

INFORME TECNICO - FINANCIERO

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL REGIMEN DE ASIGNACION DE
ZONA PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
Y LAS MUNICIPALIDADES

24 de Enero de 1994

I. ANTECEDENTES GENERALES

El antecedente legal inmediato de la actual asignación de zona se encuentra en el antiguo estatuto administrativo (DFL 338/60, art. 86) que concedía una "gratificación de zona" a los funcionarios públicos que para el desempeño de su cargo se veían obligados a residir en una provincia ó territorio que reuniera condiciones especiales de aislamiento ó costo de vida.

Esta gratificación se calculaba como un porcentaje aplicado a las remuneraciones totales excluida la asignación familiar, estableciéndose anualmente en la ley de presupuestos las provincias o territorios que contaban con este beneficio y los porcentajes respectivos.

Con la revisión anual se reconocía el carácter variable y dinámico de los factores que se consideraban en la fijación de la asignación. No obstante, en la práctica, los porcentajes y los lugares definidos no respondían a estudios técnicos, sino que estaban también afectados por factores de carácter político y gremial que intervenían durante las negociaciones anuales.

Este sistema fue modificado a partir del 19 de Enero de 1974, por el D.L 249 (modificado en esta materia por el DL 450), que denominó al beneficio como "asignación de zona", y le dio el carácter de permanente a las provincias y territorios que la causaban y a los porcentajes aplicados, conservando los mismos factores de justificación (aislamiento y costo de vida).

Por otra parte, el D.L 249 alteró la base de cálculo de la asignación, al disponer que los porcentajes se aplicarían sobre el sueldo base y la asignación de antigüedad, en el caso de los funcionarios afectos a la Escala Unica, y sobre las remuneraciones mensuales permanentes para los demás empleados. Se debe tener en cuenta, que en la época en que entró en vigencia el D.L 249, los sueldos base de la Escala Unica constituían prácticamente la totalidad de las remuneraciones permanentes, situación que se fue desvirtuando progresivamente en el tiempo con la pérdida de importancia del sueldo base, como consecuencia de la concesión de numerosas asignaciones adicionales a éste.

Los porcentajes que se establecieron en el D.L 450 fueron fijados teniendo en cuenta la sustitución del sistema de remuneraciones que significó la Escala Unica, de forma tal que los montos líquidos a percibir por este beneficio fueran en lo posible similares a lo que se estaba pagando con la modalidad del DFL 338/60 a esa fecha. Es decir, los establecidos por la Ley de presupuestos de 1973 (Ley nº 17.881).

El sistema se ha mantenido hasta la actualidad casi sin alteración, salvo por la incorporación de algunas localidades, o modificaciones puntuales a determinados porcentajes.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

II ANALISIS DE LA SITUACION VIGENTE

1. Cobertura : El actual sistema de asignación de zona (DL 450), cubre a todos los estamentos de trabajadores del sector público, y tiene efectos sobre importantes partidas del gasto público. En total se pueden contabilizar a lo menos 12 estamentos de personal o partidas del gasto público que se ven afectadas por la asignación de zona. A saber:

- Administración central (Escala Unica, Fiscalizadores, DL 1.953).
- Obreros y personal transitorio de servicios como el SAG, Vialidad, CONAF, etc.
- Poder Judicial
- Funcionarios Municipales
- Personal Salud Municipal (según proyecto de estatuto actualmente en estudio).
- Personal Docente, incluyendo sector particular subvencionado. ("Complemento de zona" a contar del 10/1/94).
- Fuerzas Armadas y de Orden.
- Profesionales Funcionarios de la Ley 15.076
- Algunas empresas públicas
- Personal de las universidades
- Subvenciones Educativas
- Subvenciones del SENAME

2. Porcentajes: Los porcentajes de asignación de zona no reflejan necesariamente la situación vigente en las distintas regiones y localidades del país en lo que respecta a condiciones de y desempeño laboral de los trabajadores del sector público, resultando en muchos casos, anacrónicos. El mejoramiento de las vías de comunicación, la modernización de los medios de transporte y distribución acumulados durante más de 20 años, sumado al desarrollo que han tenido las regiones en el último tiempo, ha contribuido a una sustancial reducción de las diferencias de costo de vida a lo largo del país. Lo mismo se puede argumentar respecto del factor aislamiento, que también se considera para justificar el pago de dicha asignación.

Si se tiene en cuenta, además, que la regionalización del país ha tenido como uno de sus efectos la concentración de los servicios públicos a nivel de las capitales regionales y provinciales, se puede concluir que la dimensión de los problemas de costo de vida y aislamiento que afectan a los funcionarios públicos se ha reducido significativamente desde que el sistema entró en aplicación hace varias décadas atrás.

3. Imponibilidad: La asignación de zona tiene el carácter de remuneración no imponible ni tributable. Por la primera de estas características, la asignación de zona no se considera en la base de cálculo de las pensiones de vejez ni de los otros beneficios que reciben los funcionarios afiliados al I.N.P., en razón de que se trata de una remuneración variable, ligada a las condiciones en las que el funcionario desempeña su labor en tanto trabajador activo en determinadas localidades.

4. Bases de Cálculo: El sistema actual se caracteriza por una gran incoherencia en cuanto a sus modalidades de aplicación. Especialmente en lo que se refiere a la diversidad de bases de cálculo y a la inclusión de remuneraciones variables dentro de estas. A continuación se señala la situación vigente para los sectores más importantes:

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

a) **Escala Unica:** En el caso de los funcionarios afectos a Escala Unica de Remuneraciones, la asignación se paga sobre el sueldo base, el cual representa en promedio cerca de un 40% de la renta efectiva, y la asignación de antigüedad. Hay que hacer notar que en el caso de las plantas de Directivos y Profesionales el sueldo base es todavía una proporción menor de esta renta efectiva, por lo que la asignación de zona que perciben estos funcionarios es proporcionalmente inferior (Sueldo base es el 27% de la renta total para los profesionales y 29% para los Directivos).

b) **Fiscalizadores:** El régimen de asignación de zona para los empleados pertenecientes a los servicios Fiscalizadores, quedó establecido en el D.L. 3.551, en el se determina que la base de cálculo de la zona corresponde solamente al sueldo base (en promedio un 40% de la renta bruta), más la asignación de antigüedad.

c) **Subvención Educacional:** La asignación de zona se aplica sobre el 100% del valor de la subvención educacional regular (artículo 119, DFL nº5). Solamente quedan fuera de la base de cálculo, el incremento por ruralidad, y la subvención complementaria transitoria de la ley nº 19.070.

d) **Estatuto Docente:** El estatuto define para los docentes de los establecimientos municipales y los particulares subvencionados, un "complemento de zona" que se calcula sobre la remuneración básica mínima nacional, el que comenzaría a pagarse a contar del 19 de Enero de 1994. La concesión de este beneficio en relación con la asignación de zona ha creado problemas de interpretación entre el Ministerio de Educación, las municipalidades y los profesores respecto de su imponibilidad e imputabilidad. El gobierno ha elaborado un proyecto para resolver estos problemas, estableciendo que la asignación de zona se calculará sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional, la que representa aproximadamente un 55% de la renta imponible.

e) **Funcionarios Municipales:** Al igual que en el caso de los servicios Fiscalizadores, los funcionarios municipales fijan su asignación de zona de acuerdo a lo establecido en el D.L. 3551. Esto significa, que la asignación se cancela sobre el sueldo base más la asignación de antigüedad, el cual representa poco más de un 40% de la renta efectiva.

f) **Universidades:** En cuanto a las universidades con financiamiento fiscal, estas se rigen en materias remuneracionales de acuerdo a sus propios estatutos (DFL nº3/80). No obstante, muchas de ellas han mantenido las normas centrales del régimen del D.L. 249, para su personal no-docente. Por lo tanto pagan asignación de zona y consideran para ello el sueldo base más la asignación de antigüedad al igual que en la administración central. Opción voluntaria que en el contexto de universidades regionalizadas, como lo es en la actualidad, pierde todo sentido.

g) **Profesionales Funcionarios Ley 15.076:** El personal afecto a la ley 15.076 recibe asignación de zona aplicada sobre una parte de su renta imponible. Dentro de la base de cálculo de la asignación de zona se incluyen el sueldo base, la asignación de antigüedad, la de responsabilidad, y algunas asignaciones de estímulo, que afectan principalmente al personal de urgencias, quedando fuera de la base de cálculo los incrementos previsionales, la asignación profesional, y la asignación del DL 3551. Cabe señalar, sin embargo, que este sector cuenta con otros mecanismos de compensación y estímulo ligados a las condiciones del lugar de desempeño, como el complemento remuneratorio para los médicos generales de zona.

h) **Salud Municipal :** En el proyecto de estatuto de la salud municipal, que actualmente se encuentra en discusión parlamentaria, se establece una asignación de zona con los porcentajes establecidos en el DL 450. Esta asignación se calcularía sobre el sueldo base mínimo nacional, el cual representa aproximadamente el 50% de la remuneración bruta.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

i) **Personal Paradocente:** En cuanto al personal paradocente de los establecimientos educacionales municipalizados, un proyecto actualmente en estudio los incorporaría al sistema remuneratorio de los funcionarios municipales, con lo cual se les comenzaría a aplicar las normas sobre asignación de zona de dicho personal. Esto es, los porcentajes del DL 450, aplicados sobre el sueldo base más la Asignación de Antigüedad.

j) **Subvención del SENAME :** Las subvenciones del Servicio Nacional de Menores tienen el mismo régimen de zona que las subvenciones educacionales, es decir, se aplican los porcentajes del DL n2450 sobre el 100% del valor regular de dicho subsidio.

k) **Poder Judicial:** El Poder Judicial representa un caso especial, puesto que la asignación de zona efectiva corresponde al doble del monto que resulta de aplicar el porcentaje respectivo sobre el sueldo base más la asignación de antigüedad (artículo 29 Ley 19.133). Esto significa en términos prácticos que la base de cálculo representa, en promedio, un 67% de la renta bruta.

l) **Fuerzas Armadas y de Orden:** En el caso de las FF.AA, Carabineros, e Investigaciones, la asignación de zona se calcula sobre el total de la renta bruta, excluidas la asignación de rancho y la asignación familiar. Cabe hacer presente que en este sector no se aplican los mismos incrementos previsionales por contar con un sistema previsional especial que no se vio alterado por las reformas que afectaron al sistema civil.

m) **Instituciones Afectas al DL 1953:** En función del modo de aplicación de la asignación de zona, las empresas e instituciones afectas al DL 1.953, se pueden clasificar en tres grupos.

i) Instituciones que no están afectas a asignación de zona, tales como el INN, el CIREN, el Comité de Inversiones Extranjeras, la Comisión Nacional de Energía, y el INTEC.

ii) Instituciones en que la asignación se calcula sobre los sueldos bases de la Escala Unica de Sueldos. Para ello se han establecido tablas de equivalencia entre los grados de esta última y los de su sistema remuneratorio. Es el caso de Correos, COCHICO, SERNAGEOMIN, CORFO, y EMAZA.

iii) Instituciones en que la asignación se paga sobre una fracción determinada de la renta imponible. INFOR (0.2486 de la remuneración imponible), IFOP (0.3176).

5. Asignación de Antigüedad : La incorporación de la Asignación de Antigüedad en la base de cálculo de la Asignación de Zona, es uno de los elementos más distorsionadores del esquema vigente. En efecto, la Asignación de Antigüedad fue creada para compensar a los trabajadores por su antigüedad en el grado, esto es, por lo años que permanezcan sin ascensos ni promociones, y por lo tanto constituye un factor diferenciador que no guarda ninguna relación con los fundamentos de la Asignación de Zona, la que se justifica por las condiciones especiales de aislamiento y costo de vida de determinados territorios o localidades, condiciones que por definición afectan a todos los funcionarios en una razón similar, ciertamente sin vinculación alguna con los años de permanencia en el grado.

III EVALUACION

Del análisis anterior se desprende que la Asignación de Zona constituye uno de los aspectos de mayor complejidad del actual sistema de remuneraciones en el sector público. Dicha complejidad se vincula a tres factores: (i) la heterogeneidad de las situaciones existentes y la concentración de problemas en grupos específicos de la Administración Pública; (ii) la obsolescencia de los factores sobre los cuales se calcula la asignación; y (iii) la incorporación de remuneraciones variables en la base de cálculo.

1. Heterogeneidad

La evolución de los sistemas de remuneraciones de la Administración Central (Escala Unica y sistemas creados por el D.L 3.551) ha estado caracterizada por una paulatina pérdida de importancia del sueldo base como componente de la remuneración. Esto se ha traducido en una significativa desvalorización de la Asignación de Zona para este segmento de trabajadores. La coexistencia de esta situación con esquemas de pago diversos, ha generado significativas diferencias entre grupos de funcionarios, en cuanto a los montos efectivos (porcentaje nominal sobre base de cálculo) que perciben por este concepto.

Como consecuencia de lo anterior, el personal civil que compone la administración central, entiéndase funcionarios afectos a la Escala Unica, Fiscalizadores, y Trabajadores Municipales, se encuentra en una situación comparativamente desventajosa, tanto respecto de los servicios de educación y salud traspasados a las municipalidades, como respecto de los miembros de las Fuerzas Armadas y el Poder Judicial.

2. Relevancia

La asignación de zona tal como está concebida actualmente, pretende compensar a los trabajadores del sector público por dos elementos: (i) Mayor costo de vida, en particular, respecto de la Región Metropolitana, y (ii) Condiciones especiales de aislamiento de la localidad en que se desempeñan.

Como se ha señalado en la sección anterior, existen pocas garantías de que los actuales porcentajes de asignación de zona reflejen adecuadamente la realidad vigente en las distintas regiones y localidades del país a este respecto.

Con el objeto de evaluar la relevancia de estos porcentajes, en este trabajo, se ha realizado un esfuerzo por dimensionar estos factores. A continuación se resumen los resultados de estas estimaciones para las comunas en que se paga asignación de zona.

i) Costo de vida: Con el objeto de medir las diferencias relativas de costo de vida que se producen a lo largo del país, se realizó un estudio detallado de este factor, el cual abarcó todas las comunas que actualmente tienen Asignación de Zona, con excepción de Isla de Pascua, Juan Fernández y el Territorio Antártico. El resultado de este análisis se resume en un indicador de costo de vida (ver cuadro adjunto), el cual tiene un valor para cada comuna que refleja la diferencia porcentual con respecto a Santiago. Los principales aspectos metodológicos de este estudio, se explican en el anexo n°1.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS

ii) Aislamiento: La aproximación al factor aislamiento geográfico se realizó por la vía de incorporar a un sistema de puntaje, factores tales como el equipamiento comunal (escuelas básicas, establecimientos de educación secundaria, consultorios de atención primaria, etc.) y la disponibilidad de servicios públicos (teléfono, correos, oficinas bancarias, registro civil, etc). El resultado de este proceso es un factor que al ser multiplicado por el diferencial de costo de vida incorpora el componente de aislamiento. Los aspectos metodológicos de esta medición se presentan en el anexo n°1.

De la comparación de los indicadores estimados y los actuales porcentajes de la Asignación de Zona, pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

a) Los porcentajes nominales legales de la Asignación de Zona exceden en prácticamente todas comunas analizadas los diferenciales de costo de vida respecto de la Región Metropolitana. Estas discrepancias son especialmente marcadas en las regiones extremas (I, XI, XII), donde en muchos casos estas diferencias superan el 50%.

b) La situación anterior se revierte, en un número importante de comunas cuando se comparan los diferenciales estimados de costo de vida con la significación aproximada de la Asignación de Zona en la totalidad de la remuneración bruta. No obstante, las discrepancias negativas que se producen en este caso, son relativamente menores, llegando al 10% en solo tres comunas de la zona norte del país. En el extremo austral, en cambio, se mantiene una brecha positiva entre los diferenciales estimados de costo de vida y los porcentajes efectivos de Asignación de Zona.

c) La consideración de condiciones de aislamiento vinculadas a la infraestructura económico-social disponible en las comunas distintas de la cabecera regional, permite explicar una parte de las discrepancias que se mantienen respecto de los porcentajes vigentes de la Asignación de Zona. No obstante, sólo cuando el indicador compuesto se compara con los porcentajes efectivos de dicha asignación - calculados en relación a la totalidad de las remuneraciones permanentes - surgen diferencias negativas pronunciadas que justificarían una corrección.

d) En general, se aprecia una importante heterogeneidad en el grado de sobre o subestimación de los factores de diferencia de costo de vida y aislamiento que se encuentran implícitos en el actual sistema de Asignación de Zona. En algunos casos, como los que se presentan en la XI Región, dicha heterogeneidad se traduce en diferencias de hasta 20 puntos porcentuales entre comunas.

IV ELEMENTOS DE UNA PROPUESTA DE RACIONALIZACION

Una proposición de reestructuración de la asignación de zona, debería considerar, a lo menos, los siguientes elementos:

1. Los diferenciales de costo de vida y las condiciones de aislamiento de las regiones con respecto a la zona central del país, han mostrado una tendencia decreciente en el tiempo. Por otra parte, como ya se ha señalado, es notoria la falta de adecuación de los porcentajes de la Asignación de Zona a esta realidad, y en consecuencia, la validación total de estos, a través de ampliar la base de cálculo al 100% de la remuneración, se traduciría en graves distorsiones e inequidades para el sistema remuneratorio del sector público.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Lo anterior abre dos posibles vías de solución (a) revisar y actualizar los porcentajes vigentes, lo cual resulta muy difícil de aplicar, ó en su defecto, (b) ampliar la base de cálculo a un porcentaje de la renta bruta que garantice una mínima coherencia del sistema remuneratorio.

2. Tal como se ha planteado en el análisis precedente, el sector civil de la Administración Central del Estado, entiéndase, funcionarios municipales, de los servicios fiscalizadores, y personal afecto a la Escala Unica de Sueldos, ha experimentado en el último tiempo una importante desvalorización de la base de cálculo de la Asignación de Zona. Por lo tanto, sería recomendable focalizar las eventuales soluciones en este segmento de trabajadores.

3. Un objetivo importante de cualquier intento de racionalización debería ser la simplificación de la base de cálculo, a través de eliminar de ella componentes remuneratorios de carácter variable, como la Asignación de Antigüedad, con el fin de dar mayor coherencia al sistema.

V PROPOSICIONES DEL PROYECTO

1. Restringir las modificaciones al sistema sólo a los trabajadores afectos a la Escala Unica, funcionarios municipales, y personal de los servicios fiscalizadores, y dejar sin alteraciones la situación actual para el resto de la cobertura de esta asignación

2. Ampliar la base de cálculo de la asignación de Zona, para los trabajadores mencionados en el punto anterior, en un 40% (artículos 1º, 2º y 3º)

3. Eliminar la Asignación de Antigüedad de la actual base de cálculo (artículos 1º, 2º y 3º).

4. Respecto de los funcionarios que actualmente perciben Asignación de Antigüedad, se dispone el pago de una planilla suplementaria por el monto que resulte de multiplicar esta última por el porcentaje de Asignación de Zona respectivo, monto que se deberá recalcular cada vez que el beneficiario cambie el territorio o localidad en el cual desempeña su cargo. Esta planilla suplementaria se incrementará con los reajustes generales de remuneraciones del sector público y se absorberá con los aumentos de remuneraciones que resulten de futuros ascensos, promociones o recontrataciones que afecten al funcionario (artículo transitorio)

5. Otorgar a las comunas de Chanco, Cauquenes y Pelluhue una Asignación de Zona del 10% (artículo 5º).

VI COSTOS

La ampliación de la base de cálculo de la Asignación de Zona beneficia a más de 48.000 trabajadores del sector público, y tiene un costo estimado de 3.700 millones de pesos anuales. Los montos efectivos que se perciben por concepto de la asignación se incrementan, en términos promedio, en un 40%. Tal como puede apreciarse en el cuadro anexo nº2, este incremento significa un mejoramiento promedio de la remuneración bruta de 3.7% para los funcionarios municipales, de 4.1% para los trabajadores de los servicios fiscalizadores, y de 3.1% para el personal afecto a la Escala Unica. Cabe destacar en el caso de este último grupo, que la iniciativa tiende a favorecer proporcionalmente más a los estamentos no-profesionales, los que obtienen un incremento promedio de 3.4% en su renta bruta, versus un 2.2% de los profesionales.

REPUBLICA DE CHILE

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Por otra parte, el otorgamiento de una Asignación de Zona de 10% para las comunas de Chanco, Pelluhue y Cauquenes, tiene un costo estimado de 350 millones de pesos anuales. Este monto cubre el mayor gasto en remuneraciones del personal de la administración central, de las municipalidades, del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas. Además considera el efecto sobre partidas como el gasto en subvenciones educacionales, subvenciones del SENAME y Estatuto Docente. A continuación se presenta un cuadro resumen con los costos del proyecto.

**ASIGNACION DE ZONA
AMPLIACION DE LA BASE DE CALCULO
ESTIMACION DE COSTOS
(millones de pesos anuales)**

	BASE PROP. c/r SUELDO BASE (%)	GASTO CON BASE ACTUAL	GASTO CON BASE PROP.	MAYOR GASTO MONTO	GASTO (%)
ESCALA UNICA	140%	8.805	11.666	2.861	32%
FISCALIZADORES	140%	692	958	266	38%
MUNICIPALES	140%	1.424	1.972	548	38%
TOTAL	--	10.921	14.596	3.675	34%
