



Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central

*Rodrigo Balbontín, Jorge Rodríguez, Alex Seemann
Febrero 2018*

A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.

La serie Estudios de Finanzas Públicas representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.

Autores:

Rodrigo Balbontín Miranda, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Jorge Rodríguez Cabello, Ingeniero Comercial, Máster en Economía de la Universidad Católica de Chile y Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Alex Seemann Ibar, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual ©A-287.947

ISBN: 978-956-9931-17-8

Febrero de 2018

Diseño editorial: OH! Creativo

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. PRINCIPALES TENDENCIAS DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL | 6 |
| 2.1. El Gasto público en personal se ha mantenido constante como porcentaje del gasto total | 7 |
| 2.2. La cantidad de trabajadores del Gobierno Central ha aumentado de manera sostenida, tanto en términos absolutos como en relación al tamaño de la población | 8 |
| 2.3. Las remuneraciones en el sector público han tenido un aumento sostenido, por sobre el del resto de la economía | 10 |
| 2.4. Las remuneraciones más bajas del sector público han tenido una mayor tasa de crecimiento | 12 |
| 2.5. Los trabajadores con calidad jurídica de contrata han aumentado de manera sostenida, contrastando con la disminución de los funcionarios de planta | 14 |
| 2.6. La cantidad de trabajadores a honorarios en jornada completa se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del total de trabajadores del Gobierno Central | 16 |
| 2.7. Existe un fuerte crecimiento del estamento de profesionales en el Gobierno Central, en contraste con la caída del peso relativo de los estamentos de administrativos y auxiliares | 16 |
| 2.8. La Región Metropolitana concentra la mayor proporción de trabajadores del Gobierno Central, tendencia constante y consistente con la distribución de población del país | 17 |
| 2.9. Las mujeres representan la mayor proporción de los trabajadores del Gobierno Central, con un peso relativo que además aumenta sostenidamente | 18 |
| 2.10. Las mujeres han aumentado su proporción en el estamento profesional del Gobierno Central, pero no así en el estamento directivo | 20 |
| 3. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA | 22 |
| BIBLIOGRAFÍA | 26 |
| ANEXO 1. CLASIFICADOR DE GASTOS EN PERSONAL (SUBTÍTULO 21) | 28 |
| ANEXO 2. CALIDAD JURÍDICA SEGÚN ESTATUTO ADMINISTRATIVO LEY N°18.834, CUYO TEXTO FUE REFUNDIDO COORDINADO Y SISTEMATIZADO POR EL DFL N°29, DE 2004 DEL MINISTERIO DE HACIENDA | 31 |

1. INTRODUCCIÓN

Mediante un análisis cuantitativo de las características de los funcionarios civiles del Gobierno Central, este estudio presenta un diagnóstico sobre las principales tendencias del empleo en este sector en los últimos años. Específicamente, se realiza una revisión de las características de los trabajadores del Gobierno Central y cómo éstas han evolucionado entre los años 2007 y 2016.

Para lo anterior, se utiliza información sobre recursos humanos que recopila periódicamente la Dirección de Presupuestos, más la información que esta misma Dirección compila sobre ejecución presupuestaria. La información utilizada abarca al personal civil del Gobierno Central, lo que excluye a los trabajadores municipales, de empresas del Estado, de universidades estatales, y a las dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Orden.

El análisis para el período 2007-2016 muestra importantes tendencias en la evolución del empleo en el Gobierno Central, entre ellas: el aumento en la cantidad de total de funcionarios; el aumento de sus remuneraciones por sobre las remuneraciones generales de la economía; el aumento relativo de la proporción de funcionarios a contrata en contraste con los funcionarios de planta; y el importante crecimiento en la proporción de profesionales.

A su vez, también existen parámetros que se han mantenido estables en el período estudiado. Por ejemplo, se verifica que el gasto en personal como porcentaje del gasto total se ha mantenido relativamente constante entre los años 2007 y 2016. De la misma forma, no hay variaciones significativas en el porcentaje de trabajadores a honorarios en jornada completa como fracción del total de trabajadores. Esto mismo ha sucedido con la participación relativa de funcionarias mujeres dentro del total de empleo en el Gobierno Central.

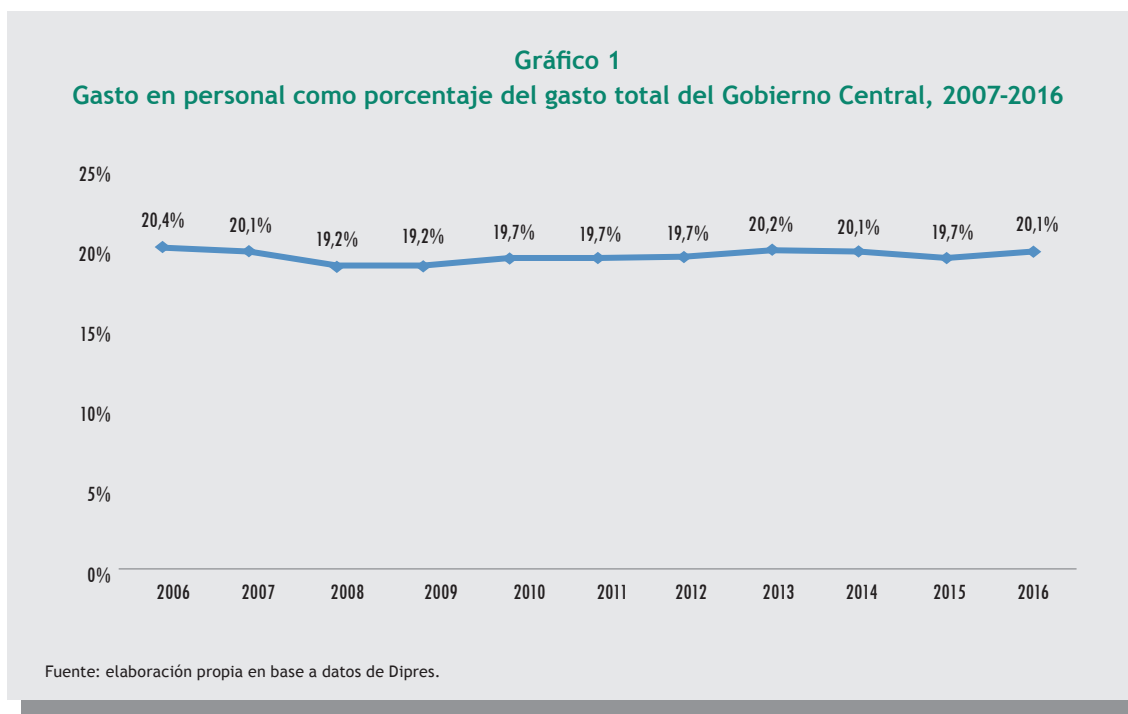
De las tendencias observadas, algunas pueden ser valoradas como positivas, como por ejemplo, la mayor profesionalización de los funcionarios; mientras que otras pueden requerir de medidas para cambiar su tendencia, por ejemplo, para disminuir la proporción de trabajadores a honorarios que realizan labores permanentes, y para aumentar la participación femenina en puestos directivos. En este sentido, se espera que el presente estudio de luces sobre aquellas políticas de recursos humanos en el Gobierno Central que deben ser reforzadas y aquellas que deben ser perfeccionadas.

Para estos efectos, este estudio está organizado de la siguiente forma, centrándose en presentar las distintas tendencias encontradas. Primero, se revisan las tendencias de variables agregadas, como la evolución del gasto público en personal, la cantidad de trabajadores en el Gobierno Central y la evolución de sus remuneraciones. Luego, se analizan las tendencias referidas a las características de los trabajadores del Gobierno Central en términos de su calidad jurídica, distribución regional y nivel de profesionalización. En tercer lugar, se analizan las tendencias en cuanto a la participación de las mujeres en el Gobierno Central. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio y los desafíos que de ellas surgen para las políticas de empleo público.

2. PRINCIPALES TENDENCIAS DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL

2.1. El Gasto público en personal se ha mantenido constante como porcentaje del gasto total.

Entre los años 2007 y 2016 el gasto ejecutado en personal del Gobierno Central no ha presentado variaciones significativas respecto del gasto total.¹ Como se observa en el Gráfico 1, el gasto promedio en personal entre estos años fue de un 19,8% respecto del gasto total, fluctuando entre un máximo de 20,2% para el año 2013 y un mínimo de 19,2% en los años 2008 y 2009.

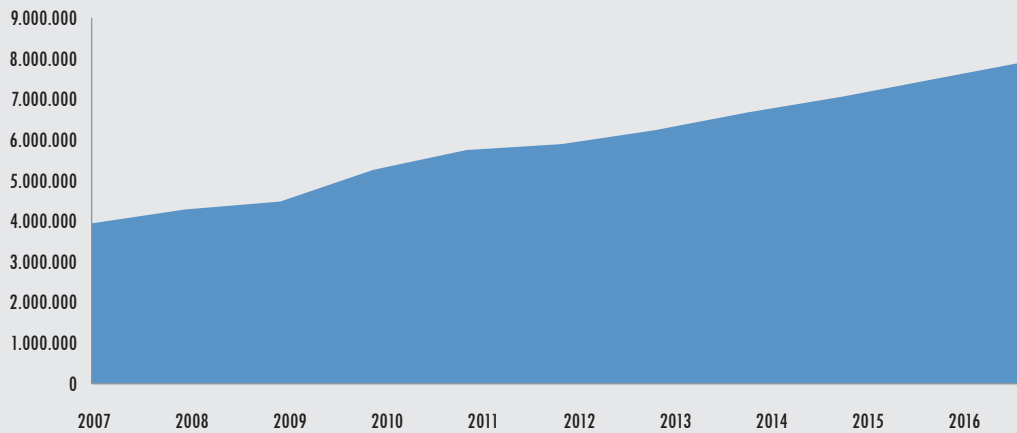


Si bien el gasto del Gobierno Central destinado a personal ha aumentado un 85% real entre los años 2007 y 2016, se verifica que este crecimiento ha ido a la par con el del gasto total del Gobierno Central, que ha aumentado un 86% real en el mismo período.

El Gráfico 2 exhibe la evolución del gasto en personal en términos absolutos y en moneda constante, observándose que en todos los años aumenta en términos reales. En este período, el gasto en personal ha aumentado anualmente un 7,2% promedio real, siendo el año 2009 el que muestra el mayor aumento, con un 17,0% real.

¹ El gasto en personal considera todo el gasto asociado al subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos, descrito en detalle en el Anexo 1. Es importante advertir que este gasto en personal incluye aquel referido a las dotaciones de uniformados de las Fuerzas Armadas y de Orden, por cuanto no es posible restarlo por ser información reservada.

Gráfico 2
Gasto en Personal del Gobierno Central, 2007-2016
(En millones de \$ de 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dipres.

2.2. La cantidad de trabajadores del Gobierno Central ha aumentado de manera sostenida, tanto en términos absolutos como en relación al tamaño de la población.

En el Cuadro 1 se muestra la evolución del total de personal civil que desempeña funciones en el Gobierno Central entre los años 2007 y 2016 (incluyendo a personal en dotación y a honorarios), pasando de 202.896 a 296.080, lo que implica un crecimiento de 45,9% en el período, con una tasa promedio anual de 4,3%. Si bien en todos los años se observa un crecimiento, éste ha variado desde un 1,8% en 2010 a un 7,2% en 2014.

Este crecimiento es consistente con el aumento ya identificado del gasto en personal, y explica parte del mismo, siendo la otra parte explicada por el aumento de las remuneraciones, como se muestra más adelante.

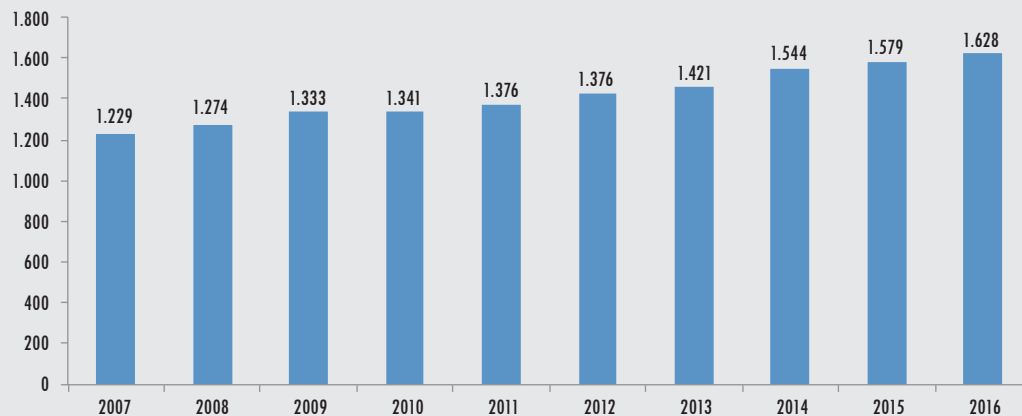
Cuadro 1: Total de Trabajadores Civiles del Gobierno Central, 2007-2016

| Año | Total | Tasa de Crecimiento |
|------|---------|---------------------|
| 2007 | 202.896 | n/d |
| 2008 | 212.619 | 4,8% |
| 2009 | 224.902 | 5,8% |
| 2010 | 228.886 | 1,8% |
| 2011 | 237.499 | 3,8% |
| 2012 | 247.940 | 4,4% |
| 2013 | 256.587 | 3,5% |
| 2014 | 275.108 | 7,2% |
| 2015 | 284.313 | 3,3% |
| 2016 | 296.080 | 4,1% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

Este aumento en la cantidad de trabajadores sigue en parte el crecimiento poblacional del país en el período, aunque se observa que entre los años 2007 y 2016 la cantidad de funcionarios públicos civiles del Gobierno Central por cada 100.000 habitantes aumentó de 1.229 a 1.628, con un aumento sostenido en todo el período, como se muestra en el Gráfico 3.²

Gráfico 3
Trabajadores Civiles del Gobierno Central por cada 100.000 habitantes, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y Dipres.

² Cabe señalar que las cifras de población utilizadas para este cálculo son las publicadas por el INE en febrero de 2018. Corresponden a una actualización y proyección corta de población realizada por el INE a la espera del Censo abreviado de 2017.

2.3. Las remuneraciones en el sector público han tenido un aumento sostenido, por sobre el del resto de la economía³.

En el Cuadro 2 se muestran las variaciones en términos nominales del promedio de las rentas brutas del Gobierno Central, del Índice General de Remuneraciones elaborado por el INE, el Ingreso Mínimo Mensual que afecta a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, el reajuste del Sector Público que entra en vigencia cada 1 de diciembre del año anterior, y la Remuneración Bruta Mensual Mínima que aplica al sector público⁴.

Se verifica que en el período 2007-2016 las remuneraciones promedio del Gobierno Central crecieron más que todo el resto de los indicadores revisados, mientras que la Remuneración Bruta Mensual Mínima que aplica al sector público creció por sobre el Ingreso Mínimo Mensual que afecta a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo.

Cuadro 2
Evolución nominal de distintos índices de remuneraciones, 2007-2016 (2007 = base 100)

| Año | Rentas Brutas del Gobierno Central | Índice General de Remuneraciones | Ingreso Mínimo Mensual | Reajuste General del Sector Público | Remuneración Bruta Mensual Mínima Sector Público |
|------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|--|
| 2007 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| 2008 | 113,03 | 108,48 | 110,42 | 110,00 | 106,90 |
| 2009 | 130,68 | 115,39 | 114,58 | 114,95 | 116,45 |
| 2010 | 138,93 | 119,56 | 119,44 | 119,78 | 122,88 |
| 2011 | 146,10 | 126,65 | 126,39 | 125,77 | 128,04 |
| 2012 | 154,81 | 134,69 | 134,03 | 132,06 | 134,45 |
| 2013 | 164,88 | 142,40 | 145,83 | 138,66 | 141,57 |
| 2014 | 174,04 | 151,75 | 156,25 | 146,98 | 149,07 |
| 2015 | 185,33 | 161,16 | 167,36 | 153,00 | 177,55 |
| 2016 | 195,95 | 169,60 | 178,47 | 157,90 | 193,53 |

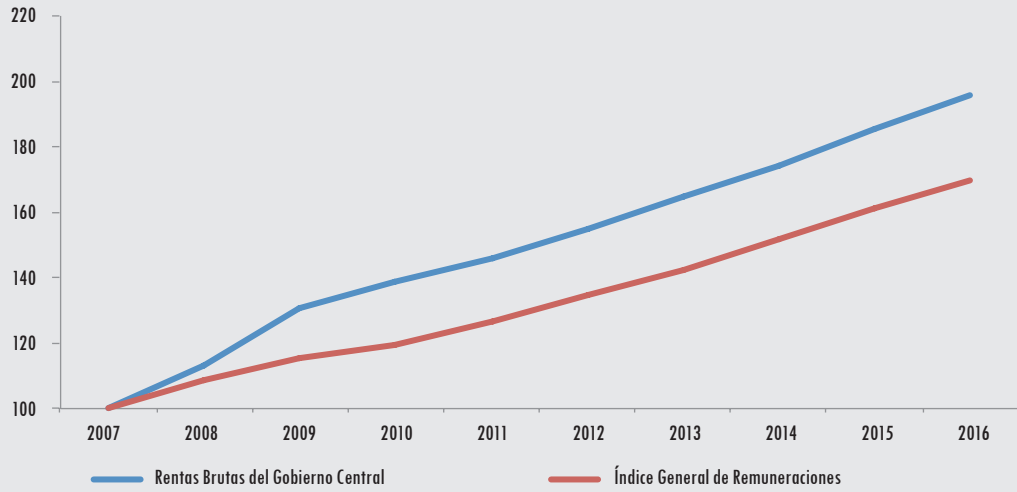
Fuente: elaboración propia en base a datos de INE y Dipres.

3 En esta sección todas las rentas se encuentran expresadas en pesos del año 2016. En el análisis se excluye al personal de las instituciones afectas a la escala de las FF.AA. y al personal del área de la salud afecto a las leyes N°19.664 y N°15.076. Para el año 2007 se excluye también al personal contratado como jornal permanente y como honorario asimilado a grado. La renta utilizada para la clasificación corresponde a la renta bruta mensualizada de escala asignada a cada funcionario que se desempeñaba efectivamente en las instituciones del Gobierno Central, según distribución al 30 de junio de cada año.

Los datos consideran las Rentas Brutas Promedio de Escala del personal de la Dotación Efectiva. Hasta 2007, las estadísticas consideraban exclusivamente al personal de planta y a contrata. Desde 2008, considera también la renta del personal a honorarios asimilados a grado, Código del Trabajo y jornales permanentes. Para ningún año incluyen las rentas del personal del área de la salud afecto a las Leyes N°19.664 y N°15.076 ni del personal civil de instituciones afectas a la escala de las FF.AA.

4 Se refiere a la remuneración bruta mensual mínima percibida por el personal del estamento auxiliar de la administración pública, de acuerdo al artículo 21 de la ley N°19.429. Al respecto, el artículo 21 de la ley N°19.429 (Ley de Reajuste de diciembre de 1995), creó la Remuneración Bruta Mensual Mínima (RBMM) del personal de los estamentos de Técnicos, Administrativos, y Auxiliares. Para garantizar la RBMM, la ley otorga una bonificación mensual de un monto equivalente a la diferencia entre la remuneración bruta mensual del funcionario y las cantidades mínimas establecidas por ley para su respectivo estamento. Dicha bonificación va disminuyendo en la medida que la remuneración bruta mensual del funcionario se incrementa por cualquier causa. Esta bonificación es imponible sólo para salud y pensiones y no debe ser considerada base de cálculo para determinar ninguna otra clase de remuneraciones ni para ningún otro efecto legal.

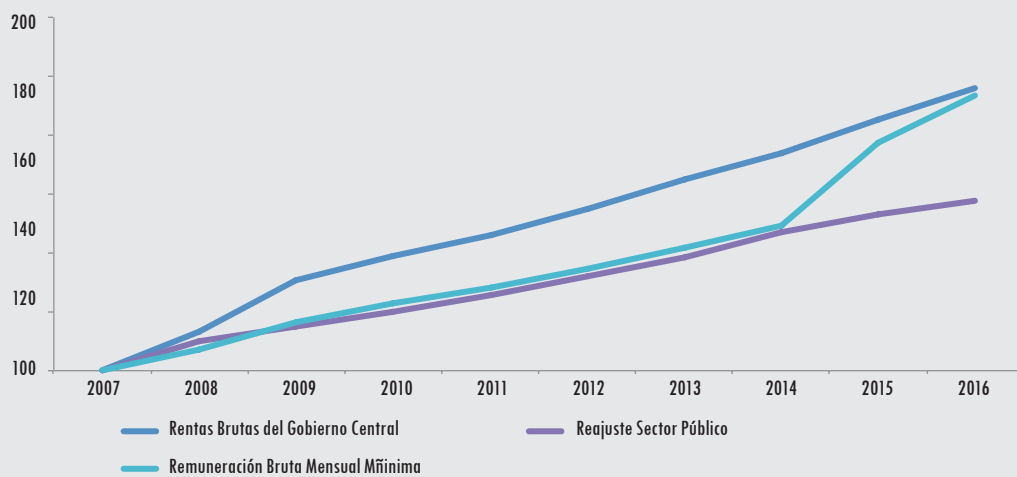
Gráfico 4
Variaciones nominales de distintos índices de remuneraciones,
2007-2016 (2007 = base 100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y Dipres.

Por otra parte, los datos del Cuadro 2, ilustrados en el Gráfico 5, muestran que las Rentas Brutas del Gobierno Central crecen por sobre el Reajuste General del Sector Público entre los años 2007 y 2016. Esto implica que las remuneraciones del sector público han crecido por causas adicionales al reajuste general legislado cada año, las que incluyen principalmente ascensos y promociones de los funcionarios, y nuevas asignaciones sectoriales creadas por ley.

Gráfico 5
Variaciones nominales de distintos índices de remuneraciones,
2007-2016 (2007 = base 100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

2.4. Las remuneraciones más bajas del sector público han tenido una mayor tasa de crecimiento

Otro aspecto a destacar, que también se muestra el Gráfico 5, es que la Remuneración Bruta Mensual Mínima que aplica al sector público evolucionó de manera bastante similar al reajuste general hasta el año 2015, pero a partir de ese año aceleró su crecimiento relativo, a raíz de una decisión de política de reajustar en mayor tasa las remuneraciones más bajas del sector público, lo que se reflejó en las respectivas leyes anuales sobre la materia.

El aumento de las remuneraciones de los trabajadores del sector público entre los años 2007 y 2016, con el énfasis de los últimos años por aumentar en mayor tasa las rentas más bajas del sector, ha repercutido en un cambio en la distribución del personal por tramos de remuneración. Esto se refleja en Cuadro 3, que muestra el detalle de la distribución de trabajadores por tramo de remuneración bruta. Así, mientras que el año 2007 un 38,5% de los trabajadores percibían \$500.000 o menos al mes (en pesos de 2016), en el año 2016 este grupo representaba solo un 13,8%. En cuanto a los tramos de remuneraciones más altas, el año 2007 el 30,7% del personal civil del Gobierno Central percibía más de \$1.000.000 mensuales (en pesos de 2016), proporción que aumenta a 49,4% en el año 2016.

Es así como se verifica que entre los años 2007 y 2016, toda la distribución de personal por tramos de renta se desplazó hacia la derecha, con un movimiento más significativo de parte de la cola más baja de la distribución, como muestra el Gráfico 6.

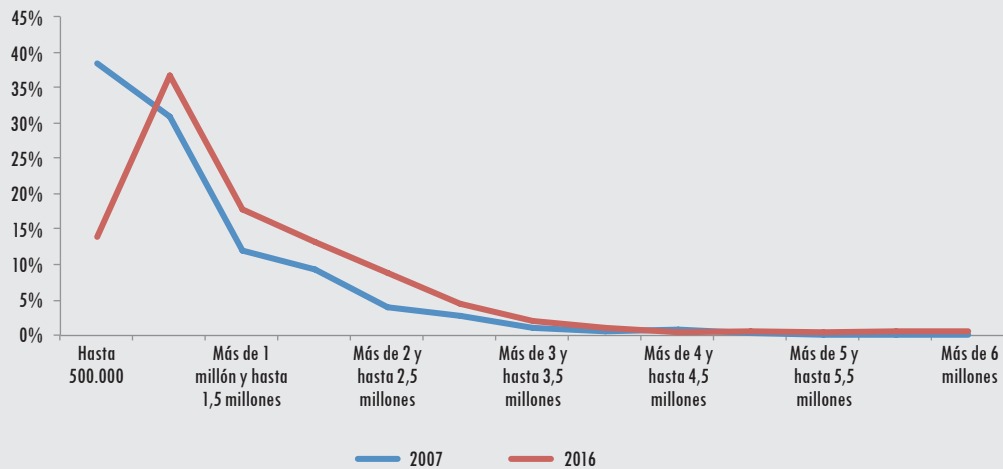
Cuadro 3
Distribución de los Trabajadores Civiles del Gobierno Central según tramos de Renta Bruta Mensual (en \$ de 2016), 2007 y 2016

| Tramo de renta bruta mensual | Número de Funcionarios | | 2007 | | 2016 | |
|--------------------------------------|------------------------|---------|-------|-------------|-------|-------------|
| | 2007 | 2016 | % | % Acumulado | % | % Acumulado |
| Hasta 500.000 | 60.428 | 30.494 | 38,5% | 38,5% | 13,8% | 13,8% |
| más de 500 mil y hasta 1 millón | 48.410 | 81.012 | 30,8% | 69,3% | 36,8% | 50,6% |
| más de 1 millón y hasta 1,5 millones | 18.664 | 39.134 | 11,9% | 81,2% | 17,8% | 68,3% |
| más de 1,5 y hasta 2 millones | 14.536 | 28.975 | 9,3% | 90,5% | 13,1% | 81,5% |
| más de 2 y hasta 2,5 millones | 6.292 | 19.137 | 4,0% | 94,5% | 8,7% | 90,2% |
| más de 2,5 y hasta 3 millones | 4.005 | 9.532 | 2,6% | 97,0% | 4,3% | 94,5% |
| más de 3 y hasta 3,5 millones | 1.756 | 4.672 | 1,1% | 98,1% | 2,1% | 96,6% |
| más de 3,5 y hasta 4 millones | 925 | 2.169 | 0,6% | 98,7% | 1,0% | 97,6% |
| más de 4 y hasta 4,5 millones | 1.156 | 963 | 0,7% | 99,5% | 0,4% | 98,0% |
| más de 4,5 y hasta 5 millones | 415 | 1.190 | 0,3% | 99,7% | 0,5% | 98,6% |
| más de 5 y hasta 5,5 millones | 167 | 908 | 0,1% | 99,8% | 0,4% | 99,0% |
| más de 5,5 y hasta 6 millones | 55 | 1.217 | 0,0% | 99,9% | 0,6% | 99,5% |
| más de 6 millones | 190 | 1.012 | 0,1% | 100,0% | 0,5% | 100,0% |
| TOTAL | 156.999 | 220.415 | 100% | | 100% | |

Nota: En este análisis se excluye al personal de las instituciones afectas a la escala de las FF.AA. y al personal del área de la salud afecto a las leyes N° 19.664 y N° 15.076, por no contarse con estadísticas desagregadas por renta para ellos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

Gráfico 6
Distribución de los Trabajadores Civiles del Gobierno Central según Tramos de Renta Bruta Mensual, 2007 y 2016 (en \$ de 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

Complementando la información anterior, el Cuadro 4 muestra la evolución en las remuneraciones promedio percibidas por el personal civil del Gobierno Central. Se observa un crecimiento sostenido de las mismas, pero con variaciones anuales heterogéneas, con un máximo de 13,5% real en 2009 y un mínimo de 0,8% real en 2014, alcanzado un promedio de 4,3% de crecimiento real anual en el período.

Además, en todos los años analizados las remuneraciones promedio mínimas del Gobierno Central se encuentran sobre los niveles mínimos establecidos por el artículo 21 de la ley N°19.429. Así, las remuneraciones promedio mínimas exhiben un aumento real de un 60% entre los años 2007 y 2016, con una variación real anual promedio de 5,5%.

En contraste, las rentas máximas han tenido una caída en sus tasas de crecimiento durante los últimos años, lo que responde a la exclusión de las altas rentas del reajuste general en los años 2015 y 2016. Con todo, la renta máxima aumentó un 18% real en el período, promediando una variación de 2,1% real anual. Sin embargo, al analizar el último trienio 2014-2016, esta variación promedio cae a 0,5%.

Lo anterior ha dado por resultado un cambio significativo en la razón entre la remuneración máxima con respecto a la mínima. Así, entre 2007 y 2016 este ratio pasó de 35,8 a 26,4, lo que implica una disminución de más del 26%.

Cuadro 4
Remuneración bruta real promedio, mínima y máxima de los Trabajadores Civiles del Gobierno Central, 2007-2016 (en pesos de 2016)

| Año | Remuneración bruta promedio | | Remuneración bruta Mínima | | Remuneración bruta Máxima | | Ratio max /min | Mediana |
|------|-----------------------------|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|----------------|----------------|---------|
| | Monto | Variación real | Monto | Variación real | Monto | Variación real | | |
| 2007 | 936.844 | 7,9% | 265.231 | n/d | 9.485.003 | n/d | 35,8 | 603.949 |
| 2008 | 967.324 | 3,3% | 287.560 | 8,4% | 10.372.104 | 9,4% | 36,1 | 661.810 |
| 2009 | 1.097.971 | 13,5% | 319.417 | 11,1% | 11.317.125 | 9,1% | 35,4 | 775.413 |
| 2010 | 1.154.293 | 5,1% | 336.441 | 5,3% | 10.510.395 | -7,1% | 31,2 | 828.332 |
| 2011 | 1.173.511 | 1,7% | 341.783 | 1,6% | 11.825.033 | 12,5% | 34,6 | 848.846 |
| 2012 | 1.211.468 | 3,2% | 355.158 | 3,9% | 10.751.809 | -9,1% | 30,3 | 885.965 |
| 2013 | 1.266.217 | 4,5% | 364.932 | 2,8% | 11.079.180 | 3,0% | 30,4 | 925.932 |
| 2014 | 1.275.832 | 0,8% | 365.764 | 0,2% | 11.104.464 | 0,2% | 30,4 | 957.176 |
| 2015 | 1.301.092 | 2,0% | 383.246 | 4,8% | 11.272.523 | 1,5% | 29,4 | 980.175 |
| 2016 | 1.320.086 | 1,5% | 425.395 | 11,0% | 11.239.345 | -0,3% | 26,4 | 995.665 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

2.5. Los trabajadores con calidad jurídica de contrata han aumentado de manera sostenida, contrastando con la disminución de los funcionarios de planta

Los trabajadores del sector público pueden tener distintas calidades jurídicas.⁵ Al analizar su evolución según esta categorización, se observa un aumento sostenido de los funcionarios a contrata, tanto en términos relativos como absolutos.

Al respecto, el Cuadro 5 muestra que el año 2007 había un total 88.366 trabajadores a contrata, los cuales aumentaron en un 84% al año 2016, totalizando 162.360. Esto implica un aumento promedio de 7% anual. En contraste, los trabajadores de planta presentan una disminución en cantidad absoluta entre 2007 y 2016, pasando de 87.119 a 83.141, lo que en términos relativos implica una caída significativa, como ilustra el Gráfico 7. En el período 2007-2016 también se observa un aumento del personal a honorarios, que pasa de 24.804 a 46.497, aumento que incluye tanto a honorarios con jornada parcial (o sin jornada) como con jornada completa.⁶

⁵ Ver Anexo 2 para una explicación sobre las distintas calidades jurídicas de contratación en el sector público.

⁶ Los trabajadores a honorarios en jornada parcial o sin jornada presentan una variación de 116% en el período. Al respecto, cabe señalar que a partir de 2014 la Dirección de Presupuestos realizó un cambio metodológico, para contabilizar al personal a honorarios que se encontraba financiado en subtítulos diferentes al 21, razón por la cual parte de este aumento corresponde a una identificación de honorarios que existían pero que no estaban contabilizados.

Cuadro 5
Trabajadores Civiles del Gobierno Central según Calidad Jurídica, 2007-2016

| CALIDAD JURÍDICA | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL DOTACIÓN | 178.092 | 187.028 | 196.572 | 203.084 | 207.435 | 214.742 | 220.720 | 227.860 | 236.727 | 249.583 |
| PLANTA | 87.119 | 86.069 | 86.352 | 85.547 | 84.387 | 85.024 | 84.819 | 85.069 | 81.627 | 83.141 |
| CONTRATA (1) | 88.366 | 97.430 | 106.473 | 113.823 | 119.043 | 125.528 | 131.705 | 138.672 | 150.979 | 162.360 |
| CÓDIGO DEL TRABAJO (2) | 2.607 | 3.529 | 3.747 | 3.714 | 4.005 | 4.190 | 4.196 | 4.119 | 4.121 | 4.082 |
| TOTAL HONORARIOS | 24.804 | 25.591 | 28.330 | 25.802 | 30.064 | 33.198 | 35.867 | 47.248 | 47.586 | 46.497 |
| EN JORNADA PARCIAL O SIN JORNADA | 8.673 | 6.883 | 7.693 | 7.553 | 13.720 | 12.788 | 12.581 | 20.994 | 18.362 | 18.703 |
| EN JORNADA COMPLETA | 16.131 | 18.708 | 20.637 | 18.249 | 16.344 | 20.410 | 23.286 | 26.254 | 29.224 | 27.794 |
| TOTAL DOTACIÓN + HONORARIOS | 202.896 | 212.619 | 224.902 | 228.886 | 237.499 | 247.940 | 256.587 | 275.108 | 284.313 | 296.080 |

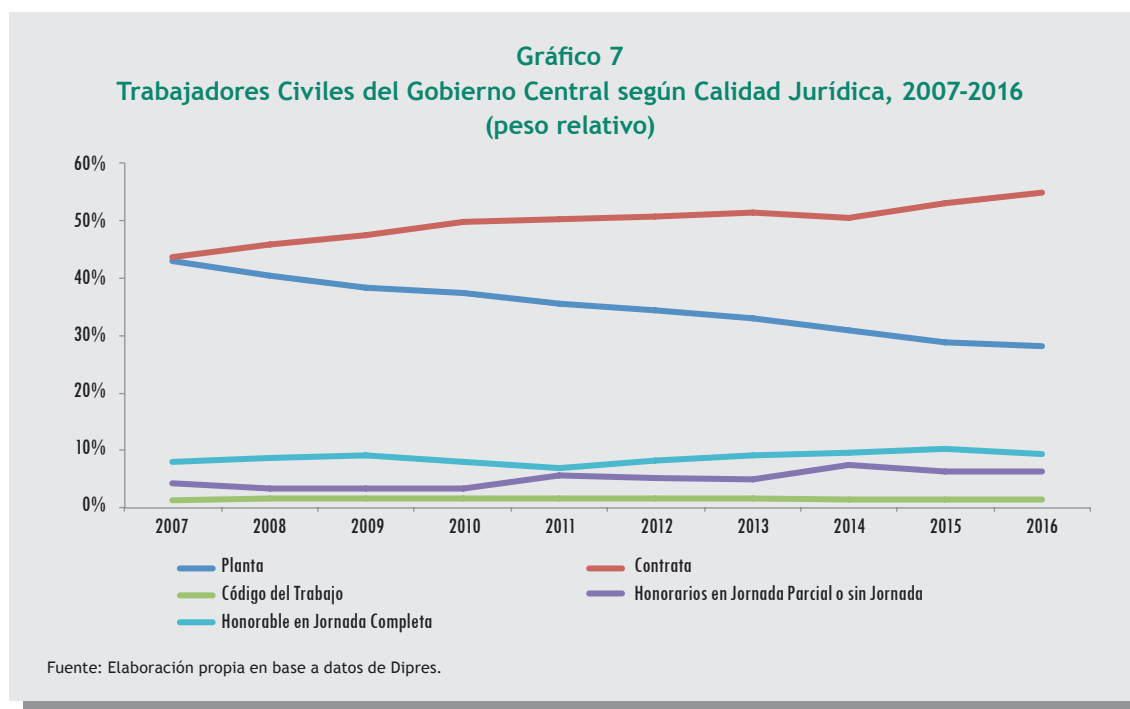
Notas:

(1) Incluye al personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que, a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata.

(2) Incluye a Jornales Permanentes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

El Gráfico 7 ilustra el cambio en la composición relativa del personal del Gobierno Central según calidad jurídica, observándose que los trabajadores a contrata representaban un 43,6% del total en 2007 y aumentaron a un 54,8% en 2016. En contraste, los trabajadores de planta pasaron de un 42,9% en 2007 a un 28,1% en 2016.



2.6. La cantidad de trabajadores a honorarios en jornada completa se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del total de trabajadores del Gobierno Central

Como muestra el Gráfico 7, la participación relativa de los trabajadores a honorarios en jornada completa ha oscilado entre un 8% y un 10% en el período 2007-2016, con un máximo de 10,3% en 2015. Este tipo de trabajadores está concentrado principalmente en los Ministerios de Salud, de Educación, de Economía, Fomento y Turismo, del Interior y Seguridad Pública, y de Agricultura. Estas cinco carteras concentran cerca del 70% del total de trabajadores a honorarios en jornada completa en 2016. En particular, el Ministerio de Salud representa más de un tercio del total de estos trabajadores en 2016.

Cabe señalar que a partir del año 2016 se han establecido restricciones legales, vía Ley de Presupuestos, a las autorizaciones para contratar personal a honorarios, siguiendo la normativa de las glosas que regulan los subtítulos presupuestarios 21 (gasto en personal) y 24 (transferencias corrientes). Hasta el año 2015 estas glosas establecían límites al gasto en honorarios, fijando un monto máximo en pesos para ello; pero desde 2016 se incluyen también límites máximos a la cantidad de personal a contratar bajo esta modalidad para cada servicio. Adicionalmente, las leyes de Presupuestos desde el año 2016 en adelante han habilitado la posibilidad de traspasar a la contrata a aquellos trabajadores a honorarios que desempeñen funciones permanentes, disminuyendo a la vez, en igual cantidad, la autorización de personal a honorarios. Así, en el período 2015-2017, más de 13.500 honorarios del Gobierno Central que cumplían con los requisitos señalados han sido traspasados a la contrata.

2.7. Existe un fuerte crecimiento del estamento de profesionales en el Gobierno Central, en contraste con la caída del peso relativo de los estamentos de administrativos y auxiliares

El número absoluto de trabajadores del estamento de profesionales en el Gobierno Central aumentó considerablemente entre 2007 y 2016. Como se muestra en el Cuadro 6, este grupo pasó de 63.310 a 110.046 trabajadores, lo que representa un aumento de 74%, con un crecimiento promedio anual de 6%. Esto implicó que su peso relativo haya pasado de un 36% en 2007 a un 44% en 2016, como muestra el Gráfico 8.

En contraste, los trabajadores de los estamentos de administrativos y auxiliares han tenido una disminución relativa. En el primer caso, pese a verificarse un aumento en términos absolutos, su peso relativo pasó de 20% a 17%. Mientras que en el caso de los auxiliares, su caída ha sido tanto en términos absolutos como relativos, disminuyendo su proporción de 12% a 8%.

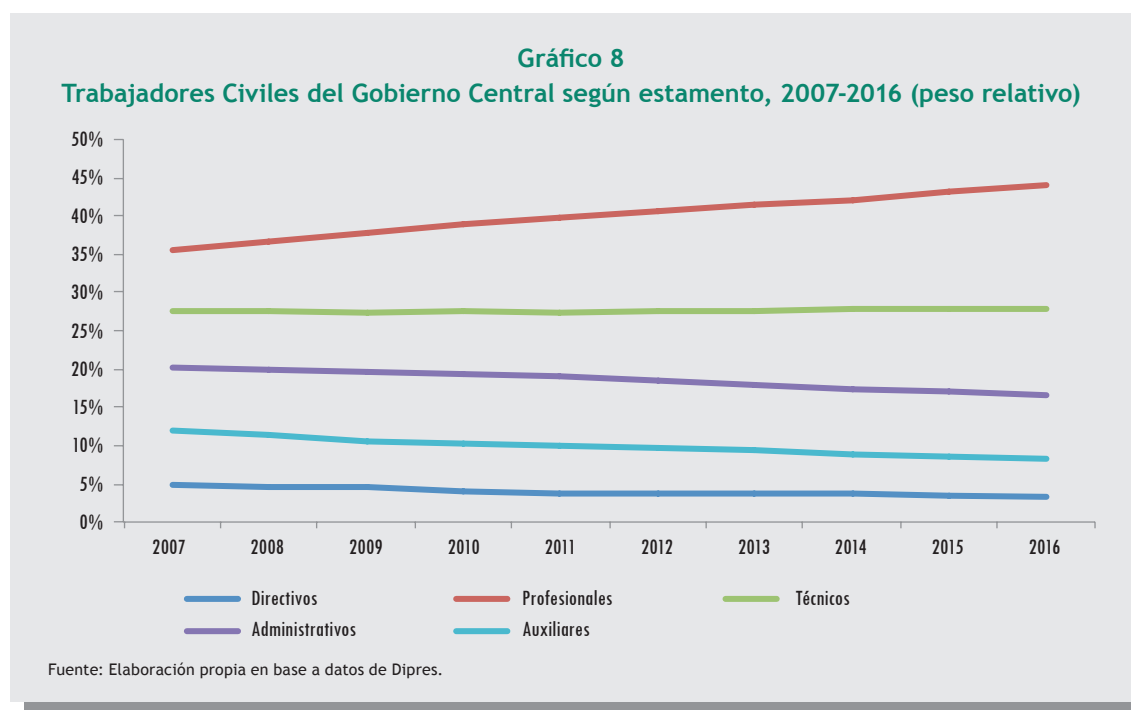
Por su parte, la participación de los trabajadores del estamento de técnicos se ha mantenido relativamente estable, promediando un 28% del total. Ello, producto de un aumento importante en términos absolutos. Finalmente, el estamento de directivos se ha mantenido relativamente constante en términos absolutos, lo cual implica que su peso relativo haya caído de un 5% a un 3%; y, a la vez, que la cantidad de directivos haya pasado de uno por cada 31 funcionarios en 2007, a uno por cada 30 funcionarios en 2016.

Cuadro 6
Trabajadores Civiles del Gobierno Central según estamento, 2007-2016

| ESTAMENTO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| DIRECTIVOS | 8.426 | 8.675 | 8.768 | 8.323 | 7.833 | 7.899 | 8.026 | 8.334 | 8.086 | 8.223 |
| PROFESIONALES | 63.310 | 68.574 | 74.469 | 79.082 | 82.266 | 87.503 | 91.678 | 95.753 | 101.938 | 110.046 |
| TECNICOS | 48.994 | 51.419 | 53.883 | 55.953 | 56.759 | 59.228 | 60.979 | 63.738 | 66.100 | 69.494 |
| ADMINISTRATIVOS | 35.973 | 37.304 | 38.504 | 39.068 | 39.705 | 39.418 | 39.524 | 39.843 | 40.383 | 41.375 |
| AUXILIARES | 21.426 | 21.080 | 20.962 | 20.667 | 20.883 | 20.707 | 20.527 | 20.201 | 20.229 | 20.457 |
| TOTAL DOTACIÓN | 178.129 | 187.052 | 196.586 | 203.093 | 207.446 | 214.755 | 220.734 | 227.869 | 236.736 | 249.595 |

Nota: La clasificación de trabajadores por estamento solo considera el personal en la dotación. Se excluye a aquellos trabajadores bajo el régimen de honorarios debido a que no se encuentran clasificados por estamento.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.



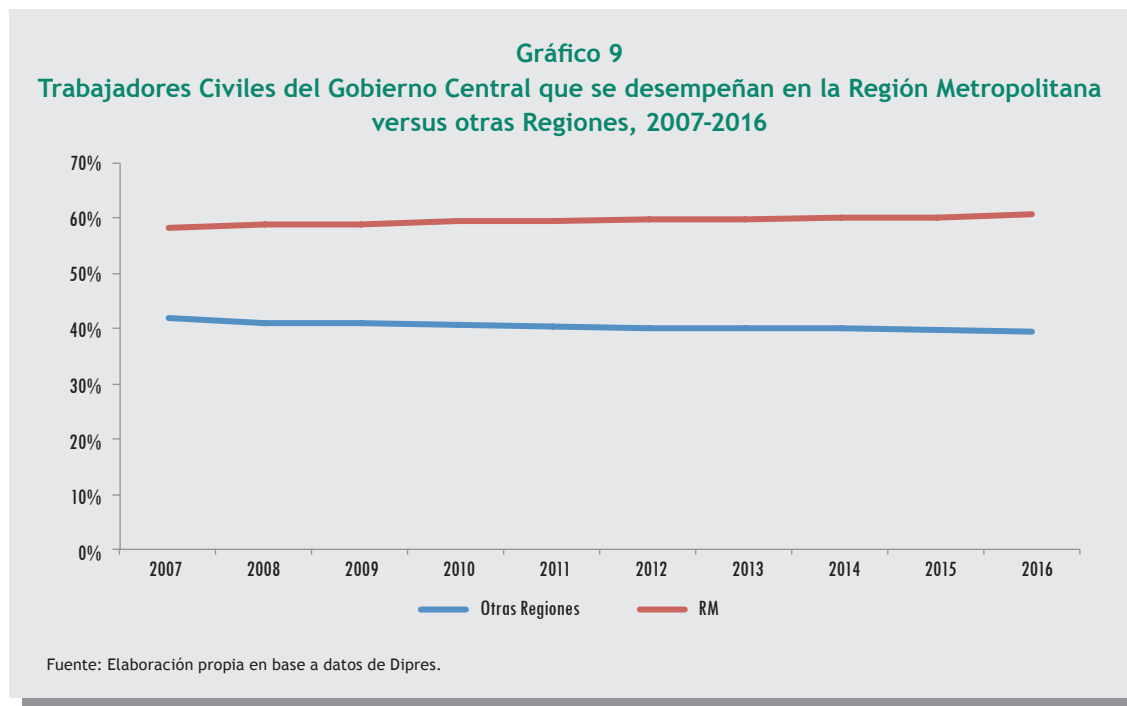
2.8. La Región Metropolitana concentra la mayor proporción de trabajadores del Gobierno Central, tendencia constante y consistente con la distribución de población del país

El Gráfico 9 muestra la evolución en la distribución regional del personal civil del Gobierno Central entre los años 2007 y 2016, comparando a la Región Metropolitana con el resto de las regiones. Al respecto, se verifica que la Región Metropolitana concentra la mayor proporción de trabajadores en todo el período, pero dicha proporción ha tenido una leve aunque sostenida disminución, pasando de 41,8% en 2007 a 39,4% en 2016.⁷

⁷ Se recuerda que las cifras analizadas consideran sólo al personal civil del Gobierno Central, excluyendo a los trabajadores municipales, de empresas del Estado y de universidades estatales.

Al considerar el total del personal civil del Gobierno Central, esta variación es relevante como tendencia, pues mientras el personal que trabaja en la Región Metropolitana aumentó en un 32% entre 2007 y 2016, el personal que trabaja en el conjunto de las regiones restantes aumentó en un 46%.

Con todo, es necesario notar que la concentración de funcionarios en la Región Metropolitana está en línea con la concentración demográfica del país. En efecto, de acuerdo con las cifras del Censo 2017 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en dicho año el 40,5% de la población nacional se encuentra en la Región Metropolitana.



2.9. Las mujeres representan la mayor proporción de los trabajadores del Gobierno Central, con un peso relativo que además aumenta sostenidamente

En todo el período 2007-2016 las mujeres representan la mayor parte de los trabajadores del Gobierno Central. Además, como se muestra en el Cuadro 7, su peso relativo ha aumentado sostenidamente, pasando de 56,5% a 58,2%.

Cuadro 7
Trabajadores Civiles del Gobierno Central según sexo, 2007-2016

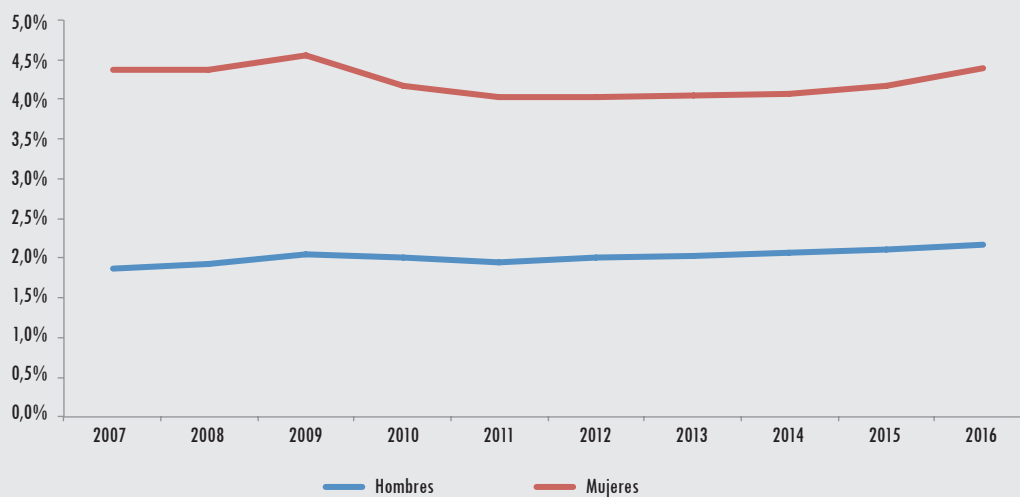
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Cantidad de Mujeres | 100.635 | 105.808 | 111.518 | 115.634 | 119.348 | 123.038 | 126.976 | 131.630 | 136.784 | 145.225 |
| Peso relativo de Mujeres | 56,5% | 56,6% | 56,7% | 56,9% | 57,5% | 57,3% | 57,5% | 57,8% | 57,8% | 58,2% |
| Cantidad de Hombres | 77.494 | 81.244 | 85.068 | 87.459 | 88.098 | 91.717 | 93.758 | 96.239 | 99.952 | 104.370 |
| Peso relativo de Hombres | 43,5% | 43,4% | 43,3% | 43,1% | 42,5% | 42,7% | 42,5% | 42,2% | 42,2% | 41,8% |
| TOTAL | 178.129 | 187.052 | 196.586 | 203.093 | 207.446 | 214.755 | 220.734 | 227.869 | 236.736 | 249.595 |

Nota: La clasificación de trabajadores por sexo solo considera el personal en la dotación. Se excluye a aquellos trabajadores bajo el régimen de honorarios debido a que no se cuenta con estadísticas que los clasifiquen por sexo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

Esta situación es singular dentro del mercado laboral chileno en su conjunto. Al respecto, en el Gráfico 10 se muestra la relación entre la dotación civil del Gobierno Central por sexo y el número de ocupados del sexo respectivo, para el período 2007-2016, verificándose que las mujeres de la dotación del Gobierno Central representan en promedio un 4,2% del total de las mujeres ocupadas en la economía; mientras que en el caso de los hombres dicho porcentaje es de 2,0%. Esto ratifica que la participación laboral femenina es más significativa en el Gobierno Central que en el sector privado.

Gráfico 10
Trabajadores Civiles del Gobierno Central según sexo,
como porcentaje del total de ocupados del respectivo sexo, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres y el INE.

2.10. Las mujeres han aumentado su proporción en el estamento profesional del Gobierno Central, pero no así en el estamento directivo

Como se muestra en el Cuadro 8, las mujeres tienen una mayor participación que los hombres en los estamentos de administrativos, técnicos y profesionales, ocurriendo lo contrario en los estamentos de auxiliares y directivos. En el periodo 2016-2017 se verifica que aumentó la participación femenina en los estamentos de profesionales y de auxiliares, manteniéndose constante en el resto de los estamentos. En particular, la participación femenina se ha mantenido en torno al 42% del total de directivos del Gobierno Central, a pesar que en 2016 representan el 56,6% de los profesionales.

Cuadro 8
Participación de mujeres en los estamentos de personal civil del Gobierno Central, 2007 y 2016

| ESTAMENTO | 2007 | 2016 |
|-----------------|-------|-------|
| DIRECTIVOS | 42,4% | 42,0% |
| PROFESIONALES | 53,7% | 56,6% |
| TÉCNICOS | 65,7% | 64,8% |
| ADMINISTRATIVOS | 65,8% | 65,4% |
| AUXILIARES | 33,6% | 36,9% |
| TOTAL MUJERES | 56,5% | 58,2% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

En el mismo sentido que la menor participación de mujeres en el estamento directivo, se verifica que ellas tienen una menor participación en la percepción de Asignación por Desempeño de Funciones Críticas.⁸

Al respecto, cada año se fija en la Ley de Presupuestos, para cada ministerio y servicio, la cantidad máxima de personas con derecho a percibir esta Asignación, junto con los recursos que podrán destinarse para su pago, correspondiendo a cada jefe de servicio individualizar al personal que la percibirá de aquél que cumple con los requisitos.

En la práctica, en 2016 sólo el 37,8% del total de trabajadores que percibió esta Asignación eran mujeres, mostrando en todo caso un alza en torno a dos puntos porcentuales respecto de lo observado en 2011 (año más antiguo para el cual se tiene esta información), como se observa en el Cuadro 9.

⁸ Esta Asignación es un instrumento de gestión que entró en vigencia en 2004, creado por la Ley N°19.882. Consiste en una retribución al personal de planta y a contrata, perteneciente o asimilado a las plantas de directivos, de profesionales o de fiscalizadores, de los órganos y servicios públicos regidos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que no correspondan a altos directivos públicos y que desempeñen funciones calificadas como críticas, por ser relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución, por la responsabilidad que implica su desempeño por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar.

Cuadro 9
Distribución de Asignación por Función Crítica según sexo, 2011-2016

| AÑO | MUJERES | | | HOMBRES | | | TOTAL |
|------|-------------------------|-------|------------------------------------|-------------------------|-------|------------------------------------|-------|
| | Beneficiarios efectivos | | N° promedio de meses de percepción | Beneficiarios efectivos | | N° promedio de meses de percepción | |
| | Cantidad | % | | Cantidad | % | | |
| 2011 | 960 | 35,7% | 7,9 | 1.729 | 64,3% | 8,2 | 2.689 |
| 2012 | 867 | 34,7% | 9,3 | 1.635 | 65,3% | 9,3 | 2.502 |
| 2013 | 849 | 34,2% | 9,4 | 1.635 | 65,8% | 9,2 | 2.484 |
| 2014 | 1.274 | 36,8% | 6,7 | 2.187 | 63,2% | 6,7 | 3.461 |
| 2015 | 1.134 | 38,6% | 8,6 | 1.804 | 61,4% | 8,9 | 2.938 |
| 2016 | 1.130 | 37,9% | 8,7 | 1.851 | 62,1% | 9,0 | 2.981 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres.

3. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

El objetivo de este informe es generar un diagnóstico sobre las principales tendencias del empleo en el Gobierno Central en el período 2007-2016, a partir de un análisis cuantitativo de las características de los funcionarios públicos. En base a la revisión realizada ha sido posible determinar diez tendencias relevantes sobre el empleo público. Estos antecedentes permiten entender de mejor forma las condiciones del trabajo en el Gobierno Central, a la vez que dan orientaciones para el diseño de mejores políticas públicas en materia de institucionalidad y función pública.

Las diez tendencias encontradas del empleo en el Gobierno Central en el período 2007-2016, son las siguientes:

- **El Gasto público en personal se ha mantenido constante como porcentaje del gasto total**

El gasto promedio en personal entre los años 2007 y 2016 fue de un 19,8% respecto del gasto total, fluctuando entre un máximo de 20,2% en 2013 y un mínimo de 19,2% en 2008 y 2009. Si bien el gasto del Gobierno Central destinado a personal ha aumentado un 85% real en el período, se verifica que este crecimiento ha ido a la par con el del gasto total. Por tanto, no ha existido una desproporción del gasto en personal, lo cual no obsta que puedan realizarse reformas que generen ganancias de eficiencia en este ámbito.

- **La cantidad de trabajadores del Gobierno Central ha aumentado de manera sostenida, tanto en términos absolutos como en relación al tamaño de la población.**

Incluyendo al personal en dotación y a honorarios, entre los años 2007 y 2016 la cantidad de trabajadores del Gobierno Central aumentó de 202.896 a 296.080. Asimismo, la cantidad de funcionarios civiles del Gobierno Central por cada 100.000 habitantes aumentó de 1.229 a 1.628 en dicho período. Con todo, el porcentaje de los ocupados que se desempeñan en el Gobierno Central se mantuvo prácticamente constante, representando un 2,8% del total del país. Por tanto, es posible establecer que el aumento en la cantidad de trabajadores públicos ha estado en línea con la evolución del total de ocupados en el país, aunque ha aumentado en mayor proporción que la población.

- **Las remuneraciones en el sector público han tenido un aumento sostenido, por sobre el del resto de la economía.**

En el período 2007-2016 las remuneraciones promedio del Gobierno Central crecieron más que Índice General de Remuneraciones elaborado por el INE y que el Ingreso Mínimo Mensual que afecta a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo. Esto se explica en parte por los reajustes generales de remuneraciones del sector público legislados cada año, a los que se suman variadas negociaciones sectoriales. A futuro, más allá de la dinámica de negociación que determina los resultados del reajuste general anual, es pertinente tener en consideración análisis de brechas remuneracionales que pudieran sugerir esfuerzos diferenciados orientados a la atracción y retención de profesionales y técnicos en servicios específicos del sector público.

- **Las remuneraciones más bajas del sector público han tenido una mayor tasa de crecimiento.**

El aumento de las remuneraciones de los trabajadores del Gobierno Central entre 2007 y 2016 ha repercutido en un cambio en la distribución del personal por tramos de remuneración. Así, mientras que en 2007 un 38,5% de los trabajadores percibía \$500.000 o menos al mes (en pesos de 2016), en el año 2016 este grupo representaba solo un 13,8%. Esto se explica en parte

importante por la política explícita aplicada a partir de 2015, de reajustar las rentas mínimas en más que el doble en promedio que el reajuste general. A la vez, las rentas máximas fueron excluidas del reajuste general en los años 2015 y 2016, con lo que la razón entre la remuneración máxima con respecto a la mínima del Gobierno Central pasó de 35,8 a 26,4 en el período. En este sentido, a futuro las políticas de reajustes deben conciliar la búsqueda de mayor equidad en las remuneraciones del sector público, con los debidos incentivos para atraer y retener a personal calificado.

- **Los trabajadores con calidad jurídica de contrata han aumentado de manera sostenida, contrastando con la disminución de los funcionarios de planta.**

En 2007 había un total de 88.366 trabajadores a contrata, los cuales aumentaron en un 84% al año 2016, totalizando 162.360. En contraste, los trabajadores de planta pasaron de 87.119 a 83.141 en igual período. Así, los trabajadores a contrata pasaron de representar un 43,6% del total en 2007, a un 54,8% en 2016; mientras que los trabajadores de planta cayeron de un 42,9% a un 28,1%. Esta tendencia amerita una reflexión en profundidad respecto del modelo de empleo público necesario para el futuro desarrollo del país, considerando características como estabilidad y flexibilidad, que concilie adecuadas condiciones laborales con incentivos para prestar un servicio eficiente y de calidad a los ciudadanos.

- **La cantidad de trabajadores a honorarios en jornada completa se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del total de trabajadores del Gobierno Central.**

La participación relativa de los trabajadores a honorarios en jornada completa ha oscilado entre un 8% y un 10% en el período 2007-2016. En la actualidad se ha llegado a un consenso sobre que este tipo de trabajadores, que realiza labores habituales en un servicio público, no debe contratarse mediante honorarios, tipo de contratación que solo debiera usarse para cometidos no habituales y que no estén bajo subordinación ni dependencia. En esta línea, a partir de 2015 se inició un plan de traspaso a la contrata de este tipo de trabajadores, totalizándose más de 13.500 traspasos al año 2017. Adicionalmente, las leyes de Presupuestos desde 2016 en adelante han establecido límites máximos a la cantidad de personal a contratar mediante honorarios para cada servicio. Es pertinente que estas políticas no se descontinúen, para lograr en el mediano plazo que no existan trabajadores a honorarios en el Gobierno Central ejerciendo labores habituales.

- **Existe un fuerte crecimiento del estamento de profesionales en el Gobierno Central, en contraste con la caída del peso relativo de los estamentos de administrativos y auxiliares.**

El grupo de trabajadores del estamento de profesionales pasó de 63.310 a 110.046 entre 2007 y 2016, lo que representa un aumento de 74%, con un crecimiento promedio anual de 6%. En contraste, los trabajadores de los estamentos de administrativos y auxiliares han tenido una disminución relativa en el período. Esta tendencia muestra una importante profesionalización de la función pública, la que posiblemente responde a políticas de incentivo para la atracción de este tipo de funcionarios, particularmente, a las asignaciones para el personal que alcance este nivel de estudios. Es importante analizar si esta tendencia, que aparece como algo destacable, se relaciona o no con la prestación de mejores servicios a la ciudadanía; y a la vez, es necesario evaluar que no se esté contratando a personal sobre calificado para ciertas labores en determinados servicios públicos.

- **La Región Metropolitana concentra la mayor proporción de trabajadores del Gobierno Central, tendencia constante y consistente con la distribución de población del país.**

La Región Metropolitana concentra la mayor proporción de trabajadores en todo el período analizado, pero dicha proporción ha tenido una leve aunque sostenida disminución, pasando de 41,8% en 2007 a 39,4% en 2016. Con todo, es necesario notar que la concentración de funcionarios en la Región Metropolitana está en línea con la concentración demográfica que tiene el país.

- **Las mujeres representan la mayor proporción de los trabajadores del Gobierno Central, con un peso relativo que además aumenta sostenidamente.**

Entre los años 2007 y 2016, el peso relativo de la participación femenina en el Gobierno Central aumentó sostenidamente, pasando de 56,5% a 58,2%. Así, se destaca que la participación laboral femenina es más significativa en el Gobierno Central que en el sector privado. Con todo, esto no significa que no existan importantes desafíos en materia de equidad de género en el empleo público.¹

- **Las mujeres han aumentado su proporción en el estamento profesional del Gobierno Central, pero no así en el estamento directivo.**

En el período 2016-2017 se verifica que aumentó la participación femenina en los estamentos de profesionales y de auxiliares, manteniéndose constante en el resto de los estamentos. Especial atención debe ponerse a que la participación femenina se ha mantenido en torno al 42% del total de directivos del Gobierno Central, a pesar que en 2016 representan el 56,6% de los profesionales. Por tanto, persiste el desafío de diseñar y aplicar políticas de equidad de género, de manera que una mayor proporción de mujeres llegue a los niveles de más alta jerarquía del Gobierno Central.

Adicionalmente a las tendencias identificadas, cabe señalar que para el presente estudio se realizó un análisis sobre la evolución etaria de los funcionarios del Gobierno Central, pero como solo se contó con datos para el período 2012-2016, no se encontró ningún cambio significativo. En efecto, la edad promedio de los trabajadores del sector público fue de 42 años, tanto en 2012 como en 2016. Con todo, es esperable que en los próximos años se produzca una variación a la baja, considerando que en los últimos años se aplicó una activa política de planes de incentivo al retiro, aprobándose leyes sobre la materia con vigencia hasta el año 2024 (entre ellas, la ley N°20.921, que otorga bonificación por retiro voluntario a los funcionarios de los Servicios de Salud; la ley N°20.948, que otorga bonificación por retiro voluntario a los funcionarios del Gobierno Central, ambas de 2016; y la ley N°21.003, que extiende los beneficios de la ley N°20.948 a los funcionarios de la JUNJI, de 2017)².

En conclusión, los antecedentes recopilados en este estudio entregan una evidencia relevante para la discusión sobre la función pública y la condición de empleador del Gobierno Central. Esta información muestra importantes tendencias positivas de los últimos años, pero también identifica importantes desafíos que deben enfrentarse en el futuro próximo. En este sentido, el Estado debe lograr tener la capacidad de solucionar los desafíos pendientes, con el objetivo de contar con una institucionalidad de empleo público moderno y eficiente, que maximice la productividad del sector y la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos, a la vez que genere y resguarde condiciones adecuadas de trabajo para sus funcionarios.

1 Al respecto, ver Betancor, González y Ureta (2015).

2 La política de legislar planes de incentivo al retiro aplicada durante los últimos 3 años se extendió también a otros sectores del empleo público, distintos al Gobierno Central, tales como: los profesores, los asistentes de la educación, los funcionarios de la salud primaria, el personal de las universidades del Estado, los funcionarios municipales, los funcionarios y jueces del Poder Judicial, y los funcionarios del Congreso Nacional.

Bibliografía

- Betancor, A.; González, L. & Ureta, C. (2015). “Desafíos de Política Pública para un Crecimiento con Equidad de Género”. Serie de Estudios de Finanzas Públicas, Dipres.
- Decreto con Fuerza de Ley N°29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo. Promulgado el 16 de junio de 2004.
- Dipres (2017). “Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos de Sector Público para el año 2017”.
- Dipres (2017). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016”.
- Ley N°15.076 de 1963, que fija el texto refundido del Estatuto para los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bio-químicos y cirujanos dentistas. Promulgada el 13 de diciembre de 1962.
- Ley N°18.575 de 1985, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Promulgada el 12 de noviembre de 1986.
- Ley N°19.429 de 1995, que otorga reajuste de remuneraciones a trabajadores del Sector Público, concede aguinaldos que señala y otros beneficios de carácter pecuniario. Promulgada el 28 de noviembre de 1995.
- Ley N°19.553 de 1998, que concede asignación de modernización y otros beneficios que indica. Promulgada el 28 de enero de 1998.
- Ley N°19.882 de 2003, que regula nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica. Promulgada el 11 de junio de 2003.
- Ley N°20.313 de 2008, que otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del Sector Público, concede aguinaldos que señala y concede otros beneficios que indica. Promulgada el 27 de noviembre de 2008.

ANEXOS

Anexo 1: Clasificador de gastos en personal (subtítulo 21)

01. Personal de Planta

1. Sueldos y Sobresueldos

Sueldo base y asignaciones adicionales, no asociados a desempeño individual o colectivo, asignados a los grados de las dotaciones permanentes fijadas por disposiciones legales generales o especiales vigentes.

2. Aportes del Empleador

Constituyen los aportes que deben efectuar los organismos del sector público, en su calidad de empleadores, a las instituciones correspondientes, en conformidad a la legislación vigente.

3. Asignaciones por Desempeño

Considera las asignaciones adicionales al sueldo base, asociadas a desempeño institucional, individual y colectivo, asignadas a las dotaciones permanentes fijadas por disposiciones legales generales o especiales vigentes.

4. Remuneraciones Variables

Por concepto de trabajos extraordinarios, comisiones de servicio en el país y en el exterior y otras remuneraciones.

5. Aguinaldos y Bonos

Para el cumplimiento de la normativa legal, cuando sea procedente.

02. Personal a contrata

1. Sueldos y Sobresueldos

Sueldos base y asignaciones adicionales, no asociados a desempeño individual o colectivo, asignados a los grados del personal a contrata que se consulten en calidad de transitorio, por mandato expreso de la ley o de la autoridad expresamente facultada para ello.

2. Aportes del Empleador

Constituyen los aportes que deben efectuar los organismos del sector público, en su calidad de empleadores, a las instituciones correspondientes, en conformidad a la legislación vigente.

3. Asignaciones por Desempeño

Considera las asignaciones adicionales al sueldo base, asociadas a desempeño institucional, individual o colectivo, asignados al personal a contrata fijadas por disposiciones legales generales o especiales vigentes.

4. Remuneraciones Variables

Por concepto de trabajos extraordinarios, comisiones de servicio en el país y en el exterior y otras remuneraciones.

5. Aguinaldos y Bonos

Para el cumplimiento de la normativa legal, cuando sea procedente.

03. Otras remuneraciones

1. Honorarios a Suma Alzada - Personas Naturales

Honorarios a profesionales, técnicos o expertos en determinadas materias y/o labores de asesoría altamente calificada, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Los pagos ocasionales, por concepto de viáticos y pasajes, que se establezcan en el respectivo contrato se imputarán a esta misma asignación en el caso de los viáticos, y a la asignación determinada para dicho concepto, en el caso de los pasajes.

2. Honorarios Asimilados a Grados

3. Jornales

Remuneraciones a trabajadores afectos al sistema de jornal. Incluye los salarios bases, las asignaciones adicionales que corresponda y las cotizaciones que procedan de cargo del empleador.

4. Remuneraciones Reguladas por el Código del Trabajo

Corresponde incluir en este ítem las remuneraciones brutas de los vigilantes privados a que se refiere el artículo 48 de la Ley N° 18.382, del personal señalado en los artículos 15 de la Ley N° 18.460 y 6° de la Ley N° 18.593 y de los señalados en otras disposiciones legales que permitan la contratación de personal adicional de acuerdo a las normas del Código del Trabajo.

5. Suplencias y Reemplazos

Gastos por estos conceptos de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Incluye los sobresueldos correspondientes. El funcionario de planta designado como suplente, dentro de un mismo Servicio, percibirá la remuneración correspondiente al grado de la suplencia, con imputación del gasto a las asignaciones que procedan del ítem 01, del subtítulo 21.

6. Personal a Trato y/o Temporal

Personal que preste servicios transitorios y/o temporales no comprendidos en asignaciones anteriores, tales como subvenciones a alumnos y aspirantes en Escuelas de Capacitación y otros análogos.

7. Alumnos en Práctica

Gastos por concepto de personal que preste servicios en forma transitoria, como parte de su formación técnica o profesional, no comprendidos en asignaciones anteriores.

999. Otras

Otras Remuneraciones no especificadas en las categorías anteriores.

04. Otros gastos en personal

1. Asignación de Traslado

Asignación por cambio de residencia y otros similares pagados a las dotaciones permanentes y al personal a contrata, de acuerdo con la legislación vigente.

2. Dieta Parlamentaria

Comprende la aplicación del artículo 59 de la Constitución Política de la República de Chile.

3. Dietas a Juntas, Consejos y Comisiones

Son las retribuciones por concepto de asistencia a Juntas, Consejos, Comisiones y Concejos Municipales. Comprende, además, los pagos por concurrencia a fallos, audiencias, reuniones y sesiones, y la entrega de fondos para fines específicos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

4. Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios

Comprende la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/o transitorios, ajenos a la gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia.

Anexo 2. Calidad jurídica según Estatuto Administrativo ley N° 18.834, cuyo texto fue refundido coordinado y sistematizado por el DFL N° 29, de 2004 del Ministerio de Hacienda

Sin perjuicio de la existencia de cuerpos legales especiales que regulan el régimen laboral en ciertos sectores especiales de la administración (como Municipalidades y las FF.AA., entre otros), el Estatuto Administrativo es el principal cuerpo legal y normativo que rige las condiciones laborales y la gestión del personal del Estado. Como tal, define las calidades jurídicas que puede poseer un cargo público a través del cual se desempeña una función administrativa.

Un concepto que se define en esta fuente legal es la Planta de Personal, que se refiere al conjunto de cargos permanentes asignados por ley para cada institución pública. La remuneración asignada a cada cargo dentro de dicha Planta depende del estamento y grado que se asigna a cada trabajador. El estamento y grado, indican el nivel de complejidad, responsabilidad y preparación del empleado en la institución respectiva. Por su parte, las condiciones del empleo, promoción y en general, las principales reglas están definidas en la carrera funcionaria, cuyo detalle se explica más adelante.

Una segunda definición relevante también determinada en el Estatuto Administrativo, son los empleos a Contrata. Quienes ocupan dichos cargos son funcionarios públicos, a quienes se les aplican, en general, las mismas normas estatutarias y remuneracionales que al personal de Planta. Por definición legal, y a diferencia de los cargos de Planta, se trata de cargos transitorios (de duración máxima anual, pero renovables), los cuales se consultan dentro de la dotación de una institución. Además, difieren del personal de Planta en cuanto a que no desarrollan una carrera funcionaria, por lo que no les son aplicables las disposiciones sobre concursos de ingreso, promociones y estabilidad en el empleo. Asimismo, tampoco pueden asumir responsabilidades directivas, salvo que una disposición legal específica lo establezca.

De conformidad a lo establecido en el artículo 10 del Estatuto Administrativo, el número de funcionarios a contrata de una institución no puede exceder de una cantidad equivalente al 20% del total de los cargos de la Planta de personal de la institución. No obstante, desde la promulgación del Estatuto Administrativo, las sucesivas Leyes de Presupuestos han eximido a las instituciones del cumplimiento del límite señalado. El mismo artículo 10 del Estatuto Administrativo establece que los grados de las escalas de remuneraciones que se asignan a los empleos a Contrata no pueden exceder el tope máximo que se contempla para el personal de las Plantas del respectivo órgano.

Por último, cabe señalar que el Estatuto Administrativo establece que el desempeño de un empleo de Planta es compatible con la calidad de funcionario a Contrata, conservándose la propiedad del cargo del que se es titular, y percibiendo la remuneración del empleo a Contrata.



Dirección de
Presupuestos

Gobierno de Chile