Sur, *Sociología del Trabajo*, N° 45, 7-24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=247684>
- Gatica, L., & Lagos, R. (2018). Recursos Humanos en la Gestión Municipal Chilena: apuntes de su estado actual. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (14), 52-68. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6493361>
- Guadarrama, R., Hualde, A. y López, S. (2012). Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica / Job precariousness and occupational heterogeneity: a theoretical-methodological proposal. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(2), 213-243. <http://www.jstor.org/stable/43495610>
- Glucksmann, M. (1995). Why “Work”? Gender and the total Social Organization of Labour. *Gender, work & organization*, 2(2), 63-75. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.1995.tb00028.x>
- Glucksmann, M. (2012). Formaciones socioeconómicas de trabajo y el trabajo del consumo. *Sociología del Trabajo, Nueva época*, 75, 7-28. <https://revistas.ucm.es/index.php/STRA/article/view/60586/4564456547441>
- GUABUN Consultores. (2011). Estudio sectorial Municipal. “Caracterización del Sector Municipal desde el punto de vista del Capital Humano.” Santiago.
- Gutiérrez, R. E. (2014). The Precarity of Feminisation: On Domestic Work, Heteronormativity and Coloniality of Labour. *International Journal of Politics, Culture, and Society* 27, 191-202. <https://doi.org/10.1007/s10767-013-9154-7>
- Hakim, C. (1996). The Sexual Division of Labour and Women’s Heterogeneity. *The British Journal of Sociology*, 47(1), 178–188. <https://doi.org/10.2307/591124>
- Harlan, S.L. & White Berheide, C. (1994). Barriers to Workplace Advancement Experienced by Women in Low-Paying Occupations. *Federal Publications, Paper 122*. [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key\\_workplace/122](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/122)
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete Contradicciones y el fin del Capitalismo*. QualityEbook v0.72, ISBN 9789942950260.
- Hatton, E. (2011). *The Temp Economy: From Kelly Girls to Permatemps in Postwar America*. Temple University Press. ISBN: 9788578110796.
- Haws, U. (2013), presentación en el panel “Concepts and debates about precarization in a German/European perspective”, *Workshop “Precarity and Precarization – European and Latin American Perspectives in the Regulation of Labor and Labor Markets”*, desigualdades.net, Universidad Libre de Berlín, 25 de Octubre de 2013.
- Hill, S. (2017). Precarity in the Era of #BlackLivesMatter. *Women’s Studies Quarterly*, 45, n°3/4, 94-109. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26421123>
- Hirata, H., Prêteceille, E. (2002). Exclusion, Précarité, Insécurité Socio-Économique (Apports et débats des sciences sociales en France) La Prise en Compte de l’Insécurité Socio-Économique dans les Grandes Enquêtes Statistiques en France. Bureau International

Du Travail. Genève. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de <https://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/france.pdf>

- Hobson, B., & Bede, L. (2015). Precariousness and capabilities: Migrant care/domestic workers in two institutional contexts. *Teorija in Praksa*, 52(3), 327-349.
- Hualde, A., Guadarrama, R., & López, S. (2016). Precariedad laboral y trayectorias flexibles en México. Un estudio comparativo de tres ocupaciones. *Papers. Revista De Sociologia*, 101(2), 195-221. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2188>
- Humphries, J., & Rubery, J. (1984). The Reconstitution of the Supply Side of the Labour Market: The Relative Autonomy of Social Reproduction. *Cambridge Journal of Economics*, 8(4), 331-346. <https://www.jstor.org/stable/23596643>
- Julián, D. V. y Hernández, A. J. (2017). *Heterogeneidad estructural y precariedad laboral: Tomando en cuenta a los trabajadores pobres*. *Trabajo y Sociedad*, 29, 265-286. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712017000200014](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712017000200014)
- Jones, L.,R. y Thompson, F. (1997). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores públicos y privado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 15, 233-276.
- Kalleberg, A. L., & Hewison, K. (2013). Precarious Work and the Challenge for Asia. *American Behavioral Scientist*, 57(3), 271-288. <https://doi.org/10.1177/0002764212466238>
- Kalleberg, A. L. (2014). Measuring Precarious Work. *A Working Paper of the Einet Measurement Group*, University of North Carolina at Chapel Hill. [https://bpb-us-w2.wpmucdn.com/voices.uchicago.edu/dist/5/1068/files/2018/05/einet\\_papers\\_kalleberg-lowgfyz.pdf](https://bpb-us-w2.wpmucdn.com/voices.uchicago.edu/dist/5/1068/files/2018/05/einet_papers_kalleberg-lowgfyz.pdf)
- Kreshphaj, B., Orellana, C., Burström, B., Davis, L., Hemmingsson, T., Johansson, G., Kjellberg, K., Jonsson, J., Wegman, D. & Bodin, T. (2020). What is precarious employment? A systematic review of definitions and operationalizations from quantitative and qualitative studies. *Scan J Work Environ Health* 2020; 46 (3), 233-247. doi:10.5271/sjweh.3875
- Lambert, J., S. & Henly, R., J. (2014). *Measuring Precarious Work Schedules*. The Employment Instability, Family Well-Being, and Social Policy Network (EINet). The University of Chicago. [ssascholars.uchicago.edu/einet](https://ssascholars.uchicago.edu/einet).
- Lazar, S., Sánchez, A. (2019) Understanding labour politics in an age precarity. *Dialectical Anthropology*, 43, 3-14. <https://doi.org/10.1007/s10624-019-09544-7>
- Lerner, G. (1990). *La creación del Precariado*. Editorial Crítica.
- Letelier, L., & Ormeño, H. (2018). El mapa de la descentralización fiscal en Chile. *Economía Chilena*, 21(3), 004–040. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de <https://repositoriodigital.bcentral.cl/xmlui/handle/20.500.12580/3615>
- Lewchuk, W. (2017). Precarious jobs: Where are they, and how do they affect well-being? *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 402-419. <https://doi.org/10.1177/1035304617722943>

- Lyon, D., & Glucksmann, M. (2008). Comparative Configurations of Care Work across Europe. *Sociology*, 42 (1), 101-118. <https://doi.org/10.1177/0038038507084827>
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2016). *Análisis factorial*. En P. López-Roldán y S. Fachelli, Metodología de la Investigación Social Cuantitativa. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. Capítulo III.11. Versión 3 (octubre de 2016). Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142928>
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). *Clasificación de las técnicas de análisis de datos*. En P. López-Roldán y S. Fachelli, Metodología de la Investigación Social Cuantitativa. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. Capítulo III.5. Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/131468>
- Lozares, C., Miquel Verd, J., & Barranco, O. (2013). El potencial analítico de las Redes socio-métricas y ego-centradas: una aplicación al estudio de la Cohesión-Integración de colectivos sociales. *Empiria. Revista De metodología De Ciencias Sociales*, (26), 35-62. <https://doi.org/10.5944/empiria.26.2013.7152>
- Mahmud, T. (2015) Precarious Existence and Capitalism: A Permanent State of Exception, 44 *SW. L. REV.* 699 (2015).  
<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1731&context=faculty>
- Macdonald, M (2009). Spatial Dimensions of Gendered Precariousness: Challenges for comparative. En L. Vosko, M. MacDonald, & I. Campbell, (2009) (eds.) *Gender and the contours of precarious employment*, (pp. 211-225). London: Routledge. <https://www.routledge.com/Gender-and-the-Contours-of-Precarious-Employment/Vosko-MacDonald-Campbell/p/book/9780415494540#>
- Mai, Q. (2017), "Precarious Work in Europe: Assessing cross-national differences and institutional determinants of work precarity in 32 European countries", En Kalleberg, A.L. and Vallas, S.P. (Ed.) *Precarious Work (Research in the Sociology of Work, Vol. 31)*, Emerald Publishing Limited, Leeds, (pp. 273-306). <https://doi.org/10.1108/S0277-283320170000031009>
- Marchington, M., Grimshaw, D., Rubery, J. and Willmott, H. (eds) (2004) *Fragmenting Work: blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*, Oxford: Oxford University Press.
- Marçal, K. (2016). *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la economía*. Debate.
- Marín Nanco, Betzabeth (2018). Carrasquer, Pilar, supervisora académica. "Empleo municipal en Chile. Análisis en clave de género de las municipalidades de La Pintana y Las Condes". Trabajo Final de Máster. 2018. 51 p. <https://ddd.uab.cat/record/202654>
- Marín-Nanco, Betzabeth (2022). Contribuciones para analizar el trabajo y el mercado laboral en clave de género. En Á. Galliorio y D. Julián (Comps) *Estudios del trabajo desde el Sur. Vol. IV*. Ariadna Ediciones.

- Marín-Nanco, Betzabeth (2022). Empleo público municipal en tiempos de pandemia. ¿Un nuevo escenario para la misma precariedad laboral? En F. Favieri y S. Guimenez (coords.). *Precariedades del trabajo en América Latina. Continuidades estructurales, experiencias de coyuntura y desafíos ante la pandemia* (Volumen II). Editorial Universitaria EDUNPAZ.
- Marín-Nanco, Betzabeth, Álvarez-Torres, C. y Segura-Carrillo, C. (2022). Trabajo y Pandemia en América Latina: Revisión de Alcance Desde el Enfoque de los Nuevos Estudios Laborales. *Revista Izquierdas*, 51, 1-23.
- Maruani, Margaret. (2000). Introducción. En Margaret Maruani, C. Rogerat, & T. Torns (Eds.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad: hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Icaria.
- Mascott Sanchez, M. de los A. (2003). Sistemas de servicio civil: una comparación internacional. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Estados Unidos Mexicanos. México D.F.
- Mathieu, M. (2021). La esfera familiar y la participación económica de las mujeres: una reflexión en torno a la tesis de las preferencias de Catherine Hakim. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 36(3), 1001–1033. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i3.1856>
- Matta, P. (ed.) *Frutas y flores de exportación. Las condiciones laborales de las trabajadoras en Chile y Colombia*. OXFAM.
- Mayer-Ahuja, N. (2004). Three worlds of cleaning. Women's experiences of precarious Labor in the Public Sector, Cleaning companies and private households of west Germany, 1973-1998. *Journal of women's history*, 16 (2), 116-141. <https://doi.org/10.1353/jowh.2004.0039>
- Mezzadra, S. (2012). ¿Cuántas historias del trabajo? Hacia una teoría del capitalismo poscolonial. *Postcolonial Studies*, 14, 151-170.
- Miguélez, L. M. y Prieto, R., C. (1999) (coords.). *Las relaciones de Empleo en España*. S. XXI.
- Miguélez, F., & Prieto, C. (2008). L'autre côté de la croissance de l'emploi en Espagne: une précarité qui se perpétue. *Travail et Emploi*, (115), 45-57.
- Ministerio del Interior de Chile. Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, 19 (1986). Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de <https://bcn.cl/3gtx2>
- Ministerio del Interior de Chile. Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695, 98 (1988). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de <http://bcn.cl/1uuy1>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley 20.922 modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ley 20.922, 11 (2016). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://bcn.cl/1vuif>

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2019). Mesa Laboral Portuaria. Informe para consideraciones de las autoridades. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile. [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=52996&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=52996&prmTipo=INFORME_COMISION)
- Mitropoulos, A. (2005). Precari-Us? Transversal Texts. <https://transversal.at/transversal/0704/mitropoulos/en>
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y política pública*, 16(2), 319-351. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792007000200319&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000200319&lng=es&tlng=es).
- Montecinos, E., (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia*, 17(58), 345-364. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29023348009>
- Mora, C. (2008). Globalización, género y migraciones, *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, N° 20 (7), 285 - 297. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682008000100015>
- Moreno M., Almudena. (2015). La ambivalencia ante la corresponsabilidad parental en España: una cuestión de género. *La ventana. Revista de estudios de género*, 5(42), 46-98. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-94362015000200046&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362015000200046&lng=es&tlng=es).
- Morgan, G., Wood, J., & Nelligan, P. (2013, August 28). Beyond the vocational fragments: Creative work, precarious labour, and the idea of 'Flexploitation.' *The economic and Labour Relations Review*, 24(3), 397-415. <https://doi.org/10.1177/1035304613500601>
- Mosoetsa, S., Stillerman, J., & Tilly, C. (2016). Precarious labor, South and North: An introduction. *International labor and working-class history*, 89, 5-19. <https://doi.org/10.1017/s0147547916000028>
- Munck, R. (2017). El precariado. Una perspectiva desde el Sur. *Estudios Críticos Del Desarrollo*, 7(13), 15-47. <https://doi.org/10.35533/ecd.0713.rm>
- Murgia, A. (2014). Representations of precarity in Italy, *Journal of cultural Economy*, 7:1, 48-63. <https://doi.org/10.1080/17530350.2013.856336>
- Narbona, K. (2016). Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno. [https://www.fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/03/Modelo-Laboral-Chileno2.pdf](https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/03/Modelo-Laboral-Chileno2.pdf)
- Nash, M. (1991). Identidad cultural de género, discurso de la domesticidad y la definición del trabajo de las mujeres en la España del siglo XIX. En G. Duby, M. Perrot (Dirs.). *Historia de las mujeres en Occidente* (pp. 585-598). Editorial Taurus.

- Scott, J. (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En J. Amelang y M. Nash (Eds.) *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.
- Neilson, B., & Rossiter, N. (2008). Precarity as a political concept, or fordism as exception. *Theory, culture & society*, 25(7-8), 51-72. <https://doi.org/10.1177/0263276408097796>
- Neffa, J. C. (dir.), Oliveri, M.L., Persia, J, y Trucco, P. (2010). La crisis de la relación salarial: naturaleza y significado de la informalidad, los trabajos/empleos precarios y los no registrados. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET, 1, ISSN 1853-0257.
- Neilson, B., & Rossiter, N. (2008). Precarity as a political concept, or Fordism as exception. *Theory, Culture & Society*, 25(7-8), 51-72. <https://doi.org/10.1177/0263276408097796>
- Nelson, J. (1995). Feminism and Economics. *Journal of Economic Perspectives, American Economic Association*, 9 (2), 131-148. DOI: 10.1257/jep.9.2.131
- Nuño, L. (2010). *El mito de varón sustentador. Orígenes y consecuencias de la División Sexual del Trabajo*. Icaria.
- OCDE. (2006). *La modernización del Estado : el camino a seguir*. Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. Estudios y documentos INAP. <https://bci.inap.es/material-la-modernizaci%C3%B3n-del-estado-organizaci%C3%B3n-de-cooperaci%C3%B3n-y-desarrollo-econ%C3%B3mico-libro>
- OCDE. (2009). Estudios territoriales de la OCDE: Chile 2009, Ministry of the Interior, Chile, Santiago de Chile, <https://doi.org/10.1787/9789568468187-es>.
- OCDE. (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. Paris: Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>
- OCDE. (2017). Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>
- OCDE. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. OCDE Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno: La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público (Estado y Sociedad)*. Ediciones Paidós.
- O'Reilly, J. & Spee, C. (1998). The Future of Regulation of Work ans Welfare: Time for a Revised Social and Gender Contract? *European Journal of Industrial Relations* 4 (3), 259-281. 10.1177/095968019843001
- Ormeño Campos, H. (2011). Una aproximación empírica al capital humano municipal en Chile. *Revista Chilena de Administración Pública*, (17), 109-136. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2011.15600>

- Pacheco, E., De la Garza, E., Reygadas, L. (coords.) (2011). *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. Cedula.
- Pastor, G., I. (2001). Treball Públic amb Lògica Privada? *Revista Catalana De Sociologia*, 15, 155-171.
- Paugam, S., Zhou, Y. (2007). "Job Insecurity", in D. Gallie (ed.), *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199230105.003.0006>
- Pereira, Z. (2011). Los Diseños de Método Mixto en la Investigación en Educación: Una Experiencia Concreta. *Revista Electrónica Educare* 15(1), 15-29. DOI 10.1177/1558689807301101.
- PETQUINTA S.A. (2005). Investigación caracterización del funcionario municipal. SUBDERE. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66440\\_archivo\\_adjunto.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66440_archivo_adjunto.pdf)
- Pineda Talavera, M. E. (2019). Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (63), 101-123. <https://doi.org/10.17141/iconos.63.2019.3421>
- Piore, M. J. (1983). Labour Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong? *American Economic Review*, 73(2), 249-253.
- Precarias a la deriva. (2004). *A la Deriva por los Circuitos de la Precariedad Femenina*. Traficantes de Sueños, Queimada Gráficas.
- Preston Leite B., W., Guerra L. Rodrigo J., Da Silva J.D.& Félix, J., Precarização das Relações de Trabalho: Revisão Sistemática, Lacunas e Tendências. Conference: X Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD – ENEO, Universidade de Fortaleza.
- Prieto R., C. y Aler G. I. (coords.) (2015). *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española*, Editores: Cinca.
- Quijano A. & Wallerstein I. (1992). Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system, *International Social Science Journal*, n° 134, p. 549-557.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 15(2), 215-232. <https://doi.org/10.1177/0268580900015002005>
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del Poder y Clasificación Social. En Cuestiones y Horizontes: de la Dependencia Histórico-Estructural a la Colonialidad/Descolonialidad del Poder. Colección Antologías, CLACSO. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2001) (eds.) *Descentralización*. Nudos Críticos. CIEPLAN.
- Rajevic, E. (2014). *La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria*. En 5° Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas (pp. 1–15).



- Rajevic M., E. (2017). *Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile*. Servicio Civil, Ministerio de Hacienda. Recuperado el 6 de diciembre de 2023 de <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/771>
- Rajevic, E. (2018). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. En I. Aninat & S. Razmilic (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 403–432). Colección Centro de Estudios Públicos (CEP) [https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep\\_2018.pdf](https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf)
- Ramos, M. A. (2005). *Mujeres y liderazgo. Una nueva forma de dirigir*. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Publicacions Universitat de València.
- Razmilic, S. (2014). *Impuesto Territorial y Financiamiento Municipal*, Centro de Estudios Públicos, Propuesta de Política pública, Nº 4.
- Reskin, B. (1993). Sex Segregation in the Workplace. *Annu. Rev. Sociol.* 19, 241-70.
- Romero Bachiller C. (2003). De diferencias, jerarquizaciones excluyentes, y materialidades de lo cultural. Una aproximación a la precariedad desde el feminismo y la teoría queer. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 21(1), 33-60. <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0303120033A>
- Rosales, M. (2017). Situación y Perspectivas y Desafíos de la Descentralización en América Latina. En *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Confederação Nacional de Municípios. [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)
- Rodgers, Gerry., & Rodgers, J. (1989). *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. International Institute for Labour Studies; Université libre de Bruxelles; Seminar on precarious and vulnerable forms of work (1988: Brussels, Belgium), ILO.
- [https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO\\_INST/otile7/alma992703963402676](https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO_INST/otile7/alma992703963402676)
- Ryan-Flood, R. (2009). *Lesbian motherhood: gender, families, and sexual citizenship*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rubery, J. & Fagan, C. (1993). *Occupational segregation of Women and Men in the European Community*. Publication Office of the European Union.
- Rubery, J., & Grimshaw, D. (2014). The 40-year Pursuit of Equal pay: a case of Constantly Moving Goalposts. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2), 1–25, 319-343. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/cje/beu053>
- Rubery, J., Grimshaw, D., Keizer, A., & Johnson, M. (2018). Challenges and contradictions in the 'normalising' of precarious work. *Work, Employment and Society*, 32(3), 509-527. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0950017017751790>
- Sabillón Casco, J., Aragón Benavides, A. & López Bonilla, I. (2019). Medición Multidimensional de la Precariedad Laboral en Centroamérica. *Revista De Ciencias Sociales*, (162), 117–129.
- <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/36586>

- Salazar Vergara, G., & Pinto Vallejos, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile. Tomo I Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. (LOM Ediciones, Ed.) (Primera). Santiago: LOM Ediciones. SON DOS TEXTOS DIFERENTES
- SALAZAR, G. (2019). *Historia del Municipio: Y la soberanía comunal en Chile, 1820-2016*. Editorial Universitaria. ISBN 9561126281, 9789561126282
- Sánchez M., N. (2016). *La División social y sexual del trabajo en transformación: un análisis de clase en un contexto de crisis*. <https://www.tdx.cat/handle/10803/399581>
- Sánchez M., N. (2017). La brecha salarial y las desigualdades de género en el mercado de trabajo: una revisión de aproximaciones teóricas y aportaciones empíricas. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 4, 87-98. <https://doi.org/10.5565/rev/aiet.56>
- Sanhueza, M. C. (2008). La Primera División Político-Administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia. Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, II(41), 447-493. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/historia/v41n2/art05.pdf>
- Sarmiento, H., Tilly, C., de la Garza Toledo, E., & Gayosso Ramírez, J. L. (2016). The Unexpected Power of Informal Workers in the Public Square: A Comparison of Mexican and US Organizing Models. *International Labor and Working-Class History*, 89, 131–152. <https://doi.org/10.1017/s0147547915000368>
- Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Scott, J. (1996). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas. *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). PUEG.
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Anagrama.
- Sennet, R. (2006). *La Cultura del Nuevo Capitalismo*. Colección Argumentos, Anagrama.
- Servicio Civil. (2018). Modelo de Empleo Público en Chile: Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-Público-en-Chile-nudos-críticos-desafíos-y-líneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf>
- Shin, K., Kalleberg, A., & Hewison, K. (2023). Precarious work: A global perspective. *Sociology Compass*, 17(12). <https://doi.org/10.1111/soc4.13136>
- Stone, P. (2007). *Opting out? Why women really quit their careers and head home*. University of California Press.
- Standing, G. (1999). Global Feminization Through Flexible Labour: A Theme Revisited. *World Development* 27(3), 508-602. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90170-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(89)90170-8)
- Standing, G. (2013). *El precariado*. Pasado y Presente.
- Standing, G. (2014). Por qué el precariado es un “concepto espurio”. En *Sociología del Trabajo* 82, ¿Qué es el precariado?, 7-15. Siglo XXI.
- Sylos Labini, P. (1964). Precarious Employment in Sicily, *International Labour Review*, 89, pp. 268-285.

- SUBDERE; AChM; ASEMUCH. (2014). Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema Municipal. Santiago. <https://www.subdere.cl/sala-de-prensa/subdere-firma-hist%C3%B3rico-acuerdo-para-aumentar-plantas-y-mejorar-la-gesti%C3%B3n-de-los-fun>
- SUBDERE. (2019). Nosotros. Recuperado el 19 de julio de 2019 de <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>
- Mohanty, C. T. (1984). Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. *Boundary 2*, 12/13, 333-358. <https://doi.org/10.2307/302821>
- Tejerina, B., Cavia, B., Fortino, S. & Calderón, J.A. (eds.) (2013) *Crisis y Precariedad Vital: Trabajo, Prácticas Sociales y Modos de Vida de Francia y España*. Tirant Lo Blanch, 2013.
- Tilly, C. (1996). Faded Dreams: The Politics and Economics of Race in America. *American Journal of Sociology* 101(5), 1482-1484. <http://www.jstor.org/stable/2782393>
- Torres, L. (2018). Informalidad y precariedad laboral entre las empleadas del servicio doméstico en Santiago del Estero. *Journal de Ciencias Sociales* 10 (6). CONICET-INDES, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Tristán, F. (2019). *La emancipación de la mujer o el testamento de una paria*. Menades editorial.
- Uribe-Echevarría, V. (2008, 4 diciembre). Inequidades de género en el mercado laboral: el rol de la división sexual del trabajo. [https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-96174\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-96174_recurso_1.pdf)
- Valenzuela, B. , J. P. (2007). *Análisis Prospectivo de las Capacidades Institucionales y de la Gestión de los Gobiernos Subnacionales*. Serie de Estudios Económicos y Sociales CSC-07-006, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valdebenito, S. (2017). ¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematización y orden de magnitud de la contratación a honorarios. En S. Yañez & I. Rojas (Eds.), *Empleo Público en Chile: ¿Trabajo decente en el estado? Apuntes para el debate* (pp. 35-54). Serie Libros FLACSO CHILE [https://estudiosnuevaeconomia.cl/wp-content/uploads/delightful-downloads/2018/06/DT005\\_042017\\_Valdebenito\\_-Cuantos-trabajadores-emplea-el-Estado-de-Chile.pdf](https://estudiosnuevaeconomia.cl/wp-content/uploads/delightful-downloads/2018/06/DT005_042017_Valdebenito_-Cuantos-trabajadores-emplea-el-Estado-de-Chile.pdf)
- Valdivia, V. O., Álvarez, V., R. y Donoso, F., K. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. LOM ediciones.
- Van der Linden, M. (2016). Robert Castel's Les métamorphoses de la question sociale (1995). *International Institute of Social History*, 89, 153-161. doi:10.1017/S014754791500037X
- Varas, K. (2015). Los falsos honorarios del Estado. *Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social*, (3), 1-19. [http://drevistas.ucv.cl/detalles\\_autor.php?autorID=7477](http://drevistas.ucv.cl/detalles_autor.php?autorID=7477)
- Varas, K. (2016). Radiografía del Empleo Público en Chile: Derechos Laborales de los Funcionarios Públicos. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016*. Ediciones Universidad Diego Portales.

- Vargas-Hernández, J. G. (2006). Un Estado mutante: del Estado liberal al Estado Postneoliberal. *Fermentum*, 16(47), 723-759. <https://www.redalyc.org/pdf/705/70504709.pdf>
- Verd, J. M. y López, P. (2008). La eficiencia teórica y metodológica de los diseños multimétodo. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N° 16, 13-42.
- Verd, J. M. y Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas*. Madrid, España, Editorial Síntesis.
- Vial C., C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. In XI Congreso Chileno de Ciencia Política (p. 21), organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). [https://www.academia.edu/40921073/Las\\_municipalidades\\_y\\_su\\_papel\\_en\\_el\\_conte\\_xto\\_institucional\\_en\\_Chile](https://www.academia.edu/40921073/Las_municipalidades_y_su_papel_en_el_conte_xto_institucional_en_Chile)
- Vial, T. (Ed.) (2016). *Informe Anual sobre Derechos humanos en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformeAnual2016completo.pdf>
- Vives-Vergara, A., González-López, F., Solar, O., Bernales-Baksai, P., González, y M.J., Benach, J. (2017). Precarious employment in Chile: psychometric properties of the Chilean version of Employment Precariousness Scale in private sector workers. *Cad. Saúde Pública* 33 (3) <https://doi.org/10.1590/0102-311X00156215>
- Vives A, Benmarhnia T, González F, Benach J (2020) *The importance of using a multi-dimensional scale to capture the various impacts of precarious employment on health: Results from a national survey of Chilean workers*. PLoS ONE 15(9): e0238401. pmid:32970671. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247613>
- Vosko, F., L. (2000). *Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship*. University Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442680432>
- Vosko, F., L., MacDonald, M., & Campbell, I. (Eds.). (2009). *Gender and the Contours of Precarious Employment*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203874424>
- Vosko, F., L. (2010). *Managing the Margins: Gender, Citizenship, and the International Regulation of Precarious Employment*. Oxford University Press.
- Vosko, F., L. (2011). Precarious Employment and the Problem of SER-Centrism in Regulating for Decent Work. En S. Lee y D. McCann (eds) *Regulating for Decent Work. Advances in Labour Studies*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230307834\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230307834_3)
- Waad, K., A. & Newbold, B. (2021). Gender, Space, and Precarious Employment in Canada. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie, Journal of Economy and Human Geography*, 112(5), 566-588. <https://doi.org/10.1111/tesg.12488>
- Watson, I., Buchanan, J., Campbell, I. and Briggs, C. (2003) *Fragmented Futures: new challenges in working life*, Sydney: Federation Press.
- Watson, I. (2005). Contented Workers in Inferior Jobs? Re-Assessing Casual Employment in Australia. *Journal of Industrial Relations*, 47(4), 371-392. <https://doi.org/10.1111/j.1472-9296.2005.00181.x>

Webber, G., & Williams, C. (2008). MOTHERS IN “GOOD” AND “BAD” PART-TIME JOBS: Different Problems, Same Results. *Gender and Society*, 22(6), 752-777. <http://www.jstor.org/stable/27821693>

Webster, E. (2005). Making a Living, Earning a Living: Work and Employment in Southern Africa. *International Political Science Review*, 26(1), 55-71. <https://doi.org/10.1177/0192512105047896>

Yáñez, S. y Rojas, I. (Eds.) (2017). *Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate.* Serie libros FLACSO - Chile. [https://fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2017/11/Empleo-P%C3%BAblico-en-Chile-VDigitalVF\\_web.pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2017/11/Empleo-P%C3%BAblico-en-Chile-VDigitalVF_web.pdf)

Zúñiga Bustos, V. E. (2018). Profesionalización y Calidad en la Gestión municipal. Oportunidades Ley 20.922. Profesor guía: J. Contreras A. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción de Chile.

## ANEXOS

Tabla A. 1. Guion de entrevista actores municipales .....	318
Tabla A. 2. Población laboral municipal por sexo, sector y tipo de empleador. 2019-2020. (N° y %).....	323
Tabla A. 3. Población laboral municipal por sexo, sector y nivel educativo. 2019-2020. (N° y %) .....	324
Tabla A. 4. Población laboral municipal por sexo, sector y edad. 2019-2020. (N° y %)....	324
Tabla A. 5. Evolución de la Población laboral municipal por sexo, sector y nivel educativo. 2019-2020. (N° y %).....	326
Tabla A. 6. Población laboral municipal por sexo, tipo de contrato y años de servicio. 2019-2020. (N° y %).....	327
Tabla A. 7. Población laboral municipal por sexo, sector y ocupación. 2019-2020. (N° y %) .....	328
Tabla A. 8. Medidas discriminantes del análisis factorial.....	329
Tabla A. 9. Grupos de precariedad según variables de inestabilidad, inseguridad, condiciones de trabajo y cronopiedad (%) .....	330

## Anexos Parte II. Modelo de Análisis y Aproximación Metodológica

Tabla A. 1. Guion de entrevista actores municipales

### BLOQUE 1: CONTEXTUALIZACIÓN PERSONA ENTREVISTADA

Buen día, mi nombre es Betzabeth Marín Nanco, y estoy desarrollando mi tesis doctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona. Mi investigación se centra en las desigualdades de género en el sector público, específicamente en las municipalidades chilenas. El objetivo de esta entrevista es identificar elementos que contribuyan a un análisis profundo sobre las condiciones y dinámicas laborales de las trabajadoras y trabajadores en los municipios chilenos, desde su perspectiva como informante clave.

Dada su experiencia en el rubro, quisiéramos pedirle especialmente información sobre estudios, políticas públicas y/o normativas fundamentales para profundizar en el tema; así como sugerencias de vínculo con organizaciones o instituciones que considere primordiales en torno al tema.

Le haré una serie de preguntas que se encuentran divididas en tres bloques: EL SISTEMA MUNICIPAL, EL ESTADO COMO EMPLEADOR y PARTICULARIDADES DEL EMPLEO MUNICIPAL. Es importante señalar que todo lo que diga durante la entrevista será anónimo y confidencial. La duración de la entrevista será de aproximadamente una hora, y quisiera saber si me autoriza a grabarla. Esto facilitará luego mi trabajo de análisis para el estudio que estoy desarrollando.

Partiremos con un par de preguntas contextualizando quien es usted y luego, continuaremos con las referidas al objetivo de la investigación. Desde ya, agradezco su tiempo y disposición. ¿Comenzamos?

- 1.1. ¿Cuál es su nombre?
- 1.2. ¿A qué se dedica?
- 1.3. ¿Cómo llegó al cargo que tiene?
- 1.4. ¿De qué forma se encuentra vinculado al mundo municipal?

### BLOQUE II: EL SISTEMA MUNICIPAL

- Condicionante histórica: Exceso de centralismo de la administración del Estado, y su incidencia en las atribuciones de los municipios.
- Incidencia de las Reformas del Estado en América Latina sobre el empleo público.

**2.1.** El Estado chileno **se caracteriza por su alto nivel de centralización de la gestión pública. Esto lo encarna** la figura **en** la presidencia de la República **y el gran** poder que tiene la Administración Central del Estado (ACE) sobre otros niveles **de gobierno**. En ese sentido, ¿cuál es su opinión sobre la relación entre el nivel central con los gobiernos regionales, provinciales y, especialmente, las administraciones municipales?

**2.2.** Para algunas personas, la relación entre los municipios y los niveles superiores de gobiernos es desfavorable para la **autonomía** de los primeros debido a que son considerados administraciones y no gobiernos locales, es decir, administradores de recursos y ejecutores de políticas, pero con reducido **poder político y económico**. ¿Cuál es su opinión respecto a esta afirmación? ¿La comparte o difiere? ¿Por qué?

- 2.3. Dada su experiencia, ¿cuál es el **rol** que deberían tener los municipios en la sociedad? ¿En su opinión, considera que esto se cumple en Chile? ¿Qué ayuda o dificulta que esto se logre?
- 2.4. ¿De acuerdo con su experiencia, cuáles son los **principales desafíos** que tiene el mundo municipal chileno en la actualidad?
- 2.5. ¿Estos desafíos que menciona presentan **diferencias entre tipos municipios**, por ejemplo, ricos y pobres, rurales y urbanos, o de la misma línea política que el gobierno de turno y de oposición? ¿Por qué?
- 2.6. En su opinión ¿quiénes deberían hacerse **responsables** de estos desafíos? *Pensando en responsables más específicos que “los municipios” como alcaldes/alcaldesas u otros actores públicos como SUBDERE.*

**BLOQUE 3: EL ESTADO COMO EMPLEADOR**

- Debates sobre la precariedad en Europa, América Latina y Chile. Diferencias y convergencias.
- Aportes al estudio de la precariedad en el empleo público

- 3.1. Hace un par de años se está hablando de que el mundo del trabajo se está precarizando, es decir, está aumentando **la inestabilidad laboral, la desprotección sanitaria e la inseguridad social**. ¿Usted cree que esto también está ocurriendo en el sector público?
- 3.2. *(Si la respuesta es Sí)*
- A. ¿Cómo se expresa esta **precariedad laboral** en el Estado?
- B. ¿A su juicio, esto ha sido para todo el sector público o hay **diferencias internas**? *(Dar ejemplos: por sector de servicios, nivel de gobierno o variables estructurales como la edad, el sexo o tipo de territorio (rural/urbano).*
- (Si la respuesta es NO, pasar a siguiente pregunta.*
- 3.3. ¿Considera que en las últimas décadas ha habido **cambios** en lo que significa trabajar para el Estado, en sus distintos niveles: nivel central, regional, provincial y municipal? Si es así, ¿en qué ha cambiado? ¿En qué no? *(Pueden darse como ejemplo los cambios en la estructura de contratos del sector público, el alto nivel de personal a contrata y el crecimiento exponencial de honorarios, así como las consecuencias que ello tiene en las condiciones laborales; el bono de incentivo al retiro para renovar la planta; protocolos de modernización del Estado).*
- 3.4. ¿Tiene información acerca de **medidas** que el Estado está tomando para mejorar las condiciones laborales de sus trabajadoras y trabajadores? Si es así, ¿cuáles?
- 3.5. ¿Cuál es su opinión sobre el Estado como empleador en **comparación con el sector privado**? ¿Y sobre ser trabajador/a en cada sector? *(Ventajas y/o desventajas)*

**BLOQUE 4: Particularidades del Empleo Municipal**

- Actual proceso de modernización del sistema municipal, y su eje sobre Fortalecimiento de los Recursos Humanos Municipales



- Demandas de los actores claves de mundo municipal chileno.
- Debates planteados por nuevos estudios sobre Recursos Humanos Municipales.

1.1. Desde los años 90' en Chile venimos hablando de la Modernización del Estado. De hecho, en 2014 se firma un acuerdo entre los tres actores relevantes del sector municipal (SUBDERE, ASEMUCH y AChM), que denominaron *Protocolo de Acuerdo para la Modernización Municipal*. Uno de los ejes planteados fue el *Fortalecimiento de los Recursos Humanos Municipales*. ¿Cuáles diría usted que es la razón o las razones que explican el que se haya instalado este eje de acción?

1.2. Existen **tres líneas de acción sobre Recursos Humanos** planteadas en este Protocolo:

- Mejorar la dotación actual y su profesionalización;
- Legislar sobre el ingreso, permanencia y retiro de empleados municipales; y
- Mejorar la gestión basada en un sistema de incentivos.

¿A su juicio, existen avances desde el 2014 en alguno o en varios de ellos? *Preguntar uno a uno de ser necesario.*

A. *Si es SÍ, ¿En cuál? ¿De qué manera?*

B. *Si es NO, ¿Por qué?*

1.3. ¿Conoce los **tipos de contratos** que utilizan los municipios para contratar personas? ¿Cuál es su opinión sobre cada una de ellas? (*Mencionar si es necesario: Planta, contrata, honorarios y código del trabajo*) ¿Identifica algún problema? *Si es así, ¿Cuáles?*

1.4. ¿Cómo valora la **asociatividad y los derechos colectivos** de las personas que se emplean en los municipios, considerando que el sector público chileno, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no tiene derecho a la huelga ni a negociación colectiva?

1.5. De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles de los siguientes **actores** que le voy a mencionar considera que son más relevantes al momento de hablar de las condiciones y dinámicas laborales que se dan en los municipios de Chile? ¿Por qué?

- Alcaldesas y alcaldes
- Concejo Municipal
- Gobernaciones provinciales
- Gobernaciones regionales
- Presidencia de la República
- SUBDERE
- Parlamento
- Contraloría General de la República
- Asociaciones de Municipalidades
- Asociaciones de funcionarios y funcionarias y Sindicatos
- Ciudadanía

1.6. De acuerdo con la investigación desarrollada, los **estudios** sobre el empleo municipal son recientes y escasos en Chile, y desde la perspectiva de género son inexistentes. En el nivel central existen algunos de estos, pero no se observa una **sistematicidad** en su producción en el tiempo: ¿Cuál considera usted que podría ser la razón o las razones de esto?

**1.7.** Entre los **estudios sobre el empleo municipal en Chile** existentes, podemos destacar el esfuerzo que ha realizado la AMUCH, con diferentes coautorías, para redactar los tres números del Informe de Capital Humano Municipal desde el 2015. Uno de sus objetivos ha sido instalar el ranking sobre la **profesionalización** del personal que tiene cada municipio en el país y el nivel de gasto en **capacitación**.

- A. A su juicio, ¿por qué cree usted que AMUCH se ha centrado en este tema?
- B. ¿Sabe usted si esta información está siendo utilizada para elaborar alguna política o plan de trabajo nacional?

**1.8.** Otro de los estudios relevantes en este tema, es el Barómetro de **Calidad de Vida Laboral Municipal** elaborado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) en 2018, tras aplicar una encuesta a 211 municipios. Se identificaron 7 dimensiones para comparar a las municipalidades de Chile. Ahora le voy a nombrar esas dimensiones, y le pido que, de acuerdo con su experiencia, pueda señalar cuáles y por qué son las más relevantes para medir la calidad de vida laboral en los municipios:

- Política de Recursos Humanos
- Selección de Recursos Humanos
- Eficiencia del gasto en Recursos Humanos
- Condiciones laborales
- Canales de Información y Participación
- Formación continua
- Liderazgo Directivo

**1.9.** El Barómetro sobre calidad de vida municipal, junto con usar esta encuesta, también utilizó el **Diagnóstico Municipal**, elaborado por la SUBDERE en 2017; y las **estadísticas municipales** publicadas por el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) 2018. ¿Ha utilizado alguna vez estos instrumentos?

- A. *Si la respuesta es SÍ*, ¿Para qué? ¿Cuál es su opinión sobre ellos como fuente de información sobre el mundo municipal? ¿Considera que hay mejoras que hacerles?
- B. *Si es NO*, ¿Conocía su existencia? *Si la respuesta es SÍ* ¿Y por qué no las ha utilizado antes? ¿Utiliza otros instrumentos o datos?

**1.10.** Estos estudios se caracterizan por tener un origen y/o financiamiento gubernamental, se centran en la perspectiva del Capital Humano y usan una metodología cuantitativa. Sin embargo, ninguno de ellos ha incluido toda su **complejidad sectorial** (Salud, educación y administración municipal) **y contractual** (planta, contrata, código del trabajo y honorarios).

- A. En su opinión, ¿qué podría explicar esta situación?
- B. *(Si no lo menciona antes)* ¿Usted cree que una de las razones a esta situación podría ser la **disponibilidad de datos** que no son comparables?

**1.11.** Los estudios señalados y otros similares no desagregan los datos según **sexo**, es decir, no podemos si la información que nos entregan varía entre hombres y mujeres. Solo pudimos observar un esfuerzo inicial, aunque superficial en su análisis, en el Informe de Capital Humano 2018, excluyendo a quienes están bajo Código del Trabajo.

- A. En su opinión ¿qué podría explicar esta situación?
- B. *(Si no lo menciona antes)* ¿Usted cree que una de las razones a esta situación podría ser la disponibilidad de datos que no son comparables?

**1.12.** Considerando lo dicho, ¿cuáles diría usted que es o son las fuentes más relevantes para obtener **datos secundarios confiables** sobre los distintos sectores y tipos de contrato del mundo municipal desagregados por sexo? (*Sugerir SINIM en caso de que no diga nada*)

**1.13.** Por último, el Informe del 2018 elaborado por la AMUCH es el único documento que menciona brevemente la importancia de considerar la conciliación vida personal, familia y trabajo. A su juicio, ¿es importante este tema para la administración municipal en la actualidad? ¿Por qué? ¿Podría indicarme dónde o en qué elementos se ve reflejada su opinión?

(DEPENDIENDO DE TIEMPO QUE QUEDE)

Para finalizar con la entrevista, quisiera retomar una pregunta que le hice al inicio: *¿De qué forma se encuentra vinculado al mundo municipal?* ¿En ese sentido, podría comentarme cuáles considera que son o podrían ser los **principales desafíos para una persona en su cargo** en relación con la calidad del empleo municipal?

Con esta última pregunta, hemos concluido el listado que había preparado. Sin embargo, puede que usted considere que hay cosas relevantes que he pasado por alto. ¿Hay algo que quiera comentar antes de terminar la entrevista?

---

[Volver](#)

## Anexos Parte III. Resultados y Conclusiones

Tabla A. 2. Población laboral municipal por sexo, sector y tipo de empleador. 2019-2020. (Nº y %)

		Sector															
		Administración Municipal				Salud Municipal				Educación Municipal				Total			
		Municipalidad		Corporación Municipal		Municipalidad		Corporación Municipal		Municipalidad		Corporación Municipal		Municipalidad		Corporación Municipal	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sexo	Hombres	72135	53,9	0	0,0	15036	32,3	5785	28,7	38150	28,5	13775	25,9	125321	39,9	19560	26,7
	Mujeres	61663	46,1	0	0,0	31555	67,7	14396	71,3	95913	71,5	39322	74,1	189131	60,1	53718	73,3
	Total	133798	100,0	0	0,0	46591	100,0	20181	100,0	134063	100,0	53097	100,0	314452	100,0	73278	100,0

## Los actores del sistema municipal

Tabla A. 3. Población laboral municipal por sexo, sector y nivel educativo. 2019-2020. (Nº y %)

		Sector																							
		Administración Municipal						Salud Municipal						Educación Municipal						Total					
		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Nivel educativo	Ninguno	2758	4,0	1944	3,2	4702	3,6	4	0,0	4	0,0	8	0,0	295	0,6	249	0,2	544	0,3	3057	2,2	2197	0,9	5254	1,4
	Ed. Básica	7518	10,9	3012	5,0	10530	8,2	2137	10,6	1260	2,8	3397	5,2	2368	4,6	2610	1,9	4978	2,7	12023	8,5	6882	2,9	18905	5,0
	Ed. Media	30215	43,9	23830	39,6	54045	41,9	4117	20,3	6059	13,5	10176	15,6	10970	21,1	30984	22,9	41954	22,4	45302	32,1	60873	25,3	106175	27,9
	Ed. Técnica	9497	13,8	12893	21,4	22390	17,4	4533	22,4	17642	39,2	22175	34,0	2115	4,1	12764	9,4	14879	8,0	16145	11,5	43299	18,0	59444	15,6
	Ed. Universitaria	18794	27,3	18505	30,7	37299	28,9	9453	46,7	20006	44,5	29459	45,2	36141	69,7	88516	65,5	124657	66,7	64388	45,7	127027	52,9	191415	50,2
	Total	68782	100,0	60184	100,0	128966	100,0	20244	100,0	44971	100,0	65215	100,0	51889	100,0	135123	100,0	187012	100,0	140915	100,0	240278	100,0	381193	100,0

Tabla A. 4. Población laboral municipal por sexo, sector y edad. 2019-2020. (Nº y %)

		Sector															
		Administración Municipal				Salud Municipal				Educación Municipal				Total			
		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tramo de Edad	24 o menos	5070	7,1	4307	7,0	453	2,8	1214	3,4	932	1,8	4461	3,3	6455	4,6	9982	4,3
	25 a 34 años	15852	22,1	15700	25,6	5867	36,8	13708	38,9	14820	28,5	45195	33,4	36539	26,2	74603	32,2
	35 a 44 años	15166	21,1	15028	24,5	3930	24,7	9711	27,5	10760	20,7	33906	25,1	29856	21,4	58645	25,3
	45 a 54 años	14000	19,5	13030	21,2	2679	16,8	6310	17,9	8669	16,7	26625	19,7	25348	18,2	45965	19,8
	55 a 64 años	13473	18,8	10218	16,6	2450	15,4	3948	11,2	11871	22,9	23155	17,1	27794	19,9	37321	16,1
	65 o más	8187	11,4	3156	5,1	549	3,4	363	1,0	4871	9,4	1892	1,4	13607	9,7	5411	2,3
Total	71748	100	61439	100	15928	100	35254	100	51923	100	135234	100	139599	100	231927	100	



## Los actores del sistema municipal

Tabla A. 5. Evolución de la Población laboral municipal por sexo, sector y nivel educativo. 2019-2020. (Nº y %)

SECTOR	AÑO	PLANTA	CONTRATA	HONORARIOS 21.03	HONORARIOS 21.04.004	CODIGO DEL TRABAJO	TOTAL
ADMINISTRACIÓN	2008	26031	9214	6399	16272	S/I*	57916
	2009	25837	8792	4397	18519	S/I	57545
	2010	25051	9728	5001	25572	S/I	65352
	2011	24167	9638	5294	26560	S/I	65659
	2012	26049	10511	5633	32409	S/I	74602
	2013	26094	10700	6585	34279	S/I	77658
	2014	26315	11021	10516	37154	S/I	85006
	2015	26742	12186	13064	39389	S/I	91381
	2016	26903	14221	11406	42685	S/I	95215
	2017	27505	16291	15362	47440	S/I	106598
	2018	27826	17324	8176	49404	S/I	102730
	2019	29767	16878	9128	45755	S/I	101528
2020	32022	16473	9947	55187	S/I	113629	
2021	34404	18383	11302	57288	S/I	121377	
SALUD	2008	10605	6674	3861	0	0	21140
	2009	23500	16398	7962	0	0	47860
	2010	23794	18861	9597	0	0	52252
	2011	24073	21622	10582	0	0	56277
	2012	26111	22253	7750	7304	846	64264
	2013	25888	24551	7497	11643	907	70486
	2014	26990	28279	6933	11192	1016	74410
	2015	36576	23258	9180	9825	768	79607
	2016	38611	22453	9952	11803	866	83685
	2017	37890	26660	11838	14243	954	91585
	2018	37715	30618	13700	12507	859	95399
	2019	35705	32479	12998	12478	794	94454
2020	35962	36226	22868	45676	1312	142044	
2021	41251	38778	25271	47299	1124	153723	
EDUCACIÓN	2008	66072	27217	1521	0	0	94810
	2009	74512	34507	4875	12375	0	126269
	2010	72528	35387	9273	14091	3273	134552
	2011	68730	37635	17891	11816	15919	151991
	2012	57678	42510	9247	5128	58350	172913
	2013	50509	48916	6343	4446	65010	175224
	2014	49609	50758	5363	4665	68915	179310
	2015	64183	46203	4246	3428	80263	198323
	2016	58289	51013	4803	3639	86319	204063
	2017	55639	56488	4615	3586	94861	215189
	2018	59911	62020	4259	980	92720	219890
	2019	67227	51018	4537	1307	88181	212270
2020	80092	42562	4028	324	84607	211613	
2021	76824	43969	31519	1128	84107	237547	

S/I = sin información o el organismo no informa

Elaboración propia en base a SINIM

Tabla A. 6. Población laboral municipal por sexo, tipo de contrato y años de servicio. 2019-2020. (Nº y %)

		TRAMO DE EDAD																		
		31 años o más		21 a 30 años		11 a 20 años		6 a 10 años		3 a 5 años		1 a 2 años		Menos de 1 año		Indeterminada		Total		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Sexo y Tipo de contrato	Hombres	Indefinido	5059	98,2	7373	93,4	8821	86,2	7142	65,8	4672	39,8	3101	19,3	16113	35,4	7	0,0	52288	36,6
		Plazo fijo	56	1,1	375	4,7	1157	11,3	3283	30,2	6308	53,8	9512	59,2	22631	49,7	0	0,0	43322	30,3
		Reemplazo	3	0,1	1	0,0	10	0,1	21	0,2	60	0,5	416	2,6	1984	4,4	4	0,0	2499	1,7
		Honorarios	0	0,0	2	0,0	10	0,1	61	0,6	269	2,3	492	3,1	3113	6,8	35320	100,0	39267	27,5
		Código del Trabajo	34	0,7	146	1,8	231	2,3	350	3,2	424	3,6	2545	15,8	1738	3,8	0	0,0	5468	3,8
		Total	5152	100,0	7897	100,0	10229	100,0	10857	100,0	11733	100,0	16066	100,0	45579	100,0	35331	100,0	142844	100,0
	Mujeres	Indefinido	4882	98,8	10610	95,1	16027	90,8	15549	68,1	10272	40,6	5418	20,8	37161	37,8	3	0,0	99922	41,5
		Plazo fijo	48	1,0	526	4,7	1551	8,8	6866	30,1	13969	55,2	17208	66,0	49510	50,4	0	0,0	89678	37,2
		Reemplazo	4	0,1	5	0,0	12	0,1	41	0,2	217	0,9	1050	4,0	4684	4,8	6	0,0	6019	2,5
		Honorarios	2	0,0	3	0,0	15	0,1	109	0,5	532	2,1	954	3,7	5954	6,1	34695	100,0	42264	17,5
		Código del Trabajo	6	0,1	11	0,1	49	0,3	256	1,1	302	1,2	1452	5,6	902	0,9	0	0,0	2978	1,2
		Total	4942	100,0	11155	100,0	17654	100,0	22821	100,0	25292	100,0	26082	100,0	98211	100,0	34704	100,0	240861	100,0
	Total	Indefinido	9941	98,5	17983	94,4	24848	89,1	22691	67,4	14944	40,4	8519	20,2	53274	37,0	10	0,0	152210	39,7
		Plazo fijo	104	1,0	901	4,7	2708	9,7	10149	30,1	20277	54,8	26720	63,4	72141	50,2	0	0,0	133000	34,7
		Reemplazo	7	0,1	6	0,0	22	0,1	62	0,2	277	0,7	1466	3,5	6668	4,6	10	0,0	8518	2,2
		Honorarios	2	0,0	5	0,0	25	0,1	170	0,5	801	2,2	1446	3,4	9067	6,3	70015	100,0	81531	21,2
		Código del Trabajo	40	0,4	157	0,8	280	1,0	606	1,8	726	2,0	3997	9,5	2640	1,8	0	0,0	8446	2,2
		Total	10094	100,0	19052	100,0	27883	100,0	33678	100,0	37025	100,0	42148	100,0	143790	100,0	70035	100,0	383705	100,0

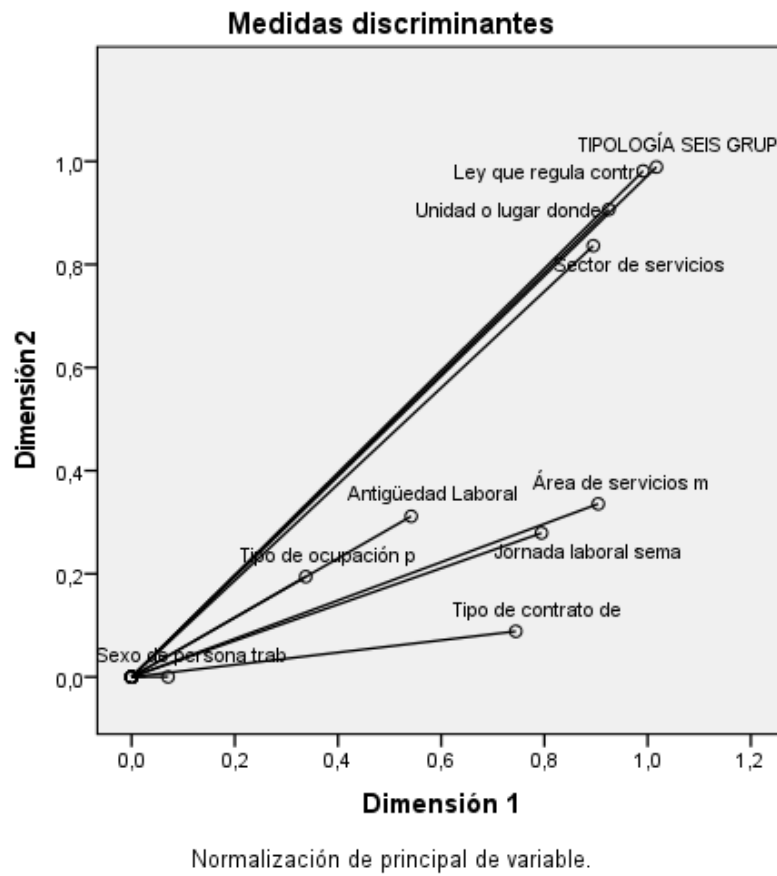


## Los actores del sistema municipal

Tabla A. 7. Población laboral municipal por sexo, sector y ocupación. 2019-2020. (Nº y %)

		Sector																							
		Administración Municipal						Salud Municipal						Educación Municipal						Total					
		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tipo de ocupación principal	Políticas	298	0,4	42	0,1	340	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	298	0,2	42	0,0	340	0,1
	Directivas	2640	3,8	1692	2,8	4332	3,3	224	1,1	357	0,8	581	0,9	2389	4,6	2520	1,9	4909	2,6	5253	3,7	4569	1,9	9822	2,6
	Profesionales	13866	19,7	14439	23,8	28305	21,6	8710	43,8	18612	42,4	27322	42,9	33249	64,1	85318	63,2	118567	63,4	55825	39,3	118369	49,4	174194	45,6
	Técnicas	12788	18,2	11724	19,3	24512	18,7	3979	20,0	16099	36,7	20078	31,5	838	1,6	15511	11,5	16349	8,7	17605	12,4	43334	18,1	60939	16,0
	Administrativas	23686	33,7	27322	45,1	51008	39,0	1462	7,3	4585	10,5	6047	9,5	5225	10,1	10086	7,5	15311	8,2	30373	21,4	41993	17,5	72366	19,0
	Auxiliares	17064	24,3	5393	8,9	22457	17,1	5525	27,8	4193	9,6	9718	15,2	3107	6,0	2064	1,5	5171	2,8	25696	18,1	11650	4,9	37346	9,8
	No tiene función	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3639	7,0	10722	7,9	14361	7,7	3639	2,6	10722	4,5	14361	3,8
	Otra función no definida	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3429	6,6	8796	6,5	12225	6,5	3429	2,4	8796	3,7	12225	3,2
	Total	70342	100,0	60612	100,0	130954	100,0	19900	100,0	43846	100,0	63746	100,0	51876	100,0	135017	100,0	186893	100,0	142118	100,0	239475	100,0	381593	100,0

Tabla A. 8. Medidas discriminantes del análisis factorial



## Los actores del sistema municipal

Tabla A. 9. Grupos de precariedad según variables de inestabilidad, inseguridad, condiciones de trabajo y cronopiedad (%)

Variable	Categoría	Sigla Clúster					
		FUMI_fra g	TAI_DUA L	TAI_PRECARI A	FUMI_DU AL	FUMI	FUTI M
<b>Sexo</b>	Hombre	28,9	53,1	51,3	27,3	32,8	54,1
	Mujer	71,1	46,9	48,7	72,7	67,2	45,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Ocupación principal</b>	Ocupaciones políticas y directivas	0,5	0,5	0,4	2,6	1,8	7,4
	Ocupaciones profesionales	73,8	14,9	27,8	63,8	1,6	21,6
	Ocupaciones técnicas profesionales y técnicas de nivel medio	6,2	28,1	14,1	8,8	62,6	23,5
	Ocupaciones administrativas	16,5	18,6	43,5	8,2	1,2	32,3
	Ocupaciones auxiliares	2,9	37,9	14,2	2,2	32,7	15,3
	No tiene función	0,0	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0
	Otra función no definida	0,0	0,0	0,0	6,6	0,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sector</b>	Administración Municipal	0,7	54,6	99,9	0,0	0,0	89,5
	Salud Municipal	99,3	45,4	0,1	0,0	100,0	8,6
	Educación Municipal	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	1,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Empleador</b>	Municipalidad	67,7	89,4	100,0	71,5	69,1	98,4
	Corporación Municipal	32,3	10,6	0,0	28,5	30,9	1,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Tipo de contrato</b>	Indefinido	45,3	1,0	0,0	49,6	57,9	54,4
	Plazo fijo	51,0	0,8	0,0	47,8	37,3	33,3
	Reemplazo	3,7	0,1	0,0	2,4	4,8	3,1
	Honorarios	0,0	45,5	100,0	0,3	0,0	8,9
	Código del Trabajo	0,0	52,7	0,0	0,0	0,0	0,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Ley que regula</b>	Estatuto Administrativo	0,6	1,8	0,0	0,0	0,0	89,1
	Estatuto de APSM	97,2	0,0	0,0	0,0	93,7	0,0
	Estatuto Docente	0,0	0,0	0,0	57,1	0,0	0,0
	Estatuto de Asistentes de Educación	0,0	0,0	0,0	42,9	0,0	1,9
	Código del Trabajo	2,1	52,7	0,0	0,0	6,3	0,2
	Código Civil	0,0	45,5	100,0	0,0	0,0	8,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Antigüedad</b>	Menos de un año	28,3	50,4	0,3	60,0	19,5	19,6
	Entre 1 año y menos de 2 años	8,4	28,4	0,0	6,0	6,7	11,7
	Entre 2 años y menos de 5 años	19,4	10,5	0,0	12,1	16,9	15,3
	Entre 5 años y menos de 10 años	18,6	6,1	0,0	10,3	21,2	14,0
	Más de 10 años	25,3	4,6	0,0	11,6	35,7	39,4
	Antigüedad indeterminada - Honorarios	0,0	0,0	99,6	0,0	0,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Cobertura de salud y previsión social</b>	Seguridad Social garantizada	100,0	54,5	0,0	99,7	100,0	91,1
	Seguridad Social precaria	0,0	45,5	100,0	0,3	0,0	8,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Tipo de jornada laboral [agrupada]</b>	Completa	82,8	42,5	0,0	53,3	94,8	89,9
	Parcial	17,2	3,9	0,0	46,8	5,2	4,3
	Incierta	0,1	53,7	100,0	0,0	0,1	5,8
<b>Organización sindical potencial</b>	Sindicato Dependiente	2,1	52,7	0,0	0,0	6,3	0,2
	Asociación sindical	97,9	1,8	0,0	100,0	93,7	91,0
	Sindicato Independiente	0,0	45,5	100,0	0,0	0,0	8,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Continuación

Variable	Categoría	Sigla Clúster					
		FUMI_fr ag	TAI_DU AL	TAI_PRECAR IA	FUMI_DU AL	FUM I	FUTI M
<b>Jornada laboral desagrega da</b>	Más de 44 horas	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Entre 44 y 45 horas	82,8	42,2	0,0	53,3	94,8	89,9
	Entre 33 horas y menos de 44 horas	5,6	0,4	0,0	25,7	1,3	0,3
	Entre 22 horas o menos de 33 horas	8,9	2,3	0,0	10,4	3,3	2,3
	Entre 11 horas o menos de 22 horas	2,1	0,6	0,0	5,5	0,4	1,2
	Menos de 11 horas	0,6	0,6	0,0	5,2	0,2	0,5
	Eventual	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,1
	Sin jornada definida	0,1	51,9	100,0	0,0	0,1	5,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
<b>Lugar de trabajo</b>	Alcaldía	0,6	1,9	3,4	0,0	0,0	2,7
	Concejo Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Secretaría Municipal	0,0	0,6	1,6	0,0	0,0	3,6
	Secretaría Comunal de Planificación	0,0	1,1	6,0	0,0	0,0	4,3
	Administración y Finanzas	0,0	5,6	5,2	0,0	0,0	16,6
	Asesoría Jurídica	0,0	0,2	0,7	0,0	0,0	1,3
	Personal	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	1,2
	Delegación Municipal	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	Juzgado de Policía Local	0,0	0,2	0,8	0,0	0,0	5,4
	Transparencia y Calidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Administración Municipal	0,0	4,3	6,6	0,0	0,0	4,5
	Cementerio	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
	Agua Potable	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,3
	Relaciones Públicas y Comunicaciones	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0	0,5
	Servicios Traspasados: Salud y Educación	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1
	Tecnología y Gestión Digital	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3
	Control	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	2,0
	Medio Ambiente, Aseo y Ornato	0,0	13,9	7,8	0,0	0,0	8,5
	Obras	0,0	3,2	6,1	0,0	0,0	8,8
	Tránsito y Transporte Público	0,0	2,1	2,1	0,0	0,0	5,3
	Operaciones y Emergencias	0,0	3,1	2,6	0,0	0,0	5,1
	Desarrollo Comunitario	0,0	12,2	46,1	0,0	0,0	12,6
	Seguridad Pública	0,0	3,6	3,7	0,0	0,0	4,2
	Fiscalización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Desarrollo Económico Local	0,0	0,7	0,9	0,0	0,0	0,6
	Centros de Salud	9,0	4,5	0,0	0,0	10,2	0,3
	Consultorios Generales	59,0	18,6	0,0	0,0	60,0	1,8
	Postas y Estaciones de Salud	6,2	1,2	0,0	0,0	6,7	0,6
	Servicios de Urgencia	2,4	0,9	0,0	0,0	5,1	0,1
	Farmacia o Droguería	2,0	8,0	0,0	0,0	5,5	1,4
	Laboratorio clínico	1,2	0,5	0,0	0,0	0,7	0,0
	Dirección o Departamento de Salud Municipal	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
	Otros Centros de Salud o Programas	4,3	0,8	0,0	0,0	1,3	0,1
	Programas sin lugar físico definido	1,3	3,5	0,0	0,0	0,5	3,4
Internado	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	
Establecimiento educacional	0,0	0,0	0,0	99,4	0,0	1,9	
Funcionariado sin definición de lugar de trabajo	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Sin valor	8,3	7,8	3,7	0,0	9,6	2,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
<b>Área de trabajo</b>	Tareas técnicas de salud	72,2	37,4	0,0	0,0	92,2	2,5
	Política	0,6	1,9	3,5	0,0	0,0	2,7
	Gestión y Administración	10,6	14,5	23,6	0,0	5,6	40,7
	Gestión ambiental, infraestructura y operaciones	0,8	22,5	18,5	0,0	0,5	27,7
	Desarrollo social, comunitario y económico	3,0	16,5	50,7	0,0	0,0	17,5
	Docencia en aula y otras labores pedagógicas	0,0	0,0	0,0	57,1	0,0	0,0
	Atención biomédica	3,6	2,6	0,0	0,0	0,1	4,0
	Atención psicosocial y medicina complementaria	0,8	2,2	0,0	0,0	0,5	1,2

## Los actores del sistema municipal

Apoyo diagnóstico, tratamiento y ayudas técnicas	0,2	0,4	0,0	0,0	1,0	0,1
Sin valor	8,1	2,0	3,7	0,0	0,0	1,8
Asistencia a la educación	0,0	0,0	0,0	42,9	0,0	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0