

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SOBRE CONTRATACIONES DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ENTRE LOS MESES DE NOVIEMBRE DE 2017 Y MARZO DE 2018.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión emite su informe según la competencia que le fuera asignada por acuerdo de la Cámara de Diputados, y plantea las conclusiones y recomendaciones que al final se indican.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 318 del Reglamento de la Corporación, corresponde consignar lo siguiente:

I.- COMPETENCIA.

La Cámara de Diputados acordó la creación de una comisión especial investigadora, conforme a los antecedentes y objetivos referidos en el oficio N° 13.889, de 2 de mayo de 2018, del Secretario General de la Cámara de Diputados (A), atendiendo a la petición siguiente:

Los diputados abajo firmantes venimos en solicitar, de conformidad al artículo 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, la creación de una comisión especial investigadora relativa a las contrataciones de personal en la Administración Pública entre los meses de noviembre de 2017 a marzo de 2018, por las siguientes consideraciones:

1. Las normas sobre contratación de personal, ubicadas principalmente en la ley 18.834, sobre estatuto administrativo, disponen que la contratación de personal se hará mediante tres formas: por ingreso a la planta de funcionarios, quienes desempeñan funciones propias de las instituciones públicas; o, mediante la forma de contrata, para estas últimas labores, pero de manera transitoria. Finalmente, se prevé la contratación de personal a honorarios en la administración pública, respecto de labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, rigiéndose no por el estatuto sino por las disposiciones de su contrato. Todo lo cual ha de entenderse sin perjuicio de los puestos cuya contratación se realiza bajo las reglas del Código del Trabajo;

2. Durante los últimos años, ha quedado de manifiesto que, debido a la falta de actualización de las plantas a la realidad de los diversos ministerios y servicios, la práctica de realizar contrataciones mediante la contrata u honorarios ha ido extendiéndose, transformándose estos funcionarios en una verdadera planta invisible dentro de la administración. Sin embargo, esta situación ha sido empleada, en ocasiones, para fines de suyo ilícitos, toda vez que bajo modalidades de contrata u honorarios se han realizado contrataciones de los llamados "operadores políticos", es

decir, de personas que no realizan verdaderos cometidos para la Administración, sino que se dedican a realizar proselitismo político, con cargo a los recursos fiscales, situación que, desde toda perspectiva, es contraria al ordenamiento jurídico;

3. Por otro lado, llama la atención las cifras sobre aumento de personal en la Administración Pública, particularmente desde 2014 en adelante. Así, por ejemplo, según información provista por el Instituto Libertad y Desarrollo, respecto de los años 2013 y 2014, la variación anual de personal contratado a honorarios fue altamente significativa, con un 31,8%, según muestra el siguiente cuadro:

Empleo en Gobierno Central Total
Fuente: Dipres

	10	11	12	13	14	15	16
Dotación efectiva (1)	209.093	207.446	214.755	220.734	227.869	236.736	249.595
Cese de Funciones (2)	5.167	7.468	5.499	4.415	6.062	5.048	4.288
Cese de Funciones (% dotación efectiva)(2)	2,6	3,7	2,7	2,1	2,7	2,2	1,8
Honorarios (3)	25.793	30.053	33.185	35.853	47.239	47.577	46.485
Honorarios (var. anual) (3)	-8,9	16,5	10,4	8,0	31,8	0,7	-2,3
Gasto en personal (var. real)	8,6	2,7	6,2	7,0	5,5	6,1	5,9

(1) Considera planta, contrata, código del trabajo, honorarios asimilados a grado. No están los honorarios no asimilados.

(2) Otros motivos que no sean jubilación, retiro voluntario, fallecimiento.

(3) No asimilados a grado.

4. Asimismo, a fines del año 2017, el medio digital "El Líbello" informaba que, durante el Gobierno de la ex Presidenta Bachelet:

"Dentro de los ítems en burocracia estatal, la contratación de funcionarios a honorarios se incrementó en US\$500 millones durante este gobierno, lo que significa un alza del 60%.

Una situación similar ocurre con los viáticos, que crecieron 44% en el mismo período, lo que corresponde a US\$250 millones. Las horas extraordinarias que se le pagan a los empleados estatales también crecieron 16%, debido a mayores gastos por US\$147 millones.

Además, la dotación máxima de personal en el sector público, que incluye a los funcionarios de planta y contrata, aumentó en 25%, ya que subió de 202 mil empleados en 2014 a 250 mil este año.

Todo ello da cuenta que durante el actual mandato, el gasto en nuevos empleos públicos, junto con el aumento de viáticos y horas extras ha significado un mayor gasto público de casi US\$ 1.000 millones anuales, lo que representa el 200% del presupuesto del Sename.

5. Que, a fin de resguardar debidamente el prestigio de la carrera funcionaria en el sector público y de sentar las bases para comenzar la tan necesaria modernización del Estado en materia de personal, es menester emplear las atribuciones constitucionales que se le entregan a la Cámara de Diputados para controlar los actos del gobierno pasado en materia de personal, a fin de resguardar la debida inversión de los fondos públicos.

Por las consideraciones previas, los abajo firmantes, de conformidad a lo prescrito por el artículo 52 N°1, literal "c" de la Constitución Política de la República: del artículo 53 y siguientes de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 313 del reglamento de la Corporación, venimos en solicitarle la creación de una Comisión Especial Investigadora, a fin de que investigue los actos y omisiones del Gobierno en materia de contrataciones de personal en los órganos del Gobierno y de los servicios públicos, sean estos descentralizados o desconcentrados; y los gobiernos regionales. Para este fin, la comisión especial investigadora deberá rendir su informe a la corporación en un plazo no superior a 120 días y estará dotada de todas las atribuciones que les franquean a estas instancias la Constitución, las leyes y el reglamento de la Corporación, pudiendo constituirse y sesionar en cualquier localidad del territorio nacional.

II.- RELACIÓN DEL TRABAJO EFECTUADO.

La Comisión se integró con las siguientes señoras diputadas y señores diputados:

- Sr. Jorge Alessandri Vergara
- Sr. Boris Barrera Moreno
- Sr. Karim Bianchi Retamales
- Sr. Juan Antonio Coloma Álamos
- Sr. Eduardo Durán Salinas
- Sr. Francisco Eguiguren Correa
- Sr. Tucapel Jiménez Fuentes
- Sra. Paulina Núñez Urrutia
- Sr. Gastón Saavedra Chandía
- Sr. Marcelo Schilling Rodríguez
- Sr. Raúl Soto Mardones
- Sra. Virginia Troncoso Hellman
- Sra. Gael Yeomans Araya

La Secretaría de la Comisión estuvo integrada por el Abogado Secretario de Comisiones, don Roberto Fuentes Innocenti; el Abogado Ayudante de Comisiones don Hugo Balladares Gajardo, y la Secretaria Ejecutiva doña Mabel Mesías Chacano.

Cabe precisar que la Comisión celebró un total de 11 sesiones.

1. Personas recibidas

1. Señor Matías Acevedo, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos.
2. Señor Alfonso Vargas, Subsecretario de Agricultura.
3. Señor Cristián Monckeberg, Ministro de Vivienda y Urbanismo.
4. Señor Gonzalo Blumel, Ministro Secretario General de la Presidencia.
5. Señor Claudio Alvarado, Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
6. Señor Felipe Muñoz en representación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.
7. Señora Pauline Kantor, Ministra del Deporte.
8. Señor Juan Francisco García, Jefe de la División Administración y Finanzas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.
9. Señora Karina Doña, Jefa de la División Administrativa y Finanzas del Ministerio del Interior.
10. Señora Ester Oliva, Jefa de gestión y desarrollo personal de la Subsecretaría de Interior.
11. Señora Paola Cabello, asesora de la Subsecretaría de Interior.

2. Oficios despachados y respuestas recibidas.-¹

Sesión	Fecha	Oficio	Destino	Referencia	Respuesta
9	22 Nov 2018	26a	Ministerio de Desarrollo Social	Invitación con el propósito que se sirva exponer al tenor de la materia contenida en el mandato.	Respuesta recibida el 26/11/2018
9	22 Nov 2018	26b	Ministerio de Bienes Nacionales	Invitación con el propósito que se sirva exponer al tenor de la materia contenida en el mandato.	Respuesta recibida el 26/11/2018
6	09 Oct 2018	18	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	Se sirva remitir una nómina en que se registre de manera precisa el número de funcionarios a honorarios y/o contrata que pasaron a integrar la planta del ministerio respectivo en el período	Respuesta recibida el 19/11/2018

¹ Tanto las Actas, como los Oficios enviados y documentos recibidos se encuentran a disposición de las señoras y señores diputados en la [página web](#) de la Cámara de Diputados como en este cuadro mediante el sistema de [abrir hipervínculo](#).

				comprendido entre el mes de noviembre del año pasado y el mes de marzo del presente.	
5	11 Sep 2018	11	Dirección de Presupuestos	Se sirva indicar la cantidad de personas autorizadas – desglosada la información por Ministerios y Servicios-, para operar el traspaso de Honorarios a Contrata, desde el año 2015 a 2018.	

III.- PONENCIAS.

1.- El señor **Gonzalo Blumel**, Ministro Secretario General de la Presidencia, explica que la ley de Presupuestos de 2017 consideró, en materia de planta y de contrata, una dotación máxima de personal de 161 personas que se desglosaban en 156 en el programa 01, propio del ministerio; cinco en gobierno digital y cero en el caso de auditoría interna y el programa de infancia, lo cual da un total de 161 personas.

En la ley de Presupuestos de 2018, la dotación máxima contemplada fue de 170 personas en el programa 01; dos personas en gobierno digital, 18 personas en Auditoría Interna General de Gobierno (Caigg) –eran cero y subió a 18- y cero en la comisión de infancia, lo cual da un total de 190 personas.

Por lo tanto, existe un incremento de dotación de 15,6 por ciento entre el período 2017 y 2018, lo que se refleja en un aumento de la dotación máxima de 29 personas o cupos.

Ahora, si se observa en incrementos reales –es distinto el incremento real de la dotación máxima autorizada-, entre septiembre de 2017 y marzo de 2018, previo a la actual administración, el programa 01 tuvo un incremento real de nueve funcionarios, tres para la Comisión de Probidad y Transparencia, uno para la división de estudio, uno para la división jurídica y cuatro para la división de administración general, dos de los cuales venían de la comisión de infancia.

El programa 04, que es gobierno digital, tuvo un incremento real de dos funcionarios, y el programa 05, que es el de auditoría interna (Caigg), tuvo un incremento de 14 funcionarios. Esto totaliza un aumento real de 25 funcionarios, en el período septiembre 2017 a marzo 2018.

Dice que esos son los antecedentes que poseen respecto de la solicitud que se hizo de informar sobre el aumento de las contrataciones de personal en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.

El señor **Claudio Alvarado**, Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, expresa que las cifras que entregó en agosto la Dipres señalan a la Segpres como uno de los ministerios que más incremento porcentual tuvo en el período correspondiente de septiembre al 10 de marzo de 2018.

Sostiene que básicamente, los incrementos, en personal de planta y contrata, se producen porque en la ley Presupuestos se discutió pasar personal de honorarios a contrata, fundamentalmente en el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, al cual se le autorizan aproximadamente 20 o 18 cupos. Dicha incorporación se produjo durante el período que señalado.

En consecuencia, no se trata de incrementos reales de dotación, porque lo que se generó fue un traspaso de honorarios a contrata en el Caigg y de honorarios a contrata en la división de gobierno digital. Cabe señalar que esa situación está avalada por una modificación presupuestaria, de fecha 26 de octubre, en la cual se incrementó en nueve funcionarios la dotación vigente en el programa 01, que es Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. En la partida que dice relación con el gobierno digital, programa 04, se contemplaron dos funcionarios, y en el Caigg 18 funcionarios.

En definitiva, gran parte del incremento dice relación con traspasos de personal a honorarios a contrata, en virtud de esta modificación de la ley de Presupuestos suscrita el 26 de octubre de 2017. La diferencia, la contratación de los 25 -teníamos 18, 20-, son las cinco personas en términos netos que ingresan al programa 01.

Ahora bien, sí existe una dotación adicional de personal contratado por concepto de honorarios en el programa 01. En el mismo período sobre el que consultan, de septiembre a marzo del presente año, se produjo un incremento de 20 personas de las cuales actualmente solo quedan dos, porque tras las evaluaciones correspondientes en el ministerio nos dimos cuenta que sus servicios no eran necesarios.

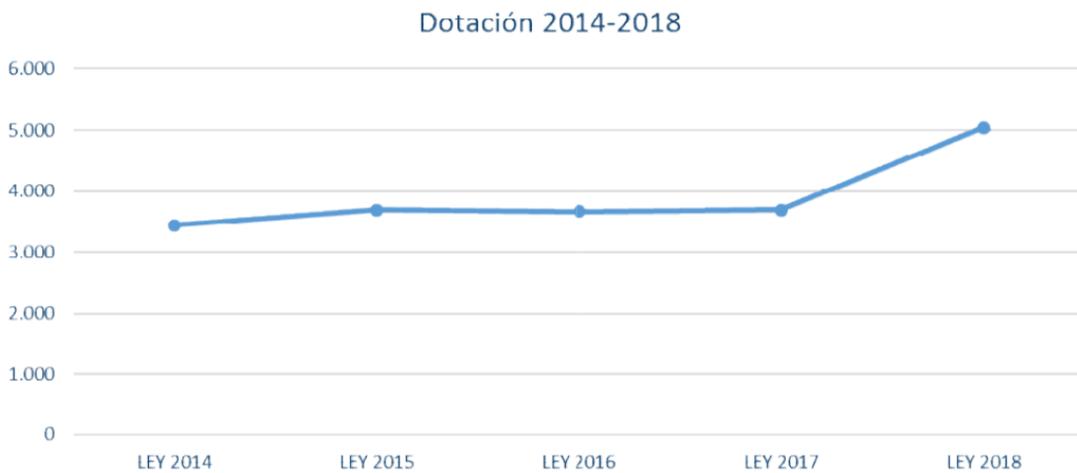
En síntesis, básicamente, según el informe de la Dipres, el incremento se debe al traspaso de personas a honorarios a contrata autorizados por ley. No obstante, hace la prevención respecto de 20 contrataciones a honorarios, cuyos servicios no estaban justificados y de las cuales hoy quedan solo dos personas trabajando.

El señor **Cristián Monckeberg**, señala que preparó una presentación en conjunto con la señora Claudia Ernst, Jefa de la división administrativa, responsable de más de 6.000 funcionarios y del cumplimiento de las normas administrativas del Ministerio de Vivienda y urbanismo, de los Serviu y de las Secretarías Regionales Ministeriales.

La presentación tiene dos aspectos. Uno, desde el punto de vista procedimental, administrativo y de forma, deja claro que se ha cumplido a cabalidad lo que establecen las leyes; es decir, con toda la normativa aplicable, con los

reglamentos y con la propia Contraloría, a través de las tres fórmulas de contratación: personal de planta, personal a contrata y personal a honorarios.

Posteriormente, explica de la evolución de las plantas en todo el proceso que va desde el año 2014 en adelante. Asimismo, da una explicación respecto de la adecuación del personal de honorarios a contrata, que dice relación con los últimos 3 o 4 meses del gobierno de la Presidenta Bachelet. Menciona que toca asumir una segunda parte de ese proceso, en esta mitad de año, en mucho menor volumen.



Recuerda que tocó aprobar hace un tiempo en el Congreso y, evidentemente, las diferencias que se produzcan también las van a tratar de explicar y dar a conocer los casos en que no se justifica su traspaso de honorarios a contrata, lo que habría significado un aumento de dotación. Por ello, se elaboró un listado de cargos y de funciones, más que de personas, que habrían ingresado al ministerio o a alguna de sus dependencias, de manera distinta al proceso de personal a honorarios a contrata.

La señora **Claudia Ernst**, Jefa de la división administrativa, trata de resumir la exposición es la evolución de esta situación, a partir del informe que entregó la Dipres.

Para comenzar, cree que es importante entregarles la visión general del diagnóstico de la situación actual del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Servicio	Planta	Contrata	Honorarios	Total general
Subsecretaría (incl. SEREMI)	195	1.342	340	1.877
Campamentos		6		6
Recuperación de Barrios	1	38		39
SERVIU Arica y Parinacota	3	83	27	113
SERVIU Tarapacá	13	133	26	172
SERVIU Antofagasta	27	106	31	164
SERVIU Atacama	15	85	24	124
SERVIU Coquimbo	29	108	43	180
SERVIU Valparaíso	55	283	123	461
SERVIU O'Higgins	23	185	28	236
SERVIU Maule	31	209	42	282
SERVIU Biobío	33	537	120	690
SERVIU de la Araucanía	22	141	47	210
SERVIU Los Ríos	8	93	31	132
SERVIU Los Lagos	31	174	30	235
SERVIU Aysén	9	90	10	109
SERVIU Magallanes	19	82	13	114
SERVIU Metropolitano	82	601	308	991
Total general	596	4.296	1.243	6.135

La lámina muestra, por servicio, cada uno de los serviu que componen nuestro ministerio, la dotación efectiva de personal actual, separada en las distintas calidades jurídicas que nosotros podemos contratar como administración pública: la planta, contrata, honorarios y el total de votación. Actualmente, nuestra dotación llega a 6.135 personas, al cierre del mes de agosto.

En el caso de los programas Campamentos y Recuperación de Barrios, que son líneas de gestión muy relevantes en nuestro ministerio, si bien aparecen con números bajos de dotación, dentro de la gente que trabaja en esas áreas están incluidos los Serviu; por lo tanto, en la dotación están incluidas como tal. Ese es el panorama de existe hoy en el ministerio.

Son 6.135 funcionarios y, principalmente, la carga la tienen los Serviu de cada una de regiones.

Están incluidas en la subsecretaría las 15 seremías; por eso lo abultado de las cifras, además está el nivel central.

La siguiente lámina dice relación con cómo contratamos a nuestro personal. Se enmarca en lo que regula el Estatuto Administrativo para las contrataciones de planta, a honorarios y a contrata. El ministerio tiene una ley de Planta, que establece los requisitos para cada uno de los grados. También están reguladas por las normativas que han partido desde el servicio civil que regula la Alta Dirección Pública. Incluimos el decreto N° 1608, que tiene que ver con las cuotas. Están en esta presentación y tienen la calidad de contrata.

SERVICIOS	2014	2015	2016	2017	2018
Total SERVIU	2.233	2.409	2.401	2.411	3.481
Subsecretaría	1.177	1.215	1.208	1.230	1.513
Campamentos	10	14	14	8	8
Recuperación de Barrios	15	49	43	39	39
TOTAL SECTOR	3.435	3.687	3.666	3.688	5.041

Esto ilustra los requisitos para cada una de estas calidades jurídicas: en la planta, en la contrata o en los honorarios, donde cada una de estas contrataciones se hace a través de la plataforma Siper, Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República y, particularmente, en el caso de los honorarios acogidos a cupo y presupuesto que para cada línea sanciona la Dirección de Presupuestos, en el presupuesto de cada año con número de personas y presupuesto asignado.

En el caso de las plantas, están principalmente los directores Serviu y los jefes de departamento, cuyo ingreso es por los cargos de tercer nivel jerárquico. Enfatiza que los ingresos a la planta en general, en la Administración Pública, están bastante restringidos, pero se hacen a través del tercer nivel.

Esa es la dotación y la evolución de la dotación que está en la Ley de Presupuestos desde el 2014 a la fecha, y cree que, aquí, empieza ya a mostrarse cómo varía o impacta en la dotación del ministerio los traspasos de honorarios a contrata.

Destaca que partieron con los traspasos en 2015, con el acuerdo ANEF, y en 2018 se concretó el segundo traspaso, lo que también estuvo reflejado en la ley.

En la ley de 2015 se recogen 202 cupos, producto del acuerdo ANEF, primer traspaso, y como se observa, de 2017 al 2018, hay un incremento considerable en la dotación que fija la Ley de Presupuestos al ministerio donde reflejó los 1.356 cupos que se le autorizaron al ministerio producto de este traspaso.

A partir de los topes que establece la ley y que se reflejan en la calidad jurídica a contrata, esta es la evolución efectiva de nuestra planta y de nuestra contrata del 2014 a 2018.

Dice que la dotación efectiva son los que han estado vigentes, independiente del tope que establecía la ley. Agrega que la ley establece tope y, por lo tanto, no se puede contratar más.

Entonces, en 2015 ya se recoge el incremento de la ley, en la dotación efectiva, y en 2017, también. Hemos puesto en la misma lámina –abajo-, en la evolución de honorarios, para reflejar cómo se reducen los honorarios de 2014 hacia el 2015, primer traspaso, y luego viene de 2016 al 2017 donde se dio la particularidad que, a través de la Ley de Presupuestos, se modificó la fuente de financiamiento de los honorarios.

Evolución Dotación efectiva planta y contrata año 2014-2018

Fuente: BGI con cierre diciembre de cada año mas situación agosto 2018

Servicios	2014	2015 *	2016	2017 **	2018
SERVIU	2.182	2.384	2.318	3.401	3.310
Subsecretaria	1.197	1.282	1.259	1.593	1.582
Total Sector	3.379	3.666	3.577	4.994	4.892

Anterior al 2016 los honorarios se podían financiar a través del Plan de Gestión de Calidad que estaba en el subtítulo 33; sin embargo, con la

modificación de la ley, a contar de 2017, todos los honorarios de la subsecretaría se financian a través de la glosa del subtítulo 21. Por lo tanto, todos se contratan en la subsecretaría -el subsecretario firma los contratos- y queda solamente el Serviú metropolitano con una pequeña cantidad de honorarios que tiene como glosa para contratar el director.

Evolución Honorarios año 2014-2018

Fuente: BGI con cierre diciembre de cada año mas situación agosto 2018

Servicios	2014	2015	2016	2017	2018
SERVIU	1.793	2.032	2.133	61	13
Subsecretaria	836	803	764	1.275	1.230
Total Sector	2.629	2.835	2.897	1.336	1.243

En 2017, se juntaron las dos variables, el traspaso de los honorarios a la contrata, que se rebajó en honorarios, y se incrementó la dotación efectiva, pero está allí la rebaja que se ve en los Serviú y se puede apreciar en la subsecretaría, porque ya los Serviú no pueden contratar, lo que no implica que la gente no está trabajando en los Serviú, porque se contratan en la subsecretaría, pero para desempeño en los distintos Serviú.

Luego, hay un pequeño resumen del proceso de traspasos de honorarios a contrata, que se legislo en el parlamento, que partió con un oficio de la Dirección de Presupuestos de 2016, donde autoriza al ministerio 1.828 traspasos, y esos iban a ser progresivos, partiendo desde 2016 hasta el 2020. No obstante, se concretaron los traspasos de 2016, que solo fueron los 22 cupos, pero en julio del 2017 la Dirección de Presupuestos dijo que al Ministerio de Vivienda no se le iba a entregar los 406 cupos que le correspondía en 2017, sino que se iba a incrementar y adelantar traspasos, y que se habían autorizado 1.356 posibilidades de traspaso. Esos fueron los que se ejecutaron completos en 2017, y estamos en septiembre haciendo el proceso de notificación y de traspaso de los 450 cupos que nos acaban de informar a fines del mes de agosto que podemos traspasar este año. Por lo tanto, estamos precisamente en pleno proceso.

El señor **Alfonso Vargas**, comienza su exposición con los funcionarios de planta del ministerio, sin antes dejar por establecida su sorpresa por la información que tiene en su poder, porque en realidad no cuadra con la información de la Dipres.

FUNCIONARIOS PLANTA								
OCTUBRE 2017- MAYO 2018								
N° PLANTA	INDAP	SAG	CONAF	CNR	ODEPA	SUBSECRETARIA	ACHIPIA	TOTAL
OCTUBRE 2017	147	267	0	7	19	24	0	464
NOVIEMBRE 2017	147	267	0	7	19	24	0	464
DICIEMBRE 2017	137	265	0	14	19	24	0	459
ENERO 2018	127	197	0	13	18	22	0	377
FEBRERO 2018	126	196	0	14	18	22	0	376
MARZO 2018	127	196	0	14	20	23	0	380
ABRIL 2018	106	190	0	7	18	23	0	344
MAYO 2018	115	182	0	7	18	23	0	345

2

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Hace un análisis con los funcionarios de planta, y si bien pidieron de noviembre a marzo, aumentó el período desde octubre hasta mayo, para darle mayor horizonte. Aclara que las plantas en el Minagri son muy reducidas; están muy lejos del número de funcionarios que hay comparado con los contrata, a honorarios y de Código del Trabajo, que también existen.

Por lo tanto, se remite a lo que pidieron, desde noviembre 2017 a marzo 2018.

En noviembre había 464 personas en la planta y en marzo 380. Obviamente eso está a mes cerrado, y es explicable porque se están haciendo movimientos de la planta.

FUNCIONARIOS CONTRATAS								
OCTUBRE 2017- MAYO 2018								
N° CONTRATA	INDAP	SAG	CONAF	CNR	ODEPA	SUBSECRETARIA	ACHIPIA	TOTAL
OCTUBRE 2017	1458	2559	0	163	90	131	0	4401
NOVIEMBRE 2017	1457	2563	0	163	90	145	0	4418
DICIEMBRE 2017	1471	2572	0	157	90	145	0	4435
ENERO 2018	1455	2759	0	155	89	144	0	4602
FEBRERO 2018	1433	2818	0	154	89	143	0	4637
MARZO 2018	1448	2853	0	156	90	148	0	4695
ABRIL 2018	1433	2855	0	158	91	150	0	4687
MAYO 2018	1417	2858	0	159	89	148	0	4671

3

MINISTERIO DE AGRICULTURA

En cuanto a los funcionarios a contrata, que está en la siguiente imagen, si hacemos el mismo ejercicio vemos que en noviembre tenemos un total de 4.418 y en marzo 4.695. En este caso se produce una diferencia. En general, en el Indap hay una situación bastante similar: solo hay 10 personas de diferencia; en el SAG hay un incremento de 2.563 a 2.853, es decir, un aumento aproximado de 300 personas; en la Conaf los funcionarios son Código el Trabajo, por lo tanto, no hay gente a contrata; en CNR la cifra es bastante similar, al igual que en la Odepa; ni en la subsecretaría ni Achipia hay contrata. Es decir la diferencia que tenemos en el Minagri se da principalmente en el caso del Servicio Agrícola y Ganadero.

A honorarios, la situación es la siguiente.

HONORARIOS								
OCTUBRE 2017- MAYO 2018								
N° HONORARIOS	INDAP	SAG	CONAF	CNR	ODEPA	SUBSECRETARIA	ACHIPIA	TOTAL
OCTUBRE 2017	95	1735	6	11	38	69	22	1976
NOVIEMBRE 2017	97	1723	6	11	37	53	22	1949
DICIEMBRE 2017	159	1838	6	11	37	53	22	2126
ENERO 2018	59	718	3	11	27	48	22	888
FEBRERO 2018	62	704	3	12	30	48	22	881
MARZO 2018	71	660	3	12	33	47	22	848
ABRIL 2018	55	512	4	12	32	35	22	672
MAYO 2018	54	503	4	11	31	40	22	665

4

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Primero, las cifras totales: en noviembre, 1.949 personas y en marzo 848, esto porque en las distintas instituciones se ha cambiado personal desde honorario a contrata. De hecho, de acuerdo a un proyecto de ley, el SAG está traspasando 2.900 funcionarios de una calidad a otra. Pero no son movimientos netos y de relevancia para lo que ustedes investigan. También son irrelevantes en la Conaf, la CNR, la Odepa y en la subsecretaría; no hay una gran diferencia de números. Y en la Achipia es completamente estable.

En cuanto al Código del Trabajo, se puede ver que en el Indap no hay gente bajo ese rol. Sin embargo, en el SAG se produce la diferencia, porque es allí donde se empieza a hacer el traspaso desde los honorarios hacia este rol. Menciona que donde está el grueso de Códigos del Trabajo es en la Conaf, de prácticamente tres personas, lo que es insignificante. En la CNR, la Odepa, la subsecretaría y en la Achipia no hay personas Código del Trabajo.

CÓDIGO DEL TRABAJO								
		OCTUBRE 2017- MAYO 2018						
								
CODIGO DE TRABAJO	INDAP	SAG	CONAF	CNR	ODEPA	SUBSECRETARIA	ACHIPIA	TOTAL
OCTUBRE 2017	0	0	1927	0	0	0	0	1927
NOVIEMBRE 2017	0	201	1930	0	0	0	0	2131
DICIEMBRE 2017	0	201	1938	0	0	0	0	2139
ENERO 2018	0	1074	1906	0	0	0	0	2980
FEBRERO 2018	0	1109	1933	0	0	0	0	3042
MARZO 2018	0	1115	1933	0	0	0	0	3048
ABRIL 2018	0	1117	1916	0	0	0	0	3033
MAYO 2018	0	1116	1922	0	0	0	0	3038

5
MINISTERIO DE AGRICULTURA

En el cuadro número seis está el consolidado, el total de dotación de la subsecretaría y de los organismos del ministerio. Como es el consolidado, voy a ir simplemente a la cifra del total. Si compara noviembre, tiene 8.962.

TOTAL DOTACIÓN SUBSECRETARÍA Y ORGANISMOS								
		OCTUBRE 2017- MAYO 2018						
								
TOTAL	INDAP	SAG	CONAF	CNR	ODEPA	SUBSECRETARIA	ACHIPIA	TOTAL
OCTUBRE 2017	1700	4561	1933	181	147	224	22	8768
NOVIEMBRE 2017	1701	4754	1936	181	146	222	22	8962
DICIEMBRE 2017	1767	4876	1944	182	146	222	22	9159
ENERO 2018	1641	4748	1909	179	134	214	22	8847
FEBRERO 2018	1621	4827	1936	180	137	213	22	8936
MARZO 2018	1646	4824	1936	182	143	218	22	8971
ABRIL 2018	1594	4674	1920	177	141	208	22	8736
MAYO 2018	1586	4659	1926	177	138	211	22	8719

6
MINISTERIO DE AGRICULTURA

En el segundo cuadro desde arriba abajo, en la columna que dice total, marzo tiene 8.971, que es la comparación que ustedes estaban haciendo. El resto de los cuadros son gráficos de barra, y no sé en qué nos puedan ayudar.

Una situación que podría ser relevante para la Cámara de Diputados es que, en el caso de Conaf, no se respetó una glosa presupuestaria. Argumenta que son los señores parlamentarios quienes aprueban las glosas respectivas y en la Ley de Presupuestos hay una glosa N° 2, letra e), que dice: jornales transitorios, número de personas, 39 miles de pesos, 315. Dice: “Estos recursos se destinarán exclusivamente a la contratación de trabajadores a plazo determinado o hasta la conclusión de la obra o faena que dio origen al contrato, no pudiendo en ningún caso destinarse a financiar o imputarse a contratos de trabajo de carácter indefinido...”, y sigue.

¿Qué se hizo? Terminaron los contratos, esa gente se fue, pero inmediatamente, sin respetar la glosa, se volvió a contratar a otras personas. Es la única situación irregular, cuyos antecedentes hemos pedido que se entreguen a la Contraloría General de la República.

El señor **Gustavo Arcaya**, el Jefe de Finanzas Subsecretaría Agricultura, explica que en relación con la dotación a que alude Dipres, aclaró que los trabajadores contratados a honorarios no constituyen dotación.

Agrega que, la dotación fijada en la Ley de Presupuestos involucra a funcionarios de planta y a contrata. El caso del SAG es bastante particular, porque trasladaron a un grupo grande de personas, que estaba a honorarios, y lo pasaron a una figura más especial, que es Código del Trabajo, y eso es lo que altera ese conteo. Relata que si se fijan, en el informe hay más de 1.000 funcionarios que nacieron en el SAG, del modelo de honorarios que se insertaron vía Código, tampoco a contrata, y es probable que ahí sí los hayan considerado como dotación, porque en ese caso pasan a ser dotación de Conaf.

Concluye que, esa podría ser la única explicación, porque no existe otra para justificar ese aumento. Son 1.074 personas que nacieron en enero de este año. Fundamenta que si se fijan, antes había 201 personas y pasaron a 1.000, y es porque los cambiaron de régimen al sistema de Código del Trabajo.

La señora **Pauline Kantor**, Ministra del Deporte, que lo integra, por un lado, la Subsecretaría y, por el otro, el IND, Instituto Nacional del Deporte.

Dice que en la Subsecretaría tienen funcionarios de planta y a contrata, también funcionarios a honorarios, que pertenecen en su mayoría a la

Comisión Nacional de Control de Dopaje y a los planes comunales de deporte y actividad física.

En el caso del Instituto Nacional de Deportes, de acuerdo con el estatuto administrativo, existen funcionarios de planta, de contrata, otros trabajadores que se rigen por disposiciones del Código del Trabajo y otros que también están a honorarios.

En el caso del IND tienen los trabajadores a honorarios. Algunos están en el subtítulo 21; otros, del subtítulo 24, que se asocian a todos esos 8 programas distintos, que contempla funcionarios a honorarios y, además, para 4 programas personal a honorarios, que son especializados, y eso llega aproximadamente a unos 18.000, que son todos los profesionales que se contratan, como profesores de educación física o monitores, en la gran mayoría de los casos.

Dotación Máxima de Personal

(Funcionarios Planta y Contrata) Ley de Presupuestos años 2017-2018

Servicio	Año 2017	Año 2018
Subsecretaría	119	128
IND	730*	777*

*No incluye personal contratado conforme normas del Código del Trabajo (Máximo autorizado 291 trabajadores en 2017 y 316 en 2018).

Plantea que en la subsecretaría, de planta y de contrata, en 2017 eran 119 funcionarios; en 2018 son 128, que es la máxima dotación. En el IND, en 2017 eran 730, y la planta máxima pasa al año 2018 a 777. Esto no incluye al personal que se rigen bajo el Código del Trabajo, que son 291, la mayoría de ellos con cargos administrativos.

- Personal a Honorarios Años 2017

Servicio	Año 2017	Año 2018
Subsecretaría (Subt. 21)	21	21
Subsecretaría (Subt. 24)	21	24
IND (Subt. 21)	42	39
IND (Subt. 24)	465*	430*

* Subtítulo 24 contempla además la contratación de personal especializado para actividades deportivas específicas de distintos programas (18.168 personas en 2017 y 2018).

En la subsecretaría, el personal a honorarios, bajo el subtítulo 21, se mantiene en 21; en el subtítulo 24, que son los programas, es la comisión de dopaje y los planes comunales, vemos que se pasa de 21 a 24; en el IND, de 42 a 39, y en el subtítulo 24, que es el de toda esa lista de programas, de 465 a 430

personas. El subtítulo 24, además de contemplar a honorarios, también a todos los profesionales que se hacen cargo de las actividades específicas.

Ahora bien, el personal contratado desde noviembre de 2017 a marzo de 2018, en la subsecretaría se incluye a 2 funcionarios a contrata y 7 prestadores a honorarios para algunos de los respectivos programas.

En el caso del IND fueron 190 funcionarios, en que se incluyen los que se rigen por el Código del Trabajo o suplencias externas, y 2 prestadores de servicios a honorarios, del subtítulo 21.

En base a eso, si ven cuánto es el traspaso de honorarios a contrata, en la subsecretaría no se dieron y en el IND estaban autorizados 160 y se traspasaron 148. Era personal a honorario que se pasa a contrata.

Trasposos de Honorarios a Contrata 2017

Servicio	Cupos Autorizados*	Trasposos Efectuados
Subsecretaría	8	0
IND	160	148

*Conforme lo informado por Dirección de Presupuestos mediante Oficio Ord. N° 1173 de 10 de Julio de 2017.

El traspaso de honorarios a contrata de 2018, en la subsecretaría se autorizó 9, se contrataron 4, y en el IND estaban autorizados 113 y se contrataron 82, y eso de acuerdo con la Dipres.

Trasposos de Honorarios a Contrata 2018

Servicio	Cupos Autorizados*	Trasposos Previstos
Subsecretaría	9	4
IND	113	82

*Conforme lo informado por Dirección de Presupuestos mediante Oficio Ord. N° 1487 de 8 de Agosto de 2018.

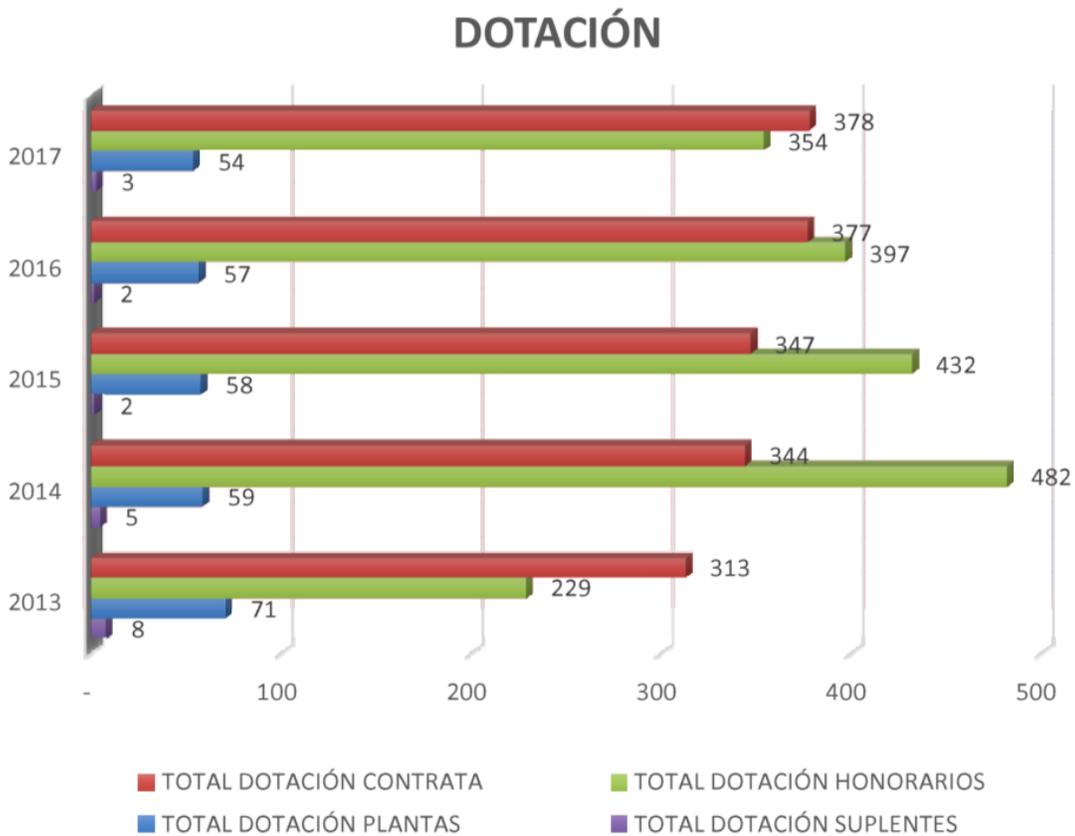
Señala que como pueden ver en la transparencia que en relación con la subsecretaría no hay movimientos sustanciales. Se observa que es menor el número y la mayoría está asociada a contrataciones de personal que estaba en algún programa y después ya tenía una permanencia y pasó a contrata o concursos internos que se llevaban a cabo.

En el caso del IND se explica fundamentalmente por los trasposos de prestadores de servicios de honorarios que teníamos a contrata. En el

fondo, había un número importante de personas a honorarios y, producto de lo que exigió la ley en ese momento, había una autorización para pasar a contrata.

Concluye que, tanto en el Instituto Nacional de Deportes como en la subsecretaría. Hubo un tema que no se resolvió cuando se creó el ministerio en 2013, y hay mucha duplicidad de funciones. En el fondo es como que empiezan a funcionar en paralelo y eso le pasó en gran parte al gobierno anterior, en que casi trabajaban en forma independiente el IND con el ministerio. De hecho, pasaron 8 directores nacionales del IND y costó mucho que tuvieran una política consistente. En estos meses han trabajado en una modernización del IND para que se alinee el rol del ministerio, que tiene que ver con dar los lineamientos y definir las políticas públicas, y el IND, como un servicio que implementa. Hay que pensar que el IND durante muchos años daba los lineamientos y, además, implementaba. Entonces, eso quedó como cruzado en el gobierno anterior. Eso es un antecedente y de contexto para que se interioricen en lo que han trabajado, lo que ha significado modernizar y poner al día al IND respecto del rol del ministerio.

La señora **Paola Cabello**, asesora de la Subsecretaria de Interior, explica el contexto y luego detallaré los meses.



Para efectos de contextualizar, respecto de la cantidad de personal civil para plantas, contrata y honorarios durante los últimos diez años en la Partida 05, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, puedo señalar que lo hacemos

desde el año 2007, con 4.149 funcionarios, al año 2017, con 6.385 funcionarios. Esto equivale a una expansión neta de 2.236 cupos. Si lo comparamos entre el nivel de honorarios y el nivel de dotaciones, entiéndase plantas y contrata, y el total del gobierno central, se percibe que la dotación de la partida 05, en relación con el total del gobierno central, se ha mantenido estable en el tiempo.

La incidencia de la partida del Ministerio de Interior es cerca de un 2 por ciento en los últimos diez años, mientras que la cantidad de honorarios respecto del total de honorarios del gobierno central, se ha mantenido en torno al 6 por ciento.

Respecto de esta expansión neta de cupos, que fueron básicamente 2.236 cupos, señala que 1.352 fueron en base a contrataciones de profesionales en dotación. Esto quiere decir que en los últimos diez años, de cada diez funcionarios que ingresaron a la dotación del Ministerio del Interior, seis fueron profesionales.

Ahora, ingresando al tema que convoca, cual es la cantidad de contrataciones entre los meses de noviembre de 2017 a marzo de este año, entiendo que el 6 de agosto la Dirección de Presupuestos presentó a ustedes un ranking respecto del aumento de dotación del nivel central. En este ranking el Ministerio del Interior salió en el lugar séptimo, con un aumento de dotación de 498.

La verdad es que los 498 cupos están asociados a lo que corresponde al artículo 24 de la Ley de Presupuestos del año 2017, donde el Ministerio de Hacienda consigna 509 cupos a nuestro ministerio. De estos 509 cupos, 498 fueron aceptados por parte de los funcionarios.

También explica que el artículo 24 de la Ley de Presupuestos dice relación con una cantidad total de dotación, que son 8.000 cupos por año. Entonces, se asigna una cantidad de funcionarios y luego esos funcionarios deciden si van a tomar el beneficio de pasar de honorarios a contrata, pero no es una obligación por el solo hecho de tener el cupo.

Los 498 cupos tienen que ver con el traspaso de honorarios a contrato. No hay nada distinto. Todo se apega al artículo 24 de ley de Presupuestos de 2017 y a la ley vigente.

Pone especial énfasis en relación con el nivel de remuneraciones. Analiza las remuneraciones a moneda real de 2018 tanto de las plantas como de las contrata desde el año 2014 al año 2017, y la verdad es que no solo el Ministerio del Interior ostenta un alza mayor que el promedio total del gobierno, pues esta alza es extremadamente más alta en el caso de las plantas. De hecho, en los últimos años se ostenta una expansión real de un 20 por ciento, mientras que en el caso de las contrata es de un 5 por ciento real, muy por sobre lo que aparece en los gráficos respecto de las remuneraciones del total del gobierno central.

Obviamente, esto presiona el erario fiscal y el gasto del subtítulo 21, porque en realidad son parte de las dotaciones que no necesariamente se condicen con la expansión del fisco.

La señorita **Karina Doña**, Jefa de la División Administrativa y Finanzas del Ministerio del Interior, manifiesta que ha correspondido preparar algunos antecedentes relacionados con el objeto de esta comisión, para lo cual he hecho una revisión muy breve sobre el movimiento del personal de las contrataciones entre los años 2013 y 2018 y ha puesto énfasis en el período en el cual está investigando la comisión, que es entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

Como antecedente, comenzó señalando que la Subsecretaría del Interior administra dos grandes presupuestos.

DOTACIÓN POR LEY	2013	2014	2015	2016	2017	2018
• TOTAL DOTACIÓN PLANTAS	71	59	58	57	54	54
• TOTAL DOTACIÓN CONTRATA	313	344	347	377	378	422
• TOTAL DOTACIÓN HONORARIOS	229	482	432	397	354	152
• TOTAL DOTACIÓN SUPLENTE	8	5	2	2	3	0

FUENTE: Departamento de Desarrollo y Gestión de Personas (DAF – SSI)

Uno, que corresponde al Capítulo 2, que es del servicio de Gobierno Interior, donde trabaja con el personal asociado a intendencias y gobernaciones, además de la División de Gobierno Interior, y el presupuesto asociado al Capítulo 10, que corresponde a la Subsecretaría del Interior. Este presupuesto, a su vez, está dividido en cuatro presupuestos: uno de la subsecretaría, otro de la Red de Conectividad del Estado, un tercero del Fondo Social y un último de Bomberos de Chile. Entonces, la dotación de nuestra subsecretaría contempla personal asociado al Subtítulo 21: Plantas, Contrata y Honorarios, pero también existe una cobertura con personal a honorarios asociado al Subtítulo 24, que está orientado a estos programas presupuestarios.

La información que traigo incluye a todo este grupo de personas y ofrece separar las cifras, para enviar la información desagregada.

Sobre esto, primero haré referencia a la Subsecretaría del Interior.

Precisa que el total general de la Subsecretaría del Interior, sumando plantas, contrata y suplentes, aunque estos últimos no tienen mucha incidencia, varía de 621 entre el año 2013, aumenta a 890 en 2014, 839 en 2015, 833 en 2016, 789 en 2017 y en 2018, 686.

Dice basarse en antecedentes del Departamento de Gestión de Personas, para recoger la dotación efectiva de la subsecretaría versus los informes de la Dipres, organismo con el que tenemos distintas fechas de corte.

Entonces, se puede advertir que en la actualidad la Subsecretaría del Interior consta de 54 cargos de planta, 480 a contrata, 152 a honorarios (solo del Subtítulo 21) y en total suman 686.

Pero la dotación efectiva, lo que realmente está contratado al 31 de octubre de este año, la podemos ver en ese primer cuadro, el que está en la parte superior de la pantalla, y a contrata tenemos 391 en este minuto, vigente, versus los 480 que nos autoriza la ley, y en cuanto a las plantas, tenemos 54 plantas vigentes de las 54 que autoriza la ley. La diferencia de esos cupos, de 391 vigentes versus los 480, es producto de un déficit presupuestario de arrastre, el cual no nos permite cumplir con la dotación que nos autoriza la ley, por lo que explicaba mi colega respecto de aumentos de sueldo, de grado, sin el debido respaldo presupuestario. Entonces, hoy tenemos 391 contratas y 480 por ley, y 54 plantas y 54 plantas por ley.

Agrega que una distribución por género, por si están interesados. Uno puede mirar en términos generales que en la Subsecretaría del Interior, al menos, el número de funcionarios varones y mujeres es prácticamente el mismo.

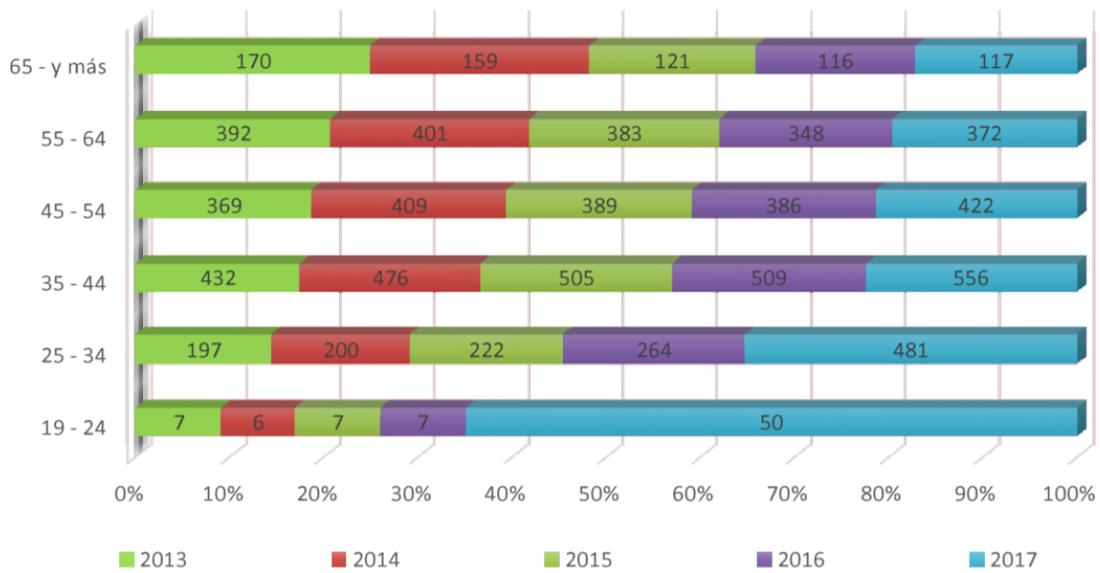
Respecto del rango de edad, también uno puede ver la distribución por edad, por si quisieran mirar el dato. No es una subsecretaría tan mayor, como uno quisiera. Hay ingreso y movimiento de personal en distintos rangos etarios.

Respecto del otro servicio que nosotros administramos, que es Gobierno Interior, este es un servicio grande, que tiene representación territorial en todas las intendencias y gobernaciones del país, y a la fecha, año 2018, cuenta con 2.007 funcionarios, distribuidos en distintas líneas, de los cuales hay 154 plantas; 1.382 contratas; dotación de funcionarios a honorarios, incluidos todos sus programas, son 392; 16 intendentes y 55 gobernadores.

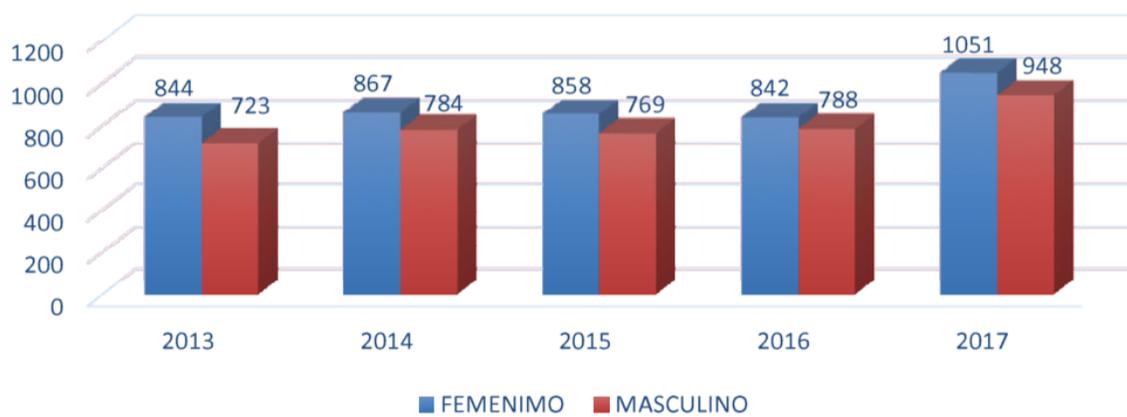
El comportamiento anual de la dotación efectiva del personal está, como lo explica esa imagen, con un salto importante en 2017 por las razones explicadas por la asesora del subsecretario, que implica un cambio en Gobierno Interior bastante exponencial, como ustedes pueden advertir.

Finalmente, explica la diferencia y el rango de edad y género. Por lo que, pueden ver que por género se mantiene cierta preeminencia en este caso más bien de funcionarios mujeres en relación con los varones. Dice desconocer si hay políticas en materia de contratación, pero podría averiguar.

RANGO DE EDAD



GENERO



Respecto del período, los datos son los siguientes: el total de contrataciones efectivas son 391 y solo 20 contrataciones entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

DOTACIÓN EFECTIVA AL 31 DE OCTUBRE	SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR	SERVICIO DE GOBIERNO INTERIOR
Total contrataciones	391	1176
Contratación nov. 2017 a marzo 2018	20	29
Total honorarios (incluye otros programas presupuestarios)	366	392
Contratación nov. 2017 a marzo 2018	69	36

En cuanto a los funcionarios a honorarios, en todos sus programas presupuestarios la Subsecretaría tiene 366 a honorarios y 69 contrataciones entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

En el caso del servicio de Gobierno Interior, la situación es distinta: 1.176 funcionarios a contrata vigentes, y en el período por ustedes estudiado son 29 contrataciones, mientras que en materia de funcionarios a honorarios son 392 vigentes en todos sus programas presupuestarios y hay 36 contrataciones nuevas entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

La señora **Ester Oliva**, Jefa de gestión y desarrollo personal de la Subsecretaría de Interior, expone sobre la información de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, expresa que del personal de planta y a contrata, desde 2015 a 2018, hay una variación. En 2015 teníamos 323 personas y en 2018, 398. El motivo de esta diferencia de cifras es principalmente por el traspaso de gente de a honorarios a contrata.

El traspaso de mayor cantidad de gente fue el año pasado por un total de 52 personas, que fueron traspasadas el 1 de diciembre de 2017 a contrata, en virtud de la ley de Presupuestos, artículo 24.

Respecto de los honorarios, en 2015, de acuerdo con la ley de Presupuestos, no había límites para tener personal a honorarios, salvo el límite de la cantidad de presupuesto.

A contar de 2016, la ley de Presupuestos estableció un límite de dotación máxima, que fue para el 2016 de 231, y actualmente es de 164, en ley de Presupuestos actual.

Expresa que al 31 de octubre de este año, existe una dotación total de planta y a contrata de 377 personas y 139 contratos a honorarios.

El señor **Juan Francisco García**, Jefe de la División Administración y Finanzas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, explica que en planta han mantenido de 2015 a 2016, 11 personas, y de 2017 a 2018 aumentó en una persona el número de las plantas.

Respecto de las contrataciones, estas han variado. Dice Pasar de 150 personas en 2015 a 297 durante 2018, lo que se explica principalmente por el cambio de personas de a honorarios del Subtítulo 21.03 al 21.02, que es la calidad jurídica a contrata.

Pero también hay un reflejo de la disminución de los funcionarios a honorarios, que han bajado de 483 en 2015 a 283, es decir, son 200 personas menos que tenemos en la calidad jurídica a honorarios.

La dotación de la subsecretaría ha ido disminuyendo en los últimos años. Pasamos de 644 personas en 2015 a 562 que somos hoy en dotación completa, considerando ambos programas, el 01, que es el programa de la Subsecretaría de Prevención del Delito, y el 02, que es el programa de Apoyo a Víctimas, que lo dirige la Subsecretaría de Prevención del Delito.

El señor **Matías Acevedo**, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuesto, dice que son los responsables de llevar las estadísticas de recursos humanos del sector público.

Sostiene que todos los servicios del gobierno central reportan, trimestralmente, la evolución de su dotación, a partir de lo cual sistematizamos la información y generamos informes que son públicos.

En ese contexto, señala que han impulsado una agenda de transparencia y difusión de la información para los organismos públicos y para los ciudadanos, de manera que puedan tomar las mejores decisiones en forma oportuna, al momento de hacerse públicas las estadísticas. Recalca que, han realizado esfuerzo en adelantar la publicación de información para que los ciudadanos, los parlamentarios para que quienes tienen que tomar decisiones dispongan de ella de manera oportuna.

Por ejemplo, este año adelantaron la publicación del libro de estadísticas de las finanzas públicas de 2017 a 2018. Antes se publicaba en julio, sin embargo, ahora fue en el mes mayo.

Además, agrega que un gran avance fue dado en las estadísticas de recursos humanos. Los informes de recursos humanos se publicaban con 17 meses de desfase. ¿Qué significa eso? Que si tenían estadísticas a diciembre de un determinado año, en mayo del año subsiguiente podía tener la publicación de la dotación efectiva de los recursos humanos del gobierno central.

Enfatiza que si hubieran seguido el patrón de publicación de la información trimestral de recursos humanos, publicado en mayo del año pasado, recién en mayo de 2019 se estaría informando respecto de cada repartición y del aumento de la dotación en cada una de ellas.

Dice que apenas reciben la información, la procesan, y tras un tiempo prudente de análisis y depuración, publican las estadísticas. Es por eso que tienen solo dos meses de desfase, desde que la reciben hasta que se publicó, las estadísticas trimestrales, que incluyeron, entre otras cosas, mucha información que no se publicaba, por ejemplo, las remuneraciones del sector público, su evolución, las

estadísticas de recursos humanos que eran de personas que estaban dentro de la dotación y fuera de ella. En este contexto se genera este informe de estadísticas de recursos humanos del sector público.

Considera que es fundamental la calidad de esas estadísticas, tener la seguridad de que estamos publicando datos de calidad, en forma oportuna, y que sean relevantes para la toma de decisiones. Añade que no resulta efectivo publicar información para la gestión del sector público de forma no oportuna; por ejemplo, publicar en mayo de 2019, información que estaba disponible desde mayo del año anterior. Difícilmente se podrían tomar decisiones a partir de ello, o difícilmente podríamos estar sentados acá, discutiendo sobre la evolución de las cifras o pidiendo más detalles sobre la información que se publica.

Continúa diciendo que lo otro importante es siempre procurar ir mejorando la cobertura. Alguien podrá decir, respecto de los informes que han emitido últimamente, que están incorporando información de nuevos servicios. Sí, efectivamente. Y la razón es simple: porque a través de Ley de Presupuestos, se conoce la dotación máxima de cada uno de los servicios y ministerios, pero no conocen la dotación efectiva. Muchas veces, por distintas razones históricas, hay servicios que no entregan información, y publican la información que llega.

Menciona que se han incorporado servicios que antes no reportaban, de manera de conocer el real tamaño del sector público, a través de ir monitoreando su evolución durante el tiempo, de manera de procurar la exactitud de la información. Para esto, se tomó un tiempo prudente de dos o tres meses, tal como las mejores prácticas del Banco Central. Menciona que de poner un estándar, sería el que se utiliza para las estadísticas del PIB, para las estadísticas del empleo que realiza el INE, que se dan un tiempo para revisar. Por eso, cree que dos a tres meses para estadísticas relevantes como esta, dada la magnitud de datos que reciben, son suficientes para generar un reporte de este tipo.

Comenta que en el contexto de las estadísticas de recursos humanos, inicialmente se publicaba un libro, con diecisiete meses de desfase, libreo en el que, a junio de cada año, se podía ver la evolución de la dotación de cada uno de los servicios. También se desagregaba por estamento; se calculaba el ausentismo laboral; se revisaba cómo estaba distribuido por edad, amén de una serie de otras características importantes, que eran relevantes para conocer cómo evolucionaba la dotación.

Puntualiza que internamente, en la Dipres, se genera un informe, que no es de conocimiento público, pero que contiene mucho más detalle. Dice que su objetivo, es que medida en que vaya avanzando la publicación, es ir incorporando nuevos elementos en los informes trimestrales. Por ejemplo, tenemos información histórica de cómo ha evolucionado la equidad de género dentro del sector público.

Señala que si alguien la solicita, está disponible, pero qué mejor que sea publicada con un análisis riguroso, bien sistematizada, eliminando las distorsiones que aparezcan, para poder hacer un buen análisis a nivel de remuneraciones, entre otras cosas. Por ejemplo, hay preguntas que son relevantes.

Durante los últimos años hemos visto aumentos importantes de grados, encasillamientos.

Sostiene que la pregunta que surge es cómo se está haciendo a nivel profesional; cómo se está haciendo a nivel de equidad de género. ¿Acaso las mujeres y los hombres están teniendo las mismas posibilidades de ascender dentro de la carrera funcionaria? Añade que surgen muchas preguntas, todas interesantes de ser puestas en el debate público, particularmente para el conocimiento de ustedes, porque son ustedes quienes legislan para ir mejorando las remuneraciones del sector público, los procesos de encasillamiento en el sector público, las mejoras de grado, etcétera.

Cuando se elaboran proyectos de ley especiales para distintos servicios, esas preguntas tienen que estar encima de la mesa. Por eso, en este informe trimestral, se quiere ir incorporando más elementos, a fin de que tengan, en forma oportuna, la información para su análisis y la toma de decisiones.

Manifiesta que existió una recepción de parte de algunos sectores; sin embargo, a otros, por diversas razones, no gustó que hubiesen publicado la información en forma tan rápida, sin ponerlos sobre aviso, pero como estaba disponible, se quiso publicar en forma oportuna, sin ningún análisis político de fondo. Más bien, entregar una muestra de las instituciones que reportan en el sector público su evolución durante el último tiempo y cómo sus remuneraciones y composición han cambiado.

Se expone respecto al concepto de “personal fuera de dotación”, que es menos conocido. En general, cuando se refieren a personal dentro de dotación, se habla de personas de planta y a contrata. En cambio, cuando hablan de personas fuera de dotación, se refiere a lo que se conoce como cargos adscritos, que son personas señaladas en el artículo 2 de la ley N° 18.972, profesionales de las unidades de emergencia de las unidades de cuidados intensivos y maternidad de los servicios de salud; este es un tipo de personas fuera de dotación. El otro es personal contratado con cargo a proyectos o programas, que es cuando alguien tiene determinado programa y, por razones específicas, de especialidad o de conocimiento técnico, contrata a una determinada persona bajo esta modalidad. Por otra parte, lo más masivo de la categoría de personal fuera de dotación, es lo que llamamos los honorarios a suma alzada, que son personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios materiales, quienes no se rigen por el Estatuto Administrativo, sino por el respectivo contrato del acto celebrado. Después tenemos a los vigilantes privados, personas contratadas en virtud de la ley No 18.382. Otro tipo es el personal transitorio, que es el que desempeña funciones transitorias, regidos por la norma del Código del Trabajo, personal suplente de reemplazo.

Se refiere que usualmente, cuando se publica la información de las estadísticas de recursos humanos del sector público, siempre se trata de la información del personal dentro de la dotación. Publicar información del personal fuera de dotación fue una innovación que incorporamos en este informe.

Algunos se han preguntado si es la misma fuente del informe anual que se publicaba. Aclara que sí, es la misma fuente. Es la misma información que

recibimos, la misma que publicamos en un formato similar y con la misma frecuencia de reporte de los servicios, solo que nosotros la hacemos pública en forma trimestral y no con un rezago de diecisiete meses.

Menciona que, las instituciones reportan en forma voluntaria, y esto es muy importante de mencionar. Si algún servicio, por alguna razón, deja de reportar información, no se incluirá y en el informe pondrán la nota respectiva aludiendo a que ese servicio no reportó. No hay una obligación para el servicio, en la Ley de Presupuestos, en alguna glosa, de reportar información a la Dirección de Presupuestos, es solo una costumbre. Más bien, lo que hacen es tratar de ir incorporando la mayor cantidad de gente posible, que consideran que está quedando fuera del informe. Por ejemplo, el personal civil de la PDI y de Carabineros, por alguna razón, no reportaba, históricamente; sin embargo, cuando se discute la Ley de Presupuestos, ustedes conocen cuál es la dotación máxima de ellos.

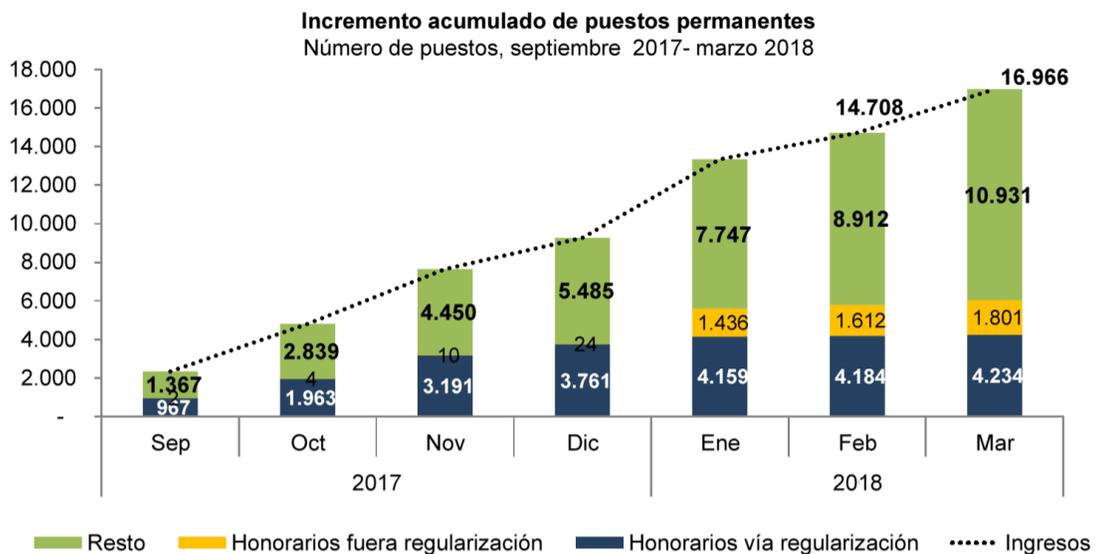
Por ello, en 2017, se ofició a la PDI y a Carabineros para que empezara a reportar y después de varias insistencias en la Dirección de Presupuestos de la Administración anterior enviaron la información en enero de este año para incorporarlos dentro de este informe, y eso fue lo que se hizo.

Por lo tanto, se conoce no solo la dotación máxima, sino que la dotación efectiva de cuántos son los Carabineros y el personal de la PDI que trabaja y cumple funciones en los respectivos servicios.

Otro de los cambios fue en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

A contar de marzo de 2018 se trasladó a toda la Dirección de Bibliotecas y Archivos y Museos, formando parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y la Subsecretaría de la Cultura y las Artes. Este es un cambio de composición, es decir, se contabiliza una forma distinta en una partida distinta. Por lo que, solo ahí existen 2.674 puestos.

Otra cosa interesante y que tiene que ver con el comentario que hacía anteriormente dice relación con las instituciones que reportan. Por ejemplo, todas las que se traspasaron desde las municipalidades al gobierno central estuvieron enviando información durante los meses de enero y febrero, pero no considera que la calidad de esa información permitía publicarla, porque tienen ciertas dudas que no se respondieron adecuadamente y dejan fuera a esos funcionarios. Concretamente, está hablando de 5.589 puestos que quedaron fuera de esta publicación, por lo que en este informe incluimos a Carabineros y a la Policía de Investigaciones, que antes no reportaba. Es decir, hubo un cambio de composición en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, pero dejamos fuera a los servicios locales de educación que se traspasaron al gobierno central. Por consiguiente, dice que no deben sorprenderse si en el próximo informe trimestral ven un aumento de 5.589 personas en el gobierno central, porque es gente que se traspasó producto de esta ley.



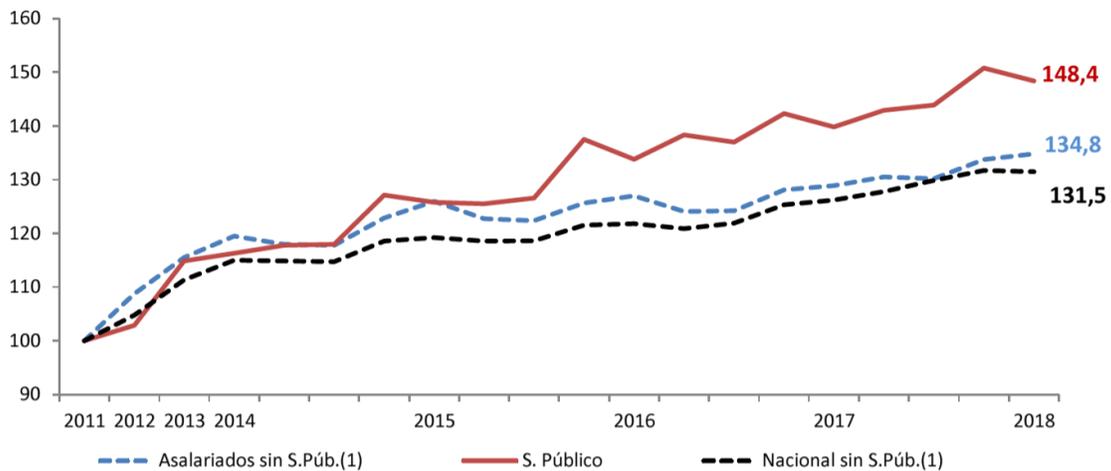
El gráfico que se observa es interesante, pues muchas veces preguntan: “¿De qué estamos hablando? ¿Cuál es el orden de magnitud de la evolución?” Y este gráfico muestra de manera simple la nómina. En el fondo, es la cantidad de funcionarios por el valor de sus remuneraciones, lo cual crea lo que se denomina masa salarial que se lleva a base 100, en 2011.

Entonces, uno puede ver la evolución de cómo se movió esta masa durante el período 2011, en este caso, 2018. Se puede observar es que aumentó en 48 por ciento desde 2011 a 2018.

La pregunta es: ¿Eso es mucho, poco o está dentro del promedio? Lo que se puede observar en este gráfico es que, al menos, está por sobre el crecimiento de la masa de asalariados que calcula el INE sin el sector público y también por sobre el promedio nacional del índice que se hace a nivel nacional; o sea, si tienen dos referencias del sector público, ven que el crecimiento de la masa salarial ha sido muy superior al crecimiento que ha tenido el sector privado en que el acumulado –para tomar algunos datos- entre 2011 a 2018 alcanza a 135. En el fondo, es un 35 por ciento de aumento versus el sector público que alcanza el 48 por ciento.

Entonces, acá hay dos preguntas que surgen inmediatamente, pues hay dos componentes: Uno tiene que ver con la cantidad de funcionarios y el otro con los salarios. Esas dos cosas multiplicadas hacen la masa salarial.

Evolución de la nómina bruta real de empleos públicos disponibles (dotación y fuera de dotación) y resto de la economía
Índice, Jun 2011 = 100



En el siguiente gráfico podemos observar el Q, y de ese índice de 148, 134 está explicado por la cantidad de personas que se incorporaron al sector público. Nuevamente se pregunta: ¿Eso es bajo o alto respecto de sus comparables? Podría ser el cómo creció esto en el sector privado, pues ven que en este sector -el Q-, al menos, aumentó un 14 por ciento durante el mismo período de comparación y un 11 por ciento dependiendo del índice que uno tome del sector privado.

Como conclusión, parte importante de ese aumento es la masa salarial, PxQ, que se debió al aumento del Q. Dice explicarlo en forma simple, pues deben entender que siempre cuando hablamos de Q nos referimos a los funcionarios públicos con sus respectivos contratos.

En el gráfico podemos ver la evolución de las remuneraciones, aquí se observa la evolución que tuvo entre 2015 y 2018 el personal en dotación, fuera de dotación y del total.

Se observa que en el personal fuera de dotación -lo que explicaba anteriormente-, como el de honorarios y otros tipos de contratos, las remuneraciones crecieron a un ritmo más alto que el personal en dotación.

Nuevamente el componente, el incremento de la masa salarial responde mucho más a un aumento en la contratación del sector público que al aumento de las remuneraciones.

¿Qué publican en este informe trimestral?

Incremento de puestos de trabajo, de acuerdo a su calidad jurídica
(cifras en nº de puestos)

	Promedio trimestral 2014 – 2017	Sep-Dic 2017	Dic 2017 – Mar 2018	Sep 2017 – Mar 2018
Total	3.896	6.333	-6.190	143
Dotación	2.887	12.232	3.101	15.333
Planta	-150	147	-616	-469
Contrata	3.036	11.714	2.832	14.546
Resto	0,3	371	885	1.256
Fuera Dotación	1.009	-5.899	-9.291	-15.190
Honorarios	570	-3.775	-7.578	-11.353
Resto	439	-2.124	-1.713	-3.837

Al personal de dotación y fuera de dotación. En la primera columna ustedes pueden ver el promedio trimestral entre 2014 y 2017, que alcanza una dotación en promedio de 2.887 personas, y fuera de dotación la variación o el incremento fue de 1.000 personas.

Entre septiembre y diciembre el promedio en dotación fue de 12.232 personas y fuera de dotación se redujo en 5.899. Luego entraré en detalle del porqué esta cifra.

En diciembre fue similar, y finalmente el acumulado entre septiembre y marzo de 2018 -que según entiendo es la pregunta que se me hizo en esta Comisión-, el personal de dotación aumentó en 15.333 personas y el de fuera de dotación, como a honorarios y otros, baja en 15.190 personas.

Ahora, si a esas 15.333 personas de puestos permanentes – eso entendemos por dotación, pues los que están a honorarios y otros son puestos transitorios-, le restan la incorporación que tuvo Carabineros y la PDI de este personal civil que comenzó a reportar a partir de septiembre del año pasado, llegan a un incremento total de 8.563 personas en dotación, o sea, en cargos permanentes.

Incremento neto de puestos de trabajo, de acuerdo a su calidad jurídica
(cifras en nº de puestos)

	Sep 2017 – Mar 2018 <i>Informe</i>	Sep 2017 – Mar 2018 <i>Sin Carabineros y PDI</i>	Sep 2017 – Mar 2018 <i>Con SLE</i>
Total	143	-6.627	-1.038
Dotación	15.333	8.563	14.132
Planta	-469	-469	1.760
Contrata	14.546	7.776	9.324
Resto	1.256	1.256	3.048
Fuera Dotación	-15.190	-15.190	-15.170
Honorarios	-11.353	-11.353	-11.333
Resto	-3.837	-3.837	-3.837

Sin embargo, si se hubiesen reportado los servicios locales de educación hubiéramos tenido un incremento de 14.132 personas; lo importante es la frecuencia y la cantidad de servicios que nos reportan y cómo nos reportan. Por lo tanto, las cifras hubieran cambiado si hubiésemos tenido incorporados dentro de nuestro análisis los servicios locales de educación. Esto a raíz de algunas críticas que han surgido porque incorporamos a Carabineros.

Ranking (por incremento en N° cargos)	Sep 17/Mar18	
	Incremento N°	%
1 MINISTERIO DE SALUD	2.236	1,7%
2 MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO	1.954	
3 MINISTERIO DE AGRICULTURA	1.337	19,8%
4 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	1.262	32,1%
5 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	512	1,7%
6 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	500	8,8%
7 MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	498	11,6%
8 MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	256	5,4%
9 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	231	9,3%
10 MINISTERIO DEL DEPORTE	127	17,9%
11 MINISTERIO PÚBLICO	65	1,6%
12 MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	62	6,0%
13 MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	62	12,9%
14 MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	59	10,4%
15 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	44	4,6%
16 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	29	6,3%
17 MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	24	15,6%
18 SERVICIO ELECTORAL	24	6,6%
19 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	16	4,5%
20 MINISTERIO DE HACIENDA	16	0,1%
21 PODER JUDICIAL	14	0,1%
22 CONGRESO NACIONAL	12	1,2%
23 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	2	0,0%
24 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-5	-0,2%
25 MINISTERIO DE ENERGÍA	-13	-1,2%
26 MINISTERIO DE MINERÍA	-26	-3,1%
27 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	-51	-2,9%
28 MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	-75	-1,0%
29 MINISTERIO DE EDUCACIÓN	-739	-3,3%

Ranking (por incremento porcentual)	Sep 17/Mar18		
	Incremento		
	%	N°	
1	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	32,1%	1.262
2	MINISTERIO DE AGRICULTURA	19,8%	1.337
3	MINISTERIO DEL DEPORTE	17,9%	127
4	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	15,6%	24
5	MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	12,9%	62
6	MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	11,6%	498
7	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	10,4%	59
8	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	9,3%	231
9	SERVICIO ELECTORAL	6,6%	24
10	MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	6,3%	29
11	MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	6,0%	62
12	MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	5,4%	256
13	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	4,6%	44
14	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	4,5%	16
15	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	1,7%	512
16	MINISTERIO DE SALUD	1,7%	2.236
17	MINISTERIO PÚBLICO	1,6%	65
18	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	1,5%	94
19	CONGRESO NACIONAL	1,2%	12
20	MINISTERIO DE HACIENDA	0,1%	16
21	PODER JUDICIAL	0,1%	14
22	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	0,0%	2
23	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-0,2%	-5
24	MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	-1,0%	-75
25	MINISTERIO DE ENERGÍA	-1,2%	-13
26	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	-2,9%	-51
27	MINISTERIO DE MINERÍA	-3,1%	-26
28	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	-3,3%	-739
29	MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO		1.954

El señor **Felipe Muñoz** en representación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, expone que el ministerio ha clasificado dos líneas de información para estos efectos. En primer lugar, lo que dice relación con las contrataciones señaladas. Hay que destacar que en ese período se determinó la contratación en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de 18 funcionarios que fueron designados en ese período.

Destaca que el ministerio tiene lleva poco más de dos años, de tal modo que con ocasión de su instalación en el más amplio de los sentidos de la palabra de algún modo coincide con la implementación del mismo. Ciertamente, continúa desarrollándose con la implementación de la seremía de Ñuble, por ejemplo, que fue recientemente creada.

Recalca que en el período que se ha solicitado investigar se llamó a un concurso público en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el 24 noviembre de 2017, en virtud del cual se determinó proveer 21 cargos de planta que comprendía profesionales, técnicos y administrativos. Ese concurso público consideró 22 cargos, siendo 19 adjudicados en enero y, posteriormente, siguiendo su curso regular, fue ingresado a Contraloría para su correspondiente toma de razón. En ese

escenario, un parlamentario, en el ejercicio de su función fiscalizadora, hizo una presentación para denunciar que el concurso adolecía de irregularidades, lo cual trajo como consecuencia que la Contraloría General de la República detuviera el trámite de toma razón de los 19 nombramientos de planta.

Posteriormente, el Contralor General de la República representó los 19 nombramientos, determinando que se había evidenciado irregularidades en el concurso público convocado en noviembre.

Acorde con lo anterior, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, dando cumplimiento a lo determinado por el ente contralor para estos efectos y en congruencia con la presentación formulada por parlamentarios, procedió a dejar sin efecto el llamado a concurso público realizado en noviembre, y conforme a la orden del ente superior de control, queda este año por elaborar un nuevo concurso, planificado para fin de año y coordinado con el servicio civil con el propósito de obtener apoyo técnico para elaborar bases adecuadas y estrictamente apegadas a la legalidad.

Por otro parte, en lo que dice relación con el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, organismo público descentralizado que depende del ministerio, debo destacar que en el período señalado se contrató a 15 personas, 11 contratadas y una en calidad de planta directiva a honorarios. En similar situación que en el ministerio, cabe decir que fue mediante la resolución exenta N°3118, de 2017.

Comenta que en el mismo período, se convocó a un nuevo concurso público para proveer 76 cargos de planta de las diferentes dotaciones, es decir, profesionales, administrativos y técnicos. En el referido concurso público se determinó que existían errores, imprecisiones e irregularidades que hicieron necesario detener su curso, por lo cual se determinó paralizar los nombramientos.

En la actualidad ha sido convocada una auditora, con la finalidad de examinar que los nombramientos estén correctamente efectuados, y en aquellos que corresponda sea paralizada su designación en la medida que las bases del proceso estén ajustadas a derecho.

Mediante la resolución N° 1160, de 30 de julio de este año, se determinó retrotraer y detener el proceso con el propósito de revisar la legalidad del concurso. Se tiene considerado que esto sea por razones de certeza jurídica, porque ciertamente ese conjunto de personas también tiene derecho a tener pleno conocimiento del resultado y se espera tenerlo no más allá de fin de año.

IV.- CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN

ANTECEDENTES.

A propósito del Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, publicado por la Dirección de Presupuesto con fecha 18 de mayo de 2018, un grupo de Diputados presentó solicitud a la Sala para constituir esta Comisión Investigadora con el objeto de fiscalizar los contratos en el sector público en el periodo que se describe, esto es, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, habida cuenta de que de acuerdo a los antecedentes de dicho informe, habría existido un aumento desproporcionado en el aumento del personal contratado en el sector público en dicho periodo.

En este sentido, el informe recién señalado, especifica un aumento de 14.546 empleos a contrata entre Septiembre de 2017 y Marzo de 2018, en virtud de que el promedio semestral entre 2014 y 2017 llegaba solo a 6.072.

A lo anterior, hay que agregar el hecho de que solo entre los años 2014 y 2015, los contratos a honorarios aumentaron en 12.000 funcionarios, de los cuales, no era aventura presumir, gran parte pasó a contrata mediante el Plan de Traspaso durante la Administración anterior de la Presidenta Bachelet.

Con los antecedentes señalados, se consideró pertinente la constitución de una comisión investigadora a fin de determinar las razones de dicho aumento, si estos nuevos contratos se adecuaban al margen legal, y un estudio que permitiera sostener propuestas en materia de contratación en el sector público.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado por la Comisión en las sesiones descritas anteriormente y con las personas y autoridades que expusieron, se pueden sostener las siguientes aseveraciones en términos generales.

1. Traspaso de funcionarios a honorarios a dotación de contrata.

Tal como lo vio la Comisión a partir de los distintos Ministerios que expusieron en la Comisión, resulta evidente que la cifra determinada por la Dirección de Presupuestos, en donde se mencionan 14.546 nuevos empleos a contrata, responden en gran medida al traspaso que hubo de funcionarios que se encontraban contratados en calidad de honorarios y que pasaron a ser funcionarios contratadas a contrata.

Lo anterior queda de manifiesto por ejemplo en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en donde se expresó en la presentación a la Comisión con fecha 10 de septiembre, el Oficio Ordinario DIPRES N° 1646/2016, dirigido a la Ministra de Vivienda y Urbanismo, en donde se establece que: 1.828 contratados a honorarios en MINVU realizan labores permanentes y fija Plan de

Traspaso gradual a contrata en los siguientes términos: 22 cupos el 2016; 406 cupos al 2017 y años siguientes 500, 450 y 450 respectivamente, hasta año 2020.

Una situación similar ocurre en otros estamentos como el Ministerio del Interior, mientras que otras partidas que expusieron en la Comisión como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género o el Ministerio de Agricultura, no presentó mayores anomalías.

En conclusión, a lo que respecta a este punto, es dable manifestar que, si bien amerita una fiscalización profunda en cuanto al aumento de los funcionarios públicos en calidad de contrata, es necesario expresar también que en su gran mayoría este aumento responde al Plan de Traspaso de honorarios a contrata durante la segunda administración de la ex Presidenta Bachelet.

En relación con este punto, la Comisión hace pronunciamiento expreso en cuanto a que dicho Plan de Traspaso refleja un aspecto sobre el cual el Estado no ha podido zanjar una solución concreta, y que apunta al hecho de que existen personas que cumplen funciones al interior del Estado respecto de los cuales se tienen bastantes incertidumbres. Lo anterior, como por ejemplo el hecho de si es o no funcionario público, o qué derechos de la seguridad social tiene y cuáles no, y la razón por la cual se encuentra en peores condiciones respecto del resto de las personas contratadas por el Estado.

A lo anterior, corresponde en todo caso añadir, que no obstante lo mencionado respecto del Plan de Traspaso realizado durante el Gobierno anterior, conforme a lo que informó la Dirección de Presupuestos, existieron 2.832 nuevos cargos a contrata que se dieron en el periodo comprendido entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, de los cuales no se dieron mayores antecedentes ni se pudo acreditar correctamente que correspondían al plan mencionado.

2. Necesidad de fijar criterios objetivos relativos a la contratación pública.

Si bien el objeto de esta Comisión investigadora dice relación con un periodo específico de contratación pública, y particularmente en cuanto a la procedencia del aumento que existió en dicho periodo, no se puede sino hacer un examen más global que permita identificar las causas por las cuales se tienen que hacer estos trasposos de la calidad de honorarios a contrata.

El aumento del Estado y las necesidades que ha ido cubriendo con el pasar del tiempo, obligan a una revisión en cuánto a las categorías de contratación pública, al control que se va a realizar respecto de dichas contrataciones y las normas que van a regir la Administración Pública en tal sentido.

Por lo mismo, resulta fundamental determinar que el verdadero problema respecto de la contratación de los funcionarios públicos, dice relación con un aspecto distinto al que se fiscaliza por parte de esta comisión y que apunta al hecho de que no existen normas adecuadas de control de la contratación en la Administración Pública, el sistema es vulnerable en cuanto a los vaivenes políticos que existan, y las normas de contratación tampoco permiten una correcta estabilidad en

el empleo al funcionario público. Por lo anterior, existen condiciones y motivos que terminan por causar abusos de todo tipo.

Esta observación se funda en dos hechos que no pueden analizarse indistintamente. Por un parte, urge un sistema de contratación que garantice los derechos de los funcionarios públicos en cuanto trabajadores con sus derechos y su estabilidad en el empleo, pero por otra parte también, el control de los recursos del Estado, que finalmente les pertenecen a todos los chilenos, y por tanto, un sistema que controle su uso en la contratación de las personas que prestan servicios en el Estado.

3. Coyuntura política como factor relevante.

Sin duda, es necesario para esta Comisión, expresar que resulta totalmente plausible el hecho de ejercer todas las normas sobre fiscalización, toda vez que el análisis de los antecedentes, permitían sospechar que efectivamente la coyuntura política del momento, habría influido en este aumento.

Lo anterior, teniendo presente que el promedio semestral de aumentos de funcionarios a contrata fue de 6.072 entre 2014 y 2017, y que sin embargo, entre el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y marzo de 2018 el mismo aumento había sido de 14.546 funcionarios.

Evidentemente la coyuntura política no es un buen elemento en este tipo de discusión, y por lo mismo, es que la Comisión entiende que lo razonable sería disponer de contratación de personal un periodo determinado antes del término de una administración, salvo aquellas situaciones que por su propia naturaleza no permitan lo anterior.

PROPUESTAS.

1. Prohibición y control de las contrataciones al haber un cambio de Gobierno.

Resulta evidente que la coyuntura política puede darse para diversas susceptibilidades y sospechas en cuanto a las personas contratadas durante un periodo anterior y que continúan prestando sus servicios con la nueva administración, es decir, cuyas fechas de contratación vayan más allá de los cambios del Gobierno.

En tal sentido, conviene tener presente que se agrega un elemento que agudiza más el punto anterior, que dice relación con el hecho de que en este caso particular, el periodo investigado corresponde a los cinco meses anteriores al término del periodo presidencial, en donde existen al menos tres meses en que ya se conocía el hecho de que el futuro Presidente sería Sebastián Piñera, perteneciente a una coalición política distinta de la administración anterior, y por lo tanto, es dable considerar que gran parte de quienes prestaban servicios en la Administración Pública, tendrían que terminar su labor en dicha fecha.

Por lo anterior, y a fin de evitar una situación en la cual la nueva administración se obligue por un periodo de tiempo con personas que cumplen

funciones en el Estado que no fueron elegidas por las autoridades correspondientes, es que al menos los seis meses anteriores al fin del periodo presidencial, se fijen mecanismos de control que limiten la contratación de personal a casos particularmente excepcionales.

Según el parecer de la Comisión, el plazo de seis meses propuesto, permite también evitar cualquier tipo de influencia o deslegitimación, en lo relativo al periodo de campaña presidencial, por lo que se garantiza y controla de mejor manera, los recursos del Estado en la contratación de los funcionarios públicos.

2. Revisión profunda y normas concretas respecto a los contratos a honorarios.

Sin duda, los contratos a honorarios, que forman un porcentaje importante de la Administración del Estado, constituyen, por su propia naturaleza, una excepción dentro de cualquier régimen laboral.

Históricamente se había interpretado que las personas contratadas en virtud de esta calidad jurídica, no serían funcionarios públicos propiamente tal. Lo anterior fue incluso la interpretación que hizo la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello, no estarían sometidos al Estatuto Administrativo sino que a las normas de sus propios contratos y supletoriamente al Código Civil (Dictámenes N°s 52.084/2007-43.368/2012 -53.903/2004).

Sin embargo, ha sido la propia Contraloría General de la República la que ha cambiado esa visión. Amparándose en el artículo 80 de la Constitución Política de la República, le ha reconocido la calidad de servidores públicos o estatales a aquellos funcionarios contratados por el Estado bajo el régimen de honorarios, toda vez que en este ámbito ejercerían o desempeñarían una función pública (Dictámenes N°s 86.190/2013 y 493/2014). No obstante, es necesario recalcar que esta interpretación se ha dado en el marco de las normas generales y especiales sobre probidad y no es una interpretación íntegra de la función de la persona.

Con este punto solo se refuerza la idea de que la calidad de honorarios adolece al día de hoy de un régimen jurídico estable y concreto que permita seguridad al trabajador y por otra parte, cerque las obligaciones del Estado en su calidad de empleador.

No es recomendable, que en estos casos particulares en los cuales el Estado actúa en su rol de empleador, y que por lo demás debiese ser el ejemplo en la relación laboral de cualquier empleador público o privado, que transforme en regla general, lo que debiese ser una excepción.

Los contratos a honorarios sin duda no otorgan la estabilidad y seguridad en el empleo que debiese tener cualquier trabajador, sea que preste servicios en el ámbito público o privado. Por lo anterior, esta Comisión solicita al Ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señalen por ley los siguientes aspectos en relación con este tipo de contrato: Se determine su calidad de funcionarios públicos, se señalen qué cargos o funciones específicas podrán ser contratadas a través de honorarios en cada Ministerio, se fije un

límite de contratación por esta vía en cada estamento o partida, cuál será el periodo máximo por el cual una persona podrá estar contratada por honorarios y finalmente se consagren sus derechos de la seguridad social.

Es del caso mencionar respecto del punto anterior, que se entiende que las materias propias de la legislación que se propone por esta Comisión son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que por tal caso, la Comisión se limita a proponer los aspectos generales que una legislación de este tipo debiese tratar.

VOTARON EN CONTRA LA DIPUTADA SEÑORA GAEL YEOMANS ARAYA, Y LOS DIPUTADOS SEÑORES BORIS BARRERA MORENO, TUCAPEL JIMÉNEZ FUENTES, GASTÓN SAAVEDRA CHANDÍA Y MARCELO SCHILLING RODRÍGUEZ.

V.- CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN

ANTECEDENTES.

A propósito del Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, publicado por la Dirección de Presupuesto con fecha 18 de mayo de 2018, un grupo de Diputados presentó solicitud a la Sala para constituir esta Comisión Investigadora con el objeto de fiscalizar los contratos en el sector público en el periodo que se describe, esto es, entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, habida cuenta de que de acuerdo a los antecedentes de dicho informe, habría existido un aumento desproporcionado en el aumento del personal contratado en el sector público en dicho periodo.

En este sentido, el informe recién señalado, especifica un aumento de 14.546 empleos a contrata entre Septiembre de 2017 y Marzo de 2018, en virtud de que el promedio semestral entre 2014 y 2017 llegaba solo a 6.072.

A lo anterior, hay que agregar el hecho de que solo entre los años 2014 y 2015, los contratos a honorarios aumentaron en 12.000 funcionarios, de los cuales, no era aventura presumir, gran parte pasó a contrata mediante el Plan de Traspaso durante la Administración anterior de la Presidenta Bachelet.

Con los antecedentes señalados, se consideró pertinente la constitución de una comisión investigadora a fin de determinar las razones de dicho aumento, si estos nuevos contratos se adecuaban al margen legal, y un estudio que permitiera sostener propuestas en materia de contratación en el sector público.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado por la Comisión en las sesiones descritas anteriormente y con las personas y autoridades que expusieron, se pueden sostener las siguientes aseveraciones en términos generales.

1. Traspaso de funcionarios a honorarios a dotación de contrata.

Tal como lo vio la Comisión a partir de los distintos Ministerios que expusieron en la Comisión, resulta evidente que la cifra determinada por la Dirección de Presupuestos, en donde se mencionan 14.546 nuevos empleos a contrata, responden en gran medida al traspaso que hubo de funcionarios que se encontraban contratados en calidad de honorarios y que pasaron a ser funcionarios contratados a contrata.

Lo anterior queda de manifiesto por ejemplo en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en donde se expresó en la presentación a la Comisión con fecha 10 de septiembre, el Oficio Ordinario DIPRES N° 1646/2016, dirigido a la Ministra de Vivienda y Urbanismo, en donde se establece que: 1.828 contratados a honorarios en MINVU realizan labores permanentes y fija Plan de Traspaso gradual a contrata en los siguientes términos: 22 cupos el 2016; 406 cupos al 2017 y años siguientes 500, 450 y 450 respectivamente, hasta año 2020.

Una situación similar ocurre en otros estamentos como el Ministerio del Interior, mientras que otras partidas que expusieron en la Comisión como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género o el Ministerio de Agricultura, no presentó mayores anomalías.

En conclusión, a lo que respecta a este punto, es dable manifestar que, si bien amerita una fiscalización profunda en cuanto al aumento de los funcionarios públicos en calidad de contrata, es necesario expresar también que en su gran mayoría este aumento responde al Plan de Traspaso de honorarios a contrata durante la segunda administración de la ex Presidenta Bachelet.

En relación con este punto, la Comisión hace pronunciamiento expreso en cuanto a que dicho Plan de Traspaso refleja un aspecto sobre el cual el Estado no ha podido zanjar una solución concreta, y que apunta al hecho de que existen personas que cumplen funciones al interior del Estado respecto de los cuales se tienen bastantes incertidumbres. Lo anterior, como por ejemplo el hecho de si es o no funcionario público, o qué derechos de la seguridad social tiene y cuáles no, y la razón por la cual se encuentra en peores condiciones respecto del resto de las personas contratadas por el Estado.

2. Necesidad de fijar criterios objetivos relativos a la contratación pública.

Si bien el objeto de esta Comisión investigadora dice relación con un periodo específico de contratación pública, y particularmente en cuanto a la procedencia del aumento que existió en dicho periodo, no se puede sino hacer un examen más global que permita identificar las causas por las cuales se tienen que hacer estos traspasos de la calidad de honorarios a contrata.

El aumento del Estado y las necesidades que ha ido cubriendo con el pasar del tiempo, obligan a una revisión en cuánto a las categorías de

contratación pública, al control que se va a realizar respecto de dichas contrataciones y las normas que van a regir la Administración Pública en tal sentido.

Esta observación se funda en dos hechos que no pueden analizarse indistintamente. Por un parte, urge un sistema de contratación que garantice los derechos de los funcionarios públicos en cuanto trabajadores con sus derechos y su estabilidad en el empleo, pero por otra parte también, el control de los recursos del Estado, que finalmente les pertenecen a todos los chilenos, y por tanto, un sistema que controle su uso en la contratación de las personas que prestan servicios en el Estado.

3. Coyuntura política como factor relevante.

Sin duda, es necesario para esta Comisión, expresar que resulta totalmente plausible el hecho de ejercer todas las normas sobre fiscalización, toda vez que el análisis de los antecedentes, permitían sospechar que efectivamente la coyuntura política del momento, habría influido en este aumento.

Lo anterior, teniendo presente que el promedio semestral de aumentos de funcionarios a contrata fue de 6.072 entre 2014 y 2017, y que sin embargo, entre el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y marzo de 2018 el mismo aumento había sido de 14.546 funcionarios.

Evidentemente la coyuntura política no es un buen elemento en este tipo de discusión, y por lo mismo, es que la Comisión entiende que lo razonable sería disponer de contratación de personal un periodo determinado antes del término de una administración, salvo aquellas situaciones que por su propia naturaleza no permitan lo anterior.

PROPUESTAS.

1. Prohibición y control de las contrataciones al haber un cambio de Gobierno.

Resulta evidente que la coyuntura política puede darse para diversas susceptibilidades y sospechas en cuanto a las personas contratadas durante un periodo anterior y que continúan prestando sus servicios con la nueva administración, es decir, cuyas fechas de contratación vayan más allá de los cambios del Gobierno.

En tal sentido, conviene tener presente que se agrega un elemento que agudiza más el punto anterior, que dice relación con el hecho de que en este caso particular, el periodo investigado corresponde a los cinco meses anteriores al término del periodo presidencial, en donde existen al menos tres meses en que ya se conocía el hecho de que el futuro Presidente sería Sebastián Piñera, perteneciente a una coalición política distinta de la administración anterior, y por lo tanto, es dable considerar que gran parte de quienes prestaban servicios en la Administración Pública, tendrían que terminar su labor en dicha fecha.

Por lo anterior, y a fin de evitar una situación en la cual la nueva administración se obligue por un periodo de tiempo con personas que cumplen funciones en el Estado que no fueron elegidas por las autoridades correspondientes, es que al menos los seis meses anteriores al fin del periodo presidencial, se fijen mecanismos de control que limiten la contratación de personal a casos particularmente excepcionales.

Según el parecer de la Comisión, el plazo de seis meses propuesto, permite también evitar cualquier tipo de influencia o deslegitimación, en lo relativo al periodo de campaña presidencial, por lo que se garantiza y controla de mejor manera, los recursos del Estado en la contratación de los funcionarios públicos.

2. Revisión profunda y normas concretas respecto a los contratos a honorarios.

Sin duda, los contratos a honorarios, que forman un porcentaje importante de la Administración del Estado, constituyen, por su propia naturaleza, una excepción dentro de cualquier régimen laboral.

Históricamente se había interpretado que las personas contratadas en virtud de esta calidad jurídica, no serían funcionarios públicos propiamente tal. Lo anterior fue incluso la interpretación que hizo la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello, no estarían sometidos al Estatuto Administrativo sino que a las normas de sus propios contratos y supletoriamente al Código Civil (Dictámenes N°s 52.084/2007-43.368/2012 -53.903/2004).

Sin embargo, ha sido la propia Contraloría General de la República la que ha cambiado esa visión. Amparándose en el artículo 80 de la Constitución Política de la República, le ha reconocido la calidad de servidores públicos o estatales a aquellos funcionarios contratados por el Estado bajo el régimen de honorarios, toda vez que en este ámbito ejercerían o desempeñarían una función pública (Dictámenes N°s 86.190/2013 y 493/2014). No obstante, es necesario recalcar que esta interpretación se ha dado en el marco de las normas generales y especiales sobre probidad y no es una interpretación íntegra de la función de la persona.

Con este punto solo se refuerza la idea de que la calidad de honorarios adolece al día de hoy de un régimen jurídico estable y concreto que permita seguridad al trabajador y por otra parte, cerque las obligaciones del Estado en su calidad de empleador.

No es recomendable, que en estos casos particulares en los cuales el Estado actúa en su rol de empleador, y que por lo demás debiese ser el ejemplo en la relación laboral de cualquier empleador público o privado, que transforme en regla general, lo que debiese ser una excepción.

Los contratos a honorarios sin duda no otorgan la estabilidad y seguridad en el empleo que debiese tener cualquier trabajador, sea que preste servicios en el ámbito público o privado. Por lo anterior, esta Comisión solicita al Ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señalen por ley los siguientes aspectos en relación con este tipo de contrato: Se

determine su calidad de funcionarios públicos, se señalen qué cargos o funciones específicas podrán ser contratadas a través de honorarios en cada Ministerio, se fije un límite de contratación por esta vía en cada estamento o partida, cuál será el periodo máximo por el cual una persona podrá estar contratada por honorarios y finalmente se consagren sus derechos de la seguridad social.

Es del caso mencionar respecto del punto anterior, que se entiende que las materias propias de la legislación que se propone por esta Comisión son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que por tal caso, la Comisión se limita a proponer los aspectos generales que una legislación de este tipo debiese tratar.

3.- Hoy los funcionarios que trabajan en las distintas reparticiones del Estado quedan como se ha señalado sistemáticamente a las decisiones o arbitrariedades de los gobiernos de turnos. Especialmente en aquellas épocas de transición o cambio de gobierno, respecto de su situación laboral. Es necesario que nuestra legislación avance en establecer claramente los cargos que son parte de la administración pública y aquellos que responden a confianza política. En ese sentido la comisión solicita al ejecutivo que estudie la presentación de un proyecto de ley en virtud del cual se señale claramente aquellos cargos que corresponden a confianza política, aquellos que corresponden a funcionarios públicos de carrera en la administración del Estado y establezca su estabilidad laboral especialmente en periodos de cambios de Gobierno.

VOTARON A FAVOR LA DIPUTADA SEÑORA GAEL YEOMANS ARAYA, Y LOS DIPUTADOS SEÑORES BORIS BARRERA MORENO, TUCAPEL JIMÉNEZ FUENTES, GASTÓN SAAVEDRA CHANDÍA Y MARCELO SCHILLING RODRÍGUEZ.

VI.- DIPUTADA INFORMANTE.-

LA COMISIÓN DESIGNÓ COMO DIPUTADA INFORMANTE A DOÑA GAEL YEOMANS ARAYA.

Tratado y acordado en sesiones de 10 de julio, 6 y 20 de agosto, 10 de septiembre, 8 y 22 de octubre, 19 y 26 de noviembre, y 10 y 13 de diciembre de 2018, con la asistencia de las diputadas señoras Paulina Núñez Urrutia, Virginia Troncoso Hellman y Gael Yeomans Araya, y de los diputados señores Jorge Alessandri Vergara, Boris Barrera Moreno, Karim Bianchi Retamales, Juan Antonio Coloma Álamos (Presidente), Eduardo Durán Salinas, Francisco Eguiguren Correa, Tucapel Jiménez Fuentes, Gastón Saavedra Chandía, Marcelo Schilling Rodríguez y Raúl Soto Mardones.

SALA DE LA COMISIÓN, a 13 de diciembre de 2018.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping initial 'R' followed by several loops and a final diagonal stroke.

ROBERTO FUENTES INNOCENTI
Secretario de la Comisión