

Gobierno Central: Hacia un Adecuado Uso de la Flexibilidad Laboral Pública

Resulta perfectamente entendible que luego del marcado crecimiento de la dotación de funcionarios públicos a lo largo de los últimos años, sea necesario un proceso de racionalización y de adecuación del número de este personal a las labores necesarias a cada ministerio. Lo que se debiera plantear es por qué personas que fueron contratadas para un trabajo acotado en la Administración Pública debieran renovar sus contratos.

Desde que asumió el nuevo Gobierno el 11 de marzo pasado, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) ha planteado en forma reiterada su disconformidad respecto de la desvinculación de funcionarios públicos.

No hay una cifra oficial respecto de las personas que han dejado la administración pública luego de asumir el nuevo Gobierno, así como tampoco se conoce el tipo de vinculación laboral que tenían con el Estado. Sin embargo, los informes de medios de prensa han planteado que en lo que va de la nueva administración se han despedido 1.373 personas y no se han renovado 1.255 contratos.

Evaluar la conveniencia o no de estas desvinculaciones y no renovaciones de contrato dependerá de cada caso. Lo que se requiere es tener una visión más de mediano plazo con lo que ha pasado en materia de recursos humanos en la administración del gobierno central.

Evolución en el tiempo del número de funcionarios

Entre los años 1990 y 2008 (última cifra oficial disponible) la dotación efectiva del personal civil en el Gobierno Central aumentó de 114.023 a 186.935 personas¹. Este número considera básicamente al personal de planta y a contrata. Las casi 73.000 personas nuevas que se sumaron a la administración

En esta edición:

Gobierno Central, Hacia un Adecuado Uso de la Flexibilidad Laboral Pública

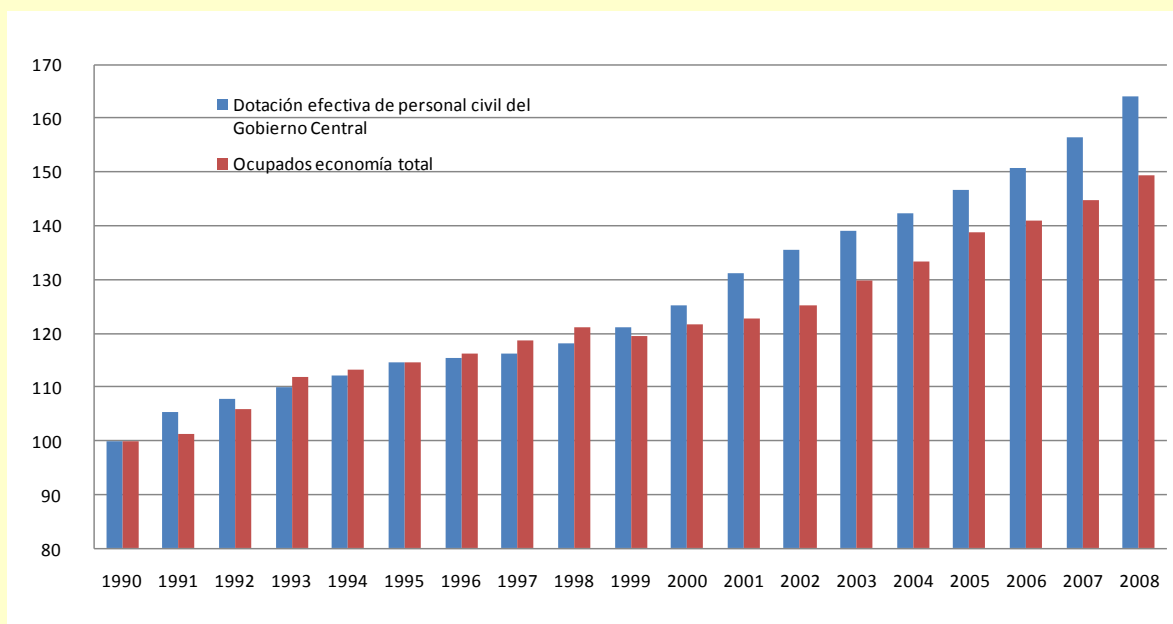
PRUEBA SIMCE 2009:
Una Vez Más los Mismos Resultados

del Gobierno Central en estos años representan un crecimiento del 64% de la dotación efectiva.

Resulta interesante comparar esta cifra con la creación de empleo que ha tenido la economía en Chile en términos generales. Así, entre los años 1990 y 2008 el total de ocupados en la economía chilena creó en un 49%, mientras que la dotación efectiva del Gobierno Central lo hizo en un 64%. En el gráfico nº 1 se presenta la evolución del total de ocupados de la economía chilena y la dotación efectiva entre los años 1990 y 2008. Para efectos comparativos, se tomó como base igual a 100 el año 1990. Las barras indican el crecimiento acumulado desde el año 1990 en adelante.

Así, se observa que hasta el año 1998 el número de ocupados en la economía crecía a una tasa levemente superior a la de la dotación efectiva del Gobierno Central. Pero, desde el año 1999 en adelante el Gobierno Central fue contratando con una mayor velocidad que el total de ocupados del país, situación que se ha venido dando en forma persistente hasta el año 2008.

Gráfico Nº 1
Total Ocupados Economía y Dotación Efectiva Gobierno Central
(Índice 1990=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información de INE y DIPRES.

Al hacer el análisis por ministerio, se observa que Defensa fue la cartera que más creció en este período, producto que en el año 2000 se comenzaron a contabilizar los efectivos de la Dirección General de Movilización General (personal que antes no se consideraba). Se observa un crecimiento más bien dispar de la dotación efectiva por ministerio, lo cual en algunos casos también es asociable a la creación de nuevas instituciones que dependen de los distintos ministerios. Pero así y todo, la dotación efectiva de la administración del Gobierno Central en este período creció en un 64% (cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1
Dotación Efectiva del Personal Civil del Gobierno Central
por Ministerio, 1990 y 2008.

	1990	2008	Var 1990-2008
Presidencia	231	304	32%
Congreso Nacional	341	845	148%
Ministerio del Interior	1.484	3.198	115%
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.032	1.535	49%
Ministerio de Economía	2.792	2.633	-6%
Ministerio de Hacienda	5.464	8.619	58%
Ministerio de Educación	8.523	13.507	58%
Ministerio de Justicia	7.533	20.592	173%
Ministerio de Defensa	324	3.567	1001%
Ministerio de Obras Públicas	7.846	7.568	-4%
Ministerio de Agricultura	3.685	5.416	47%
Ministerio de Bienes Nacionales	355	473	33%
Ministerio del Trabajo	5.460	6.851	25%
Ministerio de Salud	58.080	89.371	54%
Ministerio de Minería	629	885	41%
Ministerio de Vivienda	3.408	3.404	0%
Ministerio de Transporte	294	619	111%
Min. Secretaría General de Gob.	386	931	141%
MIDEPLAN	424	1.712	304%
Min. Secretaría Gral. Presidencia	94	644	585%
Poder Judicial	4278	8.932	109%
Contraloría	1360	1.654	22%
Ministerio Público		3.675	
	114.023	186.935	64%

Fuente: DIPRES.

Contrata versus planta

El personal civil que forma parte de la dotación efectiva del Gobierno Central tiene generalmente una relación contractual con el Estado por medio de un contrato de planta o bien los llamados a contrata. Ambos tipos de contratos se encuentran regidos por el Estatuto Administrativo.

El personal de planta corresponde a las personas que ocupan un cargo de planta de la administración pública con un empleo permanente y su remoción es más bien rígida. El personal a contrata, por su parte, corresponde a las personas que se encuentran vinculadas a la administración pública por medio de un contrato para un empleo transitorio, cuyo contrato, si bien es prorrogable, generalmente se extiende hasta el 31 de diciembre de cada año.

Si bien, el Estatuto Administrativo establece que no más del 20% de la dotación efectiva puede corresponder a personal a contrata, otras normas legales liberalizan esta restricción. Ello ha llevado a que al año 2008, el 52% de la dotación efectiva corresponda a personal a contrata y un 43% a planta. El año 1995 (cifra más antigua disponible), el 70% de la dotación efectiva estaba ocupada por personal a contrata, mientras que el 26% lo era de planta.

Entre los años 1995 y 2008, la dotación efectiva aumentó del orden de 56.000 personas. Este aumento significó un incremento de 64.000 personas como personal a contrata y una reducción de 5.000 personas contratadas en planta. Es decir, el incremento de la dotación efectiva del personal civil del Gobierno Central se hizo sobre la base de contrataciones a contrata en ese período. Ello, per se, no tiene nada de malo, ya que la contratación de personal a contrata permite por parte del empleador (en este caso la administración pública) una mayor flexibilidad en cuanto al tipo de personal que se contrata y, en consecuencia, le entrega mayores herramientas para contar con las personas necesarias e idóneas para llevar adelante su gestión.

Honorarios

Dentro de la dotación efectiva del personal del Gobierno Central no se encuentra el personal vinculado sobre la base a honorarios. Mediante estos contratos a honorarios, se realizan labores no habituales en las distintas instituciones.

Entre los contratos a honorarios se pueden identificar dos tipos, los llamados “puros” que forman parte del gasto en personal de la administración del Gobierno Central y los con cargo a recursos asignados a proyectos y programas específicos. Sólo en el caso de los honorarios “puros” la Ley de Presupuesto fija un monto máximo de recursos que se pueden destinar al pago de honorarios, no coloca un límite en cuanto al número de personas u horas hombre que se pueden contratar. En el caso de los honorarios de proyectos y programas no hay límites fijados ni en cuanto al número de personas que se puedan contratar, como tampoco un límite de recursos.

Entre los años 2000 y 2010, por medio de las leyes de presupuesto el gasto en honorario que se puede pagar con cargo al gasto en personal creció en un 350%. En igual periodo el gasto en personal creció en un 190%.

Para este tipo de contratos no se encontró una serie histórica. En consecuencia, sólo se presenta información para el año 2007. Durante ése año, un total de 40.212 personas se vincularon con la Administración Central mediante un contrato a honorarios. De éstas, 5.331 personas pasaron a una situación de contrata en el marco del proceso de regulación de honorarios iniciado el año 2003. Es decir, un 23% adicional a las 178.274 personas que conformaron la dotación efectiva del personal civil de gobierno central del año 2007 está representada por personal a honorarios.

Respecto de los 35.081 honorarios que no pasaron a un contrato a contrata, destaca el Ministerio de Salud. Éste tiene el mayor número de personas a honorario, 10.157, y representan el 12% de la dotación efectiva del ministerio. Por su parte, el Ministerio de Educación es el segundo con mayor número de personas a honorarios, esto es 4.681. Ello representa 37% del total de la dotación efectiva del ministerio. De estas contrataciones a honorarios, el 50% corresponden a la Subsecretaría. El tercer ministerio con mayor número de personas a honorarios es la Secretaría General de Gobierno, con 3.450 personas. Estas representan el 413% de la dotación efectiva del ministerio, correspondiendo casi el 90% de los honorarios al Instituto Nacional de Deporte.

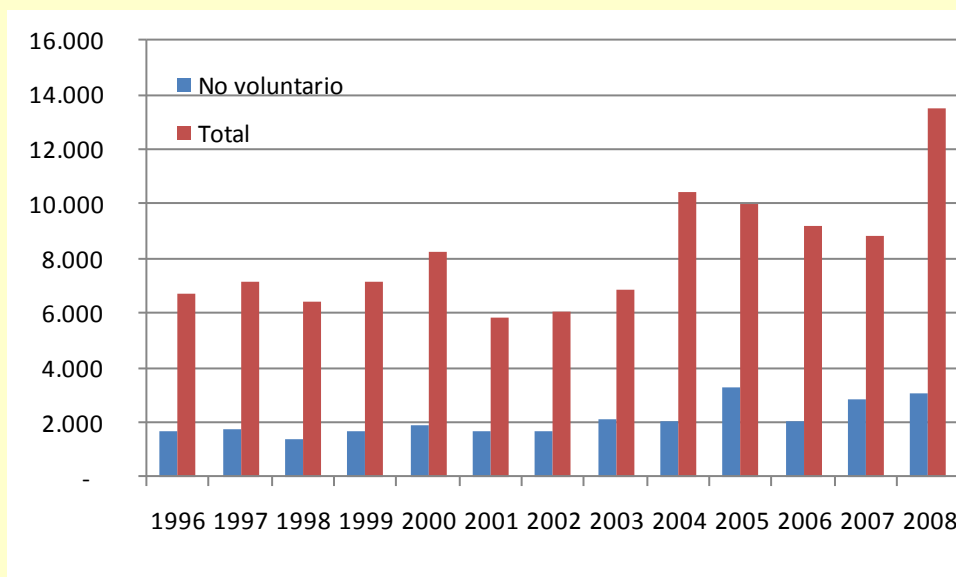
Cese de Funciones

Los funcionarios que cesan en sus funciones cada año pueden deberse a jubilación, fallecimiento, renuncia voluntaria y otros. En la categoría “otros” se contabiliza toda renuncia no voluntaria, término del período legal por el cual se es designado, entre otros. Entre los años 1996 y 2008, años para los cuales se tienen cifras comparables, en promedio 8.177 funcionarios al

año han cesado en sus funciones, de los cuales en promedio 2.081 lo han hecho por motivos distintos a fallecimiento, renuncia voluntaria o jubilación. Así, por ejemplo, el año 2008 del total de 13.504 funcionarios que cesaron sus funciones, 3.027 lo hicieron por motivos no voluntarios.

En el gráfico Nº 2 se observa el número total de personas que cesaron sus funciones y aquellos que lo hicieron por motivos no voluntarios, observándose un leve aumento en los tres últimos años para los cuales se tiene registro.

Gráfico Nº 2
Cese de Funciones Total y No Voluntario, 1996-2008



Fuente: DIPRES.

Si bien no se conocen cifras oficiales, así como tampoco el número total de personas que cesarán en sus funciones durante este año en forma no voluntaria, lo hasta ahora denunciado por la ANEF no pareciera ser muy distinto a lo observado en años anteriores.

Pero incluso si así fuere, más allá del número total de personas que una nueva administración desvincule, se debe analizar el motivo de ello. Resultaría perfectamente entendible que luego del marcado crecimiento de la dotación de personal a lo largo de estos años, sea necesario un proceso de racionalización y de adecuación del número de funcionarios a las labores necesarias a cada Ministerio.

En el caso de los contratos que no fueron renovados en estos primeros meses de la nueva administración, el sólo hecho de haber tenido un plazo fijo hace suponer que era para una tarea transitoria. Más que defensas corporativas, lo que se debiera plantear es por qué personas que fueron contratadas para un trabajo acotado en la administración pública debieran renovar sus contratos.

Normas “de Amarre”

La saliente administración buscó dejar asegurado al menos por un tiempo al personal contratado a contrata y a honorarios.

La administración pública en Chile debe contar con espacios flexibles para contratar funcionarios públicos de acuerdo a sus necesidades, las cuales sin duda se modifican al cambiar también un Gobierno. Lo importante es que se dé una cuenta pública del uso de esta flexibilidad, para que así la ciudadanía sea la que juzgue el buen o mal uso de ella.

Tradicionalmente, en el contrato del personal a contrata se establecía una cláusula que establecía que el contrato regía “mientras sean necesarios sus servicios”. Con ello, el contrato no sólo terminaba cuando se cumplía su vigencia, generalmente en diciembre del año en curso, sino que este podía ser desahuciado previo a ello si ya no eran necesarios los servicios de la persona.

La anterior administración al momento de prorrogar los contratos a contrata para este año, buscó eliminar esa cláusula, suponiendo que con ello las nuevas autoridades no iban a poder colocar fin a estos contratos antes de fin de año. Pero, la Contraloría determinó que ello no era válido y, por consiguiente, se

mantenía vigente la cláusula en el contrato inicial que permitía removerlos antes de la fecha de término estipulada en el contrato.

En el caso de los contratos a honorario, la anterior administración incorporó una cláusula que en caso de poner término al convenio, se debía dar aviso con una anticipación de 60 días. Ello, en la práctica, implicaba que el personal a honorarios tenía asegurados 60 días adicionales. En este caso la Contraloría también desaprobó esa cláusula ya que ello “constituye una diferencia que discrimina arbitrariamente en perjuicio de los empleados de planta y a contrata, quienes no gozan del mismo en el evento de disponerse el cese de sus funciones”.

Así, ambas normas de amarre que dejó la administración saliente fueron invalidadas por la Contraloría.

En lo que se debe avanzar

De los hechos recientes se deben sacar lecciones que permitan mantener buenas relaciones laborales entre los funcionarios públicos y la administración de turno, especialmente en momentos en los cuales se instala un nuevo gobierno.

En primer lugar, resultaría conveniente que el Gobierno elabore un informe en el cual se indique el número total de personas removidas, las que fueron reemplazadas y los mecanismos de selección para ellos. Adicionalmente, sería beneficioso conocer los motivos de los despidos, así como de las nuevas contrataciones. Todo ello debiera enmarcarse en las tareas y desafíos que un nuevo Gobierno implementará, con un nuevo programa de Gobierno, nuevos énfasis y prioridades.

Pero, más allá de la información adicional que debiera conocerse en materia de cambios de funcionarios públicos luego de un cambio de gobierno, resulta imprescindible conocer en forma periódica antecedentes relativos a las contrataciones de honorarios.

Esta ha sido una forma de contratación que ha crecido en forma importante durante estos años y respecto de la cual se tiene escasa información. No basta con que en la Ley de Presupuesto se coloque un límite máximo de recursos que pueden ser consignados al pago de honorarios con cargo a recursos destinados a pago de personal, sino que también se requiere conocer cuántas personas trabajan a honorarios. También conocer el porcentaje del gasto en honorarios de los distintos proyectos, ya que se ha detectado que en algunos casos alcanzan al 100% del presupuesto total del programa.

Con todo, resulta adecuado que la administración pública cuente con espacios flexibles para contratar funcionarios públicos de acuerdo a sus necesidades, las cuales sin duda se modifican al cambiar también un Gobierno. Lo importante es que se dé una cuenta pública del uso de esta flexibilidad para que así la ciudadanía sea la que finalmente juzgue el buen o mal uso de ella.

ⁱ De acuerdo a información entregada por El Mercurio el día 10 de junio, al año 2009 el total de personal civil del Gobierno Central era de 196.651 personas.