**TEMAS PÚBLICOS**
www.lyd.org
Nº 1616 - 1
2 de noviembre de 2023
ISSN 0717-1528

# US$17 MIL MILLONES DE GASTO EN FUNCIONARIOS EN 2024: LA NECESIDAD DE MODERNIZAR EL EMPLEO PÚBLICO

- El empleo público ha crecido sostenidamente en la última década. El gasto en personal para el Presupuesto 2024 es un 52% mayor que hace 10 años.
- Modernizar la regulación del Estatuto Administrativo, dejando atrás la inamovilidad de los funcionarios públicos y la falta de incentivos que promuevan un mejor desempeño de los mismos, se vuelve aún más importante.
- Lamentablemente, esta discusión, pese a contar con el acuerdo de expertos, ciudadanos y los propios funcionarios, no se ha materializado en proyectos de ley que puedan avanzar en el Congreso.

El proyecto de ley de presupuestos para 2024 aumenta el gasto en personal por parte del Estado en 7,2%, más del doble del crecimiento del presupuesto para el próximo año. Para 2024 se proyecta que se gasten 17 mil millones de dólares en personal, esto es un 52% más que hace 10 años. Dado el sostenido aumento del gasto en personal se debe cautelar que ello se traduzca en más y mejores prestaciones a la ciudadanía, así como también modernizar el marco legal que lo regula.

**RITMO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO TRIPLICA A LOS EMPLEOS PRIVADOS**

Si bien Chile no cuenta con un registro oficial de los trabajadores del sector público, existen tres fuentes de información que permiten tener una aproximación y analizar la evolución del empleo público:

1. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES): posee el total de trabajadores del Gobierno Central[1].

[1] Incluye: Administración Central -ministerios y sus servicios dependientes-, Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Servicio Electoral, Gobiernos Regionales, Defensoría de la Niñez, Servicios de Salud y Servicios Locales de Educación.

ISSN 0717-1528

2. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE): plataforma web que contiene el registro anual de funcionarios municipales, la cual es reportada directamente por los municipios[2].
3. Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE): entre las variables que reporta se encuentra la categoría de empleo de las personas encuestadas, donde una de ellas corresponde a "asalariados del sector público". Esta categoría cubre un universo mucho más amplio que las fuentes anteriores, ya que además del personal del Gobierno Central y municipalidades, abarca trabajadores de empresas públicas, universidades públicas, Fuerzas Armadas y otras instituciones estatales.

A diferencia de lo que ha sucedido históricamente donde la creación de empleos ha recaído principalmente en el sector privado, los datos del INE han venido mostrando un alto dinamismo en la creación de empleos estatales. El caso más patente se dio a comienzos de año donde, por ejemplo, en el trimestre enero-marzo de los 209 mil empleos creados en términos anuales, 45% pertenecían al sector público, mientras que sólo el 25% a empleo asalariado privado. A modo de comparación, entre 2015 y 2019, en promedio, 23% y 40% de los nuevos puestos de trabajo correspondían a asalariados públicos y privados, respectivamente[3].

Ante la imposibilidad de contar con un registro adecuado del total de empleos públicos, situación que resulta cuestionable desde el punto de vista de la transparencia y de la buena gestión, el significativo aumento del gasto en personal que propone el Presupuesto para el próximo año volvió a abrir la discusión.

Sin embargo, el aumento del empleo público no es un fenómeno reciente, ya que existe una tendencia al alza desde que existen datos comparables, lo que se ve reflejado en el Gráfico N°1. Analizado desde cualquier ángulo, los incrementos son significativos. En primer lugar, los funcionarios municipales experimentaron un crecimiento de 54% en los últimos 8 años, equivalente a 46 mil trabajadores. Este crecimiento se da pese a que muchos funcionarios municipales del área educación han sido traspasado al gobierno central vía los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

[2] Cabe señalar que la serie posee algunas observaciones sin información. Por ejemplo, en 2022, 10 de las 345 municipalidades del país no reportaron su dotación de personal (comportamiento similar se observa en años anteriores).
[3] El resto corresponde a independientes y personal de servicio doméstico.

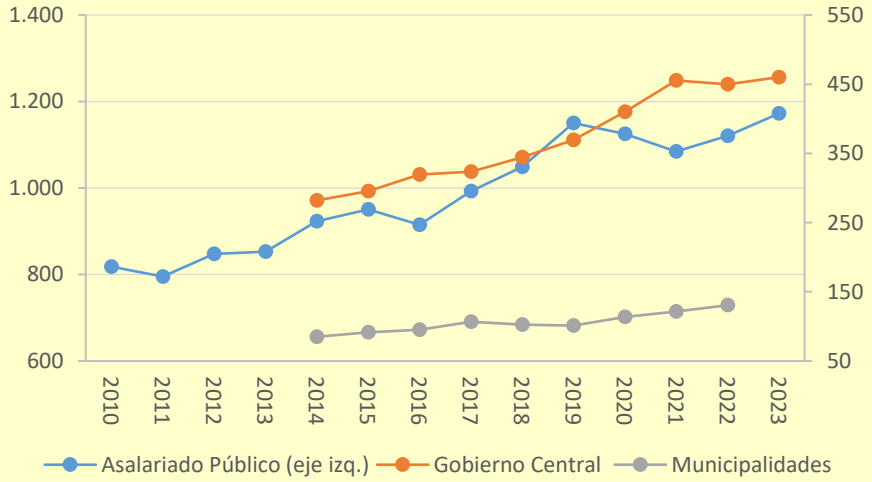
ISSN 0717-1528

En tanto, entre junio 2014 y junio 2023, el personal del Gobierno Central se incrementó en 63%, con un total de 178 mil nuevos empleos[4]. Dicha alza se explica mayormente por trabajadores que cumplen funciones permanentes, quienes representan el 82% del aumento.

Por último, los registros del INE dan cuenta de un incremento de 11% en los asalariados del sector privado entre el trimestre junio-agosto 2013 y el mismo trimestre de 2023, mientras que los asalariados públicos crecieron 37%. Es decir, el empleo público crece a un ritmo tres veces mayor que en el sector privado. Situación similar también se observa en el trimestre junio-agosto de este año comparado con el anterior: la tasa de crecimiento promedio fue de 1,7% para el empleo privado y de 3,4% para el público.

**ALZA DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

**Gráfico N°1: Asalariados del Sector Público, trimestre junio-agosto 2010-2023; Trabajadores del Gobierno Central, junio 2014-2023; Funcionarios Municipales, diciembre 2014-2022. (miles de personas)**




Fuente: LyD con datos del INE y DIPRES.

[4] Parte de esta alza se debe al ingreso de ciertas instituciones al registro de la Dipres (Carabineros, PDI, Hospital de Carabineros, Estado Mayor Conjunto). También considera la creación de los Servicios Locales de Educación Pública, Gobierno Regional y SERVIU de Ñuble, Defensoría de la Niñez, entre otros. Estos grupos suman cerca de 50 mil empleos.
En tanto, las transformaciones de ciertos servicios en ministerios (por ejemplo, el Ministerio de la Mujer) no se considera como traspaso y sus aumentos de dotación corresponden a nuevas contrataciones. En total, estimamos que el alza de empleos públicos supera las 120 mil personas entre 2014 y 2023.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1616 - 1
2 de noviembre de 2023
ISSN 0717-1528

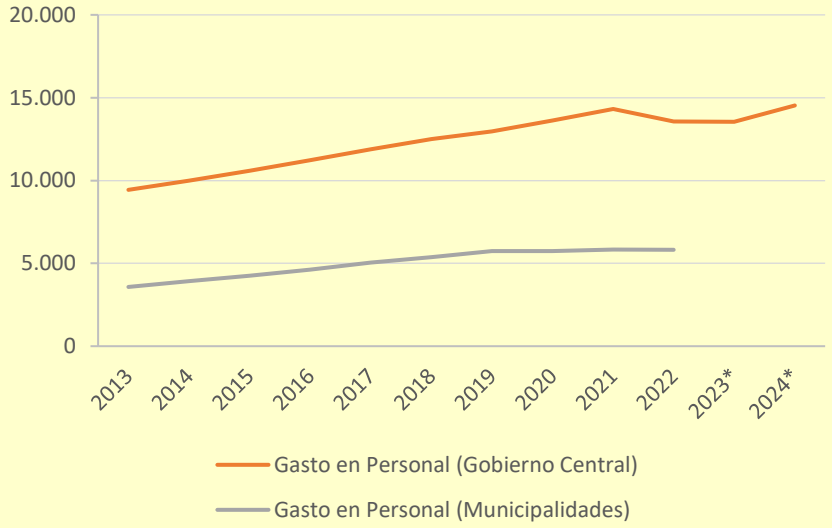
## MAYOR COSTO FISCAL COMO CONSECUENCIA DEL ALZA DEL EMPLEO PÚBLICO

Al tiempo que el empleo público ha ido creciendo, el Gasto en Personal[5] tambien exhibe una tendencia al alza en la última década. Considerando que este subtítulo de gasto representa cerca de un 20% del presupuesto de la nación, es fundamental generar los mecanismos que aseguren un eficiente uso de los recursos.

Tal como se observa en el Gráfico N°2, entre 2013 y 2021, el Gasto en Personal experimentó un crecimiento de 52% en el Gobierno Central y de 63% en municipalidades, con una tasa anual promedio de 5,4% y 6,4%, respectivamente.

**EL AUMENTO DEL EMPLEO PÚBLICO HA PRESIONADO AL ALZA EL COSTO FISCAL EN PERSONAL**

**Gráfico N°2: Gasto en Personal del Gobierno Central y Municipalidades (millones de pesos de 2024)**




Fuente: LyD con datos de DIPRES.

En el caso del primero, se observa únicamente una reducción en 2022[6], sin embargo, la tendencia volverá al alza el próximo año, ya que como mencionamos, el proyecto

[5] Considera los gastos asociados a remuneraciones, horas extraordinarias, asignaciones de antigüedad, reajustes, viáticos, entre otros, asociados a las instituciones públicas sujetas a la Ley de Presupuestos.

[6] De acuerdo a la Dipres, esta baja se explica se explica principalmente, por efecto del mayor factor de actualización, considerando que las cifras del año 2021 de ejecución se actualizan utilizando un porcentaje mayor al efectivo otorgado en la Ley de Reajuste; incidido por un menor requerimiento en las contrataciones

ISSN 0717-1528

de Ley de Presupuestos 2024 contempla un aumento de 7,2% en Gasto en Personal, la mayor variación desde 2010, y un alza en la dotación máxima de 8,2% o de 26 mil personas[7].

**NECESIDAD DE MODERNIZAR EL EMPLEO PÚBLICO**

El aumento del empleo público no es un fenómeno reciente. En la última década los datos disponibles exhiben un alza sostenida de los trabajadores del Estado, lo que ha generado a su vez, un incremento en el costo fiscal. De ahí es que surge especial preocupación por el uso eficiente de los recursos y la necesidad de modernizar su regulación laboral.

El contraste entre la mala situación del empleo en el sector privado y el significativo aumento del gasto en personal en el sector público vuelve a recalcar la necesidad de mejorar el marco normativo y el funcionamiento del empleo público para asegurar el uso eficiente de los recursos. Si bien estos esfuerzos han impulsado algunas prácticas positivas, tales como la introducción del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) hace 20 años atrás, todavía existen amplios espacios de mejora que contribuirían a reforzar el prestigio de la función pública, además de aumentar la confianza ciudadana.

En esta línea, la principal necesidad es modernizar el Estatuto Administrativo[8]. Primero, para terminar con la inmovilidad de los funcionarios, especialmente aquellos de mal desempeño y, segundo, por la falta de incentivos para mejorar el desempeño, lo que se debe en gran medida a la complejidad de los procedimientos asociados a la promoción de funcionarios entre instituciones del Estado. Estas falencias traen como consecuencia directa incrementos en la dotación de personal (principalemente en cambios de gobierno) y una calidad deficiente del servicio público.

---

de honorarios en el Ministerio de Salud para el apoyo a la emergencia y por menores dotaciones efectivas en el Ministerio de Defensa.

[7] Parte de este aumento se debe a la creación de nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) y al traspaso de honorarios a dotación de personal. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2024 contempla un alza en la dotación máxima de personal de 10.508 funcionarios, donde cerca del 40% corresponden a traspasos. Lo anterior también genera un incremento en el Gasto en Personal, dado que el Estado pasa a hacerse cargo de las cotizaciones legales de los trabajadores, bajo el supuesto de que el ingreso líquido se mantiene.

[8] El Estatuto Administrativo es la normativa vigente que rige al empleo público. A grandes rasgos, esta ley, promulgada en el año 1989, define la carrera funcionaria, es decir, el ingreso, desarrollo y salida de los trabajadores del Estado, así como también sus derechos y obligaciones.

ISSN 0717-1528

En los últimos 20 años, además del sistema de ADP, sólo se registra un intento de reforma al empleo público por parte de un gobierno. Esta fue llevada a cabo al final de la segunda administración del Presidente Piñera[9], pero que no avanzó en el Congreso. En el contexto de un empleo público que continúa al alza, urgen medidas concretas al respecto.

Estas deben apuntar a mejorar los mecanismos administrativos de nombramiento y remoción, además de promover incentivos para el desarrollo de una carrera funcionaria altamente capacitada, otorgando mayor dinamismo a la Administración Pública.

[9] Los seis ejes principales del proyecto de Ley son: Mejores Servicios del Estado, Mejor Gestión del Estado, Personas en el Estado, Transparencia, Probidad y Participación, Mejor Institucionalidad, y Desarrollo Local y Descentralización.