

PUESTOS DE TRABAJO EN EL ESTADO: SEÑALES DE AUSTERIDAD PARA 2019

- La Ley de Presupuestos para el año 2019 presentada al Congreso Nacional fija un máximo de puestos de trabajo total en cada programa (dotación y honorarios). El incremento en dotación respecto de 2018 es de 2,9%, lo cual se enmarca en los compromisos de la autoridad, tanto de traspasar puestos de honorarios a contrata como de austeridad fiscal.
- Este incremento destaca favorablemente con los elevados aumentos observados para 2018 (10%) y 2017 (7,1%), los más altos desde que existe registro comparable.
- Desde 2016 se ha venido traspasando personal desde honorarios a contrata. Sin embargo, el incremento de los puestos a contrata ha superado notoriamente los traspasos realizados, aumentando sostenidamente el tamaño del Estado en términos de personal total.

En el marco de la necesaria austeridad fiscal, la contención de los gastos permanentes -particularmente los gastos asociados a personal- se vuelve fundamental. En este aspecto, la Ley de Presupuestos tiene un papel esencial que jugar: fija el gasto máximo en personal del sector público, así como también limita -vía glosas presupuestarias- la dotación máxima y honorarios.

CONTRATACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Existen distintas modalidades de contratación en el sector público y que se encuentran limitadas en la Ley de Presupuestos:

i) **Dotación:** compuesta principalmente por plantaⁱ -personal designado para desempeñar los cargos permanentes asignados por ley a cada institución. Se trata de cargos prácticamente inamovibles, toda vez que sólo pueden ser removidos en caso de contar con evaluaciones de desempeño deficientes- y contrataⁱⁱ -personas que desempeñan labores permanentes mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio. Duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones por el solo

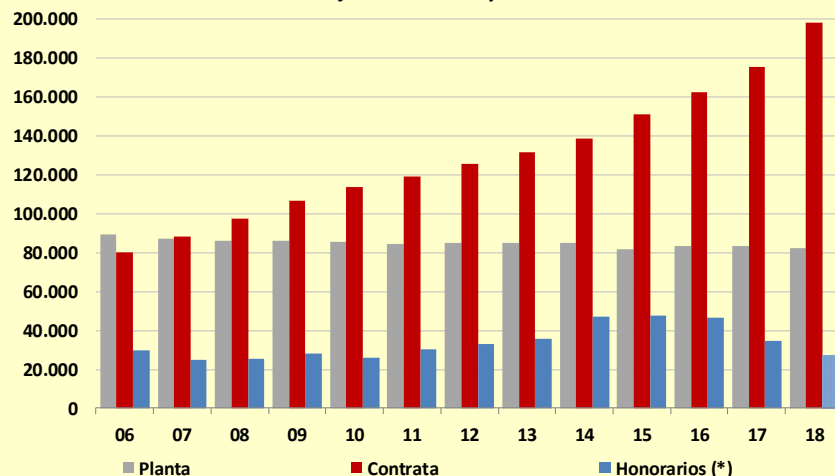
ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con al menos 30 días de anticipaciónⁱⁱⁱ -.

ii) **Honorarios^{iv}**: corresponden a personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales. No se rigen por las normas del Estatuto Administrativo, sino que por las del respectivo contrato que han celebrado. Por tanto, no tienen el carácter de funcionarios públicos.

Se observa que en el período 2006-2018 el personal que trabaja en el gobierno central ha experimentado un crecimiento relevante (54%). Este incremento se explica por la importante expansión del personal a contrata (148%) debido a la mayor flexibilidad que existe para su expansión (Gráfico N° 1). Estos aumentos no requieren cambiar la ley orgánica de cada servicio, sino que simplemente, vía Ley de Presupuestos, anualmente se establece un límite para su contratación, fijando la dotación máxima por servicio, que corresponde a la suma del personal de planta y a contrata. En el mismo período, el personal de planta disminuyó 8%. La contratación del personal a honorarios se encuentra regida por el contrato que han establecido las partes. Este tipo de contratación también experimentó un incremento importante hasta 2015, para luego reducirse persistentemente en el marco del acuerdo de traspasos de personal a honorarios a contrata.

DESDE 2006 EL PERSONAL A CONTRATA AUMENTÓ 148% Y EL DE PLANTA DISMINUYÓ 8%

Gráfico N° 1. Puestos de trabajo de dotación y honorarios en el Gobierno Central



Fuente: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público del 2008-2017 (2018) e Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público (junio 2018), Dipres.

(*) Dato de 2018 estimado con información trimestral publicada por Dipres.

REGULARIZACIÓN DE HONORARIOS

Desde principios de los años 2000 la autoridad fiscal ha anunciado permanentemente la intención de traspasar personal a honorarios a contrata. En particular, en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2015, la Presidenta Bachelet anunció que al final de su período presidencial no habría trabajadores desempeñando funciones permanentes en el Gobierno Central a honorarios. En el marco de este anuncio, desde el 2015 se comenzó con un plan formal de traspaso, con los siguientes compromisos adquiridos: 1.462 en 2015^v; 4.000 en 2016^{vi}; 8.000^{vii} en 2017; y 8.000 en 2018. Sin embargo, a pesar del compromiso, y de acuerdo a la información oficial disponible a marzo del 2018, se contabilizaban aún 29.514 puestos de trabajo a honorarios^{viii}.

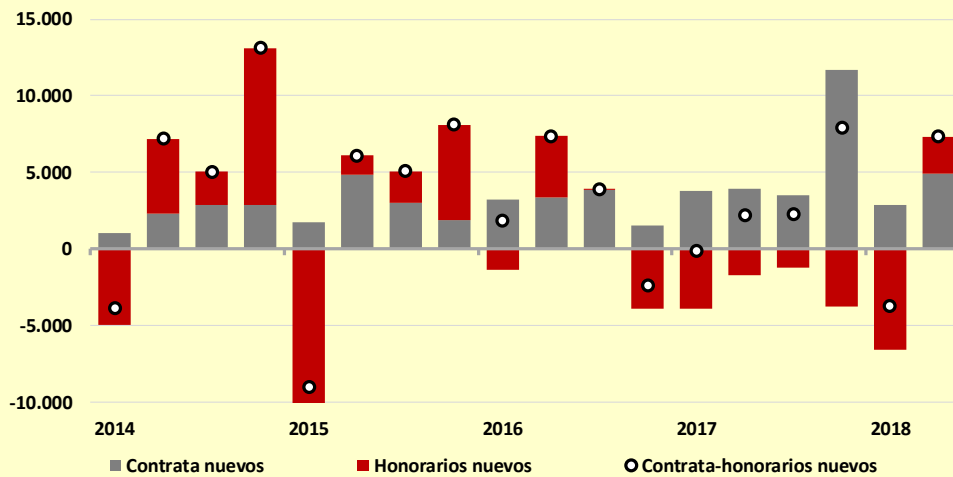
En la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2016 por primera vez se establecieron límites máximos a los puestos de trabajo a honorarios a contratar por cada servicio en los subtítulos 21 (gasto en Personal) y 24 (gasto en Transferencias Corrientes). Hasta el año 2016, las leyes de presupuestos establecían sólo un monto máximo de recursos para destinar a contratos a honorarios, lo que impedía controlar la cantidad de personas contratadas bajo esta modalidad.

En este escenario de compromisos, recién el cuarto trimestre del 2016 que recién se comienza a observar una disminución sostenida y relevante de los puestos de trabajo a honorarios, pasando así de 50.774 en el tercer trimestre del 2016 a 29.514 puestos en el primer trimestre del 2018 (-21.260, -42%). Sin embargo, hay que destacar que el incremento en personal a contrata (+27.301; +16%) en el mismo período es superior a la disminución de las contrataciones a honorarios (Gráfico N° 2).

De lo que se observa de los datos oficiales publicados por la Dipres^{ix} es que permanentemente ha habido incrementos en los puestos a contrata, mientras que los puestos a honorarios presentan elevada volatilidad, destacando dos períodos: aumentos sostenidos hasta la primera mitad del 2016, y, posteriormente, variaciones mayormente negativas desde finales del 2016 hasta principios del 2018. Sin embargo, se observa que en este segundo período, el incremento de los puestos a contrata tendió a superar mayoritariamente la reducción de puestos a honorarios, aumentando el tamaño del Estado en términos de puestos de trabajo

DESDE FINES DE 2016 HAY REDUCCIÓN SISTEMÁTICA DE PUESTOS A HONORARIOS

Gráfico N°2: Puestos de trabajo a contrata y honorarios en el Gobierno Central



Fuente: Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público (junio 2018), Dipres.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2019

Como todos los años en esta época, se discute la Ley de Presupuestos, en la cual destacan las glosas de cada programa, cuyo objetivo es fijar límites a la dotación de personal, personal a honorarios, gastos reservados, funciones críticas, horas extraordinarias, viáticos y vehículos. En particular, en el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2019 se considera un aumento neto de dotación máxima de 7.491 funcionarios respecto del 2018 (+2,9%), mientras que el personal a honorarios se plantea reducirlo en torno a 7,0%^x en relación al 2018, en el contexto de traspaso de trabajadores a honorarios a contrata. Sumando los dos efectos, se obtiene un aumento de empleados públicos para el 2019 en torno a 1,8%, acorde al plan de austeridad fiscal planteado por esta administración. Adicionalmente, hay que destacar que el aumento de 2,9% de la dotación máxima de personal para el 2019 dista considerablemente del incremento al 10% del año previo y del 7,1% del 2017, los más elevados desde que se tiene información comparable en el tiempo (Tabla N° 1).

DOTACIÓN MÁXIMA DE PERSONAL PARA 2019 SE ENMARCA EN PLAN DE AUSTRERIDAD

Tabla N°1: Dotación máxima de personal al final de cada período^{x1}.

	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19p
Miles de personas	136	140	143	148	153	157	167	177	177	177	190	198	203	213	222	237	261	269
Variación anual	-	3,3%	1,9%	3,7%	2,9%	3,0%	5,9%	6,3%	-0,1%	0,2%	7,0%	4,4%	2,4%	4,8%	4,2%	7,1%	10,0%	2,9%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas de cada año, Dipres.

Hay que mencionar que la dotación máxima de personal fijada en la Ley de Presupuestos puede ajustarse en el transcurso del año producto de modificaciones legales. Por ejemplo, originalmente el incremento de la dotación máxima contenida en la Ley de Presupuestos de 2018 fue 5,6%, sin embargo, luego de modificaciones, llegó a 10%, lo que representa 10.387 personas adicionales al aumento ya aprobado de 13.374 en la ley.

Respecto del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2019, uno de los programas con mayor incremento en los puestos de trabajo totales máximos es el INE (+457; +29%) (Tabla N° 2), lo cual se debe a la aplicación del VIII Censo Agropecuario.

El Ministerio de Salud es uno de los ministerios que traspasan puestos de honorarios (-5%) a dotación (+3,1%). El ministerio suma 2.314 personas máximas a contratar en total, provenientes mayoritariamente de los Servicios de Salud Regionales.

El Ministerio de Justicia, en tanto, presenta un aumento de 211 personas relacionados con el “Programa de Administración Directa y Proyectos Nacionales” del SENAME, lo que va de la mano con la propuesta de poner a los niños primero en la fila.

En el Ministerio de Educación, se observa una importante disminución del límite máximo de puestos de trabajo (dotación y honorarios) (-2.610), debido principalmente a: i) la migración de varios programas hacia el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (-2.439); y a ii) la disminución de 662 puestos en la JUNJI (-3,3%) producto de la sobreestimación de la dotación de personal a contratar en los años anteriores, necesarios para efectuar el proyecto de jardines públicos. Por otro lado, en la JUNJI se observa un traspaso de 369 puestos de honorarios a dotación en el programa “Programas alternativos de enseñanza pre-escolar”. Hay que mencionar que el nuevo Ministerio de Cultura contará con

puestos por 2.835 (dotación de 2.670 y honorarios de 165), más que los puestos provenientes del Ministerio de Educación. Este incremento se explica tanto por el aumento de casi 100 puestos en el Consejo de Monumentos Nacionales como por nuevos programas. Entre los programas con mayores puestos se encuentran la Subsecretaría de las Culturas y las Artes y el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, con 897 y 1.537 puestos totales, respectivamente.

EN LA LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2019, UNO DE LOS PROGRAMAS CON MAYOR INCREMENTO EN LOS PUESTOS DE TRABAJO TOTALES MÁXIMOS ES EL INE

Tabla N° 2: Aumentos en puestos de dotación y honorarios del Gobierno Central

Programa	Ministerio	Dotación Honorarios Total			Dotación Honorarios Total		
		(var. porcentual)			(diferencia)		
Servicios de Salud Regionales	Salud	3%	-4%	2%	2713	-685	2028
INE	Economía	14%	1383%	29%	208	249	457
Serviu Regionales	Viv. y Urban.	10%	200%	10%	337	26	363
Programa Conting. Operac.	Salud	12%	6%	12%	240	9	249
Promoción de Exportaciones	Economía	115%	6%	58%	202	12	214
Prog. de Adm. Dir. y Proy. Nac.	Justicia	6%	-9%	5%	231	-20	211
Dirección Aeronáutica	Defensa	4%	0%	4%	184	0	184
Subsecretaría de Educación	Educación	4%	7%	4%	136	31	167
JUNAEB	Educación	18%	83%	20%	139	20	159
Agencia de Calidad de la Educ.	Educación	31%	-15%	25%	111	-9	102
SERNAGEOMIN	Minería	92%	27%	78%	77	6	83
Programa de Manejo de Fuego	Agricultura	18%	-	18%	61	-	61
Inspeccion Export. Silvoagro.	Agricultura	12%	-	12%	56	-	56
Administración de Bienes	Bs. Nacionales	6%	700%	27%	9	35	44

Fuente: LyD con información disponible.

SON POCOS LOS PROGRAMAS QUE DISMINUYEN SUS PUESTOS MÁXIMOS PERMITIDOS

Tabla N° 3: Aumentos en puestos de dotación y honorarios del Gobierno Central

Programa	Ministerio	Dotación Honorarios Total			Dotación Honorarios Total		
		(var. porcentual)			(diferencia)		
JUNJI	Educación	-3%	-38%	-3%	-562	-100	-662
Subsecretaría de Viv. y Urb.	Viv. y Urban.	8%	-35%	-11%	127	-441	-314
Dirección General Económica	Rel. Exteriores	-44%	0%	-43%	-178	0	-178
Dipres	Hacienda	-19%	43%	-14%	-72	16	-56

Fuente: LyD con información disponible.

Se observa que son pocos los programas que disminuyen sus puestos máximos permitidos y, que de ellos, la mayoría son transferencias de personas de una agencia a otra o transferencias del mismo programa a otros ministerios. Esto

fortalece el argumento de que en el Gobierno es muy difícil disminuir la cantidad de personal una vez contratado; flexibilidad que es clave en el mundo privado.

CONCLUSIONES

Podemos apreciar que el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2019 se enmarca adecuadamente, en términos de puestos de trabajo, con la meta de austeridad fiscal anunciada por la autoridad. El aumento de 2,9% propuesto es significativamente menor a los observados en los años previos.

Adicionalmente, se observa que en el Gobierno es muy difícil disminuir la cantidad de personal una vez contratado; flexibilidad que es clave en el mundo privado. En este contexto, es extremadamente importante que el personal que se contrate se enmarque en la necesidad permanente de mejorar la calidad o cantidad de servicios prestados por el sector público y sea evaluado con una metodología que realmente permita dar cuenta de su desempeño. De otra manera, el Estado estará condenado a bajar su productividad, aumentando los gastos permanentes del Fisco y, por consiguiente, quitando recursos claves para realizar otras funciones.

ⁱ Representó el 25% de los puestos de trabajo en el sector en 2017. Se rige por las normas de Estatuto Administrativo.

ⁱⁱ Representó el 55% de los puestos de trabajo en el sector en 2017. Se rige por las normas de Estatuto Administrativo. De acuerdo al estatuto administrativo, el número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al 20% del total de los cargos de la planta del personal de ésta.

ⁱⁱⁱ Aquel personal a contrata que haya sido renovado por dos años, se entiende que tiene contrato permanente a no ser que se diga lo contrario.

^{iv} Representó el 12% de los puestos de trabajo en el sector en 2017.

^v El traspaso efectivo fue de 2.235.

^{vi} El traspaso efectivo fue de 3.772.

^{vii} El traspaso efectivo fue de 7.619.

^{viii} Fuente: «Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público (junio 2018). Dipres.

^{ix} Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público (2018). Dipres.

^x Estimación propia en base a información disponible.

^{xi} No incluye personal del Ministerio de Salud afecto a las Leyes N° 19.664 y N° 15.076.