

Menos y mejor gasto en el Estado: un ajuste fiscal permanente por 1% del PIB, imprescindible para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico¹

30.01.2025

- ✓ El deterioro de las finanzas públicas y los compromisos de gasto de la reforma previsional constituyen una oportunidad para tomar medidas drásticas con miras a reducir el gasto público en forma permanente y contribuir a la sostenibilidad fiscal.
- ✓ Este documento propone un plan viable e inmediato, al no requerir cambios legales, con el objetivo de lograr una reducción permanente en el gasto del Gobierno Central por 1% del PIB, equivalente a US\$ 3.000 millones anuales.
- ✓ El enfoque tradicional de un ajuste fiscal asociado solamente a austeridad no será suficiente para enmendar la trayectoria de déficit fiscal: se requiere adoptar un nuevo paradigma que contemple modificaciones legales y administrativas que respalden la eficiencia de los recursos públicos.
- ✓ En el corto plazo, el principal instrumento que tiene el Estado para incidir en los resultados fiscales es el gasto público, y en este contexto, los recortes presupuestarios son efectivos por su rápida implementación vía administrativa. Sin embargo, el complejo escenario de mediano plazo exige anticipar medidas de eficiencia de mayor envergadura. Es necesario que el Estado realice un esfuerzo permanente y de largo plazo por ajustar y mejorar en forma sostenida la calidad del gasto.
- ✓ Este plan de ajuste fiscal de corto plazo se basa en cuatro líneas de acción por la vía administrativa: (i) límite en el gasto del empleo público, (ii) eficiencia en la ejecución de programas gubernamentales, (iii) racionalización en la compra de bienes y servicios de consumo, y finalmente, (iv) una revisión a los recursos asignados a la inversión pública (gasto de capital).
- ✓ Adicionalmente, se han identificado áreas críticas donde existen presiones de gasto crecientes y de gran envergadura, para las cuales es necesario implementar reformas legales o acciones de mayor complejidad técnica y política: (i) una reforma integral al empleo público; (ii) la sobre ejecución de recursos en el sector salud; (iii) la revisión del costo transaccional de los mecanismos de incentivo institucional (PMG); (iv) el ausentismo laboral y las licencias médicas en el sector público; y (v) la evasión del Sistema Red.

¹ Documento elaborado por Nicolás Rojas V., Cristina Torres D., Margarita Vial C., Alejandro Weber P.

INTRODUCCIÓN

La sobreestimación de los ingresos² y la subestimación de los gastos³ del Estado en el último periodo han introducido elementos de desconfianza en nuestra política fiscal. A esto se suma el mayor gasto fiscal que imprimirá la reforma previsional -con US\$5.000 millones adicionales en régimen al 2050- y la incapacidad de nuestro país por retomar la actividad económica, con la repercusión de aquello en las alicaídas arcas fiscales. En este contexto de estrechez fiscal, el presente documento busca ser una contribución para robustecer la confianza en la institucionalidad fiscal y estimular la reactivación económica.

El Presupuesto de la Nación aprobado para el año 2025 asciende a \$82.532.174 millones. Desde 2018 a la fecha el nivel de gasto autorizado para cada año ha crecido cerca de un 30% real acumulado, muy por sobre el crecimiento de la economía. En este sentido, en la última década, el gasto público ha pasado de representar un 21,6% del PIB, a un 25,3% del PIB en 2023 (+3,7p), mientras que la década anterior, el gasto sólo aumentó su participación sobre el PIB en 1,2 puntos. Buscar espacios de eficiencia en forma permanente es hoy una obligación si queremos converger hacia el equilibrio fiscal y estabilizar la deuda pública. El déficit fiscal en la última década no ha logrado tomar la senda hacia la convergencia. Por el contrario, es probable que al cierre de este año 2024 el déficit efectivo se aleje del equilibrio respecto del resultado de 2023 y se posicione cerca del -3% del PIB.

En línea con lo anterior, cabe recordar que para el 2024 el compromiso de balance estructural correspondía a un -1,9%.

En ese contexto, el Ejecutivo se encontrará con un desafío adicional en vista de la reciente modificación a la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Dado el estrecho escenario fiscal, que se presenta por una sobreestimación de los ingresos y presiones de gasto que no han sido posibles de contener, pese a los esfuerzos por implementar ajustes fiscales, el déficit estructural estará con seguridad por sobre lo comprometido en el decreto de política fiscal. Producto de ello, el Gobierno deberá cumplir el mandato de la nueva LRF que mandata a que, al cierre definitivo del año fiscal, cuando la política fiscal se desvíe de las metas establecidas en el decreto vigente sin que se cumplan las condiciones para activar la cláusula de escape regulada en la nueva normativa, el Ministerio de Hacienda deberá establecer en el informe de finanzas públicas inmediatamente posterior las acciones correctivas necesarias para retornar a una situación fiscal sostenible.

² Más antecedentes en el Informe “Monitor de Finanzas Públicas Los riesgos de sobrestimar los ingresos para 2025”. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2024/10/241010-USS_Monitor-de-Finanzas-Publicas-Los-riesgos-de-sobrestimar-los-ingresos-para-2025.pdf

³ Más antecedentes en el Informe “Análisis de escenarios alternativos para el Mediano Plazo 2026-2029”. Disponible en https://politicaspUBLICAS.uss.cl/wp-content/uploads/2025/01/250110-USS_Actualizacion-Escenarios-Mediano-Plazo.pdf

Así, el cierre del año fiscal y la publicación del Informe de Finanzas Públicas, constituirá una oportunidad, pero además el cumplimiento del nuevo mandato legal, para que el Ministro de Hacienda informe qué ocurrió con el cumplimiento de la trayectoria de Balance Estructural y Deuda Bruta del Gobierno Central.

En el pasado, todos los gobiernos han implementado ajustes fiscales de distinta envergadura. La experiencia evidencia que los recortes no son fáciles de implementar pues la mayoría implican resistencias políticas importantes, pero también, en cierta medida, que son insuficientes. Ello, pues obedecen a ajustes contingentes que no logran consolidarse en el tiempo, siendo necesario a la luz de la criticidad vigente, realizar ajustes cuyo efecto sea permanente.

Dado lo anterior, resulta imprescindible cambiar el paradigma en la forma de ejecución de los recursos públicos, pasando de ajustes contingentes, a ejecutar el gasto público con una mirada de eficiencia y austeridad. Las capacidades del Estado no se ven reducidas al solicitar a los servicios públicos que reasignen sus presupuestos para financiar otras prioridades, tarea que recuerda lo urgente de retomar el mandato de racionalizar el gasto. Así resulta imperioso abocarse a diseñar medidas destinadas a aumentar la productividad de la Administración Pública y a disminuir sus costos.

Este informe presenta una propuesta viable e inmediata para reducir en forma permanente el gasto del Gobierno Central. Se divide en dos “tiempos” fundamentales. El primer tiempo o “inmediato”, es un ajuste fiscal que podría ser incluso implementado durante el último año de la actual Administración, con objeto de buscar ahorros permanentes por 1% del PIB. Las medidas son administrativas y por lo tanto no requieren iniciativa legal. El segundo tiempo o “mediano plazo”, esboza reformas legales o ajustes administrativos mayores, para generar ahorros permanentes de gran envergadura y que aún deben ser cuantificados en ámbitos como el empleo público, la gestión del sector salud y del Sistema Transantiago, ahora llamado Red Movilidad, entre otras de alta participación del gasto.

Esperamos que esta propuesta sea una contribución para un debate serio y realista sobre la gestión del Estado, ineludible en el contexto en que se encuentran las finanzas públicas, y pueda ser utilizado por tomadores de decisiones para avanzar en un tan necesario menor y mejor gasto del Estado.

ANTECEDENTES. Ineficiencias en el gasto público, evidencia disponible y esfuerzos locales recientes

1. Banco Interamericano de Desarrollo estimó ineficiencias por 1,8% del PIB para Chile.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su publicación “Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos” (2018) identificó que Chile malgasta a lo menos 1,8% de su PIB en ineficiencias en adquisiciones, en el gasto en nómina salarial de empleados fiscales y en transferencias focalizadas. En esa misma publicación, el BID señala que solo en programas gubernamentales las ineficiencias por problemas de focalización llegan a 0,9 puntos del PIB.

Larraín y Weber (2022)⁴, en base a los estudios del BID, recomendaciones de la Fiscalía Nacional Económica y de la comisión de Mejor Gasto Público, entre otros, identificaron que al agregar ineficiencias por compras públicas que pagan sobreprecio, programas gubernamentales mal evaluados, y personal que no cumple las condiciones para formar parte del Estado, es posible redestinar en forma razonable hasta 1,3 puntos del PIB a prioridades ciudadanas. Estos y otros estudios demuestran algo obvio pero importante en la discusión por demanda de nuevos recursos: es necesario que el Estado realice un esfuerzo permanente y de largo plazo por ajustar y mejorar en forma sostenida la calidad del gasto.

2. Una experiencia local exitosa: Presupuesto Base Cero Ajustado.

En esta dirección, durante la Administración del Presidente Piñera, el Ministerio de Hacienda convocó, en el año 2020, a una inédita Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público⁵. Esa comisión técnica y transversal identificó una serie de ineficiencias en el gasto y propuso recomendaciones para la gestión del presupuesto de la nación, incluyendo la implementación de objetivos declarados y métricas asociadas y crear un Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente y vinculado al proceso presupuestario. Muchas de estas recomendaciones fueron consideradas en la elaboración del presupuesto 2021 “*base cero ajustado*”, que permitió, en su implementación, liberar recursos equivalentes a 0,6 puntos del PIB, que fueron destinados a financiar otras prioridades contingentes.

Dicha metodología fue aplicada con la misma profundidad en la formulación de los proyectos de presupuestos 2022 y 2023. Sin embargo, de una revisión de las instrucciones comunicadas por Hacienda a los Servicios, para la formulación de los proyectos 2024 y 2025, si bien se mantiene la existencia de una restricción o límite máximo a la solicitud de recursos por Partida Presupuestaria, parte de la metodología de construcción sobre escenarios, parece haber quedado relegada.

⁴ El Mercurio, 26 de octubre de 2022, columna de opinión “Pacto Fiscal para viabilizar una reforma tributaria”. Esta idea fue planteada por primera vez por Weber en Webinar Clapes UC: “Cómo mejorar el uso de los recursos públicos”, del 20 de octubre de 2022.

⁵ <https://comisiongastopublico.cl/>

3. Ajustes fiscales anteriores.

En el corto plazo, la principal herramienta con que cuenta el Ministerio de Hacienda para incidir en la política fiscal es el gasto público. Ante cambios en el escenario macroeconómico, o desviaciones del desempeño efectivo de los ingresos y gastos respecto de los presupuestado para el año, el Ejecutivo puede reducir el gasto público para dar cumplimiento a sus metas anuales, resguardando el financiamiento de las leyes permanentes y los compromisos contractuales vigentes del Estado.

Desde el año 2010 a la fecha, en Chile se han implementado aproximadamente ocho ajustes fiscales anunciados como tales, lo que no significa que no se hayan hecho esfuerzos de contención de gasto otros años que hayan significado una subejecución del presupuesto anual. De hecho, un ajuste fiscal no significa necesariamente una mejora en la posición financiera del Estado respecto del presupuesto aprobado para el año, en ocasiones, la reducción del gasto surge por la necesidad de poner a disposición recursos para otros fines sin afectar el nivel de gasto total del Estado.

El año 2010 y 2011 se realizaron ajustes fiscales por US\$750 millones, cada año, con objeto de reducir la presión inflacionaria que se preveía a comienzos de esos años, los cuales se vieron reflejados en un menor gasto en la última línea de resultado.

Por su parte, el año 2013 la ejecución del gasto completó el 96,2% de lo aprobado por el Congreso Nacional para el año, sin mediar un ajuste fiscal propiamente tal. Este esfuerzo de contención se debió principalmente a una caída de los ingresos por cobre respecto de lo previsto, y esta disminución de gasto le permitió al Ejecutivo (sobre)cumplir su meta de Balance Cíclicamente Ajustado.

El año 2018 se realizó también un ajuste de gasto fiscal con objeto de redestinar esos recursos a financiar otras presiones de gasto identificadas al inicio del año, junto con instaurar una fuerte agenda de medidas de austeridad en la ejecución de las funciones públicas en general. El año 2020 y 2021 también se implementaron ajustes como medidas de gestión frente a los crecientes gastos que demandó atender las crisis sanitaria y económica provocadas por el Covid-19, lo que, junto con medidas de gestión de la caja del fisco, permitieron liberar recursos para atender las prioridades que se enfrentaron en esa época. Finalmente, en los años 2023 y 2024, el Ejecutivo ha anunciado ajustes fiscales para hacer frente al deterioro de los ingresos en los últimos dos años.

Como vemos, en Chile se han implementado múltiples ajustes fiscales en respuesta a distintas situaciones, pero todos con objetivos definidos en horizontes de corto plazo. Sin perjuicio de que algunos de ellos hayan incluido medidas de contención considerando un efecto permanente en el gasto, por lo general los diseños han contemplado reducciones de gasto asociadas a subejecuciones anuales esperadas y medidas de austeridad que liberan recursos *ad hoc*. El desafío hacia adelante es distinto.

PROPUESTAS PARA REBAJAR Y MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Proponer una agenda que promueva medidas para hacerse cargo de la estrechez fiscal, no puede plantearse como un desafío, sino que amerita tomar medidas concretas para hacerse cargo de ello, en el contexto vigente.

En vista de lo anterior, se propone, por una parte, implementar en el corto plazo o “primer tiempo”, un plan inmediato para lograr una reducción permanente en el gasto del Estado. Adicionalmente, se han identificado áreas en las cuales existe una presión creciente y sostenida de recursos, de gran envergadura, respecto de las cuales es necesario elaborar medidas de “segundo tiempo” o mediano plazo.

Primer tiempo: plan inmediato de ajuste fiscal permanente por 1% del PIB

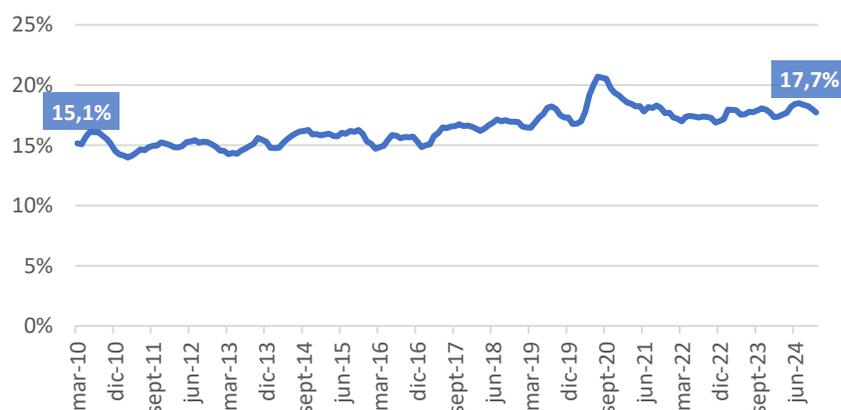
Con el objetivo de construir un plan viable que permita hacer un ajuste de gasto público permanente que alcance un punto del producto, a continuación, se presentan cuatro líneas de acción con medidas concretas para contribuir con dicho objetivo.

LÍNEA DE ACCIÓN 1: EMPLEO PÚBLICO. LÍMITE A LAS CONTRATACIONES

Propuesta 1.1. Nueva regla de crecimiento del empleo público: no podrá crecer a una tasa mayor que el empleo privado

Al considerar los datos del INE, en particular las últimas cifras de la encuesta nacional de empleo, la composición del empleo nacional ha cambiado. A marzo de 2010, un 15,1% de los asalariados trabajaban en el sector público (Gobierno Central y municipios), mientras que, a noviembre de 2024, este porcentaje aumenta en 2,6 puntos porcentuales, llegando a 17,7% trabajadores dependientes ubicados en el sector público.

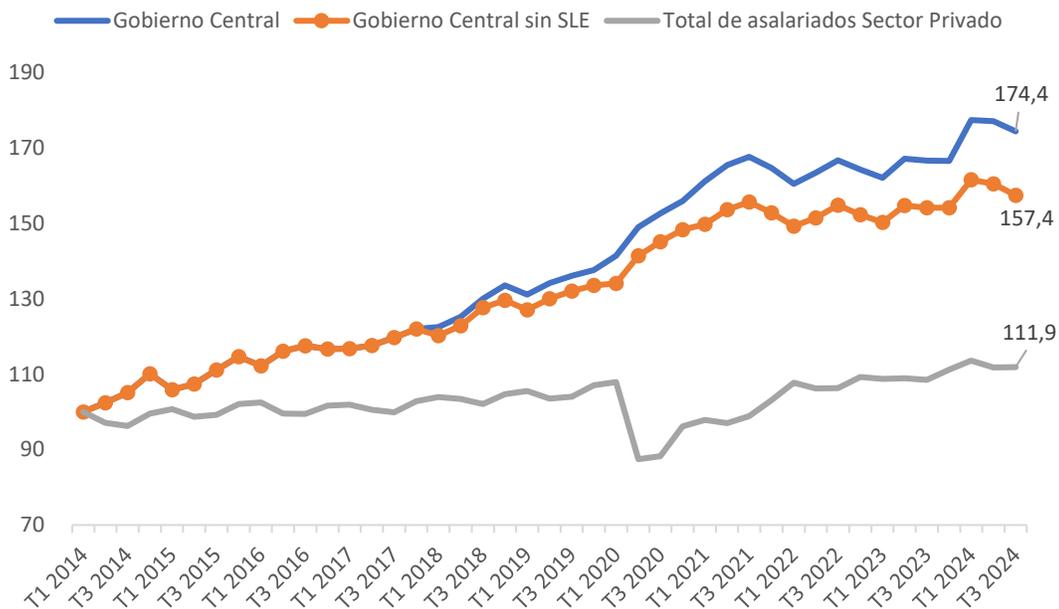
Gráfico 1: Porcentaje de asalariados públicos con respecto al total de asalariados (2010-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Al acotar el análisis al personal del **Gobierno Central**, es decir, excluyendo a las municipalidades, se encuentra que actualmente trabajan alrededor de 480 mil personas⁶, cifra que creció en un 57% en los últimos 10 años, sin considerar el traspaso de los servicios locales de educación (gráfico 2). Si continúa esta tendencia, al año 2030 la cantidad de empleos públicos se habrá duplicado. Varios de estos trabajos fueron transitorios y por falta de control se han transformado en permanentes. Esta situación es muy distinta a la que vive el sector privado, cuyo crecimiento en 10 años ha sido de un 12%. El gasto total en personal en el gobierno central asciende a US\$18.000 millones, cerca del 20% del Presupuesto de la Nación y en promedio, cada funcionario implica un gasto mensual de \$2,6 millones, al considerar su remuneración, horas extraordinarias, viáticos y licencias médicas.

Gráfico 2: Evolución de puestos públicos del Gobierno Central y el sector privado
(Índice, marzo 2024 = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Dipres y el INE

Este abultado crecimiento de los puestos de trabajo en el Gobierno Central se explica fundamentalmente por la expansión del sector Salud y la implementación de la nueva educación pública. Sin embargo, es por esta misma razón, que el análisis del empleo público debe tomar en cuenta la estadística completa de recursos humanos del Gobierno Central, incluidos el Sector Salud y Educación, para elaborar un plan de acción al efecto.

⁶ DIPRES. Informe Trimestral de los RRHH, 3er trimestre 2024. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-352541_version_pdf.pdf

Cuadro 1: Número de trabajadores del Gobierno Central (GC) al 30 de septiembre de cada año

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total GC	305.729	323.468	329.511	357.907	374.408	420.023	461.228	458.802	458.652	479.986
Salud	142.779	157.155	156.604	169.571	177.169	215.950	241.028	235.021	229.963	234.729
Educación (E)	24.428	26.306	28.381	33.170	38.484	46.942	59.921	60.443	62.542	75.107
GCT sin (E)	281.301	297.162	301.130	324.737	335.924	373.081	401.307	398.359	396.110	404.879

Fuente: elaboración propia con datos Dipres

Cuadro 2: Variación del número de personas al 30 de sept de cada año, Gobierno Central

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Media 2015-2024
Total GC	5,6%	5,8%	1,9%	8,6%	4,6%	12,2%	9,8%	-0,5%	0,0%	4,7%	5,3%
	6,5%					3,5%					
Salud	4,9%	10,1%	-0,4%	8,3%	4,5%	21,9%	11,6%	-2,5%	-2,2%	2,1%	5,8%
Educación	6,7%	7,7%	7,9%	16,9%	16,0%	22,0%	27,6%	0,9%	3,5%	20,1%	12,9%
GCT sin (E)	5,6%	5,6%	1,3%	7,8%	3,4%	11,1%	7,6%	-0,7%	-0,6%	2,2%	4,3%

Fuente: elaboración propia con datos Dipres

Cuando comparamos las estadísticas de recursos humanos al cierre del mes de septiembre, entre los años 2015 y 2020 el empleo en el Gobierno Central promedió un crecimiento de 6,5%. Asimismo, entre los años 2021 y 2024 la variación ascendió a 3,5%, incluida la expansión de los años de pandemia.

Por su parte, si descontamos del Gobierno Central el crecimiento asociado al Sector Educación, explicado principalmente por la implementación gradual de los Servicios Locales de Educación Pública, el aumento promedio con datos al mes de septiembre del período 2015-2024 es de 4,3%.

En este contexto, si en los próximos años, el crecimiento del empleo del Gobierno Central, sin el sector Educación, no superara el 2% anual, lo que implica estar por debajo del 4,3% promedio de los últimos 10 años, se podrían obtener ahorros de alrededor de US\$380 millones anuales.

Cuadro 3: Cálculo ahorro meta crecimiento 2% resto del Gobierno Central (sin Educación)

	2025	2026	2027	2028
Crecimiento 2%	412.977	421.236	429.661	438.254
2%	8.098	8.260	8.425	8.593
Ahorro N° Personas	9.312	9.899	10.515	11.160
Ahorro en MM\$	279.367	296.967	315.435	334.812
Ahorro en MMUS\$	315	343	368	391

Fuente: elaboración propia en base a datos Dipres

Propuesta 1.2. No podrán efectuarse contrataciones de personal, en modalidad Contrata u Honorarios, durante los doce meses previos al inicio de un nuevo Gobierno

En promedio, durante los últimos cuatro Gobiernos, cerca de 23.600 personas ingresaron el último año de la respectiva administración. Para evitar un eventual el uso político de las contrataciones al cierre de una administración, se propone eliminar la discrecionalidad restringiendo las nuevas contrataciones de personal, en modalidad Contrata u Honorarios, durante los doce meses previos al inicio de un nuevo Gobierno.

Sin perjuicio de ello, en casos excepcionales, se podrán revisar casos particulares por el Jefe de Servicio. Para ello, y replicando la experiencia de la Alta Dirección Pública, donde en los ocho meses previos al término de un Gobierno se debe pedir autorización al Consejo ADP para realizar el concurso, se deberá solicitar autorización a la Dirección de Presupuestos. Entre las justificaciones, se deberá proporcionar por el Servicio antecedentes que demuestren que no ha sido posible racionalizar el personal, disponibilidad presupuestaria permanente para financiar la contratación, además de casos especiales como haber participado de un proceso de selección abierto y competitivo, con el respaldo de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Sin perjuicio de lo anterior, dichas contrataciones se entenderán efectuadas hasta el mes de marzo del año del cambio de administración, situación que quedará consignada en los respectivos actos administrativos que aprueben las incorporaciones de personal.

Esta iniciativa puede realizarse sin necesidad de cambios legales, pues solo requiere un acto administrativo del respectivo jefe superior de servicio. Su implementación generaría ahorros anuales por US\$ 360 millones.

Propuesta 1.3. Reducir en un 70% la cantidad de asesores de confianza de la autoridad, contratados sobre la base de honorarios, con máximo de 300 cupos para cada Gobierno

La Comisión para la Fijación de Remuneraciones que indica el artículo 38bis de la Constitución Política de la República elaboró, durante el año 2024, su Informe técnico para la fijación de las remuneraciones de autoridades del Estado y la dieta parlamentaria. En él, se aportan sendos antecedentes en materia de recursos humanos del sector público. En lo que interesa a esta propuesta, se tiene a la vista lo informado por la Dirección de Presupuestos, quien señala que *“se totalizan 880 trabajadores a honorarios que trabajan en los gabinetes del presidente de la república, ministros, subsecretarios y/o jefes de servicio. Se da cuenta de que este número varía constantemente, dada la naturaleza de los contratados bajo esta modalidad. De acuerdo con estos datos, la remuneración bruta mensual promedio de estos trabajadores es de \$3.113.089, con un gasto total anual a 2024 de \$32.874 millones”*⁷.

⁷ Larrain, F., Arriagada P., Marshall E., Paulsen D., Weber, A., Rojas, N. 2024. Informe Técnico para la fijación de remuneraciones de autoridades del Estado y la Dieta Parlamentaria. Comisión para la Fijación de

De esta manera, un recorte del 70% de los cupos de asesores a honorarios junto con los topes salariales definidos por la Comisión de Altas Rentas establecida en el artículo 38bis de la Constitución Política de la República, permitiría rebajar el gasto en esta materia en US\$23 millones anuales.

Esta iniciativa puede realizarse sin necesidad de cambios normativos, pues solo requiere un acto administrativo del respectivo jefe superior de servicio.

Propuesta 1.4. Medidas de racionalización de otros gastos en personal

Con miras a buscar espacios de racionalización, se propone que los Jefes de Servicio realicen gestiones administrativas con el fin de liberar recursos en gastos en personal.

- a. **Horas Extraordinarias:** para tener en perspectiva el gasto, en horas extraordinarias, el Gobierno Central ejecuta alrededor de US\$250 millones al año. Excluyendo el sector salud, que requiere presupuesto por US\$210 millones anuales por este concepto, dado una alta demanda de horas extraordinarias para por la naturaleza de sus funciones, se tiene que el resto del Sector Público ejecuta un monto que llega a los US\$40 millones anuales. Si bien se trata de una magnitud de recursos inferior al resto de otras medidas, es necesario que los esfuerzos se plasmen en distintas áreas para lograr los ahorros requeridos. Por ello se propone que cada Ministerio reduzca en un 50% la asignación de presupuesto para financiar horas extraordinarias, y que el presupuesto asignado solo pueda ser destinado a labores críticas que se requieran para la continuidad de los servicios, como turnos y otras colaboraciones, y labores administrativas. El ahorro generado sería de US\$ 20 millones.
- b. **Viáticos:** en el mismo tenor, en cuanto a los viáticos tanto nacionales como para la realización de comisiones de servicios al extranjero, anualmente se ejecutan US\$140 millones por este concepto. Una alternativa que surge en este punto es revisar el Reglamento de Viáticos vigente de modo de analizar cómo se gatilla el pago de los estipendios y buscar eficiencias por dicha vía, cuando se trate de cometidos funcionarios que se realizan dentro de la jornada laboral. Adicionalmente, se insta a reducir a un 30% el gasto ejecutado con estos fines, privilegiando la asignación de presupuesto a las actividades de fiscalización o de visitas inefectivas en desmedro de aquellas de coordinación, que pueden realizarse a través de medios digitales. Con ello, el ahorro esperado es de US\$98 millones.
- c. **Reajuste del Sector Público:** resulta relevante poner en perspectiva el gasto fiscal que implica el Reajuste anual del Sector Público. Esta ley determina el monto en que se reajustarán las remuneraciones del sector público, entre muchos otros beneficios. Beneficia alrededor de tres millones de personas de las cuales más de un millón corresponden a trabajadores activos del sector público y más de dos millones pertenecen al sector pasivo. Dentro de sus beneficios se encuentran la concesión de

Remuneraciones. <https://comisionparalafijacionderemuneraciones.cl/resoluciones-y-publicaciones/informe-technico-de-la-resolucion-administrativa-n-5-que-establece-sistema-de>

aguinaldo de navidad y fiestas patrias, bono de escolaridad, bono vacaciones, bono de “acuerdo, negociación o término de conflicto”, entre otros.

La iniciativa, en su conjunto, llega a un costo, que en los últimos 10 años ha promediado los US \$2.000 millones anuales. Sin embargo, si se aísla solo el componente reajuste, corresponde a la mitad de dicho monto.

Al respecto, cabe señalar que la Ley de Presupuestos para el año siguiente ya tiene implícito un factor de inflación, el que es incorporado en el diseño macroeconómico de la iniciativa legal y publicado en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre. Luego, es través de la ley de reajuste de remuneraciones del sector público, donde se habilita legalmente para aplicar el alza nominal en los sueldos y subvenciones. Todo aquello que supere el guarismo de inflación contenido en el diseño presupuestario, implicará, en definitiva, un mayor gasto fiscal. Este mayor gasto fiscal asciende a aproximadamente US\$30 millones por cada 0,1 punto de reajuste considerando el efecto en remuneraciones del Gobierno Central y otras líneas de subsidio que están afectas a dicha actualización.

Se propone que ese mayor gasto sea absorbido por los Servicios, vía reasignaciones internas, como meta de eficiencia de modo que no haya que incorporar recursos adicionales para financiar esa iniciativa, que es como habitualmente se hace desde el Tesoro Público.

Cuadro 4: Resumen medidas Línea de acción Empleo Público

Medida	Ahorro anual en MM US\$
Nueva regla de crecimiento del empleo público	US\$ 380
Limitar contrataciones últimos 12 meses de gobierno	US\$ 360 ⁸
Reducir en un 70% asesores de confianza, tope 300 cupos	US\$ 23
Racionalizar otros gastos en personal (viáticos, horas extraordinarias, y reajuste)	US\$ 148
TOTAL	US\$911

⁸ Reemplaza el menor costo fiscal de la primera medida, para el último año de Gobierno.

LÍNEA DE ACCIÓN 2: PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.

El año 2023 se ejecutaron programas por US\$39.000 millones. Según el monitoreo⁹ que realiza anualmente la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social, de los 689 programas públicos hoy en funcionamiento, el 44,7% de los programas presentó algún “hallazgo”, identificándose áreas de mejora en términos de su ejecución presupuestaria, variaciones en sus gastos por beneficiario y/o gastos administrativos, con lo cual se pierden sinergias y se reduce su impacto.

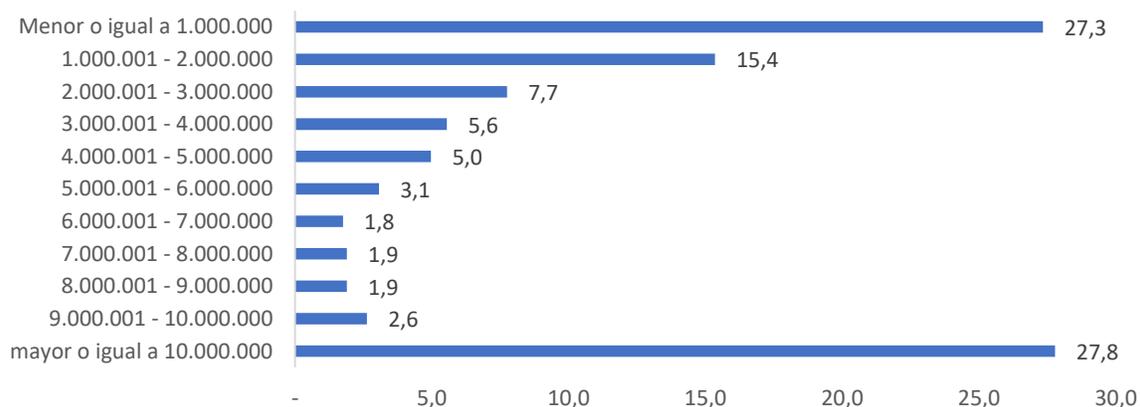
Cuadro 5: N° de programas y presupuesto total ejecutado 2023, por dimensión de política pública

Dimensión	Número de programas 2023	Gasto total ejecutado 2023 (MM \$2024)
Ciudad, Integración territorial, Transporte y Vivienda	47	4.438.200
Cultura y Artes	66	164.414
Derechos Humanos y Justicia	37	600.690
Economía y crecimiento	137	1.581.007
Educación: formación e inclusión, acceso y calidad, comunidades educativas	90	13.709.587
Grupos específicos	95	2.354.124
Medio ambiente y energía	2	1.781
Medio ambiente y energía	37	805.179
Política e institucionalidad nacional	43	190.700
Salud, deporte y vida sana	77	1.709.191
Trabajo, Ingresos y Seguridad social	58	10.172.246
Total	689	35.727.123

Fuente: SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2023., IFP II trimestre 2024¹⁰

Al mismo tiempo, la oferta programática está atomizada, lo que limita su impacto. Esta fragmentación presenta dificultades de coordinación, como la duplicidad de objetivos y el desaprovechamiento de trabajo complementario. Como consecuencia, se dificulta la optimización del gasto administrativo.

Gráfico 3: Distribución de Programas según gasto ejecutado 2023 en M\$



Fuente: Elaboración propia con datos Dipres

⁹ DIPRES, Informe de Resultados de Monitoreo. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-335151_informe_monitoreo_proceso_2023.pdf

¹⁰ https://www.dipres.gob.cl/598/articles-338281_Informe_PDF.pdf

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), nuestro país pierde cerca de 0,8 puntos del PIB al año por recursos que no se focalizan bien en los destinatarios finales de los programas gubernamentales.

Resulta entonces imprescindible eliminar y fusionar programas, o reemplazarlos, cuando corresponda, por transferencias directas sin burocracia que intermedie. En el intertanto, sin embargo, se debería propender a implementar medidas que vayan en dicha línea.

Propuesta 2.1. Reducción de presupuesto para programas presupuestarios que presenten hallazgos

Reiteradamente, en el debate público se propone en respuesta a los malos resultados del monitoreo o evaluación de programas públicos, su eliminación.

En vista que la eliminación de programas es compleja de implementar ya que muchos tienen naturaleza permanente y requieren cambios legislativos, de fondo, lo cierto es que se trata de necesidades públicas que siguen existiendo y que la supresión de la prestación del Estado no solucionará el problema.

Un programa con una mala evaluación no es lo mismo que un programa que presenta un hallazgo en su ejecución. Sin embargo, ambos ameritan un seguimiento y la toma de medidas para, primero, atender de mejor manera esa necesidad pública, pero también para ejecutar los recursos públicos de manera eficiente. El objetivo del sistema de monitoreo y evaluación es recopilar y generar información de desempeño de programas e instituciones públicas para contribuir a la toma de decisiones en la asignación y el uso de los recursos públicos. Este proceso involucra la recopilación, sistematización y análisis de la información auto reportada por los servicios sobre el funcionamiento de los programas públicos, permitiendo la identificación de hallazgos, los que posteriormente pueden o no ser justificados en función de la evidencia y/o fundamentos que explican dichas desviaciones.

Al efecto entonces, un hallazgo permite, de una comparación de antecedentes, asignar un resultado que sirve de base para la ejecución del programa.

El informe de la OCDE antes citado, cuestiona que en la ejecución programas, un monto que alcanza un 0,8% del PIB, equivalentes a unos US \$2.500 millones no cumple sus objetivos o se mal gasta. Si se considera el total la oferta monitoreada que llegó a US \$35.000 millones durante el 2023 (12% del PIB y un 45% del presupuesto total de la Nación), se propone como alternativa a la eliminación de dichas iniciativas, que la oferta se ejecute con restricción presupuestaria. Esto significa que se eficiente la ejecución de los programas en un 2%, reduciendo el presupuesto asignado a los programas en dicha magnitud. Esto generaría un ahorro de US\$700 millones.

Propuesta 2.2. Eliminación de oferta atomizada

Como se ha señalado la oferta programática está fuertemente atomizada. El 27,3% de los programas ejecutan un presupuesto menor \$1.000 millones de pesos anual, lo que significa

un gasto mensual en promedio de sólo \$36,8 millones, sin considerar, además, lo que implica el despliegue regional.

Dadas las dificultades de coordinación y la duplicidad de objetivos, se propone suprimir gradualmente los programas públicos que se encuentran en este segmento, siendo reenocadas estas necesidades en la oferta disponible y cuando sea necesario se reformulen los programas para suplir dichas demandas. Esto implica eliminar 187 programas por un monto de US\$100 millones.

Cuadro 6: Resumen medidas línea de acción Programas Gubernamentales

Medida	Ahorro anual en MM US\$
Reducir en 2% gasto de programas con hallazgos	US\$ 700
Eliminar 187 programas con oferta atomizada	US\$ 100
TOTAL	US\$800

LÍNEA DE ACCIÓN 3: RACIONALIZAR GASTO EN BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO

Propuesta 3.1. Exigir a las instituciones del Estado una rebaja del 5% en la compra de bienes y servicios sobre la Ley de Presupuestos Aprobada

Cada año el mercado público transa cerca de US\$13.000 millones en compra de bienes y servicios. Estos van desde insumos imprescindibles para la salud pública, hasta artículos de oficina y asesorías. La Fiscalía Nacional Económica elaboró el año 2020 un informe¹¹ donde señaló que por falta de competencia en el sistema de compras públicas, usos de convenios marco ineficientes y tratos directos, entre otros, el Estado pierde hasta US\$ 855 millones al año. Propuso una serie de recomendaciones sobre el marco regulatorio del mercado público, el funcionamiento de las licitaciones, el uso de los convenios marco, el rol de Chile Compra y la expansión del sistema, todas las cuales fueron consideradas por el Ejecutivo y se tradujeron en un proyecto que ya se convirtió en ley¹². La ley apunta a optimizar la competencia y eficiencia en las compras públicas, amplía su cobertura a todos los órganos del Estado, aumenta los niveles de transparencia, limita los tratos directos y dota a ChileCompra de facultades normativas, entre otros. Adicionalmente, durante el año 2024 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de US\$20 millones para Chile con objeto de financiar un programa de mejora de la calidad de gasto en compra públicas. Dicho programa busca fortalecer el Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público de Chile a fin de mejorar la eficiencia y transparencia, y reducir el costo administrativo asociado a estos procesos.

Con todo, es necesario implementar medidas adicionales para optimizar el uso de los recursos destinados al mercado público. Por ello, se propone realizar un recorte promedio del 5% en la compra de bienes y servicios, con rangos del 1% al 10% de rebaja. Esta medida generaría ahorros por aproximadamente US\$ 350 millones.

Propuesta 3.2. Limitar la posibilidad de contratar consultoría y asesorías del Subtítulo 22.

El Estado gastó en 2023 cerca de US\$ 35 millones en contratación de “estudios e investigaciones” en calidad de Servicios técnicos y profesionales como Bienes y Servicios de Consumo. Muchos de ellos no son imprescindibles y otros pueden realizarse con capacidades internas. Resulta prudente limitar a una mínima expresión la compra de servicios de asesoría, enfocando estos esfuerzos solo a aquellas consultorías mandatadas por ley por la naturaleza de las funciones asignadas a los servicios que requieran dichas prestaciones. Se esperan ahorros por US\$ 30 millones.

¹¹ Estudio de Mercado sobre Compras Públicas, noviembre de 2020. <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Final-EM05.pdf>

¹² Proyecto de Ley que Moderniza la Ley N°19.886 y Otras Leyes, para Mejorar la Calidad del Gasto Público, Aumentar los Estándares de Probidad y Transparencia e Introducir Principios de Economía Circular en las Compras del Estado. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=14465&prmTIPO=INICIATIVA>



Cuadro 7: Resumen medidas línea de acción Bienes y Servicios de Consumo

Medida	Ahorro anual en MM US\$
Rebaja del 5% en compra de bienes y servicios	US\$ 350
Limitar compra de estudios y asesorías	US\$ 30
TOTAL	US\$380

LÍNEA DE ACCIÓN 4: SINCERAR LAS CAPACIDADES DEL ESTADO EN EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El gasto de capital del Sector Público ha demostrado a través de los años, que, si bien se ha ido aumentando la capacidad de ejecución de la inversión del Estado, este avance ha sido más paulatino de lo que las propias Leyes de Presupuesto para cada año han propuesto. En consecuencia, existe un espacio de eficiencia desde el punto de vista de la asignación del presupuesto, por recursos que son aprobados para gasto de capital, sin embargo, terminan siendo reasignados a gasto corriente.

Hasta el año 2019 el gasto de capital aprobado en Ley de Presupuestos para cada año fue de aproximadamente \$10 billones (en pesos 2025) y la tasa de ejecución sobre el presupuesto anual promedió 95,2% para el período 2015-2019. El año 2020 se aprobó un impulso a la inversión pública en el contexto de la agenda de reactivación post estallido social. Los años 2021 y 2022 se legisló un Fondo de Emergencia Transitorio (FET-Covid) con objeto de apoyar el empleo y la economía a través de un impulso a la inversión pública cuya vigencia se extendía hasta junio de 2022. A pesar de los esfuerzos, en contexto de pandemia, la ejecución no superó los niveles de años normales promediando un 84,5% de ejecución sobre presupuesto, quedando a disposición recursos que fueron reasignados a otras medidas extraordinarias cuyo financiamiento también se enmarcaba en la Ley que creó el FET-Covid. En el presupuesto para el año 2023 se creó un Fondo de Infraestructura para el Desarrollo en el Ministerio de Obras Públicas que incorporaba a la base del presupuesto el mayor gasto en inversión pública que se buscó ejecutar a través de recursos transitorios en 2021 y 2022. Sin embargo, la ejecución del gasto de capital para ese año completó el 86,3% del presupuesto anual. El año 2024 se repitió la historia. La propuesta de presupuesto para ese año mantuvo el impulso, y si bien al mes de noviembre se alcanzó un avance adicional a los años anteriores, probablemente al cierre de año se observe nuevamente una ejecución en este componente del gasto por debajo del presupuesto aprobado al efecto. Para el año 2025, se observa lo que ya se consolida como un patrón, presentando un espacio de eficiencia en cuanto a la asignación de recursos que podría estar disponible para mejorar la posición financiera del Estado.

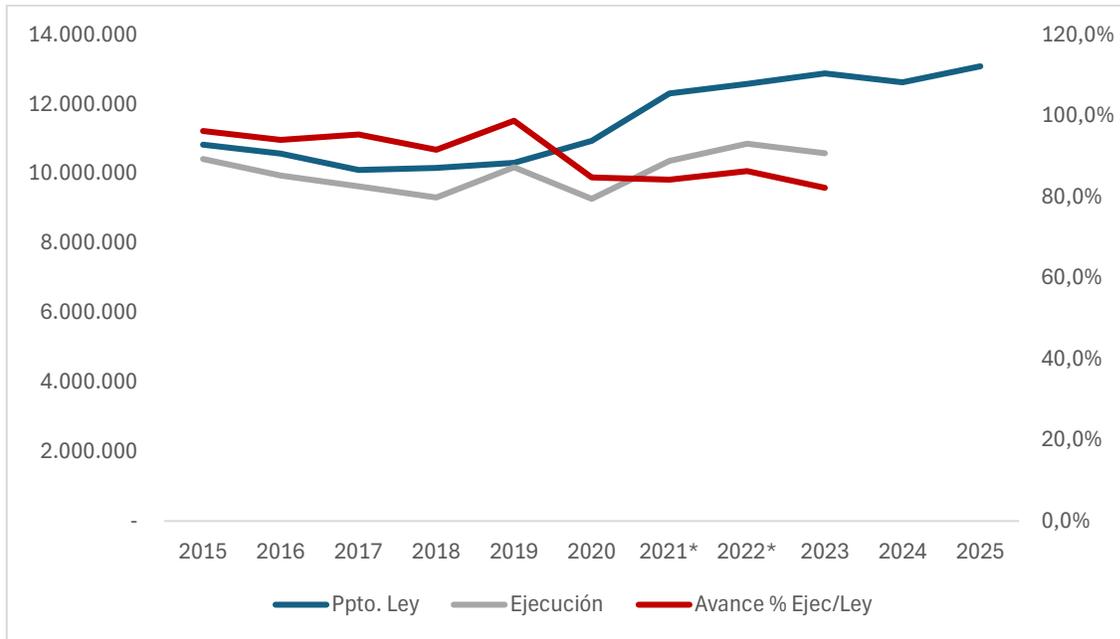
Cuadro 8: Gasto de Capital del Gobierno Central, en MM \$ 2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023	2024	2025
Ppto. Ley	10.828.027	10.572.017	10.103.935	10.165.760	10.314.136	10.943.272	12.306.211	12.579.332	12.882.056	12.630.800	13.087.755
Ejecución	10.418.791	9.942.050	9.631.916	9.309.616	10.185.212	9.272.962	10.367.752	10.860.055	10.589.628	-	-
Avance % Ejec/Ley	96,2%	94,0%	95,3%	91,6%	98,8%	84,7%	84,2%	86,3%	82,2%		

*El presupuesto aprobado para 2021 y 2022 incluye los recursos transitorios FET-Covid.

Fuente: elaboración propia con datos Dipres

Gráfico 4: Gasto de Capital del Gobierno Central, en MM \$ 2025 y %



Fuente: elaboración propia en base a datos Dipres

Segundo tiempo: reformas y ajustes de gran envergadura para el mediano plazo

Si bien este documento tiene por objeto presentar propuestas con el fin de buscar eficiencias en el gasto por al menos 1 punto del producto, adicionalmente es posible identificar partidas con alta participación en el gasto y que han tenido un crecimiento sostenido los últimos años.

Como se dijo en el capítulo anterior, el gasto fiscal en personal representa un 20% del presupuesto, razón por la cual, independiente de tomar medidas inmediatas, se hace indispensable abordar una reforma integral al empleo público¹³.

Para mejorar la eficiencia y calidad del Estado, el gobierno del Presidente Piñera presentó en marzo de 2022 un proyecto de ley que no fue tramitado por la actual administración¹⁴. El proyecto creaba un contrato único, indefinido y con indemnización, avanzaba en profesionalizar el ingreso al Estado, limitar los cargos políticos y mejorar los servicios a las personas. Esta iniciativa fue resultado de una propuesta transversal de cuatro centros de estudios, de las recomendaciones del Consejo de Modernización del Estado y de una consulta pública con una participación de 60 mil personas. Retomar y perfeccionar este proyecto permitiría mejorar la carrera funcionaria, mejorar la calidad y agilidad de los servicios del Estado.

En la misma línea, se han detectado oportunidades de mejora en los Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), particularmente en sus costos de transacción. Cabe recordar que los PMG son instrumentos que apoyan la gestión de los servicios públicos, cuyo objetivo es mejorar la calidad de los servicios públicos, a través de mecanismos de incentivos institucionales. De acuerdo con el Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público que fue mandatada su elaboración por el Ministerio de Hacienda en 2016, el costo de administración de los mecanismos de incentivos institucionales asciende a alrededor de US\$25 millones, y estima que a su implementación se dedica en promedio el 30,8% de la jornada laboral de 1.210 funcionarios, con datos del año 2015.

Por otro lado, como se dijo inicialmente, este desafío tiene por objeto abordar materias de alta participación en el gasto y sin duda el sector Salud tiene una gran relevancia. Así, este representó el 2023, al cierre de dicho año, el 20% del gasto público.

En este contexto, este ha aumentado su participación en 1,5 puntos del PIB en la última década¹⁵, pasando de representar un 3,8% del PIB en 2013, a un 5,3% del PIB en 2023. En el mismo período, el gasto público ha aumentado su participación sobre el PIB en 3,7, por lo que el sector salud explicaría un 40% de esa expansión.

¹³ <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-envia-proyecto-de-ley-para-modernizar-el-empleo-publico>

¹⁴ Proyecto de Ley ingresado a la Cámara el 11 de marzo de 2022 no fue dado cuenta en sala y fue retirado de su tramitación legislativa.

¹⁵ De acuerdo con el Informe de Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central Total 1990 – 2023 publicado en www.dipres.gob.cl

Sin embargo, este aumento de la participación del gasto en Salud no se ha visto necesariamente reflejado en el aumento de la producción¹⁶. Y es por esta razón que, en adelante, esta falta de eficiencia debiera ponerse al centro del debate, ya que suele darse tratamiento especial cuando se habla de administración de recursos, pero no se ha logrado eficientar su gasto.

En esa misma línea, un reciente informe de la DIPRES realizó una radiografía del ausentismo laboral en el Sector Público¹⁷. En él se concluye que ausentismo laboral en el sector público ha tendido a aumentar a través de los años, incrementándose desde el año 2016 de 17,3 días a 24,2 días en 2012, para luego mantenerse en torno a esta magnitud hasta 2020. Sin embargo, producto de la pandemia Covid-19, el ausentismo laboral experimentó un incremento significativo en relación con sus niveles pre-pandemia, llegando a un *peak* de 35,4 días por trabajador en 2022, para luego disminuir a 31,8 días en 2023. En esa línea, en el sector público general (incluyendo municipalidades) se tramitan alrededor de 3,1 licencias por cotizante.

Lo anterior ha llevado a un incremento del gasto por suplencias y reemplazos que creció desde el 2013 a 2023 en un 125% dado la necesidad de contar con personal que sirva los cargos en ausencia de sus titulares.

Finalmente, un tema a abordar son los recursos asignados al transporte público, particularmente al Sistema RED (ex Transantiago), y particularmente el efecto que tiene la evasión en el sistema. Si bien durante los últimos meses se han observado mejoras, el índice de evasión del Transantiago para el cierre del primer semestre de 2024, alcanzó un 38,2%.

Cabe recordar que el Estado, en virtud del subsidio al transporte público, concurre con el financiamiento de la diferencia entre los ingresos y los costos de operación del del Sistema de Transporte Público remunerado de pasajeros. Por lo tanto, un aumento de la evasión presiona las arcas fiscales y, por el contrario, una disminución de esta podría liberar recursos a otros fines.

Este subsidio se creó en 2013 por un monto determinado en la Ley 20.378, el cual se mantuvo en términos reales hasta el año 2022. Sin embargo, desde 2023 en adelante, se ha incrementado los recursos destinados al transporte público de la zona Transantiago en un 85,5%. Cabe recordar que esta ley establece un espejo del financiamiento de la capital en las regiones, por lo que el incremento es por partida doble.

El incremento de recursos para el Sistema Transantiago fue aprobado vía Ley de Presupuestos en 2023 y 2024, posteriormente consagrado en la Ley N°21.692. Esta expansión de gasto público fue contextualizada como respuesta al congelamiento de la tarifa implementado en 2019 en el contexto del estallido social, como requerimiento para cubrir un déficit que bien pudo ser administrado en los años anteriores a pesar de la disminución

¹⁶ Análisis sobre retrasos GES en 21 problemas de salud relacionados con cáncer en Chile 2018-2024. Instituto de Políticas Públicas en Salud, USS.

¹⁷ https://www.dipres.gob.cl/598/articles-355566_doc_pdf.pdf



de los ingresos operacionales del sistema por la disminución de la circulación de las personas en el contexto de las restricciones de movimiento de pandemia.

Al afecto, se hace indispensable abordar estas áreas, elaborar diagnósticos particulares y proponer medidas para contener las presiones constantes que se generan en arcas fiscales.

Resumen Iniciativas del Plan

“Menos y mejor gasto en el Estado: un ajuste fiscal permanente por 1% del PIB, imprescindible para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico”

Es necesario que el Estado realice un esfuerzo permanente y de largo plazo por ajustar y mejorar la calidad del gasto.

El contexto de estrechez fiscal y de deterioro de las finanzas públicas constituye entonces la oportunidad, como punto de inflexión, para tomar drásticas medidas con miras a reducir el gasto público en forma permanente y contribuir a la sostenibilidad fiscal.

Se propone abordar este desafío a través de un plan viable para lograr una reducción inmediata y de forma permanente en el gasto del Estado. Esto, a través de medidas que permiten hacer un ajuste de gasto público que alcanza 1% del PIB.

Adicionalmente, se identifican áreas en las cuales existe una presión creciente y sostenida de recursos, respecto de las cuales será necesario elaborar medidas en el mediano plazo para abordar dichos desafíos.

RESUMEN MEDIDAS PRIMER TIEMPO

Plan inmediato de ajuste fiscal por 1% del PIB

LÍNEA DE ACCIÓN 1	LÍNEA DE ACCIÓN 2	LÍNEA DE ACCIÓN 3	LÍNEA DE ACCIÓN 4
EMPLEO PÚBLICO	PROGRAMAS GUBERNAMENTALES	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	INVERSIÓN PÚBLICA
Nueva regla de crecimiento del empleo público	Reducir en 2% gasto de programas con hallazgos	Rebaja del 5% en compra de bienes y servicios	Sincerar las capacidades del Estado
Limitar contrataciones últimos 12 meses de gobierno	Eliminar 187 programas con oferta atomizada	Limitar compra de estudios y asesorías	
Reducir en un 70% asesores de confianza (300 cupos)			
Racionalizar otros gastos en personal			

RESUMEN DESAFÍOS SEGUNDO TIEMPO

Reformas y ajustes de gran envergadura para el mediano plazo

Reforma integral al Empleo Público
Costos de transacción en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)
Gasto del Sector Salud
Ausentismo Laboral y Licencias Médicas
Gasto fiscal Transporte Público Sistema RED y evasión