

Autonomía Municipal Laboral: Descentralizar para Centralizar

Desde ya hace casi 4 años se está discutiendo en el Congreso la modificación legal que permite a los municipios hacer efectivo su mandato constitucional que desde el año 1997, les permite fijar su planta de personal y remuneraciones. Hace unas semanas el Gobierno envió por tercera vez un proyecto de ley recogiendo distintas inquietudes buscando alcanzar consensos para sacar adelante esta reforma. Pero la actual propuesta, si bien descentraliza algunos aspectos, en la práctica pareciera seguir aquello de que “lo cambia todo para no cambiar nada”, descentralizando ciertas tareas pero volviendo a centralizar otras.

Situación Actual

Las plantas municipales en términos generales son anacrónicas, su última actualización data del año 1994. Desde entonces las necesidades de las comunas y, los recursos administrados han ido creciendo y cambiando, generándose una cada vez mayor necesidad por más profesionalización del personal municipal. Las plantas en un 60% corresponden a cargos administrativos y auxiliares, sólo el 20% a directivos y profesionales. Pero la escasa profesionalización no sólo se debe a la estructura de las plantas, sino que también a los poco competitivos sueldos que pueden ofrecer los municipios, no necesariamente por falta de recursos, sino que debido a que éstos también se encuentran fijados por ley. En este contexto, no es raro ver a alcaldes deslindando responsabi-

lidades respecto de una eventual mala gestión o desórdenes administrativos, amparándose en la imposibilidad de contratar más y mejores profesionales.

Pero en la actualidad los alcaldes, a través de la contratación de personal a honorarios, cuentan con algún grado de flexibilidad para que al margen de la estructura de plantas y escala de remuneraciones puedan contratar personal de acuerdo a sus necesidades.

De hecho, entre los años 2001 y 2007, el número de personas contratadas a honorarios por los municipios se ha más que duplicado, pasando desde 7.667 al año 2001 a 17.346 al año 2007 (Cuadro N°1).

Pero estas contrataciones a honorarios no han estado exentas de polémica. En algunos casos efectivamente se han utilizado para poder atraer profesionales con mejores sueldos a los municipios, mientras que en otros se ha visto la contratación de personas quizás no tan necesarias para las labores propias del municipio.

Si bien los municipios a través de contratación a honorarios cuentan con herramientas que les permiten algún grado de flexibilidad en la gestión de personal, no se les exige ni transparencia ni resultados respecto del uso de estas flexibilidades.

Lo que se requiere es sentar ahora las bases que viabilizan lo que establece la Constitución, en cuanto a que los municipios cuenten con la facultad de crear y suprimir empleos y fijar sus remuneraciones y no buscar un marco regulatorio que en el fondo no es muy distinto a la situación actual.

Cuadro N° 1
Evolución Gasto en personal y Funcionarios Municipales y a Honorarios, 2001-2007¹

	Gasto total en personal	Funcionarios Municipales		Funcionarios A Honorarios		Total
	(en mill. \$ del 2007)	De Planta	A Contrata	del Municipio	A programas	
2001	229.678.131	20.490	5.957	2.176	5.491	34.114
2007	311.815.974	27.135	9.184	3.083	14.263	53.665
2007-2001	82.137.843	6.645	3.227	907	8.772	19.551
var. 07/01	36%	32%	54%	42%	160%	57%

Fuente: Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SUBDERE.

Adicionalmente al hecho que las plantas y remuneraciones de los municipios se encuentran fijadas desde el gobierno central, los funcionarios de planta gozan de una marcada estabilidad laboral, reajustes de sueldo determinados a nivel central mediante negociaciones entre la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, y el gobierno central; aumentos de sueldo particulares basados en la antigüedad por sobre el desempeño, ligado a su vez a un sistema de ascenso centrado en la antigüedad por sobre el mérito.

Así los municipios tienen escasas atribuciones en materia de gestión del recurso humano con el que cuentan para el desempeño de sus funciones, siendo el gasto en personal el principal ítem de gasto al interior de los municipios: \$2 de cada \$10 gastados por los municipios corresponden a personal.

Con todo, los municipios han resultado ser empleadores poco competitivos: los sueldos son bajos y las perspectivas de ascenso sobre la base del desempeño son prácticamente inexistentes, lo que finalmente lleva a que las posibilidades de desarrollo profesional son más bien limitadas. En ese contexto, no es raro observar que luego de un par de años de trabajo con *vocación de servicio*, profesionales emigren hacia el sector privado, donde el mérito sí es retribuido y las expectativas de mejoras salariales no se encuentran topadas por ley.

Las Modificaciones Propuestas

La reforma busca que sean los propios municipios los que definan su organización interna para el cumplimiento de sus funciones, fijando en forma descentralizada su planta de funcionarios y escala de remuneraciones. Se reemplaza la actual figura de ascenso automático al interior de la planta por un mecanismo de promoción, que en los niveles más altos de la planta – directivos, profesionales y técnicos - implica realizar un concurso interno, en el cuál sólo pueden participar funcionarios de planta y en caso que se declare desierto se pueda realizar un concurso público².

La reciente indicación sustitutiva enviada por parte del Ejecutivo buscando viabilizar su aprobación en general, incorpora elementos que restringen la autonomía local, transformándose en un proyecto que si bien introduce cambios mayores a la actual legislación, en el fondo las vuelve a centralizar en relación a lo planteado originalmente.

Así, con la finalidad de acercar posiciones, se ha planteado la posibilidad de que, por ejemplo, los funcionarios municipales puedan negociar colectivamente en forma supra-municipal lo que claramente se contrapone con el espíritu de la Constitución en cuanto a que cada municipio de acuerdo a sus necesidades y posibilidades establezca su política de remuneraciones.

De permitirse la negociación supra-municipal se mantendría en buena medida lo actualmente vigente, en cuanto a que es la ASEMUCH la que negocia mejoras salariales con el nivel central, siendo los municipios mejores cajas pagadoras.

Ante la preocupación planteada por los funcionarios municipales por una eventual politización del ejercicio de la facultad de crear y suprimir empleos y por esa vía despedir a funcionarios, el Ejecutivo aumentó de 4 a 6 años el plazo que debe mediar entre dos modificaciones a la planta municipal.

Esta nueva impronta, refleja lo difícil que ha resultado sacar adelante una reforma de esta naturaleza, en buena parte debido a que los funcionarios municipales sienten que se encuentran lesionados sus “derechos adquiridos”, así como también la escasa confianza que existe en las autoridades locales en cuanto a un ejercicio responsable de las atribuciones que se les vienen dando.

Pudiera ser que finalmente por acercar posiciones se pierda el sentido de la reforma y en consecuencia más vale no hacerla.

Cómo se Debe Avanzar

Las modificaciones que se realicen ahora en esta materia probablemente serán las que perduren por un buen tiempo. Por ello, lo que se requiere es sentar ahora las bases que viabilizan lo que establece la Constitución, en cuanto a que los municipios cuenten con la facultad de crear y suprimir empleos y fijar sus remuneraciones y no buscar un marco regulatorio que en el fondo no es muy distinto a la situación actual.

En esa línea en lo que se debe avanzar es en generar un nuevo marco regulatorio para los nuevos cargos que se vayan creando a partir de modificaciones hechas a las plantas municipales por los propios municipios.

Las nuevas contrataciones para los funcionarios de planta se deben hacer sobre la base del Código del Trabajo lo que también implica que cuenten con un seguro de desempleo, instrumento que hoy por hoy no existe en el sector público.

Si bien esta fórmula tiene el inconveniente que durante algún tiempo coexistan al interior de cada municipio funcionarios

En la medida que se descentralicen las relaciones laborales de los funcionarios municipales se debe permitir la negociación colectiva al interior de cada municipio, pero tal como es en las empresas catalogadas como estratégicas, sin derecho a huelga y con un mecanismo de resolución de conflicto, guardando los principios de soberanía y autonomía de los concejos municipales, sobre la base de un arbitraje privado que deba optar por una de las dos partes.

de planta regidos por el estatuto administrativo y el Código del Trabajo, tiene la ventaja que no altera mayormente las actuales condiciones que tienen los funcionarios y en consecuencia no debieran presentar la resistencia mostrada hasta la fecha.

Los actuales funcionarios de planta deben contar con la posibilidad de que en la medida que se acojan a un contrato laboral regido por el Código del Trabajo puedan acceder a mejores beneficios, como por ejemplo indemnización por despido con un tope de 11 meses -el estatuto establece 6 meses- y seguro de desempleo.

Ello significa que un funcionario municipal contratado en el pasado bajo la regulación del estatuto de funcionarios, mantendría su antigüedad si opta por cambiar sus condiciones laborales y se acoge al código del trabajo.

Una de las modificaciones que sí se debe introducir al estatuto de funcionarios municipales, que pareciera que no ha generado controversia ya que en términos generales se ha mantenido luego de las diversas modificaciones introducidas al proyecto de ley, es la

que cambia el actual mecanismo de ascenso automático. Lo actualmente propuesto debe perfeccionarse en cuanto a que la provisión de todo cargo en la planta sea por medio de concurso público y abierto, abriendo mayores posibilidades de desarrollo laboral sobre la base del mérito al personal.

En otro aspecto, en la medida que se descentralicen las relaciones laborales de los funcionarios municipales se debe permitir la negociación colectiva al interior de cada municipio, pero tal como es en las empresas catalogadas como estratégicas, sin derecho a huelga y con un mecanismo de resolución de conflicto, guardando los principios de soberanía y autonomía de los concejos municipales, sobre la base de un arbitraje privado que deba optar por una de las dos partes. Pero más allá del mecanismo de resolución de conflicto aplicado se debe mantener el actual límite en cuanto a que los municipios no pueden gastar más del 35% de sus ingresos en personal.

Palabras Finales

En la medida que los municipios, alcaldes y concejales, tengan mayores atribuciones y a partir de ello mayor autonomía en la determinación de su dotación de personal, estructura de planta y fijación de remuneraciones, se hacen necesarios también mayores grados de transparencia en el ejercicio de estas atribuciones. Ello apunta a que esta mayor flexibilidad y autonomía se traduzca efectivamente en beneficios para la comunidad.

¹ El gasto total en personal no considera el gasto generado por funcionarios a honorarios a programas, ya que ellos se financian con cargo a los mismo programas que en general son de cargo del gobierno central.

² Esta regulación es similar a la que existe hoy para la provisión de cargos de tercer nivel del gobierno central.