**ESTRUCTURA DEL GASTO EN PERSONAL MUNICIPAL Y GASTO EN HORAS EXTRAORDINARIAS**

**MAYO DE 2014**

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN

1. **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, los ingresos propios municipales, esto es, los ingresos propios permanentes (IPP) más los percibidos por concepto de Fondo Común Municipal (FCM), se han visto progresiva y significativamente aumentados a nivel nacional. En moneda actualizada a diciembre de 2013, los ingresos propios permanentes pasaron de los M$ 1.070.226.162 en el año 2001 a los M$ 2.003.916.273 en 2013, es decir, casi se duplicaron en algo más de una década. El aumento producido a partir de 2008, que es el año inicial del período analizado en el presente trabajo, fue de M$ 546.877.764, lo que representa un incremento real de 37,53 % real.

Si la dotación de personal de planta de los municipios está fijada por ley y prácticamente no puede sufrir cambios, si el gasto en dotación a contrata no puede, también por ley, superar el 20 % del gasto en personal de planta, y si el gasto en personal a honorarios para funciones propias municipales también tiene un límite legal, en este caso del 10 % del gasto en planta, entonces no parece posible que los municipios puedan enfrentar con este personal la gestión de unos recursos dramáticamente aumentados. Entonces, surge la pregunta acerca de cómo están supliendo la brecha.

Sólo hay dos respuestas posibles: un enorme aumento del gasto en horas extraordinarias y/o un aumento de personal “subsidiado” por los presupuestos de programas.

El presente trabajo busca responder a esa pregunta e indagar en la estructura general del gasto en personal del conjunto de municipios del país.

1. **INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES (PROPIOS PERMANENTES + FONDO COMÚN MUNICIPAL) Y PERSONAL MUNICIPAL[[1]](#footnote-1)**

La Tabla N° 1 muestra las relaciones de proporción entre ingresos municipales y personal municipal, entendiendo por éste al de planta (Subtítulo 21.01.000.000.000 del Clasificador Presupuestario utilizado después del año 2008) y contrata (Subtítulo 21.02.000.000.000) y al contratado a honorarios para funciones propias municipales (Subtítulos 21.03.001.000.000 y 21.03.002.000.000) y para el desarrollo de programas (Subtítulo 21.04.004.000.000).

A pesar del significativo incremento de los ingresos municipales en el período 2008-2013, de 37,53 %, las limitaciones legales para aumentar la dotación llevan a que el número de funcionarios de planta se mantenga prácticamente igual, mientras que el personal a contrata crece cerca de un 15 % (sin perjuicio que disminuye su participación relativa en el conjunto total de personal, de un 17 a un 14 %, aproximadamente).

Por su parte, el personal a honorarios para funciones propias apenas crece en número (menos de 3,0 %, lo que incluso podría corresponder a un simple margen de error).

Sumados estos 3 ítems de personal (planta + contrata + honorarios funciones propias), la variación en número, entre los años 2008 y 2013, es de apenas 3,68%, pasando de 41.644 a 43.177 empleados.

Si entendemos que es justamente el personal de esos tres ítems de gasto el que cumple labores propiamente municipales, entonces y como era de esperar, no ha sido mediante un incremento en personal “propio” que los municipios se han hecho cargo de la mayor exigencia de horas hombre que requiere el aumento de sus ingresos.

Tampoco los municipios están resolviendo la mayor carga de trabajo mediante el pago de horas extraordinarias, pues éstas ya se incluyen en el gasto total en personal planta+contrata presentado anteriormente y, por lo demás, no son muy significativas en su participación proporcional en dicho gasto (en torno al 11 % promedio nacional).

Sí encontramos un muy significativo aumento en el personal contratado por programas (Subtítulo 21.04.004), que pasa de poco más de 16 mil personas a casi 34.300, esto es, su número crece alrededor de 110 %.

Ahora bien, si sumamos los cuatro ítems de personal, esto es, los de funciones propias y el de personal asociado a programas, pasamos de poco más de 53 mil empleados a 77 mil, lo que representa un aumento cercano al 45 %.

Esta última variación se aproxima bastante más al 37,53 % de incremento de ingresos propios municipales, superándolo incluso.

Los datos de número de empleados se ilustran en Gráfico N° 1.

Revisando las equivalencias en gasto, vemos en efecto que los recursos destinados a remuneraciones de personal de programas pasan de poco más de 70 mil millones a casi 165 mil millones de pesos, lo que corresponde a un incremento real de 134,57 % en el quinquenio, y un crecimiento de su participación en el total de gasto en personal (planta + contrata + honorarios funciones propias + honorarios programas) de 15,23 % a 24,85 %.

El gasto total en personal, incluyendo planta+contrata, honorarios para funciones propias y honorarios cargados a programas, aumenta de M$ 461.788.306 en 2008 a M$ 663.962.773 en 2013, lo que representa un incremento real del 47,78 %, bastante cercano al aumento de número de empleados.

Los datos de gasto en remuneraciones se ilustran en Gráfico N° 2.

Podríamos pensar entonces que, ya que las exigencias de gestión aumentadas debido al crecimiento de los ingresos propios no han podido ser cubiertas mediante personal propio, entonces, para cubrir su brecha de horas hombre, los municipios han recurrido al personal contratado por programas. Evidentemente, esta solución corresponde a una suerte de apropiación municipal de un personal (y unos recursos pagados en remuneraciones) que, en el origen y en lo formal, no debería estar desempeñando funciones propiamente municipales, mucho menos permanentes.

**TABLA N° 1: INGRESOS PROPIOS Y GASTOS EN PERSONAL PLANTA Y CONTRATA, 2008 Y 2013, SÍNTESIS NACIONAL[[2]](#footnote-2)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ÍTEM** | **2008** | **2013** | **Variación** |
| Ingresos propios municipales (IPP+FCM) | 1.457.038.509 | 2.003.916.273 | 37,53% |
| Total Gasto en Personal | 461.788.306 | 663.962.773 | 43,78% |
|  |  |  |  |
| Gasto Personal Planta+Contrata (M$)\* | 370.618.967 | 466.978.320 | 26,00% |
| Participación | 80,26% | 70,33% |  |
|  |  |  |  |
| Gasto Personal Planta (M$)\* | 296.595.350 | 363.725.873 | 22,63% |
| Participación | 64,23% | 54,78% |  |
| Gasto Personal Contrata (M$)\* | 74.023.617 | 103.252.447 | 39,49% |
| Participación | 16,03% | 15,55% |  |
|  |  |  |  |
| Gasto Horas Extraordinarias Planta+Contrata (M$) | 38.248.848 | 54.319.897 | 42,02% |
| Participación Gasto Horas Extraordinarias sobre Gasto Planta+Contrata | 10,32% | 11,63% |  |
|  |  |  |  |
| Gasto Personal Honorarios (M$) (Subt. 21.03) | 20.828.779 | 31.987.924 | 53,58% |
| Participación | 4,51% | 4,82% |  |
| Gasto Personal Honorarios (M$) (Subt. 21.04.004) | 70.340.560 | 164.996.529 | 134,57% |
| Participación | 15,23% | 24,85% |  |
|  |  |  |  |
| Total Personal (N°) | 53.120 | 77.012 | 44,98% |
|  |  |  |  |
| Personal Planta (N°) | 26.031 | 25.937 | -0,36% |
| Participación | 49,00% | 33,68% |  |
| Personal Contrata (N°) | 9.214 | 10.655 | 15,64% |
| Participación | 17,35% | 13,84% |  |
| Personal Honorarios Subt. 21.03 (N°) | 6.399 | 6.585 | 2,91% |
| Participación | 12,05% | 8,55% |  |
| Personal Honorarios Subt. 21.04.004 (N°) | 16.272 | 34.279 | 110,66% |
| Participación | 30,63% | 44,51% |  |
| Los datos sobre N° de personas contratadas son aproximados, pues 49 municipios no los han informado parcial o totalmente en 2008, en 2013 o en ambos años. El error puede alcanzar un 11 %. |

\*Incluye horas extraordinarias

**GRÁFICO N° 1: VARIACIÓN NÚMERO DE EMPLEADOS MUNICIPALES, SEGÚN ÍTEM DE GASTO, 2008-2013, NIVEL NACIONAL**

**GRÁFICO N° 2: VARIACIÓN GASTO EN PERSONAL 2008-2013, NIVEL NACIONAL, SEGÚN ÍTEM DE GASTO**

1. **TIPOS DE MUNICIPIOS Y GASTO EN PERSONAL**
	1. **DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL Y GASTO EN PERSONAL**
		1. DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL (FCM) Y GASTO EN PERSONAL PLANTA+CONTRATA

En el Gráfico N° 3 se muestra la relación entre la dependencia del Fondo Común Municipal y el gasto en personal planta+contrata, como porcentaje de los ingresos propios[[3]](#footnote-3) de los municipios.

La tendencia, tanto en 2008 como en 2013, acentuada en este último año, es que mientras más dependientes del FCM son los municipios, esto es, mientras más precarios son en términos generales, mayor proporción de sus ingresos destinan al pago de remuneraciones de sus funcionarios de planta y contrata. Es decir, los municipios más precarios son los que cuentan con menos disponibilidad proporcional de recursos para invertir en obras y servicios para la comunidad.

Descontando a la Municipalidad de El Monte, que se escapa de la nube de puntos, destinando casi un 70 % de sus ingresos a pago de personal de planta y contrata (este dato específico resulta dudoso y requiere ser verificado), vemos que los casos más extremos llegan a sobrepasar el 40 y hasta el 50 % de los ingresos.

**GRÁFICO N° 3: DEPENDENCIA DEL FCM Y GASTO EN PERSONAL PLANTA+CONTRATA COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS (PERMANENTES + FCM)**

* + 1. GASTO EN PERSONAL SOBRE INGRESOS PROPIOS: TOPE LEGAL DEL 35 % [[4]](#footnote-4)

Ahora bien, si revisamos el gasto efectivo en personal que, por ley, no debería superar el 35 % de los ingresos propios, vemos que existen 42 casos (12,17 % del total de municipios del país) que en 2013[[5]](#footnote-5) sobrepasan ese límite legal, 14 de los cuales (4,05 % de los municipios del país) sobrepasan incluso el 40 %. El listado se muestra en la Tabla N° 2.

La relación de este gasto con la dependencia del Fondo Común Municipal se muestra en el Gráfico N° 4, en el que se repite la tendencia vista en la sección anterior: a mayor dependencia del Fondo Común, mayor es el gasto proporcional en personal.

**TABLA N°2: MUNICIPIOS CON GASTO EN PERSONAL SUPERIOR AL 35% LEGAL DE LOS INGRESOS PROPIOS, AÑO 2013**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | COMUNA | PORCENTAJE EFECTIVO DE GASTO EN PERSONAL/IP |  |  | COMUNA | PORCENTAJE EFECTIVO DE GASTO EN PERSONAL/IP |
| 1 | LA ESTRELLA | 53,49% |  | 22 | ARICA | 37,61% |
| 2 | LAGUNA BLANCA | 48,07% |  | 23 | CHOLCHOL | 37,53% |
| 3 | JUAN FERNÁNDEZ | 47,43% |  | 24 | ALTO BIOBÍO | 37,53% |
| 4 | PANQUEHUE | 46,73% |  | 25 | CARTAGENA | 37,44% |
| 5 | LLANQUIHUE | 41,62% |  | 26 | FRESIA | 37,44% |
| 6 | PALENA | 41,37% |  | 27 | SAN IGNACIO | 37,27% |
| 7 | HUALAÑÉ | 40,75% |  | 28 | LLAILLAY | 37,23% |
| 8 | LA CISTERNA | 40,73% |  | 29 | PUERTO OCTAY | 36,96% |
| 9 | CODEGUA | 40,67% |  | 30 | LONCOCHE | 36,31% |
| 10 | LO ESPEJO | 40,54% |  | 31 | PURÉN | 36,13% |
| 11 | TREGUACO | 40,33% |  | 32 | LOS SAUCES | 36,12% |
| 12 | SAN RAMÓN | 40,18% |  | 33 | TOLTÉN | 36,11% |
| 13 | PORVENIR | 40,17% |  | 34 | SAN MIGUEL | 35,96% |
| 14 | EL CARMEN | 40,00% |  | 35 | PUQUELDÓN | 35,95% |
| 15 | PUNTA ARENAS | 39,53% |  | 36 | YERBAS BUENAS | 35,95% |
| 16 | LO PRADO | 39,52% |  | 37 | HUALQUI | 35,82% |
| 17 | ALGARROBO | 39,48% |  | 38 | PERQUENCO | 35,65% |
| 18 | QUINTA NORMAL | 39,28% |  | 39 | NEGRETE | 35,30% |
| 19 | MAULLÍN | 39,06% |  | 40 | PRIMAVERA | 35,26% |
| 20 | TOMÉ | 38,78% |  | 41 | MULCHÉN | 35,20% |
| 21 | ISLA DE MAIPO | 38,44% |  | 42 | SAN PABLO | 35,06% |

**GRÁFICO N° 4: GASTO EFECTIVO EN PERSONAL, COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS (TOPE LEGAL: 35 %) Y DEPENDENCIA DEL FCM, AÑO 2013**

* + 1. DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL Y GASTO EN PERSONAL CON CARGO A PROGRAMAS (SUBTÍTULO 21.04.004.000.000)[[6]](#footnote-6)

El Gráfico N° 5 muestra la relación entre la dependencia del Fondo Común Municipal y el gasto en personal asociado a programas (no es gasto propiamente municipal, pero este personal sí presta servicios a la comuna y/o al municipio).

Al comparar las nubes de puntos de los años 2008 y 2013, se puede ver que, tal como indicara el Gráfico N° 2 (de la sección 2 de este documento), hay un significativo aumento del gasto en personal cargado a programas. Asimismo y tal como en los demás ítems de gasto en personal (que sí son propiamente municipales), se nota una marcada acentuación de la tendencia que relaciona una mayor dependencia del Fondo Común con un mayor gasto. Esto es, que en 2013 los municipios más precarios han sido objeto de mayor aporte de personal por la vía de programas.

**GRÁFICO N° 5: DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL Y GASTO EN PERSONAL DE PROGRAMAS (SUBT. 24.04.004.000.000) COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS (IPP+FCM)**

* 1. **TIPOS DE MUNICIPIOS Y GASTO EN HORAS EXTRAORDINARIAS**

La Tabla N° 3 muestra los valores de correlación lineal entre la *Participación del gasto en horas extraordinarias sobre el gasto total en personal planta+contrata*[[7]](#footnote-7) y la *Dependencia del Fondo Común Municipal*, y entre esa misma *Participación* y la *Tipología comunal*[[8]](#footnote-8).

Como puede verse, hay correlaciones negativas con alta significancia estadística entre las series de datos de *Dependencia del FCM* y *Participación del gasto en horas extraordinarias sobre el gasto en personal planta+contrata*. Esto significa que, a mayor dependencia del FCM, menor es el gasto proporcional en horas extra; es decir, los municipios financieramente más precarios, aunque destinan una proporción mayor de sus ingresos al gasto en personal, destinan a horas extra una parte menor de dicho gasto, al ser comparados con los municipios financieramente más fuertes (menos dependientes del FCM), que destinan un mayor porcentaje.

Sin embargo, no hay una correlación significativa (el índice es inferior a 0,5) entre la *Participación del gasto en horas extra sobre gasto en personal planta+contrata* y la *Tipología Comunal*, lo que significa que las variables utilizadas para agrupar las comunas en tipologías (variables que son distintas de la dependencia del FCM), no tienen correlación, al menos como conjunto, con la *Participación del gasto en horas extra sobre gasto en personal planta+contrata*.

La relación entre *Dependencia del FCM* y *Participación del gasto en horas extra sobre gasto en personal planta+contrata* se ilustra en Gráfico N° 6.

En él hay dos cuestiones que llaman la atención: la primera es que de la gran cantidad de municipios con dependencia del FCM superior al 50 %, la gran mayoría no gasta en horas extra más del 10 % de lo que gasta en total en remuneraciones de personal de planta+contrata; la segunda es que hay varios municipios que destinan al pago de horas extra más del 20 % del total de su gasto en personal planta+contrata, alcanzando en 3 casos más del 30 % en el año 2013 (para buscar las explicaciones habría que estudiar los casos en específico).

**TABLA N° 3: CORRELACIONES LINEALES ENTRE SERIES Y SIGNIFICANCIA ESTADÍSTICA**

|  |
| --- |
| **Estadísticos descriptivos** |
|   | Media | Desviación típica | N |
| TIPOLOGÍA | 3,54 | 1,383 | 345 |
| HE/PTA+CTTA 2013 | ,0683681 | ,05872232 | 339 |
| **Correlaciones** |
|   | HE/PTA+CTTA 2013 |  |
| TIPOLOGÍA | Correlación de Pearson | -,405\*\* |  |
| Sig. (bilateral) | ,000 |  |
| N | 339 |  |
| \*\*. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral). |
| **Estadísticos descriptivos** |
|   | Media | Desviación típica | N |
| DEPENDENCIA FCM 2013 | ,6242378 | ,23784939 | 339 |
| HE/PTA+CTTA 2013 | ,0683681 | ,05872232 | 339 |
| **Correlaciones** |
|   | HE/PTA+CTTA 2013 |  |
| DEPENDENCIA FCM 2013 | Correlación de Pearson | -,583\*\* |  |
| Sig. (bilateral) | ,000 |  |
|   | N | 339 |  |
| \*\*. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral). |
| **Estadísticos descriptivos** |
|   | Media | Desviación típica | N |
| TIPOLOGÍA | 3,54 | 1,383 | 345 |
| HE/PTA+CTTA 2008 | ,0609664 | ,05126079 | 340 |
| **Correlaciones** |
|   | HE/PTA+CTTA 2008 |  |
| TIPOLOGÍA | Correlación de Pearson | -,375\*\* |  |
| Sig. (bilateral) | ,000 |  |
|   | N | 340 |  |
| \*\*. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral). |
| **Estadísticos descriptivos** |
|   | Media | Desviación típica | N |
| DEPENDENCIA FCM 2008 | ,6359050 | ,23557462 | 340 |
| HE/PTA+CTTA 2008 | ,0609664 | ,05126079 | 340 |
| **Correlaciones** |
|   | HE/PTA+CTTA 2008 |  |
| DEPENDENCIA FCM 2008 | Correlación de Pearson | -,554\*\* |  |
| Sig. (bilateral) | ,000 |  |
|   | N | 340 |  |
| \*\*. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral). |

**GRÁFICO N° 6: DEPENDENCIA DEL FCM Y PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN HORAS EXTRA SOBRE GASTO TOTAL EN PERSONAL PLANTA + CONTRATA (SUBT 21.01-02), 2008 Y 2013**

1. **GASTO PROPORCIONAL EN HORAS EXTRAS MUNICIPALES: CASOS EXTREMOS**

Queriendo encontrar puntos en común entre los municipios que gastan más dinero en pago de horas extraordinarias, en la Tabla N° 4 se despliega el listado de aquellos que en 2013 destinaron a ese concepto más de 20 % de su gasto en personal planta+contrata (el corte es arbitrario). La lista está formada por 16 municipios (4,6 % del total de comunas del país), que se han ordenado por la región a la que pertenecen.

Llama la atención que 14 de los casos pertenecen a la Región Metropolitana de Santiago, sólo 2 a la Región de Valparaíso y no hay ningún caso en otras regiones. Asimismo, 10 casos corresponden a la tipología N° 1, esto es, los municipios más fuertes en términos generales, y ninguno corresponde a la categoría 5, de los más precarios en términos generales, mientras que sólo 3 casos corresponden a tipología 4.

Llama la atención también que en el listado se encuentren algunos de los municipios más ricos del país, como son Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura.

**TABLA N° 4: MUNICIPIOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN HORAS EXTRA SOBRE GASTO EN PERSONAL PLANTA+CONTRATA**

**(MÁS DEL 10% DE PARTICIPACIÓN, SEGÚN RÁNKING 2013)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **REGIÓN** | **MUNICIPIO** | **TIPOLOGÍA** | **DEPENDENCIA FCM** | **TOTAL PTA+CTTA (M$) (Subts. 21.01.000 + 21.02.000)** | **TOTAL HE (M$)** | **M$ HE / M$ PTA+CTTA** |
| 1 | VALPARAÍSO | VIÑA DEL MAR | 1 | 7,54% | 12.941.279 | 3.559.416 | 27,50% |
| 2 | VALPARAÍSO | RINCONADA | 3 | 20,16% | 345.750 | 72.137 | 20,86% |
| 3 | METROPOLITANA | SANTIAGO | 1 | 1,38% | 24.580.750 | 5.521.669 | 22,46% |
| 4 | METROPOLITANA | HUECHURABA | 1 | 8,62% | 3.840.242 | 875.237 | 22,79% |
| 5 | METROPOLITANA | LAS CONDES | 1 | 2,11% | 13.796.358 | 5.222.009 | 37,85% |
| 6 | METROPOLITANA | LO BARNECHEA | 1 | 2,77% | 4.006.767 | 970.039 | 24,21% |
| 7 | METROPOLITANA | MAIPÚ | 1 | 61,13% | 9.220.101 | 2.741.107 | 29,73% |
| 8 | METROPOLITANA | PROVIDENCIA | 1 | 2,32% | 13.939.142 | 3.826.737 | 27,45% |
| 9 | METROPOLITANA | QUILICURA | 1 | 16,92% | 2.514.678 | 825.496 | 32,83% |
| 10 | METROPOLITANA | VITACURA | 1 | 2,46% | 7.224.654 | 1.850.950 | 25,62% |
| 11 | METROPOLITANA | PUENTE ALTO | 1 | 79,02% | 5.102.671 | 1.101.137 | 21,58% |
| 12 | METROPOLITANA | SAN JOSÉ DE MAIPO | 4 | 41,68% | 831.760 | 173.042 | 20,80% |
| 13 | METROPOLITANA | COLINA | 2 | 15,07% | 1.282.470 | 266.809 | 20,80% |
| 14 | METROPOLITANA | LAMPA | 2 | 17,05% | 803.148 | 161.089 | 20,06% |
| 15 | METROPOLITANA | CALERA DE TANGO | 4 | 23,85% | 870.866 | 337.597 | 38,77% |
| 16 | METROPOLITANA | MELIPILLA | 4 | 60,93% | 2.267.132 | 479.692 | 21,16% |

En la Tabla N° 5 se han seleccionado aquellos municipios que han tenido un aumento en su gasto en horas extraordinarias superior al 50 % entre 2008 y 2013, y cuyo gasto por ese concepto supera los M$ 100.000 (ambos cortes son arbitrarios). Este ejercicio arroja un listado de 42 municipios, lo que representa al 12,17 % del total de comunas del país. Se muestran ordenados por región.

Destaca que 23 de los casos, es decir más de la mitad, pertenecen a la Región Metropolitana. Además, llaman muy especialmente la atención algunas comunas que más que duplican su gasto en horas extra entre 2008 y 2013: Vallenar, La Calera, Villa Alemana, Constitución, Cerrillos, Huechuraba, La Cisterna, Lo Espejo, San Miguel, Vitacura, Pirque, San José de Maipo y Peñaflor; mientras que Villarrica, Pedro Aguirre Cerda y Lampa más que triplican su gasto por este concepto.

De las tipologías municipales, predominan las 1, 2 y 3, mientras que hay pocos casos en las 4 y 5, que son las de los municipios más precarios en términos generales.

En el listado aparecen también Vitacura y Providencia, dos de las cinco comunas más ricas del país.

**TABLA N° 5: MUNICIPIOS CON MAYOR VARIACIÓN DEL GASTO EN HORAS EXTRA 2008-2013 (> 50 %) Y MAYOR GASTO EN HORAS EXTRA 2013 (> M$ 100.000), ORDENADOS POR REGIÓN**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **REGIÓN** | **MUNICIPIO** | **TIP** | **TOTAL PTA+CTTA (M$) (21.01.000 + 21.02.000)** | **TOTAL PTA+CTTA (M$) (21.01.000 + 21.02.000)** | **VARIACIÓN GASTO PTA+CTTA** | **TOTAL EXTRA** | **TOTAL EXTRA** | **VARIACIÓN GASTO HORAS EXTRA** |
|  |  |  |  | 2008 | 2013 | 2008-2013 | 2008 | 2013 | 2008-2013 |
| 1 | ATACAMA | CALDERA | 3 | 464.384 | 624.562 | 34,49% | 51.425 | 101.276 | 96,94% |
| 2 | ATACAMA | CHAÑARAL | 3 | 660.729 | 887.096 | 34,26% | 70.653 | 111.331 | 57,57% |
| 3 | ATACAMA | VALLENAR | 3 | 1.355.981 | 1.869.183 | 37,85% | 98.231 | 231.927 | 136,10% |
| 4 | COQUIMBO | COQUIMBO | 2 | 2.070.343 | 3.077.299 | 48,64% | 185.716 | 358.203 | 92,88% |
| 5 | COQUIMBO | OVALLE | 3 | 1.500.778 | 1.658.457 | 10,51% | 61.572 | 111.622 | 81,29% |
| 6 | VALPARAÍSO | LOS ANDES | 3 | 1.224.717 | 1.733.904 | 41,58% | 151.562 | 301.184 | 98,72% |
| 7 | VALPARAÍSO | QUILLOTA | 2 | 1.511.946 | 1.858.719 | 22,94% | 96.629 | 176.815 | 82,98% |
| 8 | VALPARAÍSO | LA CALERA | 4 | 971.944 | 1.301.457 | 33,90% | 55.153 | 113.783 | 106,30% |
| 9 | VALPARAÍSO | ALGARROBO | 4 | 932.968 | 1.418.413 | 52,03% | 79.511 | 144.047 | 81,17% |
| 10 | VALPARAÍSO | VILLA ALEMANA | 1 | 1.717.197 | 2.044.784 | 19,08% | 62.873 | 171.039 | 172,04% |
| 11 | MAULE | TALCA | 1 | 2.690.899 | 3.746.716 | 39,24% | 110.860 | 206.406 | 86,19% |
| 12 | MAULE | CONSTITUCIÓN | 3 | 923.780 | 1.029.938 | 11,49% | 43.350 | 114.453 | 164,02% |
| 13 | MAULE | CURICÓ | 2 | 1.985.138 | 3.323.409 | 67,41% | 215.911 | 430.227 | 99,26% |
| 14 | MAULE | LINARES | 3 | 1.804.294 | 2.381.787 | 32,01% | 151.858 | 273.565 | 80,15% |
| 15 | BIOBÍO | CORONEL | 2 | 2.109.598 | 3.094.941 | 46,71% | 201.777 | 319.353 | 58,27% |
| 16 | BIOBÍO | MULCHÉN | 3 | 758.786 | 1.010.675 | 33,20% | 68.846 | 110.050 | 59,85% |
| 17 | ARAUCANÍA | VILLARRICA | 3 | 1.043.136 | 1.370.435 | 31,38% | 34.414 | 108.438 | 215,10% |
| 18 | METROPOLITANA | CERRILLOS | 1 | 2.536.203 | 3.079.192 | 21,41% | 113.664 | 249.371 | 119,39% |
| 19 | METROPOLITANA | CERRO NAVIA | 1 | 2.631.242 | 3.038.352 | 15,47% | 129.778 | 237.968 | 83,37% |
| 20 | METROPOLITANA | EL BOSQUE | 1 | 2.732.124 | 3.387.059 | 23,97% | 118.385 | 230.504 | 94,71% |
| 21 | METROPOLITANA | ESTACIÓN CENTRAL | 1 | 3.641.761 | 4.688.843 | 28,75% | 308.640 | 546.108 | 76,94% |
| 22 | METROPOLITANA | HUECHURABA | 1 | 2.814.895 | 3.840.242 | 36,43% | 426.366 | 875.237 | 105,28% |
| 23 | METROPOLITANA | INDEPENDENCIA | 1 | 2.077.359 | 2.528.800 | 21,73% | 134.963 | 264.291 | 95,82% |
| 24 | METROPOLITANA | LA CISTERNA | 1 | 2.435.431 | 2.919.362 | 19,87% | 83.349 | 172.544 | 107,01% |
| 25 | METROPOLITANA | LO ESPEJO | 1 | 2.539.565 | 3.660.537 | 44,14% | 47.096 | 128.075 | 171,94% |
| 26 | METROPOLITANA | MAIPÚ | 1 | 7.182.555 | 9.220.101 | 28,37% | 1.810.159 | 2.741.107 | 51,43% |
| 27 | METROPOLITANA | P.A. CERDA | 1 | 2.462.535 | 3.089.603 | 25,46% | 52.784 | 176.340 | 234,08% |
| 28 | METROPOLITANA | PEÑALOLÉN | 1 | 3.741.473 | 4.910.840 | 31,25% | 245.098 | 477.655 | 94,88% |
| 29 | METROPOLITANA | PROVIDENCIA | 1 | 9.583.342 | 13.939.142 | 45,45% | 2.209.853 | 3.826.737 | 73,17% |
| 30 | METROPOLITANA | QUILICURA | 1 | 1.841.300 | 2.514.678 | 36,57% | 545.755 | 825.496 | 51,26% |
| 31 | METROPOLITANA | SAN JOAQUÍN | 1 | 2.416.532 | 3.279.508 | 35,71% | 76.791 | 120.358 | 56,73% |
| 32 | METROPOLITANA | SAN MIGUEL | 1 | 2.928.513 | 3.823.130 | 30,55% | 116.357 | 221.178 | 90,09% |
| 33 | METROPOLITANA | VITACURA | 1 | 5.025.042 | 7.224.654 | 43,77% | 914.054 | 1.850.950 | 102,50% |
| 34 | METROPOLITANA | PUENTE ALTO | 1 | 3.735.907 | 5.102.671 | 36,58% | 616.471 | 1.101.137 | 78,62% |
| 35 | METROPOLITANA | PIRQUE | 2 | 485.838 | 663.170 | 36,50% | 63.253 | 128.249 | 102,76% |
| 36 | METROPOLITANA | S. JOSÉ DE MAIPO | 4 | 611.421 | 831.760 | 36,04% | 84.777 | 173.042 | 104,11% |
| 37 | METROPOLITANA | COLINA | 2 | 948.836 | 1.282.470 | 35,16% | 142.193 | 266.809 | 87,64% |
| 38 | METROPOLITANA | LAMPA | 2 | 652.237 | 803.148 | 23,14% | 42.814 | 161.089 | 276,25% |
| 39 | METROPOLITANA | MELIPILLA | 4 | 1.947.719 | 2.267.132 | 16,40% | 309.008 | 479.692 | 55,24% |
| 40 | METROPOLITANA | PEÑAFLOR | 2 | 1.564.073 | 2.205.343 | 41,00% | 121.900 | 300.045 | 146,14% |
| 41 | LOS RÍOS | VALDIVIA | 2 | 2.824.183 | 3.816.023 | 35,12% | 286.430 | 555.347 | 93,89% |
| 42 | LOS RÍOS | PANGUIPULLI | 5 | 928.673 | 1.206.890 | 29,96% | 81.863 | 137.238 | 67,64% |

1. **SÍNTESIS A MODO DE CONCLUSIONES**

Existen limitantes legales para el gasto en personal: el número de cargos de planta está fijado por ley y esa ley no ha variado entre 2008 y 2013; el gasto en planta+contrata no puede exceder el 35 % de los ingresos propios (IPP+FCM); el gasto en contrata no puede exceder el 20 % del gasto en planta; y el gasto en honorarios para funciones propias no puede sobrepasar el 10 % del gasto en personal de planta. Además, a nivel nacional, el gasto en horas extraordinarias (sólo aplicables a funcionarios de planta y contrata) no ha aumentado más que marginalmente participación porcentual en el total de gasto en planta+contrata (de 10,32 a 11,63 %).

En vista de lo anterior, el crecimiento del gasto en personal propio de los municipios a nivel nacional no ha podido cubrir el incremento en exigencias de gestión que se puede asociar al aumento de los ingresos.

Donde sí se ha registrado un aumento muy importante, en cambio, es en el gasto en personal a honorarios cargado a programas. Al agregar este gran aumento al más discreto de los otros 3 ítems de gasto en personal (planta+contrata + horas extra + honorarios funciones propias), alcanzamos un aumento total del gasto en personal (esta vez propio + programas) de un 43,78 %, valor de variación que no está demasiado alejado –y lo sobrepasa– del 37,53 % de crecimiento de los ingresos.

Podemos entonces preguntarnos si acaso las exigencias de gestión asociadas al aumento de los ingresos municipales están siendo cubiertas, al menos en parte, por personal que en lo formal-administrativo no está destinado a ello, sino a la ejecución de programas externos. Si esto es así, entonces estamos frente a una situación administrativamente irregular y objetable que impone urgencia a una modificación (por años postergada) a la ley de plantas, ampliando o flexibilizando la determinación de su número para cada municipio; asimismo, deben tomarse medidas que resguarden el buen uso de los recursos con que cuentan los programas extra-municipales que operan en las comunas, tarea que deberá recaer en los ministerios y servicios respectivos y/o en órganos como la Contraloría General de la República.

Hay una relación clara entre la mayor precariedad de los municipios (vista en su dependencia del Fondo Común Municipal) y una menor capacidad proporcional de destinar recursos a inversión y servicios locales, ya que mientras más precarios, más proporción de sus recursos destinan al pago de remuneraciones. Esto es contradictorio desde el punto de vista de los objetivos de las políticas públicas, que deben apuntar justamente a una mayor intervención (por la vía de las obras y los servicios) en los territorios más carenciados.

Hay también una relación clara entre una mayor precariedad de los municipios y una menor capacidad de pagar trabajos extraordinarios a su personal.

Por último, un importante número de municipios se escapan de manera preocupante de los promedios:

* los que gastan en personal más del 35 % legal de sus ingresos propios;
* los que destinan al pago de horas extraordinarias una proporción de su gasto en personal de planta+contrata mucho mayor que el promedio nacional (de aproximadamente 11 %);
* los que han sufrido aumentos dramáticos de gasto en horas extraordinarias entre los años 2008 y 2013.

Estas situaciones requieren un estudio específico que las explique y permita tomar las medidas correctivas que eviten o limiten las distorsiones.

Hoy, con la creación de la Comisión de Expertos para la Descentralización por parte del Gobierno, el Estado se encuentra en un momento favorable para considerar los puntos que se han analizado en este trabajo y proponer las medidas técnicas y políticas que permitan su resolución.

1. Dados los algunos vacíos de información parcial o total en este campo de datos que arroja el SINIM ([www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)) para 49 municipios, las cifras nacionales de empleados son aproximadas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Datos extraídos de [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), función “indicadores”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Para este ejercicio se han utilizado los datos de gasto en personal e ingresos propios que arroja [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), a través de la función “indicadores”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Para este ejercicio se han utilizado los criterios de [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), función “nuevo clasificador presupuestario”, en que se incluyen en los ingresos los subtítulos 115.06.00.000.000.000, 115.03.03.000.000.000, 115.08.03.000.000.000, 115.03.02.001.000.000, 115.03.01.002.000.000, 115.03.01.003.000.000, 115.03.02.002.000.000, 115.08.02.001.000.000, 115.08.02.003.000.000, 115.08.02.005.000.000, 15.08.02.008.000.000, 115.03.01.001.001.000, 115.03.01.004.001.000, 115.05.03.007.001.000, 115.13.03.005.001.000, 115.13.03.005.002.000; y como gasto en personal los subtítulos 21.01.000.000.000, descontando el 21.01.002.001.000; 21.02.000.000.000, descontando el 21.02.002.001.000; y 21.03.000.000.000. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sólo se ha considerado el año 2013, dado el cambio en la metodología de cálculo producido en 2008, con el nuevo clasificador presupuestario, que no permite comparar ambos años. [↑](#footnote-ref-5)
6. Para este ejercicio se ha utilizado el dato de dependencia del FCM que arroja la función “indicadores” de [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), y el dato de gasto en personal que arroja la función “nuevo clasificador presupuestario” de [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl). [↑](#footnote-ref-6)
7. Para este ejercicio se han utilizado los datos arrojados por [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), utilizando la función “nuevo clasificador presupuestario”. El gasto en personal de planta y contrata incluye la totalidad de los subtítulos 21.01.000.000.000 y 21.02.000.000.000. [↑](#footnote-ref-7)
8. Las tipologías son 5, establecidas en base a las 6 que definió el documento de trabajo “Tipología Comunal para la Provisión de Servicios Municipales”, elaborado en 2008 por la Unidad de Calidad de la Gestión Municipal del Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, SUBDERE. [↑](#footnote-ref-8)