

FUNCIONARIOS PÚBLICOS YA SUPERARÍAN EL MILLÓN DE PERSONAS

- El empleo público ha crecido sostenidamente en la última década. Hoy, si se incluyeran los funcionarios que se desempeñan en las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, probablemente superen el millón de personas.
- Actualmente, el 20% del Presupuesto de la Nación corresponde a gasto en personal, por lo que 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 esencial.

En el último tiempo, se ha instalado una discusión en torno al aumento de los trabajadores en el sector público, al tiempo que la creación de empleo asalariado privado se desacelera. Sin embargo, Chile no cuenta con un registro preciso del número de empleados públicos. Para contribuir a la discusión, el presente trabajo busca contabilizar los trabajadores del sector público utilizando datos administrativos para el período comprendido entre 2013 y 2023.

Los resultados muestran que el aumento del empleo público no es un fenómeno reciente, ya que se presenta una tendencia al alza desde que existen datos comparables y sólo entre 2013 y 2023 el crecimiento ha sido de 46%. Dado el sostenido aumento del personal y del gasto fiscal asociado, es fundamental modernizar el marco legal que regula el trabajo en el sector estatal, de modo de lograr que ello se traduzca en más y mejores prestaciones a la ciudadanía.

DATOS UTILIZADOS

Para poder contabilizar el número de empleados públicos¹ en la última década y analizar su evolución, se utilizan e integran las siguientes fuentes de información:

1. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público de la Dirección de Presupuestos (DIPRES): posee el total de trabajadores del Gobierno Central².

¹ El presente trabajo está circunscrito a los cargos públicos asociados a toda la Administración del Estado y no sólo a los empleados regidos por el Estatuto Administrativo.

² Incluye el conjunto de instituciones que mantienen una relación de dependencia del Ejecutivo y se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Está compuesto por la Administración Central

2. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE): plataforma web que contiene información anual de recursos humanos municipal, es decir, del personal asociado a direcciones y servicios propios de la función municipal. Además, incluye recursos humanos en atención de salud municipal. La información es reportada directamente por los 345 municipios del país³.
3. Datos Abiertos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación: bases de datos que contienen el número de docentes y asistentes para establecimientos educativos con dependencias municipales cada año.
4. Informes de Personal Académico en Educación Superior del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación: posee el personal académico anual asociado a universidades estatales y centros de formación técnica (CFT) estatales.
5. Memoria Anual y Estados Financieros de las 28 Empresas Públicas de Chile y del Banco Central de Chile.

Cabe señalar que este trabajo no incluye el número de parlamentarios ni el personal que cumple labores administrativas en corporaciones y departamentos de educación municipal (sí al personal asociado a los servicios locales de educación pública, SLEP) y el personal no académico de las instituciones de educación superior del Estado.

Tampoco incorpora el personal de Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones (PDI) por ser información de carácter reservada. Estimaciones conservadoras hablan que entre estas instituciones se sumarían cerca de 170 mil funcionarios, por ende, el número total de trabajadores del Estado superaría el millón de personas.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

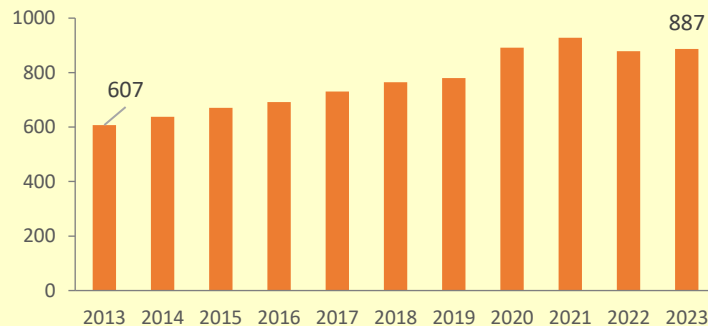
Como se observa en el siguiente gráfico, en el año pasado se registran 887 mil empleados públicos, lo que significó un crecimiento de 46% en los últimos diez años.

-ministerios y sus servicios dependientes- y los Organismos Autónomos (Congreso Nacional, excepto parlamentarios; Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio Público, Servicio Electoral y Defensoría de los Derechos de la Niñez).

³ Cabe señalar que la serie posee algunas observaciones sin información. Por ejemplo, en 2023, 17 de las 345 municipalidades del país no reportaron su dotación de personal (comportamiento similar se observa en años anteriores).

EL EMPLEO PÚBLICO AUMENTÓ UN 46% EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico N°1: Empleados Públicos, 2013-2023 (miles de personas)



Fuente: LyD.

Específicamente, un 64% del aumento del empleo público tuvo lugar en el Gobierno Central, donde los datos de la DIPRES muestran 179 mil nuevos cargos entre 2013 y 2023, finalizando el período con un total de 458 mil trabajadores. Por servicios, la mayoría de los puestos creados en el Gobierno Central se encuentran en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Salud debido a la creación de los SLEP⁴ y el aumento del personal en los Servicios de Salud, respectivamente. El resto del aumento incluye nuevas contrataciones en servicios, la incorporación de ciertas instituciones ya existentes al registro⁵ y el aumento de trabajadores debido a la creación de nuevos servicios estatales. El alza del personal del Gobierno Central en la última década se descompone tal como se presenta en la Tabla N°1.

LA MAYORÍA DE LOS PUESTOS CREADOS EN EL GOBIERNO CENTRAL SE ENCUENTRAN EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y EN EL MINISTERIO DE SALUD

Tabla N°1: Descomposición del aumento de trabajadores del Gobierno Central 2013-2023

Servicios Locales de Educación Pública	19%
Servicios de Salud	54%
Nuevas contrataciones en servicios existentes	21%
Incorporación de instituciones existentes al registro	5%
Nuevos servicios	1%

Fuente: LyD con datos de DIPRES.

⁴ En el caso de los SLEP, parte de los puestos creados en el Gobierno Central significan una disminución del personal docente y asistente de la educación en el sector municipal. Sin embargo, el traspaso de los establecimientos educacionales también significó nuevos roles del Estado y, por ende, nuevos funcionarios. Por ejemplo, la Dirección de Educación Pública, a 2023, contaba con 189 funcionarios.

⁵ Personal a contrata y/o jornal de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones en 2018, el personal a honorarios y no militar dependiente del Hospital de Carabineros en 2019 y el personal a honorarios contratado por el Estado Mayor Conjunto en 2022.

En menor medida, las municipalidades explican el 35% del aumento, con aproximadamente 98 mil trabajadores adicionales respecto a 2013. En esta línea, de acuerdo a los datos del Sistema de Información Municipal (SINIM) y del Ministerio de Educación, en 2023 se reportaron 336 mil trabajadores en municipalidades, donde 66 mil corresponden a funcionarios municipales, 124 mil al personal asociado a salud municipal y 76 mil son docentes y asistentes de establecimientos educacionales municipales.

El 1% restante corresponde al aumento del personal académico en Universidades Estatales y Centros de Formación Técnica Estatales, trabajadores en Empresas Públicas y en el Banco Central de Chile. La Tabla N°2 contiene el número de funcionarios en 2013 y 2023, su respectiva variación y el desglose del aumento por dependencia.

UN 64% DEL AUMENTO DEL EMPLEO PÚBLICO TUVO LUGAR EN EL GOBIERNO CENTRAL

Tabla N°2: Evolución del empleo público

Dependencia	Funcionarios 2013	Funcionarios 2023	Variación	Incidencia
Gobierno Central	278.928	458.248	64,3%	64,1%
Funcionarios municipales	43.379	65.868	51,8%	8,0%
Salud municipal	84.739	124.234	46,6%	14,1%
Educación municipal*	139.968	176.111	25,8%	12,9%
Educación superior estatal**	5.422	7.479	37,9%	0,7%
Empresas públicas	54.400	54.677	0,5%	0,1%
Banco Central de Chile	620	755	21,8%	0,0%
Sub total	607.456	887.372	46,1%	100%

Fuente: LyD.

* Sólo considera al personal docente y asistentes de la educación.

** Sólo incluye el personal académico de la Universidades y CFT estatales.

NUEVAS ESTADÍSTICAS INSTITUCIONALES

En junio de este año se dieron a conocer nuevas estadísticas de la Dipres, en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley N°21.306⁶. Estas cifras incluyen al personal

⁶ A contar de 2021, los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos, las municipalidades, las universidades estatales, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación accionaria superior al 50 por ciento o mayoría en el directorio, deben enviar mensualmente a la Dirección de Presupuestos la nómina de sus trabajadores y del personal a honorarios.

de todo el Sector Público⁷ entre 2021 y 2023 y no sólo del Gobierno Central, como lo hacía hasta ese entonces.

Por su parte, a principios de julio, el Consejo para la Transparencia (CPLT), siguiendo la nueva Instrucción General de Transparencia Activa (vigente desde enero de 2024), publicó en el Informe de Fiscalización Personal Administración del Estado el número de funcionarios contratados por la Administración Central y municipalidades en 2022 y 2023 a partir de la información disponible en Transparencia Activa.

LOS REGISTROS DE LA DIPRES Y CPLT TAMBIÉN SUPERAN LOS 800 MIL

Tabla N°3: Contabilización de empleados públicos por dependencia, año 2023

Dependencia	Dipres	CPLT
Administración Central	455.737	433.697
Municipalidades	309.617	376.367
Empresas Públicas	48.037	-
Universidades y CFT estatales	54.954	-
Otras Instituciones Públicas	926	-
Total	869.271	810.064

Fuente: LyD con datos de Dipres y CLPT.

Cabe destacar que, si bien la publicación de estas estadísticas significan un avance, ambos informes hacen referencia a las limitaciones existentes a la hora de contabilizar los empleados públicos. En primer lugar, la Dipres señala que “el proceso de revisión de los datos no contempla normas estrictas para la entrega de información y enfrenta ciertas limitaciones para realizar una validación exhaustiva de los datos proporcionados. Por lo tanto, la responsabilidad principal de asegurar la exactitud y veracidad de la información recae en las instituciones que la reportan”. En particular, dicho informe incluye fuentes de contraste mediante el cual se construyeron indicadores de confiabilidad y completitud para establecer reglas de imputación.

⁷ De acuerdo al Anuario Estadístico del Empleo Público de esta misma institución, al igual que el trabajo de LyD, la Dipres no incluye parlamentarios ni el personal de Fuerzas Armadas y de Orden, con excepción de aquel afecto a las dotaciones máximas de personal establecidas en la Ley de Presupuestos (sólo considera funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, el personal civil a contrata o jornal de algunas instituciones descentralizadas dependientes del Ministerio de Defensa, de Carabineros y de la Policía de Investigaciones. Incluye el personal uniformado de Gendarmería de Chile). También excluye Corporaciones de asistencia judicial y otras instituciones de similar naturaleza.

Por su parte, el informe del CPLT indica que “el proceso de obtención del número de funcionarios contratados por el Estado es un proceso complejo, por cuanto existen barreras y/o complejidades para el acceso a la información que evidencian la dificultad que enfrenta un ciudadano al buscar esta información vía transparencia activa”.

El hecho que pese a estos esfuerzos no haya un número exacto del número de funcionarios debiera ser un motivo de preocupación.

NECESIDAD DE MODERNIZAR EL EMPLEO PÚBLICO

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 mantener a casi 900 mil funcionarios. Dado que el gasto en personal representa aproximadamente el 20% del Presupuesto de la Nación, surge especial preocupación por el uso eficiente de los recursos y la necesidad de modernizar su regulación laboral.

Es por ello que es fundamental contar con una agenda de modernización del empleo público. 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 los últimos años, sólo se registra un intento de reforma al empleo público por parte de la segunda administración del Presidente Sebastián Piñera, pero no siguió su trámite en el Congreso.

La principal necesidad es modernizar el Estatuto Administrativo. Primero, para terminar con la inmovilidad de los funcionarios, especialmente aquellos mal evaluados 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 (principalmente en cambios de gobierno) sin que ello se traduzca en una mejora de la atención a los ciudadanos.

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.