

Rechazo a Autonomía Municipal Laboral, ¿... y Ahora Qué?

Hace unas semanas fue rechazado en el Senado el proyecto de ley que faculta a los alcaldes, con acuerdo de sus concejos, a fijar la estructura interna del municipio, su planta de funcionarios y sus remuneraciones. Cabe recordar que este proyecto de ley, permitía que los municipios ejercieran la facultad que les entrega la Constitución desde el año 1997, la cual establece que podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones.

Dado que esta facultad nunca ha sido ejercida por los municipios, en la actualidad las plantas municipales se encuentran fijadas por ley desde el año 1994. La estructura interna de todos los municipios está fijada en la Ley Orgánica de Municipalidades, las remuneraciones están fijadas en forma uniforme para todos los municipios del país y en la práctica las mejoras salariales son negociadas entre la Asociación de Funcionarios Municipales de Chile ASEMUCH y el gobierno central.

Si bien el proyecto de ley rechazado era insuficiente desde un punto de vista de la modernización de los gobiernos locales y de la descentralización del Estado, tímidamente permitía entregar a los municipios mayores herramientas en materia de su gestión interna.

Ahora que se ha rechazado esta iniciativa queda la interrogante, ¿y qué ahora?

El reciente rechazo al proyecto de ley sobre modernización municipal, plantea el desafío de buscar otras alternativas que permitan a los municipios contratar a personal necesario para llevar adelante su gestión, más allá de lo que se encuentra definido en sus plantas.

Situación Actual

En la actualidad las administraciones locales pueden contar con personal vinculado al municipio bajo 4 modalidades distintas: Personal de planta, a contrata, a honorarios y por el código del trabajo.

Los funcionarios de planta corresponden a aquellos que ocupan un cargo en la planta del municipio. Al año 2003 algo más que el 80% de los cargos de planta se encontraban provistos, los restantes estaban vacantes. Para ingresar a un cargo de planta se debe hacer en el último escalón disponible, ascendiendo a través de ascensos automáticos.

Los funcionarios a contrata son contratados como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año y deben ajustarse a las posiciones relativas que establece la planta de cada municipio. El gasto total en personal a contrata no puede ser superior al 20% al gasto en personal de planta, lo que en términos globales se ha dado. Es decir, los municipios han venido gastando en personal a contrata el máximo que les permite la ley.

Tanto los funcionarios de planta como a contrata son regidos por el estatuto administrativo de funcionarios municipales, el cual establece, en términos generales, aumentos salariales sobre la base de la antigüedad por sobre el mérito y también ascenso automático. Además, a los funcionarios de planta les entrega

una marcada inamovilidad laboral. Uno de sus efectos ha sido que el gasto en asignación por antigüedad de los funcionarios –se entrega un 2% adicional del sueldo base por cada 2 años– ha aumentado en términos reales más de un 60% entre los años 2001 y 2007¹.

Adicionalmente a los funcionarios municipales existen los contratos a honorarios, que sólo pueden utilizarse para la contratación de expertos en determinadas materias para realizar labores no habituales en el municipio. El gasto en personal a honorarios en los municipios no puede ser superior al 10% del gasto en personal de planta.

Por último, los municipios pueden realizar contrataciones a través del Código del Trabajo, pero sólo en caso de actividades transitorias en comunas que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación y sólo entre el 15 de noviembre y el 15 de marzo de cada año.

Se debe tener presente que las plantas municipales fueron fijadas ya hace casi 15 años y en la mayoría de los casos no se adecuan a las necesidades de personal que en la actualidad enfrentan los municipios. Ello en parte se refleja en que 1 de cada 5 cargos de planta en promedio se encuentra vacante.

A ello se suma que en muchos casos los sueldos que pueden ofrecer los municipios, a partir de las plantas de personal con las que cuentan, no logran atraer o retener a profesionales necesarios para la gestión.

En muchos casos este problema se ha buscado suplir a partir de la contratación a honorarios. De hecho, entre los años 2001 y 2007, el gasto en honorarios de los municipios ha aumentado en términos reales en un 23%². Pero estas contrataciones no sólo han sido cuestionadas por la Contraloría General de la

República cuando se trata de labores habituales en el municipio, sino que también presentan el inconveniente que los trabajadores contratados a honorarios no tienen responsabilidad administrativa. Si bien ello implica que para su destitución no se requiere un sumario administrativo, no es aplicable la inhabilidad de ejercer algún cargo público por 5 años.

Otra realidad que se ha venido dando con fuerza es que para efectos de mejorar los sueldos se recurre en forma frecuente a la práctica del pago de hora extraordinarias, que más que una necesidad para la gestión propia del municipio frecuentemente es utilizada para pagar mejores remuneraciones. Entre los años 2001 y 2007 el pago de horas extraordinarias de personal de planta aumentó en casi un 20%.

Respecto a ello la Contraloría ha determinado que los trabajos extraordinarios no pueden implicar una sobre carga excesiva para los funcionarios municipales, al constatar que el pago de horas extraordinarias en algunos casos implicaba que un funcionario municipal trabajara 21 horas diarias, lo que evidentemente carece de realismo.

Con todo no resulta aconsejable que la actual situación interna en los municipios se mantenga en el tiempo y en consecuencia en el corto plazo se debe modificar de forma tal que éstos sean capaces de atraer y retener el personal idóneo para cumplir con sus funciones.

Lo que se Puede Hacer

A partir del rechazo del proyecto de ley por parte del Senado, el Gobierno ha planteado que eventualmente insista en un año más con un proyecto de ley similar. De aprobarse, en el mejor de los casos, y tomando en consideración la demora de los procesos legislati-

Se deben establecer límites generales al gasto en personal, dependiendo de las disponibilidades presupuestarias de los municipios.

vos, antes del 2011 difícilmente se modificaría la norma vigente.

Se debe tener presente, que en caso de cambiarse la norma, los municipios internamente deberán iniciar determinados procesos que permitan su aplicación –actualización del Plan de Desarrollo Comunal, dictar reglamento de remuneraciones y de estructura interna, entre otros- por lo cual no sería raro que antes del 2013 la modificación legal no tenga efecto alguno en los municipios. Es decir, incluso si se aprueba el proyecto de ley propuesto y recientemente rechazado, iniciando su tramitación legislativa en un año más, la situación actual en los municipios seguiría igual a lo menos para los próximos 5 años.

Otra alternativa planteada es modificar las actuales plantas municipales a través de una ley, tal como se hizo el año 1994. Esta alternativa sería un gran traspie para la modernización municipal, ya que si bien se acercarían las plantas a las necesidades que hoy presentan los municipios, se perpetuarían las rigideces, problemas y trabas existentes para una mejor su gestión.

Lo que se Debiera Hacer

Mientras los municipios no puedan ejercer la facultad constitucional de fijar sus propias plantas y estructura de remuneraciones y descentralizar a lo menos algunas de las regulaciones laborales establecidas en el estatuto administrativo, se les debe dotar de herramientas que les permita contar con los profesionales y funcionarios necesarios para efectuar sus funciones.

En este contexto se debe permitir a los municipios, que toda nueva contratación que realizan sea bajo el régimen del código del tra-

bajo. Una modificación de esta naturaleza no afectaría las relaciones laborales de los actuales funcionarios municipales, aplicándose sólo a partir de las nuevas contrataciones que realizaría el municipio.

Las nuevas contrataciones deben ser concordantes con la estructura de organización interna que adopte el alcalde, en la cual se establezcan claramente las funciones y el perfil de las personas en cada uno de los cargos nuevos que se vayan a crear. Esta mayor flexibilidad para contratar funcionarios municipales no vinculado a la planta de personal existente, debe ser acompañado con normas de transparencia y de rendición de cuentas. Ello para que esta mayor flexibilidad se traduzca efectivamente en una mejor gestión municipal y no sea utilizada para contratar a personas no tan necesarias desde un punto de vista de la gestión del municipio.

Asimismo, se deben establecer límites generales al gasto en personal, dependiendo de las disponibilidades presupuestarias de los municipios.

Los antiguos funcionarios de planta deberán mantenerse como tales, pero pudiendo ascender sólo al interior de la planta que se encuentra vigente en la actualidad. Cualquier cargo creado en el municipio, adicional a la planta hoy existente, debe ser llenado por medio de un concurso público y la relación contractual será de acuerdo al Código del Trabajo.

Junto con ello se deben entregar incentivos a los funcionarios municipales que así lo determinen para acogerse a un plan especial de retiro. En forma simultánea se deben ajustar por ley las actuales plantas vigentes sólo a los cargos hoy provistos. Ello implica que sólo se pueden suprimir los cargos de planta actualmente vacantes y los que quedarían va-

Permitir a los municipios contratar a nuevos trabajadores regulados por el código del trabajo abre la posibilidad de que en el corto plazo puedan resolver sus necesidades más urgentes en materia de recursos humanos, mientras se alcance una solución de fondo que modifique las rigideces que hoy existen en los gobiernos locales en materia de gestión.

cantes a partir de la jubilación de determinados funcionarios.

De esta forma se lograría, sin lesionar los beneficios de los actuales trabajadores de planta, adecuar las plantas municipales en forma descentralizada de acuerdo a los requerimientos de cada municipio.

En este escenario los actuales funcionarios de planta deben poder renunciar a su cargo en planta y acogerse al régimen del Código del Trabajo en caso de querer acceder a cargos nuevos creados en el municipio si así lo estiman conveniente.

Palabras Finales

El reciente rechazo al proyecto de ley sobre modernización municipal, plantea el desafío de buscar otras alternativas que permitan a los municipios contratar a personal necesario para llevar adelante su gestión, más allá de lo que se encuentra definido en sus plantas.

Permitirles contratar a nuevos trabajadores regulados por el Código del Trabajo abre la posibilidad de que en el corto plazo puedan resolver sus necesidades más urgentes en materia de recursos humanos, mientras se alcance una solución de fondo que modifique las rigideces que hoy existen en los municipios en materia de gestión.

¹ Fuente: www.sinim.cl

² Fuente: Sistema Nacional de Indicadores Municipales, Sinim. Corresponde al gasto en personal a honorarios del Subtítulo 21.