

Estado seguirá agrandándose con la creación de nuevas instituciones:

Número y gasto en funcionarios públicos aumenta de manera sostenida sin exhibir mejoras en la eficacia de los servicios

AMANDA UGARTE y DANIELA VALENZUELA

El Estado chileno ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1990 a la fecha y lo seguirá haciendo. Al menos eso se puede prever ante la implementación del nuevo Ministerio de Seguridad Pública —y su respectiva subsecretaría—, la octava cartera que se crea desde la recuperación de la democracia.

Según los datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres), el número de trabajadores del Gobierno Central (que incluye Presidencia, ministerios, Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría y Congreso) ha crecido sostenidamente.

En 1990 se contaban con 114.023 funcionarios de dotación efectiva, es decir, el personal que tiene una relación jurídico-laboral permanente con el Estado. A septiembre de 2024 la dotación se había elevado a 407.569 trabajadores: un incremento de 257% (ver infografía).

Pero además, en 2011 los informes de la Dipres comenzaron a contabilizar el personal fuera de dotación, que se refiere a quienes desempeñan funciones transitorias en el Estado. Sumándolos, entonces el total de trabajadores del Gobierno Central se eleva a 479.986 funcionarios: un aumento de 320% desde 1990.

¿Se justifica el incremento de funcionarios?

Pablo Eguiguren, director de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo (LyD), cuestiona la tendencia al alza del número de funcionarios. Sostiene que entre 2013 y 2023 el número de trabajadores en el sector público (sumando el Gobierno Central más los municipios y las empresas públicas) "se incrementó 46% y el gasto en ellos subió 50% (79% en los municipios). Sin embargo, surge la pregunta si efectivamente los servicios públicos y la calidad de ellos subieron en igual porcentaje en la última década y la respuesta parece ser negativa", concluye.

Para Alfonso España, investigador del centro de estudios Horizontal, este incremento debería tener una justificación en la "obligación del Estado con la ciudadanía de tener las capacidades de satisfacer derechos que están consagrados en la Constitución, como la educación y la salud", pero sostiene que el aumento "debería haber tenido mejores resultados que los actuales".

Los datos de Dipres muestran que el total del personal disponible en el Gobierno Central (incluyendo aquellos fuera de dotación), 225.429 cargos corresponden a los servicios de salud y 46.807, a los Servicios Locales de Educación (SLE), es decir, el 47% y 9,8%, respectivamente.

Salud y Educación son dos áreas prioritarias para la ciudadanía según distintas mediciones y, por lo mismo, también flanco de críticas, entre otros motivos, por las listas de espera en el primer caso y por la calidad de la educación en el segundo. Y si se miran ambos sectores (más allá de los SLE y los servicios de salud), resultan ser los que tienen mayor ausentismo laboral por licencias médicas (ver nota en página 5).

Sin embargo, el director académico del Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la U. de Chile, Mario Waisbluth, tiene una opinión dis-

El gasto en personal del Gobierno Central era de \$1,9 billones en 1990 y representaba el 3,3% del PIB. En 2023 el monto llegó a \$13,8 billones, un 4,9% del PIB.

ta: "Los sistemas críticos del Estado tienen la décima parte del personal que deberían tener (...), si hiciéramos el estudio de (número de) funcionarios como porcentaje de la población ocupada, no es tan alto".

Si se compara con el sector privado, el diagnóstico del centro de incidencia Pivotes es que "hoy hay 23 empleados públicos por cada 100 empleados privados, el mayor ratio en los últimos 20 años". En la misma línea, información publicada por LyD destaca que "en los últimos diez años el empleo público ha crecido a un ritmo casi tres veces sobre el sector privado".

Gasto público "crece más rápido que la economía"

No se trata, evidentemente, solo de un aumento de personal. Este trae aparejado un incremento del gasto que en las últimas décadas ha sido considerable. En 1990, el gasto en personal del Gobierno Central fue de \$1,9 billones y representaba el 3,3% del PIB; en 2023 el monto llegó a \$13,8 billones, un 4,9% del PIB.

Elisa Cabezón, directora de evidencia de Pivotes, indica que entre los años 2000 y 2006 el gasto en personal en proporción al PIB iba a la baja, pero "desde el 2007 para adelante se acelera el crecimiento". Y añade que el gasto público "está creciendo más rápido que la economía".

De hecho, para solventar la continua alza de funcionarios, en 2023 el Estado debió desembolsar un promedio anual de \$30.116.845 por dependiente del Gobierno Central. Se trataría de una remuneración

tan sensible como el Ministerio Público o la Fiscalía, es algo que claramente no debiera ser susceptible a esa rebaja (...). Dada su naturaleza, debería ser una de las instituciones que debiéramos cuidar y hacer una excepción". En tanto, su par de la misma instancia, José Miguel Insulza (PS), argumentó que el Ministerio de Hacienda "tenía que reducir el presupuesto en \$77 mil millones, se redujo parejo. Aquí no hay ningún complot, ni nada contra los jueces ni contra los fiscales".

Eficacia en un Estado que no para de crecer

Con todo, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial muestran que los registros de eficacia en Chile son inversamente proporcionales al aumento de funcionarios en el Estado. Se trata de una medición que se realiza a través de encuestas a hogares, empresas y expertos, que mide la calidad del servicio público y la formulación e implementación de las políticas públicas.

Cabezón recalca que en 2012 se llegó a 84,3% en el indicador de eficacia, la cifra más alta en la última década. "La encuesta muestra que la percepción se ha ido deteriorando desde ese año. Hemos perdido posiciones en el ranking a nivel mundial. Chile está gastando cada vez más en personal de gobierno, pero no se observa una mayor efectividad".

En 2022, el país cayó a su nivel más bajo desde que se tiene registro, a 69%. En 2023 se produjo una mejora y llegó a 75,94%; sin embargo, el porcentaje continúa siendo bajo, considerando los años anteriores cuando se elevaba sobre el 80%. Se ve que el índice va a la baja. Creemos que el personal del Estado crece cada año sin tener reglas claras para regular la contratación", añade Cabezón.

Consultados, desde la Dipres respondieron que una medida fundamental para avanzar en mayor eficacia de gobierno corresponde al "proyecto de ley que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad (ACPP), (...) tiene por objetivo velar, promover y evaluar la eficacia, eficiencia y coordinación de las políticas y programas públicos de los órganos del Estado".

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra otro indicador a considerar. El aumento de gasto y personal no ha ido aparejado tampoco con una mejora de la percepción del aparato público. Según la última encuesta de ese organismo sobre motores de la confianza en Chile, el 51% está satisfecho con los sistemas administrativos públicos, lo que está por debajo del 66% del

257%

aumentó el número de funcionarios de dotación del Gobierno Central entre 1990 y 2024.

\$30

millones es el sueldo promedio anual de un funcionario del Gobierno Central. Equivale a \$2,5 millones mensuales.

4,9%

del PIB se invierte en personal del Gobierno Central.

24%

de los encuestados muestra bajos niveles de confianza en la administración pública, según la OCDE.

cionarios por desempeño y mérito. No hay reglas claras para poder premiar a los buenos funcionarios", dice Elisa Cabezón. Agrega que es necesario que "se distingan de los que están ahí por favores políticos, que se queden de gobiernos anteriores por inercia".

Otra solución propuesta es la creación de un estatuto especial para los funcionarios de confianza del gobierno de turno. "Que tenga un número limitado de trabajadores y que sea transitorio. Una vez que terminen la administración o las tareas y funciones por las que fueron contratados, dejen el Estado", concluye la directora de evidencia de Pivotes.

España, de Horizontal, coincide y destaca que existe una "excesiva permeabilidad del sector público con respecto a los cambios de gobierno, lo que tiene un efecto negativo sobre la calidad de los servicios públicos".

Desde la Dipres recalcan que ya existe una mesa de trabajo que "realizará un análisis del modelo del empleo público y sus respectivos regímenes laborales" y que "las modificaciones propuestas tendrán en mente la modernización del Estado, pero no necesariamente se reflejarán en un menor gasto, sino que en un mejor gasto".

Otra propuesta es que cuando se creen nuevos ministerios no se deba replicar la institucionalidad en todas las regiones del país, como ocurre generalmente, lo que incrementa el número de personal considerablemente. "El Ministerio de Ciencia y Tecnología tiene solo cinco seremis a nivel de macrorregión. Esta lógica se debería replicar en todas las carteras en la que fuese posible, no solo por un tema de reducción del personal, sino también porque los problemas cada vez más exceden el ámbito local y requieren una mirada integral y coordinada del Estado", postula España.

promedio de países de la OCDE.

El 24% de los encuestados manifiesta bajos niveles de confianza en la administración pública y 32% pone en tela de juicio la integridad de los funcionarios. Solo un tercio cree que el personal estatal rechazaría dinero para acelerar procesos de servicios.

¿Soluciones?

Los expertos coinciden en que el Estado sería más eficiente si se moderniza el Estatuto Administrativo que regula el empleo público. "Es más fácil contratar y es difícil desvincular y promocionar a los fun-

Las modificaciones propuestas (para el empleo público) tendrán en mente la modernización del Estado, pero no necesariamente se reflejarán en un menor gasto, sino que en un mejor gasto".

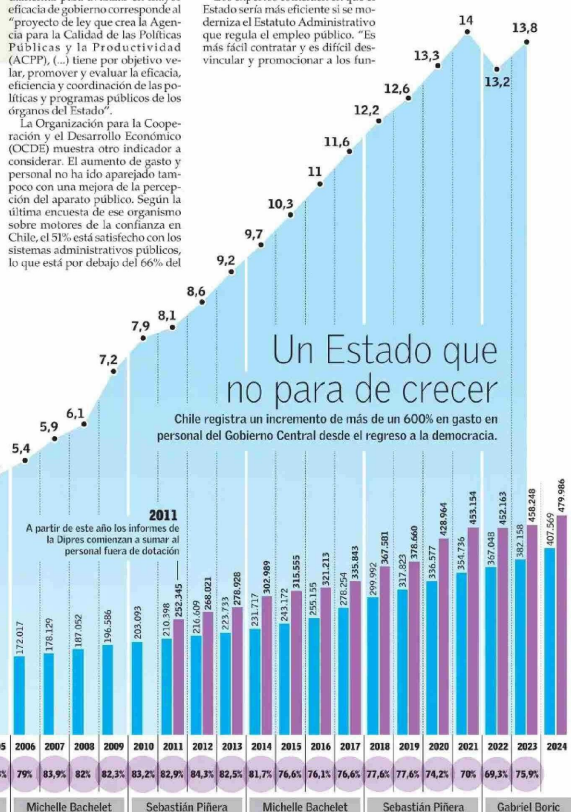
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES)

bruta de 2,5 millones mensuales promedio por funcionario. Los resultados para este artículo concuerdan en que es fundamental controlar el gasto público, sobre todo cuando la economía del país no exhibe grandes cifras de crecimiento.

Para el ejercicio 2025, tras un protocolo de acuerdo alcanzado en la comisión mixta de diputados y senadores, el Gobierno instruyó un recorte presupuestario en gastos en personal (-2%), bienes y servicios de consumo (-5%) y adquisición de activos no financieros (-5%). Los últimos días se ha conocido que esa disminución afectará a la Fiscalía, Salud y la Corte Suprema.

El efecto en estos sectores, sensibles por la crisis de seguridad y el récord de lista de espera que experimenta el país, ha sido cuestionado. El rector de la UDP, Carlos Peña, escribió en "El Mercurio" que "era difícil imaginar una mayor consistencia entre las urgencias sociales y la decisión que se acaba de adoptar".

El presidente de la comisión de Hacienda del Senado, Felipe Kast (Evópoli), asegura que "elementos



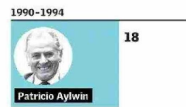
Desde 1990 a 2006 la fecha de corte de los datos era hasta el 31 de mayo de cada año, luego desde 2007 hasta el 2010 el corte es el 30 de junio. Posteriormente se utilizó la información disponible hasta el 31 de diciembre, a excepción del 2024, donde la fecha de corte es en septiembre de ese año.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través de Dipres y el Banco Mundial

* Corresponden a las personas que desempeñan funciones transitorias

Cómo aumentaron las carteras

Cifras corresponden al número total de instituciones con las que terminó cada período, incluidas las creadas, pero que todavía no entraban en funcionamiento.



Segares (subsecretaría) se convierte en ministerio y se elimina la Serpiac.



Se crean las subsecretarías de Salud Pública y Redes Asistenciales, y se elimina la de Salud.



Se crean los ministerios del Medio Ambiente y de Energía y sus respectivas subsecretarías.



Se crean el ministerio del Deporte y las subsecretarías de Fuerzas Armadas, Defensa, Turismo, Prevención del Delito, Servicios Sociales y Deporte. Se eliminan las subsecretarías de Guerra, Marítimo, Aviación, Investigación y de Planificación.



Se crean los ministerios de las Culturas, los artes y el patrimonio y de la Mujer y la equidad de género, y las subsecretarías de las Culturas y los artes, de Patrimonio cultural, de la Mujer, de Educación Parvularia y de Derechos Humanos.



Se crea el ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y las subsecretarías de Educación Superior, Ciencia, Niñez y Relaciones Económicas Internacionales.



Se aprueba la creación del ministerio de Seguridad Pública y su subsecretaría, que aún no entran en funcionamiento

Fuente: Elaboración propia con datos de Dipres
 EL MERCURIO