

Crisis del empleo público

— 5 CLAVES PARA EL DEBATE

María Asunción Poblete



i e s

instituto
de estudios
de la sociedad

Claves para el debate (Santiago: IES, abril de 2026)

Crisis del empleo público

— 5 CLAVES PARA EL DEBATE

1

El régimen de empleo público es hoy uno de los principales focos de cuestionamiento por su contribución a la captura, ineficiencia y pérdida de legitimidad del Estado. No se trata de un problema accesorio: la calidad de la acción estatal depende directamente de quienes la ejecutan. En Chile, el empleo público atraviesa una crisis estructural que afecta su credibilidad y capacidad real de servir al interés general.

2

Una señal clara de esta crisis es la ausencia de una cifra oficial y consolidada sobre el número total de empleados públicos. La dispersión de datos, la coexistencia de múltiples estatutos y el aumento de funcionarios bajo un régimen a contrata dificultan el diseño de políticas coherentes, la evaluación del gasto fiscal en personal y la rendición de cuentas. Esta opacidad no es un problema técnico menor, sino un obstáculo estructural para una gestión moderna y responsable del Estado.

3

El régimen de empleo público, tal como lo conocemos, está deslegitimado y desbordado por la realidad. Diseñado originalmente para asegurar profesionalización y mérito, hoy se ha visto erosionado por el crecimiento del empleo estatal, la desnaturalización de los criterios de selección y la fragmentación normativa, dando lugar a un estatuto lleno de parches e incentivos perversos. La elevada estabilidad del empleo público responde menos a una carrera funcionaria deliberada que a la extrema dificultad de desvincular personal. Sistemas de evaluación poco informativos, alta judicialización y débiles mecanismos sancionatorios refuerzan esta inercia.

Crisis del empleo público

— 5 CLAVES PARA EL DEBATE

4

El escándalo de las licencias médicas falsas en 2025 evidenció fallas graves de fiscalización y responsabilidad, así como la existencia de personal cuya permanencia se explica por trabas estatutarias, incentivos mal alineados y falta de liderazgo jerárquico. Aunque dichas prácticas no constituyen *per se* corrupción, sí erosionan la confianza en los funcionarios públicos y crean una atmósfera en la cual se vuelve bastante más probable que, a la larga, surjan formas de corrupción propiamente tal.

5

Pese al diagnóstico transversal sobre captura política, baja profesionalización y opacidad del empleo público, no se ha impulsado una reforma sustantiva para revertir su crisis. La causa no es desinterés ciudadano, sino la convergencia de incentivos políticos, presiones gremiales y dispersión normativa que protegen el *statu quo*. Superar esta parálisis exige una reformulación integral, que concilie estabilidad con responsabilidad, mérito con flexibilidad, y permita reconstruir un pacto de empleo público legítimo y acorde a los desafíos del siglo XXI.

CRISIS DEL EMPLEO PÚBLICO

5 claves para el debate

Por María Asunción Poblete¹

Introducción

Casos de corrupción revelados durante los últimos años —Democracia Viva, ProCultura o el uso masivo de licencias médicas falsas— han intensificado el debate sobre el rol y lugar de los funcionarios públicos. ¿Encarnan realmente el ideal de un Estado al servicio de la persona y la sociedad? ¿O un porcentaje significativo aprovecha su protección y beneficios a costa de todos los chilenos? La desazón e inquietud que estos hechos despiertan se agudizan al recordar el énfasis del gobierno del expresidente Gabriel Boric en su supuesto carácter “impoluto” y en su franja electoral que aseguraba no tolerar ninguna forma de “pituto”. Lejos de desaparecer, la corrupción no ha hecho más que intensificarse.

Lo anterior se enmarca en un problema mayor: nuestras principales instituciones públicas presentan fallas que impiden su correcto funcionamiento, lo que explica en buena medida su creciente deslegitimación. La Administración pública, corazón del Poder Ejecutivo y que concentra la mayoría de las instituciones referidas², es una de ellas. Quienes ejercen esta clase de

¹ Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES).

² La Administración central (bajo la personalidad jurídica del fisco) comprende al Gobierno, los ministerios, las subsecretarías, las seremis y los servicios públicos dependientes de aquellos. La Administración descentralizada (con personalidad jurídica y patrimonio propio) incluye a las municipalidades, los gobiernos regionales y los servicios públicos descentralizados.

funciones son los empleados públicos, y es precisamente el régimen en que ellos operan uno de los ejes más cuestionados por la captura e ineficacia del Estado. No se trata de un asunto menor: la acción del Estado y su calidad dependen de la idoneidad y competencia de quienes lo integran. En suma, el empleo público en Chile atraviesa una crisis estructural que compromete su legitimidad, eficiencia y capacidad de servir a la ciudadanía.

Este documento parte desde una revisión crítica al régimen de empleo público, que permite identificar una serie de problemas: la falta de información confiable sobre el personal público; la politización y debilitamiento de la carrera funcionaria; la rigidez normativa del Estatuto Administrativo; y la proliferación de prácticas que erosionan la legitimidad institucional, como la corrupción y el uso indebido de incentivos. Hacerse cargo de estas fallas es el primer paso para enmendar el rumbo del país en múltiples dimensiones y avanzar hacia un Estado más transparente, profesionalizado y resiliente³.

La buena noticia es que existe un creciente consenso técnico y político acerca de la necesidad de reformas, e incluso de propuestas concretas, pero hasta ahora no ha existido voluntad política para empujar dichos cambios. Sin embargo, el malestar ciudadano tras los diversos escándalos de corrupción, los problemas de ineficiencia y el creciente endeudamiento fiscal en el contexto de crisis económica han despertado el interés por un tema que antes parecía lejano para el ciudadano de a pie.

No por azar, la cuestión del tamaño y la eficiencia del Estado —y, por ende, el empleo público— se transformaron en temas sustantivos de la discusión presidencial. En el marco de ese debate, y en el intento por justificar la propuesta de la administración entrante de un recorte de seis mil millones de dólares en gasto fiscal, el principal asesor de José Antonio Kast, Cristián Valenzuela, desató una intensa polémica. En octubre de 2025 publicó una columna titulada “Parásitos”, en la que realizaba una radiografía bastante descarnada de los funcionarios públicos. Si bien el texto causó molestia en varios

³ Pivotes, “Crisis 1: Institucionalidad pública”, <https://www.pivotes.cl/desafios/crisis-1-institucionalidad/>.

sectores —y merecía importantes precisiones—, el epíteto de “parásito” parece haberle hecho sentido a buena parte de la ciudadanía. “En Chile el Estado no está enfermo: está podrido. Lo han convertido en un cuerpo hinchado, lleno de parásitos que viven de él, lo drenan y se reparten sus restos como si fuera un botín”⁴, describía Valenzuela. Así como Elon Musk y Donald Trump lograron por medio de DOGE (Department of Government Efficiency) recortar miles de millones de dólares en personal del Estado estadounidense —sin un balance necesariamente positivo—, muchos proponen replicar la estrategia a la chilena.

En este documento se realiza una radiografía a las principales aristas de la crisis del empleo público. En primer lugar, se analiza su crecimiento exponencial, que ha derivado en ignorancia respecto de la cantidad e identidad de los funcionarios involucrados en el aparato público. Este fenómeno, como veremos, agudiza los problemas de diagnóstico, control de gasto y elaboración de reformas. En segundo lugar, se repasa la normativa actual que regula la entrada, salida y el desarrollo de la carrera funcionaria, para concluir que, en la actualidad, es el propio estatuto administrativo el culpable de reproducir una cultura institucional donde el mérito y la eficiencia están lejos de constituir el estándar ideal. En tercer lugar, se analizan los recientes casos de corrupción, alimentados por dinámicas institucionales viciosas que, además, dificultan la atribución de responsabilidades a los funcionarios que han incurrido en conductas reprochables. Por último, se reflexiona en torno a las razones por las que, pese a los años transcurridos y al consenso técnico sobre la necesidad de reformas al empleo público, estas aún no han sido ejecutadas por las instancias respectivas —el Legislativo y el Ejecutivo.

4 Cristián Valenzuela, “Parásitos”, *La Tercera*, 8 de octubre de 2025.

¿Cuántos empleados públicos hay?

Resulta imposible iniciar este análisis sin plantear esta pregunta. Por más elemental que parezca, la respuesta no es clara. No hay en Chile una cifra oficial y consolidada sobre el número total de empleados públicos en Chile, lo que es un síntoma de la crisis que afecta al régimen de empleo estatal. Según el Informe Anual de Empleo Público 2025 de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), en septiembre de 2025 el personal total del Gobierno central alcanzó los 534.807 cargos efectivos, lo que representa un alza de 10,8% respecto del mismo mes de 2024. Dicho incremento se explica principalmente por la llamada desmunicipalización de la educación escolar, que traspasó su administración a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP)⁵. El informe también registra el personal disponible en el sector público en septiembre de 2025, que alcanzó 1.112.112 de cargos. Sin embargo, la fiscalización del Consejo para la Transparencia detectó que un 8% de los municipios no publica o mantiene desactualizada la información sobre su personal, infringiendo su obligación de transparencia activa establecida en la ley de Transparencia y su normativa asociada⁶.

A su vez, el Ministerio de Hacienda (del cual depende la DIPRES, que también tiene su propia cifra) proyectó en septiembre de 2024 que la cifra total podría superar los 929.000 empleados. Esta dispersión de datos, sumada a la coexistencia de varios tipos de funcionarios y nuevos estatutos⁷, dificulta no solo el diseño de políticas públicas coherentes, sino también la rendición

5 Dipres, “Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público”, https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24332.html#recuadros_articulo_5482_group_pvid_36882_o.

6 “Municipalidades concentran casi la mitad del personal de la Administración del Estado y un 8% no publica correctamente su información de personal”, 3 de noviembre de 2025, <https://www.consejotransparencia.cl/municipalidades-concentran-casi-la-mitad-del-personal-de-la-administracion-del-estado-y-un-8-no-publica-correctamente-su-informacion-de-personal/>.

7 Con tipos de funcionarios nos referimos a que el Estatuto Administrativo distingue entre planta, contrata y honorarios. Como problema adicional, el EA ya no es único, se han creado por ley otros nuevos para regular el trabajo de tipos específicos de funcionarios: el Estatuto Docente, el del Poder Judicial (Código Orgánico de Tribunales + otras normas internas), del Servicio de Impuestos Internos, de los funcionarios del Banco Central (en su ley orgánica constitucional), entre varios otros. Además, los funcionarios regidos por dichos estatutos intentan importar cada vez más instituciones del Código del Trabajo.

de cuentas y la evaluación del gasto fiscal en personal. Al respecto, David Bravo advierte sobre la problemática que resulta esta falta de transparencia: “La pregunta es cómo se puede hacer gestión pública si no se tiene esa información de trabajadores públicos detallada. Habla mal del Estado no responder a una pregunta tan simple”, reclama el economista de la UC⁸. Esta opacidad estadística refuerza la urgencia de una reforma que unifique criterios, fortalezca la transparencia y permita una gestión más eficiente del empleo público.

Para colmo, estas cifras también difieren de las estimadas por instituciones privadas. Por ejemplo, el centro de estudios Horizontal estimó —a partir de datos de la DIPRES, solicitudes de cifras por ley de Transparencia y levantamientos propios de información— que en septiembre de 2024 había 1.073.577 empleados públicos, 108.122 más que en marzo de 2022, concentrados principalmente en municipios, servicios de salud y educación pública⁹. Por su parte, Pivotes estima que un total de 1.208.000 personas trabajan en el sector público¹⁰.

¿Cómo se explica una diferencia de trescientos mil o más empleados entre las distintas estimaciones? La respuesta reside, al parecer, en el predominio de los funcionarios a contrata y los honorarios como formas habituales de contratación en el Estado. Al no existir para dichos regímenes una dotación de personal con tope legal, quedan al arbitrio de la respectiva autoridad administrativa. Así, pese a que el Estatuto Administrativo establece que el empleo a contrata no puede ser superior al 20% de la planta, año tras año las leyes de presupuesto han permitido superar este límite, actuando como una solución transitoria —o parche— en lugar reformar en profundidad el régimen de empleo público. Por consiguiente, la dotación máxima de contrata para cada servicio se encuentra fijada anualmente por el acuerdo entre el

8 Julio Nahuelhual, “¿Cuántos empleados públicos tiene el Estado de Chile?”, *La Tercera*, 22 de junio de 2024.

9 Horizontal, “Empleados públicos superan el millón y municipalidades explican la mitad del incremento”, 28 de julio de 2025, <https://horizontalchile.cl/actualidad/empleados-publicos-superan-el-millon-y-municipalidades-explican-la-mitad-del-incremento/>.

10 Pivotes, “Radiografía del empleo público”, 28 de julio de 2025, <https://www.pivotes.cl/evidencia/radiografia-del-empleo-publico/>.

Congreso y el Ejecutivo¹¹. Además, en el caso del régimen a contrata —a diferencia de la planta— la ley no fija mecanismo alguno con criterios objetivos para el ingreso, por lo que el mérito en la selección no está garantizado.

Pero ¿a qué se debe esta situación? En su entrevista para el programa *En Foco*, de Pivotes, María Jaraquemada —consejera del Consejo para la Transparencia— afirma que el crecimiento desproporcionado de las incorporaciones a honorarios y contrata no ha sido un accidente administrativo, sino una decisión política consciente de los poderes colegisladores¹². En sus palabras, “hoy, un 30% del Gobierno central está a planta y un 70% a honorarios o a contrata. Y son personas que pueden estar ahí por las razones equivocadas”. Su diagnóstico refuerza la idea de que la fragmentación normativa y la precarización del vínculo laboral en el Estado responden a lógicas de control político más que a criterios de eficiencia o justicia administrativa¹³.

Este crecimiento al margen de los criterios del Estatuto Administrativo —y que, como hemos visto, ha llevado a que no sepamos con certeza quiénes y cuántos son los funcionarios estatales— no es trivial. ¿Por qué? En primer lugar, porque los funcionarios públicos, en teoría, deben estar sujetos a un régimen específico. Es distinto trabajar para el Estado que para una empresa privada, tanto por la labor que realizan —satisfacer necesidades públicas— como por el origen de su remuneración —las arcas fiscales—. Esta diferencia explica que los miembros de la Administración tengan, jurídicamente, ciertos privilegios y cargas asociados a sus cargos: deben someterse —al menos en principio— a criterios de selección más estrictos, a mayores deberes de transparencia, a un régimen de estabilidad y contrato laboral específico y distinto al del Código del Trabajo, entre otros. No saber con claridad quiénes son funcionarios públicos dificulta la fiscalización del cumplimiento de esos atributos y exigencias.

¹¹ Centro de Estudios Públicos, Chile²¹, Espacio Público, Libertad y Desarrollo, “Gestión de personas en el Estado”, diciembre de 2018, 10, https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/libro_gestion_3cne2018.pdf

¹² Pivotes, 22 de noviembre de 2024, podcast *En Foco*.

¹³ *Ex-Ante*/Pivotes, “María Jaraquemada: ‘Hemos desvirtuado absolutamente el empleo público’”, 25 de noviembre de 2024, <https://www.ex-ante.cl/maria-jaraquemada-hemos-desvirtuado-absolutamente-el-empleo-publico/>.

En segundo orden, la cantidad de funcionarios públicos guarda directa relación con la siempre presente discusión respecto del tamaño del Estado. El empleo público ha experimentado un crecimiento sostenido en las últimas décadas y durante el gobierno de Gabriel Boric; entre 2014 y 2024 creció en torno a un 60%, lo que representa cerca del 13% de la fuerza laboral. Lo anterior incide directamente en el gasto estatal: según Pivotes, el gasto en personal del Estado ha aumentado del 4,6% al 7,1% del PIB entre 2006 y 2023, sin mejoras proporcionales en la calidad de los servicios. Si bien esta tendencia antecede a la llegada de Gabriel Boric a La Moneda —y, por cierto, a la de José Antonio Kast—, durante el gobierno de Boric los empleados públicos han aumentado significativamente, en torno a un 11%. Sin embargo, lo relevante no es solo la cifra en sí, sino también el tipo de funcionarios públicos en que se traduce dicho crecimiento.

A tres meses del inicio de la administración Boric, cada una de las veinticuatro carteras, la mayoría de las subsecretarías y también gran parte de los servicios públicos contaban con una asesora en materia de enfoque de género —en total, más de cien asesoras repartidas entre ministerios, subsecretarías y servicios ministeriales—, cuya función era supervisar y guiar las políticas del respectivo sector¹⁴. La tendencia se mantuvo durante el resto del gobierno. En julio de 2025, diputados de oposición cuestionaron al ministro de Energía, Diego Pardow, acerca de la ejecución presupuestaria de la Oficina de Género y Derechos Humanos de la cartera, que desde su creación en 2022 reporta gastos de cuatro mil millones de pesos¹⁵.

En síntesis, la ignorancia respecto de un dato tan elemental tiene implicancias cualitativas y cuantitativas. No por azar la ley exige a los servicios públicos informar a la DIPRES sobre su personal y nuevas contrataciones. En este aspecto, como puede verse, el Estado evidencia deficiencias importantes.

¹⁴ Paz Radovic y Martín Browne, “Deconstruyendo La Moneda: el intenso trabajo de las más de 100 asesoras de género”, *La Tercera*, 12 de junio de 2022.

¹⁵ Jorge Arellano, “Diputada Labra pide explicar casi \$4.000 millones en gastos de Oficina de Género y DD.HH. del Ministerio de Energía”, *La Tercera*, 1 de agosto de 2025.

Incentivos perversos

Históricamente, la regulación del empleo público en Chile se inspira en una síntesis adaptada del modelo francés napoleónico y del modelo burocrático prusiano. En esencia, el resultado fue un régimen profesional, jerarquizado y cerrado que, por lo mismo, debía regirse por un estatuto propio que asegurara estabilidad y mérito. En 1989, en el contexto de la transición democrática, ese “pacto” se renovó mediante la promulgación del Estatuto Administrativo, el cual mantuvo la estructura central del modelo, pero incorporó elementos de la “nueva gestión pública”, como las figuras de contrata y honorarios, que abrieron el sistema y le dieron mayor pragmatismo. A partir de 2003, reformas sucesivas añadieron criterios de selección más especializados y profesionales a través del sistema de Alta Dirección Pública.

En el propósito de fortalecer la carrera funcionaria, un estatuto legal único constituía una herramienta fundamental. La regulación laboral de los empleados públicos, si bien contempla elementos que pueden ser vistos como “privilegios”, tiene como contracara una sujeción especial a la Administración. Esto se traduce en una limitación más intensa de algunos de sus derechos en comparación con cualquier particular; en materia de huelga, por ejemplo, esta se encuentra constitucionalmente vetada para ellos (aunque en la práctica ello no se respeta). Este era el “pacto” fundante de la regulación actual, pero ha sido superado por la realidad y hoy se encuentra obsoleto y deslegitimado. Conforme crece el empleo público, los criterios de selección se desvirtúan y se diversifican los estatutos que rigen a los funcionarios. Tal como veremos a continuación, ese estatuto diseñado para regir “toda la vida” del funcionario está plagado de parches e incentivos perversos que han terminado por alejarlo de su propósito original.

El aumento del empleo público durante las últimas décadas no responde solo a un esfuerzo consciente por agrandar el Estado. Aunque algo de eso hay, ocurre también que el flujo de salida de personal no es ni de cerca proporcional a los nuevos ingresos. Esto se explica por dos razones: hoy se desvinculan

o renuncian muchos menos funcionarios públicos en los cambios de gobierno que antes y, a la vez, ingresa un número significativo de nuevos funcionarios cada 11 de marzo. Esto plantea —entre otras cosas— la necesidad de revisar la tenue distinción entre funcionarios de confianza y de carrera¹⁶, con el fin de evitar que el Estado sea visto como botín de la coalición ganadora en las elecciones presidenciales¹⁷. Aunque se han creado mecanismos como la Alta Dirección Pública (ADP)¹⁸ para resistir estas dinámicas, estudios recientes muestran que más del 60% de los directivos seleccionados por mérito son removidos en cada cambio de gobierno¹⁹, es decir, hay rotación precisamente en aquellos niveles donde debiera existir mayor estabilidad.

Para el académico experto en derecho administrativo Enrique Rajevic, confianza y mérito constituyen los dos extremos del empleo público, y remiten respectivamente al Gobierno y a la Administración del Estado. Mientras el Gobierno diseña y lidera las políticas públicas que conforman su programa, el servicio civil radicado en la Administración las implementa profesionalmente durante los gobiernos sucesivos con neutralidad política²⁰. La distinción, por tanto, se justifica plenamente, pero el problema reside en la excesiva deferencia de la normativa actual hacia el gobierno en ejercicio al momento de definir y contratar empleados de confianza, lo que distorsiona su cantidad y calidad. En otras palabras, funcionarios que fueron contratados por razones de confianza circunstancial y cercanía política terminan

16 Aunque no de manera absoluta, aquella distinción solía coincidir con la contrata y la planta, respectivamente. Sin embargo, el crecimiento del régimen a contrata ha hecho que hoy coexistan en él tanto funcionarios de confianza —como asesores políticos— como funcionarios de carrera con funciones más técnicas, lo que termina por diluir esas diferencias.

17 Ignacio Cienfuegos Spikin, “Pega para los cabros: el uso discrecional del empleo público para los intereses del que gobierna”, *Ciper*, 19 de marzo de 2025.

18 La Alta Dirección Pública es un sistema de selección meritocrática creado para profesionalizar los cargos directivos del Estado. Se aplica a jefaturas y directivos de primer y segundo nivel en ministerios y servicios públicos, mediante concursos abiertos y evaluaciones técnicas. Busca asegurar liderazgo competente, estabilidad y gestión profesional en la administración.

19 *Ibid.*

20 Enrique Rajevic Mosler, “El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo”, *Revista Chilena de la Administración del Estado*, núm. 1 (2019): 10.

estableciéndose en cargos que exigen continuidad para asegurar un servicio adecuado a las necesidades públicas.

En consecuencia, la mayor estabilidad de los funcionarios públicos ha tenido poco que ver con una decisión deliberada de fortalecer la carrera funcionaria, y más con la enorme dificultad que implica desvincular al personal del Estado. Las causales de cesación previstas en el Estatuto Administrativo son escasas, de aplicación estricta y débilmente vinculadas al desempeño, elemento que solo se considera en las evaluaciones anuales que cada servicio debe realizar por ley, pero que distan de constituir una práctica efectiva o una cultura de gestión.

El propio mecanismo de calificación establecido por el Estatuto ilustra esta rigidez. El artículo 33 dispone que todos los funcionarios, incluso los a contrata, deben ser evaluados anualmente en una de las cinco listas que ordenan el desempeño del funcionario. Por su parte, el artículo 50 establece que el trabajador calificado en lista 4 (eliminación) o bien en lista 3 (condicional) durante dos años consecutivos deberá retirarse del servicio. Sin embargo, los resultados de dichas evaluaciones no reflejan ni el desempeño real de los funcionarios ni la calidad del servicio público. En promedio, cerca de un 95% de los empleados son calificados en lista 1 de distinción²¹, fenómeno que evidencia la falta de rigurosidad del sistema y que reproduce los mismos vicios observados en las evaluaciones de otros cuerpos del Estado, como el Poder Judicial.

El diseño del sistema de evaluación presenta, a juicio de diversos expertos, deficiencias tanto en el mecanismo empleado como en la composición de las juntas calificadoras²². Estas últimas están integradas por los funcionarios de mayor jerarquía de la institución respectiva y por un representante del personal elegido por sus pares. Este diseño, dominado por las jefaturas, limita

21 Andrés Corrales Angulo, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina Chile* (Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2024), 73, <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-America-Latina-Chile-2024.pdf>.

22 Rodrigo Espinoza y Ricardo Mena, “Empleo público y democracia: caso licencias médicas y la necesidad de reformar el Estatuto Administrativo”, *Ciper*, 9 de junio de 2025.

la imparcialidad del proceso y refuerza la tendencia a otorgar evaluaciones uniformemente positivas, pues suponen una fuerte carga administrativa para los jefes de servicio. Pese a su impacto directo en despidos, promociones y ascensos, el panorama así configurado impide que las evaluaciones ofrezcan información útil²³. Vinculado con lo anterior, la instrucción de sumarios y otros procedimientos disciplinarios también presentan varios problemas, lo que será abordado más adelante.

Otra razón que dificulta la desvinculación es la ya consolidada jurisprudencia —en sede administrativa y judicial— sobre la “confianza legítima”. Bajo la dirección de Jorge Bermúdez, Contraloría estableció que los funcionarios a contrata —cuya labor, en teoría, responde a necesidades puntuales del servicio—, al renovar sucesivamente sus contratos por más de dos años, adquieren una expectativa razonable de continuidad laboral. En la práctica, esto transformó contratos anuales en una forma de estabilidad indefinida, dificultando la desvinculación de dichos funcionarios (que no entraron necesariamente por concurso o mérito; y, por tanto, tienen privilegios que no se justifican). En efecto, durante la última década, han aflorado nuevos criterios jurisprudenciales orientados a proteger a los agentes públicos²⁴. Dicho fenómeno, denominado judicialización y laboralización del empleo público, ocurre indistintamente tanto en sede administrativa (dictámenes de Contraloría y otros servicios públicos) como en los tribunales de justicia (principalmente cortes de apelaciones y Corte Suprema), que toman prestadas instituciones y prácticas del derecho laboral común y el Código del Trabajo —pensado para contratos con instituciones privadas— para aplicarlas en el empleo público.

A fines de 2024, la contralora general de la República, Dorothy Pérez, decidió abstenerse de pronunciarse sobre casos relacionados con la confianza legítima en funcionarios a contrata, considerando estos asuntos como “materias litigiosas”. Sus palabras desataron una fuerte polémica al interior de la

23 Centro de Estudios Públicos, Chile²¹, Espacio Público, Libertad y Desarrollo, “Gestión de personas en el Estado”, 21.

24 Rajevic Mosler, “El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo”, 15.

administración de Gabriel Boric, pues sugerían que los funcionarios despedidos tendrán que recurrir a la justicia. En este contexto, representantes de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) calificaron el cambio de criterio como un “retroceso” en las conquistas sindicales²⁵. No obstante, el debate sobre la confianza legítima en el empleo público sigue abierto en la Corte Suprema, y su desenlace, como ha ocurrido en otras ocasiones, depende en buena medida de la integración de la sala. Durante 2025, diversos fallos valoraron la abstención de la Contraloría y resolvieron acerca de la procedencia o no de la confianza legítima²⁶. Sin embargo, en marzo de 2026 la Tercera Sala resolvió, de forma unánime, que la CGR no puede abstenerse de conocer reclamos sobre confianza legítima de funcionarios alegando que la materia ha devenido litigiosa, pues su competencia es concurrente con la jurisdiccional. Sea que este asunto corresponda a los tribunales —y quede sujeto a los vaivenes de sus decisiones— o a la Contraloría, el problema persiste. En efecto, se trata de una cuestión difícil de resolver mientras subsistan las contrataciones como régimen por defecto en el empleo público, lo que confirma la necesidad de revisar el sistema en su conjunto. Aquello se desarrollará más adelante.

Un último “incentivo perverso” revela que la distorsión en los mecanismos de evaluación no se limita a las calificaciones que reciben los funcionarios, sino que también afecta los sistemas de incentivos institucionales. Tras evaluar en 2024 el cumplimiento de metas de los distintos servicios públicos, la DIPRES otorgó a todos ellos el máximo bono por desempeño institucional,

²⁵ “Anef Valparaíso: ‘El concepto de confianza legítima es una conquista sindical’”, Anef Chile, 20 de noviembre de 2024.

²⁶ Véase el Rol 28.295-2025 (7 de octubre de 2025), en el que se sostuvo que la confianza legítima “carece absolutamente de consagración normativa” y que su aplicación desnaturalizaría la naturaleza temporal del empleo a contrata. Dieciséis días más tarde, en el Rol 26.814-2025 (23 de octubre de 2025), se afirmó, en cambio, que la confianza legítima emana del principio de seguridad jurídica y que su ruptura sin causa fundada es ilegal y arbitraria. Posteriormente, en el Rol 17.383-2025 (29 de octubre de 2025), la Corte Suprema declaró la improcedencia de la confianza legítima; mientras que, pocos días después, en el Rol 37.394-2025 (3 de noviembre de 2025), la admitió expresamente. 2024”, *Biobío*, 23 de julio de 2025.

aun cuando ese año se habían elevado las exigencias del programa²⁷. En la práctica, la universalidad del máximo bono refleja la escasa capacidad del sistema para discriminar entre gestiones realmente eficientes y aquellas meramente formales.

La debilidad de los mecanismos de evaluación se combina con estructuras salariales poco racionales. Si bien es legítimo que el Estado ofrezca remuneraciones competitivas para atraer a profesionales calificados, el pago de sueldos significativamente superiores a los del mercado²⁸, sumado a requisitos de ingreso menos exigentes, genera incentivos perversos que terminan distorsionando el sentido del empleo público. Además, nuestro sistema no solo es disfuncional en su regulación del ingreso y desvinculación de empleados públicos, sino que también presenta problemas en la promoción de un desarrollo adecuado de los trabajadores²⁹. Como hemos visto, todos estos elementos no hacen sino confirmar que el estatuto administrativo se encuentra obsoleto y que carece de las herramientas adecuadas para los desafíos actuales de la Administración.

Corrupción

El escándalo por el uso de licencias médicas falsas destapado en mayo de 2025 dejó en evidencia que miles de funcionarios públicos pudieron ausentarse de sus trabajos sin consecuencias. Además de la debilidad de los mecanismos actuales de fiscalización, el caso confirma algo que ya hemos mencionado en este documento: dentro del aparato público existe un volumen considerable de personal cuyas labores no se justifican, pero que permanecen ahí por motivaciones políticas, amiguismo o por las mismas trabas del Estatuto Administrativo, que en la práctica consagra la inamovilidad, especialmente para el

²⁷ Samuel Fuentes, “Pese a polémicas y más exigencias, todos los servicios públicos lograron mayor bono por desempeño 2024”, *Biobío*, 23 de julio de 2025.

²⁸ “Empleados públicos ganan 15% más que sus pares del sector privado”, *Emol*, 21 de abril de 2025.

²⁹ Pivotes, “Propuesta de reforma al régimen de empleo público”, 2025, 6.

personal de planta. La literatura especializada ha caracterizado dicho fenómeno como “patronazgo”, es decir, el uso discrecional del empleo público en beneficio de los intereses particulares de la coalición o partido gobernante, usualmente vinculado a formas de clientelismo y corrupción³⁰³¹. Aunque dicha práctica no constituye *per se* corrupción, sí erosiona la confianza en los funcionarios públicos y crea una atmósfera en la cual se vuelve bastante más probable que, a la larga, surjan formas de corrupción propiamente tal.

Si bien durante la década pasada se avanzó mucho legislativamente en la creación de normas para enfrentar la corrupción en la actividad empresarial privada y en su nexo con la política —especialmente respecto de su financiamiento ilegal—, ha ganado fuerza en el debate que el siguiente paso debiese ser fortalecer la institucionalidad pública y otorgar más herramientas de prevención, fiscalización y penalización. Sin embargo, también hay voces que desestiman la necesidad urgente de reformas y apuntan a la agencia de los liderazgos actuales para aplicar la ley ya existente, que muchas veces es ignorada.

Para graficar el problema de falta de voluntad para aplicar la ley conviene recordar un episodio relatado por el exministro de Hacienda, Ignacio Briónes. Según su testimonio, en una ocasión, al solicitar apoyo al entonces contralor Jorge Bermúdez para que los servicios apurasen sus respuestas ante la autoridad superior, este se habría negado, argumentando que los emplazados podrían perder sus empleos. Para el contralor, el sueldo de un funcionario parecía más importante que el uso correcto de los recursos públicos³².

En el marco de un seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) sobre reformas al empleo público, la contralora Dorothy Pérez se refirió al rol que hoy busca mantener la institución —bajo un nuevo liderazgo— frente a estas problemáticas: “Como nosotros no podemos legislar

30 Cienfuegos Spikin, “Pega para los cabros”.

31 María Mercedes Llano, “Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: Patronazgo y burocracia, una interacción inexplorada”, *Revista Enfoques: Ciencia Política Y Administración Pública*, vol. 15, núm 27 (2017): 43-67, <https://doi.org/10.60728/kmtco767>

32 Ascanio Cavallo, “Paya y talla del Estado”, *La Tercera*, 31 de mayo de 2025.

vía jurisprudencia, nos estamos enfocando a través de otras funciones que tiene la Contraloría en las cuestiones prácticas. Por la vía de la fiscalización estamos tratando de terminar con abusos”³³. Asimismo, justificó la fiscalización del mal uso de las licencias médicas. “Llegamos ahí porque no se han ido cumpliendo las normas en una serie de materias. Hay gente que le llama a esto el ‘buenismo’: para no pelearnos, digámosle que sí, en distintos ámbitos, en el dictamen, en la sentencia, en la autorización [...], pero cuando esto se vuelve una reiteración constante, uno tiene que tomar la decisión incómoda de decir ‘no’”, sostuvo³⁴.

En cuanto a los procesos sancionatorios por casos de abusos en el sector fiscal, la contralora apuntó a las jefaturas. Superar este tipo de situaciones, argumentó, requiere que tanto los funcionarios como las propias jefaturas cumplan con su deber y se apeguen a la norma. Y ello supone aplicar la responsabilidad administrativa (esto es, abrir una investigación sumaria que puede terminar en sanción) de los funcionarios. No obstante, planteó que en muchos casos aquello no ocurre, ya sea por falta de tiempo, de voluntad o por incentivos poco alineados (cuestión similar a la observada en relación a las calificaciones anuales). Esta dinámica, como bien explicó *La Tercera* en su editorial del 30 de mayo de 2025, “deja sin efecto la ley y alimenta la impunidad”³⁵. En esa línea, la fundación Chile Transparente plantea una serie de recomendaciones para garantizar eficiencia de los sumarios administrativos. En un documento elaborado conjuntamente por centros de estudio de todo el espectro político, se propone: regular los plazos para poder iniciar los procesos, ejecutarlos y hacer efectivas las sanciones cuando corresponda; resguardar la dedicación al proceso del funcionario designado como fiscal o

33 Juan Pablo Palacios, “La dura evaluación de Dorothy Pérez sobre el empleo”, *El Mercurio*, 24 de septiembre de 2025.

34 *Ibid.*

35 “La necesidad de reformar radicalmente el empleo público”, *La Tercera*, 30 de mayo de 2025.

actuario; y estudiar extender el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa³⁶.

Sin embargo, no solo ocurre que los jefes de servicio en ocasiones no instruyen los sumarios correspondientes, sino que, incluso instruidos, estos no llegan a ninguna parte. A propósito del fenómeno de judicialización del empleo público ya descrito, la Corte de Apelaciones de Valdivia dictó en octubre de 2025 una sentencia ilustrativa en materia de sumarios administrativos por viajes al extranjero durante el reposo de una licencia médica. En el caso Mancilla con I. Municipalidad de Purranque (Rol 37.125-2025)³⁷, una funcionaria había sido destituida por falta de probidad tras viajar al extranjero mientras se encontraba con licencia médica psiquiátrica. La Corte dejó sin efecto la destitución y ordenó la reincorporación de la funcionaria. Frente a esto, la alcaldesa de Purranque, Alicia Villar, declaró que la decisión “se respeta”, pero advirtió que marca “un antes y un después” en los criterios aplicables a las investigaciones por uso indebido de licencias médicas. Por lo mismo, señaló que recurrirán a la Corte Suprema³⁸. El fallo expone un fenómeno inquietante: incluso en casos donde se instruyen sumarios por posibles irregularidades, la justicia tiende a anular las sanciones administrativas.

En síntesis, para evitar que tanto el “*ethos* de la corrupción” ya latente como la percepción de impunidad en el aparato público sigan profundizándose, es fundamental reconsiderar los mecanismos actuales de fiscalización o, al menos, asegurarse de que sean aplicados correctamente. La actitud proactiva de la nueva contralora en este asunto en una extraordinaria noticia, pero debe significar el punto de partida de un cambio mayor. No todo es labor de la Contraloría, pues la administración —por mandato constitucional y de la Ley de bases de la administración del Estado— es la primera responsable de

36 Chile Transparente, “Un pacto de integridad para Chile. Propuestas desde la probidad y la transparencia”, <https://fge.org/wp-content/uploads/2025/10/UN-PACTO-DE-INTEGRIDAD-PARA-CHILE.pdf>

37 Mancilla con I. Municipalidad de Purranque, 24 de octubre de 2025, Rol 858-2025.

38 Eduardo Palacios, “Corte ordena reincorporar a funcionaria destituida por viajar al extranjero con licencia médica”, *Biobío*, 30 de octubre de 2025.

velar por el desempeño óptimo de los programas públicos, sin excluir, desde luego, la responsabilidad del Congreso.

Reformas

A pesar del diagnóstico transversal sobre las falencias del régimen de empleo público en Chile —que incluye la captura política, la falta de profesionalización y la opacidad en los procesos de contratación—, no se ha concretado una reforma sustantiva. Esta inacción no puede imputarse a una supuesta falta de interés ciudadano, como suele afirmarse, sino a una serie de incentivos políticos, presiones gremiales y obstáculos institucionales que han blindado el *statu quo*.

Durante muchos años ha predominado la idea de que el empleo público es un asunto técnico, poco atractivo para la ciudadanía y ajeno a sus preocupaciones. Sin embargo, esta percepción no se sostiene frente a los hechos. Además de ser uno de los temas de mayor relevancia en las campañas presidenciales, hay evidencia suficiente de que el interés ya se manifestaba desde antes. Por ejemplo, durante el segundo proceso constituyente, la iniciativa popular de norma “Por un Estado sin pitutos”³⁹, impulsada por Pivotes, Horizontal e Idea País, fue una de las más votadas, con más de 18.700 firmas. Esto revela una demanda ciudadana clara por profesionalizar el empleo público y limitar el cuoteo político. En este contexto, el argumento de la impopularidad ciudadana aparece más bien como un “mono de paja” para encubrir otras resistencias más estructurales.

Sin embargo, la desafección ciudadana y el consenso técnico no han bastado, pues las reformas requieren de voluntad política. Las coaliciones gobernantes deben lidiar con una serie de incentivos políticos que empujan en la dirección contraria: la necesidad de instalar operadores políticos, premiar

³⁹ Secretaría de Participación Ciudadana, “Resultados de iniciativas populares de norma – Proceso Constituyente”, febrero de 2023, www.iniciativas.chileconvencion.cl.

lealtades partidistas y controlar la Administración pública inhiben diversos intentos de profesionalización, como, por ejemplo, la Alta Dirección Pública. Por otro lado, las asociaciones gremiales de empleados públicos se articulan políticamente —se paralizan y presionan— para conducir las reformas hacia sus intereses. El mayor ejemplo de ello es la ANEF.

Finalmente, la fragmentación normativa del empleo público —la coexistencia de múltiples estatutos y regímenes laborales— dificulta cualquier intento de reforma integral. Actualmente coexisten más de diez estatutos distintos, incluyendo el Estatuto Administrativo, el régimen municipal, los contratos a honorarios y el Código del Trabajo. Esta dispersión genera inequidades internas, opacidad en la gestión y facilita la contratación discrecional, dando forma a un sistema disfuncional que entorpece la gestión estatal y permite que las reformas se canalicen por vías marginales, como la ley de Presupuestos.

Previamente se esbozó el pacto que dio origen al Estatuto Administrativo vigente, así como la encrucijada en que hoy se encuentra, lo que exige una revisión profunda de sus fundamentos. De cara a la ciudadanía, este marco normativo aparece hoy profundamente deslegitimado. La confianza en el sistema se ha erosionado, y con razón: pensado para otra época, el sistema no logra responder a las exigencias de eficiencia, responsabilidad y transparencia que demanda el Estado contemporáneo.

El Estatuto Administrativo ha llegado a su límite y la respuesta no puede seguir limitándose a correcciones parciales. En esa línea, cobra sentido la propuesta de Pivotes, que plantea eliminar la distinción entre funcionarios de planta, a contrata y a honorarios, de manera tal que el estatuto único se enfoque en el rol que cumplen en la Administración: de confianza —con regulación especial y limitaciones para asesores y autoridades políticas— o de carrera. Renovar dicho pacto no significa abandonar los principios que inspiraron el Estatuto —la profesionalización, la imparcialidad y el servicio al bien común—, sino actualizarlos a los tiempos que corren. En otras palabras, se trata de preservar su filosofía, pero revisar —y, cuando corresponda, modificar— las técnicas con que se materializa. Ello implica, por ejemplo,

reconocer que es legítimo que el Gobierno disponga de cierto grado de discrecionalidad para designar cargos de confianza o asesores políticos, siempre que dicha prerrogativa no desvirtúe los canales institucionales de selección ni la primacía del mérito en el acceso a la función pública.

En suma, el sistema debe reformularse completamente sobre bases realistas y legítimas que concilien estabilidad y responsabilidad, mérito y flexibilidad. Solo así será posible reconstruir un verdadero pacto de empleo público: uno que honre sus principios fundacionales, pero que esté a la altura de las instituciones y de los desafíos del siglo XXI.

Otras claves IES

El “método Bukele”

— 4 CLAVES PARA EL DEBATE

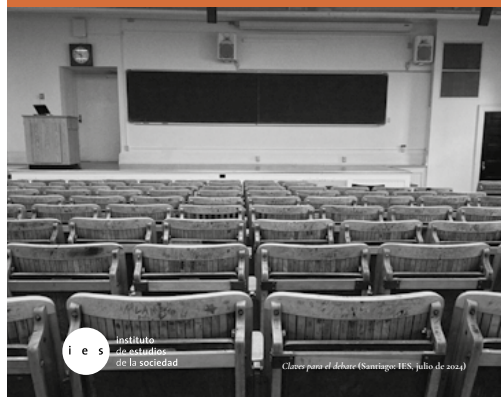
Josefina Araos B.
Rodrigo Pérez de Arce P.



Cultura de la cancelación y universidad

— 4 CLAVES PARA EL DEBATE

Manfred Svensson



Sistema judicial y percepción ciudadana

— 4 CLAVES PARA EL DEBATE

Guillermo Pérez
María Asunción Poblete
Álvaro Vergara



La estrategia del Partido Republicano

— 4 CLAVES PARA EL DEBATE

Álvaro Vergara

