PIVOTES

PROPUESTA DE REFORMA AL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO

22 de mayo, 2025

RESUMEN EJECUTIVO

ANTECEDENTES

- Propuesta CEP, Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo 2019.
- Consulta Pública Ministerios de Hacienda 2021.
- Iniciativa Popular de Norma de Pivotes y otros presentada en segundo proceso constitucional.
- Primer Ciclo de Foros de Deliberación convocado por Pivotes bajo la iniciativa Hagámonos Cargo.

DIAGNÓSTICO

- Estatuto administrativo que regula el empleo público data de 1989 y ha permanecido prácticamente intacto hasta nuestros días.

Es un sistema laxo en la entrada:

- La contratación se ha realizado a través de la modalidad excepcional de contrata, que hoy representa un 56,9% del empleo público (debiendo según la ley no exceder el 20%).
- El sistema habilita la contratación por cercanía política en espacios del Estado donde debiera prevalecer el mérito.

Es un sistema rígido en la salida y sin movilidad:

- Inexistencia de una evaluación de desempeño eficaz: un 97% de los empleados públicos reciben evaluación de desempeño máxima.
- No se puede desvincular por mal desempeño.
- No existe la movilidad horizontal entre organismos públicos.

Es un sistema que ha permitido un crecimiento del gasto en personal de un 4,6% del PIB el 2006 a un 7,1% del PIB el 2023, sin redundar en un mejor servicio a los ciudadanos:

- El indicador "Eficiencia del Gobierno" del Banco Mundial para Chile se ha deteriorado en los últimos 11 años, pasando del percentil 84 al 69 el año 2022.
- Los días de ausentismo laboral en el sector público llegan a 32 días, siendo más del doble que en el sector privado.
- Sólo un 23% de los consultados en Chile expresan un nivel alto o moderadamente alto de confianza hacia los funcionarios públicos (Estudio OECD).
- Es un sistema que perjudica a ciudadanos y a buenos funcionarios públicos.

PROPUESTAS

Distinción entre Gobierno y Administración Pública:

- El Gobierno es responsable de la conducción política del Estado y la definición de políticas públicas.
- La Administración Pública es responsable de implementar políticas públicas y proveer a la ciudadanía servicios públicos de calidad.

Régimen General de Empleo Público para la Administración Pública:

- Elimina distinción entre funcionarios de planta, contrata y honorarios, para integrarlos todos a un régimen general de empleo público (salvo para asesorías puntuales y transitorias).
- Se integran a este régimen hasta los más altos niveles de la administración pública, incluyendo a subsecretarios como responsables de la administración de los ministerios.
- Los niveles superiores – subsecretarios, jefes de división, jefes de servicio y su primera línea jerárquica – deben ser seleccionados a través del sistema de ADP.
- Se establecen concursos públicos, objetivos y trazables para todo ingreso al Estado, con directrices definidas por el servicio civil.
- Se fomenta la movilidad horizontal entre distintas reparticiones públicas.
- Se establece un sistema de evaluación de desempeño eficaz y diferenciador con curvas de distribución estandarizadas y obligatorias.
- Se amplían las causales de desvinculación, quedando las siguientes:
    - Desempeño insatisfactorio en dos años consecutivos
    - Insubordinación
    - Actos lesivos al interés público del organismo público
    - Cambios en condiciones financieras según Ley de Presupuesto
    - Reestructuración o supresión de programas o servicios públicos
- Se incorpora un sistema de protección en caso de desvinculación, ya sea en la forma de seguro de desempleo o indemnización por años de servicio.
- Transición: obligatorio para nuevas contrataciones y para las renovaciones de personas en modalidad contrata. Voluntario para los funcionarios de planta actuales.

Régimen Especial para Gobierno, sus funcionarios de confianza y asesores:

- Alcance: Ministros de Estado, Vice-Ministros, Embajadores, Seremis y Delegados Presidenciales; Asesores
- En atención al paso de subsecretarios al régimen general de empleo público, se crea la figura de los Vice-Ministros para que asuman roles políticos cuando un ministerio integra diversas responsabilidades.
- Se establece un límite máximo para asesores de funcionarios de confianza de un 0,5% de la dotación máxima autorizada para todo el sector público.
- Registro público del número, individualización y presupuesto de los asesores.
- Los funcionarios de confianza bajarán a 1/3 del número actual que Pivotes estima en casi 2.500 funcionarios.
- Los asesores bajarán a 1/3 del número actual que Pivotes estima en aproximadamente 8.000 asesores.

Fortalecimiento institucional del Servicio Civil y del Consejo de la Alta Dirección Pública:

- Director Nacional del Servicio Civil deja de ser funcionario de confianza del Presidente de la República y deja de integrar y presidir el Consejo de la ADP.

1. ANTECEDENTES

1.1. Breve historia del sistema de empleo público chileno.

El sistema de empleo público en Chile está regulado en el Estatuto Administrativo de 1989[1]. Esta regulación, ideada bajo una lógica de estabilidad del empleo en el Estado y de fortalecer una carrera funcionaria, **ha permanecido prácticamente intacta hasta nuestros días**. Sin embargo, esto no quiere decir que las reglas que aplican a los trabajadores del Estado sean las mismas que hace treinta y cinco años atrás.

El Artículo 10 del Estatuto Administrativo señala que los funcionarios *a contrata* de una institución (régimen laboral flexible, cuyos contratos se renuevan cada año) no pueden superar el 20% del total de cargos de ésta. Eso implica que cerca de un 80% de los funcionarios públicos deben estar bajo el régimen de *planta* (funcionarios estables de carrera). Además, existe una categoría excepcional de contratación de servicios a honorarios para profesionales o técnicos expertos que cumplan labores accidentales, no habituales o tareas específicas. Es por esto que la regla general que establece la ley es que la contratación de nuevos funcionarios debe hacerse por concursos públicos, reglados, públicos y transparentes. Sin embargo, año a año se ha eximido el cumplimiento de estas restricciones en la negociación de la Ley de Presupuestos. **Esto explica que hoy un 56,9% de los trabajadores públicos sean personal *a contrata*, mientras que solo un 22% sea de planta[2].**

El sistema rígido y con foco en la protección del empleo público no fue sustituido por uno flexible, en la lógica de las contratas. Es que, si bien el Estatuto Administrativo señala que los contratos de los funcionarios *a contrata* duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo que se prorrogue con 30 días de anticipación, **este régimen ha tenido cambios en su aplicación sin la necesidad de modificar la ley**. Aunque los funcionarios a contrata estaban concebidos como trabajadores temporales, como consecuencia de su utilización generalizada, Contraloría General de la República y luego los tribunales de justicia comenzaron a dictar resoluciones y fallos que les otorgaron mayor estabilidad laboral[3]. Este fenómeno administrativo y jurisprudencial **restringió significativamente la facultad del Estado para terminar estos contratos**, homologando en los hechos la protección laboral de estos empleados a la que poseen los funcionarios de *planta*.

En síntesis, la evolución regulatoria del empleo público chileno revela un desarrollo poco armónico. **Desde un modelo originalmente rígido, con alta estabilidad y procedimientos claros, se transitó, sin una reforma integral, hacia un sistema altamente flexible en materia de contratación, pero simultáneamente rígido en la desvinculación**.
Así, estamos ante un sistema que facilita la contratación de nuevos funcionarios por la vía de las contratas, cuya contratación no está sujeta a los concursos y reglas aplicables a los funcionarios de *planta*. En la práctica, la única restricción al incentivo a contratar está dado por las limitaciones presupuestarias de cada institución. Sin embargo, esta flexibilidad en la incorporación de nuevos funcionarios no tiene una contrapartida en la remoción de

[1] Gobierno de Chile. (1989). *Estatuto Administrativo* (Ley N.º 18.834). Biblioteca del Congreso Nacional.
[2] Informe anual de empleo público 2023, Dirección de Presupuestos. Página 10.
[3] Véanse, por ejemplo, los dictámenes N.º 39.721/2012, 92.386/2014, 85.600/2016, 63.112/2017 y 13.271/2020 de la Contraloría General de la República. En ellos se consolida progresivamente la doctrina de la confianza legítima en materia de empleo público, señalando que la renovación sucesiva de contratas genera en los funcionarios una expectativa razonable de continuidad, por lo que su no renovación debe ser debidamente fundada, objetiva y no arbitraria.

los mismos, lo que está fuertemente restringido. **El resultado a esperar es un crecimiento del número de trabajadores en el Estado, así como del gasto público asociado al pago de remuneraciones.**

1.2. Funcionarios de exclusiva confianza.

Con independencia del régimen de empleo público aplicable, le ley establece que los tres primeros niveles jerárquicos de los órganos o servicios públicos del Estado tienen la calidad de cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento. Ello implica que ministros, subsecretarios, delegados presidenciales, SEREMIS, embajadores, directores, subdirectores, directores regionales y jefes de división o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes son designados por el Presidente de la República, además de toda la planta de personal de la Presidencia de la República. Esta calidad de funcionario de exclusiva confianza permite que los cargos están sujetos a la libre remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer el nombramiento.

En efecto, en los casos de cargos de exclusiva confianza, la remoción puede hacerse efectiva por medio de una petición de renuncia formulada por el Presidente de la República o la autoridad llamada a efectuar el nombramiento, y si ésta no se presentare dentro de las 48 horas de requerida, se declarará vacante el cargo. Solo en el caso de los altos directivos públicos designados por el Presidente de una terna propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), la petición de renuncia debe ser precedida por una comunicación dirigida por escrito al Consejo de Alta Dirección Pública en la que exponga los fundamentos de la remoción, pudiendo dicho Consejo citar a la referida autoridad para informarle sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño y los motivos de la desvinculación , teniendo además derecho el directivo en ciertos casos a gozar de la indemnización contemplada en el artículo 148 de la ley Nº18.834. Asimismo, en los casos de petición de renuncia de los cargos de segundo nivel jerárquico, la autoridad facultada deberá expresar el motivo de la solicitud, que podrá basarse en razones de desempeño o de confianza.

Por ello, si bien la creación de la Alta Dirección Pública en 2003 significó un importante primer paso en la dirección correcta al establecer un instrumento de selección de los equipos directivos del gobierno central basado en el mérito, **esta posibilidad de removerlos discrecionalmente por falta de confianza impide la formación de una gerencia pública profesional**. Actualmente, con independencia de quien ocupe La Moneda, cerca de 2/3 del personal directivo elegido por el sistema de ADP es desvinculado en los dos primeros años de cada gobierno por consideraciones fundamentalmente asociadas a la confianza política[4].

1.3. El crecimiento del empleo público.

Como es de esperar, dados los incentivos institucionales expuestos, se ha podido observar una creciente complejidad y opacidad de la regulación del empleo público. Esto, junto con los incentivos a la contratación y restricciones a la desvinculación han generado un crecimiento desmedido y costoso del número de trabajadores en el Estado, y una creciente disfuncionalidad de la burocracia estatal. Cuatro datos levantados por Pivotes respaldan este diagnóstico[5]:

- **Ha sido creciente el gasto público en personal del Estado:** El gasto en personal del Gobierno General[6] pasó de representar un 4,6% del PIB en el año 2006, a un 7,1% del PIB en el año 2023.

- **El sector privado ha perdido espacio ante el sector público en el mercado laboral formal:** cada vez hay más empleados públicos en relación a empleados privados, tendencia que no es sostenible en el largo plazo. Para el 2024 había 23 empleados públicos por cada 100 privados, la

[4] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). Sistema de Alta Dirección Pública (SADP): Antecedentes generales. Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F32355%2F1%2FBCN_Chile_SADP_Antecedentes_generales_def.docx.pdf

[5] Pivotes. (2023). Cuatro hechos que respaldan la modernización del empleo público . Disponible en: https://www.pivotes.cl/evidencia/cuatro-hechos-que-respaldan-la-modernizacion-del-empleo-publico/

[6] La Dirección de Presupuesto define Gobierno General como "conjunto que agrupa a las instituciones del Gobierno Central y las Municipalidades". A su vez define Gobierno Central como "conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, mantienen una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo y se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central y los Organismos Autónomos." Informe Anual de Empleo Público 2023. Disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-338529_doc_pdf.pdf

mayor ratio en los últimos 20 años, considerando que en 2013 había 19 funcionarios por cada 100 trabajadores privados.

- **No hay indicios de que el mayor gasto en personal haya mejorado la calidad de los servicios públicos:** el indicador "Efectividad del gobierno" del Banco Mundial para Chile se ha deteriorado en los últimos 11 años[7]. Nuestro ranking mundial empeoró, pasando del percentil 84 en el año 2012 al percentil 69 en el año 2022.

- **Menos de un cuarto de la población chilena confía en el servicio civil, una de las brechas más grandes en comparación con los países de la OCDE.** De acuerdo a un estudio realizado por la OCDE, solo un 24% de la población manifiesta una confianza alta o moderadamente alta en el servicio civil, 11 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE.[8]

- **Los días de ausentismo laboral van al alza en el Gobierno Central:** explicado principalmente por los días de licencias médicas comunes, lo que da cuenta de una disfuncionalidad dentro del ambiente laboral en la administración pública.

Según el Consejo para la Transparencia, a septiembre de 2023 eran 810.064 las personas que trabajaban en la Administración del Estado[9], incluyendo tanto a funcionarios de la Administración Central como a municipios. En Chile no existe claridad del número de personas que trabajan en el sector público ni en qué instituciones se encuentran. En Pivotes estimamos un aproximado de 1,2 millones de personas, combinando distintas fuentes de información.

1.4. Incentivos perversos en el desarrollo de la carrera funcionaria.

Nuestro sistema no es únicamente disfuncional en su regulación del ingreso y desvinculación de los empleados públicos. También presenta problemas en la promoción de un adecuado desarrollo de los trabajadores. En materia de evaluación, en 2023 **el 98% de las instituciones estatales evaluadas por metas obtuvo la bonificación por cumplimiento**, mientras que sólo tres (todas ligadas a Educación) no lograron dicho objetivo, según el detalle del PMG (Programa de Mejoramiento de Gestión) de la Dipres[10]. Esta cifra revela que **el instrumento de evaluación no cumple su objetivo** y que el bono de desempeño, al estar asegurado, es parte de la remuneración anual sin que tenga efecto alguno sobre el desempeño.

Nuestro sistema tampoco permite que sus funcionarios se desarrollen adecuadamente al interior del Estado. **Tenemos un problema estructural para promover la movilidad horizontal de nuestros funcionarios públicos**, identificado de forma transversal, ya que la legislación vigente concibe la carrera funcionaria solo al interior del servicio público al que pertenece el funcionario, sin mecanismos efectivos que faciliten o incentiven el desarrollo profesional en otras instituciones del Estado. Esto se traduce en trayectorias laborales rígidas, poca circulación de talento entre servicios y pérdida de oportunidades para aprovechar experiencia adquirida en otros contextos del sector público. Además, la falta de concursos públicos amplios y la alta discrecionalidad en promociones y contrataciones refuerzan esta rigidez, afectando tanto el profesionalismo como la equidad en el desarrollo de carrera.

Un Estado eficiente y que funcione más allá del signo político es una de las promesas más comunes que se realiza en cada campaña electoral. No obstante, el actual régimen del empleo público carece de un tratamiento integral que separe al Gobierno de la Administración del Estado.

1.5. Intentos recientes de reforma.

Propuestas de centros de estudios de distintos sectores políticos (2019): En enero de 2019, cuatro centros de estudio -Centro de Estudios Públicos (CEP), Fundación Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo- presentaron una propuesta conjunta para reformar el

[7] Banco Mundial. (2023). Worldwide Governance Indicators. https://info.worldbank.org/governance/wgi/

[8] OCDE (2024) Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile. Disponible en https://www.oecd.org/es/publications/2024/11/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-chile_ab22c269.html#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20Encuesta,con%20el%2039%25%20y%20el

[9] Consejo para la Transparencia. (2023). Informe sobre dotación del sector público.

[10] Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2023). Resultados del Programa de Mejoramiento de Gestión. https://www.dipres.gob.cl

empleo público[11]. Esta iniciativa buscaba generar un debate amplio y transversal sobre la necesidad de modernización del empleo público, abordando temas como la movilidad horizontal y las oportunidades de desarrollo para los funcionarios.

Consulta pública sobre el anteproyecto de ley de empleo público (2021): El Ministerio de Hacienda lanzó una consulta ciudadana para recoger opiniones sobre un anteproyecto de ley destinado a modernizar el empleo público[12]. Este anteproyecto proponía establecer reglas claras y mejores condiciones laborales para el personal *a contrata* y honorarios, incluyendo la creación de una relación laboral indefinida con derecho a indemnización en caso de despido para los funcionarios públicos, así como limitaciones a los funcionarios de confianza y regulación del teletrabajo en el sector público. Por desgracia, el proyecto de ley derivado de esta consulta fue presentado el día 11 de marzo de 2022, último día de la administración del segundo gobierno de Sebastián Piñera, y retirado en los primeros días en ejercicio por parte de la nueva administración.

Iniciativa Popular de Norma "Por un Estado sin Pitutos" (2023): La segunda propuesta de nueva Constitución, fuertemente influenciada por una Iniciativa Popular de Norma impulsada por Pivotes[13], junto a otros centros de estudio, establecía un nuevo régimen general de la función y empleo público, aplicable a todos los órganos de la Administración Pública, incluyendo ministerios, gobiernos regionales, municipalidades y servicios centralizados y descentralizados. Este régimen regulaba aspectos como la designación, contratación, desarrollo, promoción y cese de funciones, contemplando normas sobre estabilidad conforme al desempeño, derechos y deberes de los funcionarios, evaluación objetiva del desempeño, perfeccionamiento continuo y movilidad intra e interinstitucional. Además, consideraba causales de cese fundadas y un sistema de seguro o indemnización por años de servicio, y permitía que los funcionarios de *planta* se incorporaran voluntariamente a este régimen, haciendo obligatoria su aplicación a vacantes, contratas y honorarios. Finalmente, creaba un organismo nacional, técnico y descentralizado, encargado de coordinar, supervisar y perfeccionar las funciones del personal civil del Estado y de dirigir el sistema de alta dirección pública.

Hagámonos Cargo (2024): En su primer ciclo de foros de deliberación, convocado por Pivotes, se abordó la crisis institucional del país, centrada en la tríada "política, Estado y justicia" y el correspondiente desafío de revalorizar lo público y recuperar su eficacia[14]. Un grupo de veintiún personas de distintas miradas y sensibilidades políticas identificó la desactualización del modelo de empleo público y la tenue separación de funciones de gobierno y administración pública como uno de los principales factores que describen la crisis en el Estado. Ante eso emergieron del debate propuestas de política pública directamente vinculadas con el sistema de empleo público, tales como el establecer un nuevo régimen de empleo público para nuevas contrataciones que regule su ciclo laboral, o un estatuto especial de funcionarios de confianza política y reestructuración de la causal de "pérdida de confianza" en altos directivos, entro otros.

1.6. Tensiones o verdades instaladas que dificultan los cambios.

El empleo público es quizás uno de los temas que genera más álgidas reacciones en el debate político cotidiano:

- Por un lado, están quienes plantean que cualquier cuestionamiento respecto de la idoneidad de nuestro sistema de empleo público, especialmente de su profesionalismo y meritocracia, implica un desprecio por la relevancia de la administración pública, y por quienes la componen. Para ellos, los intentos por transformar el mérito en el elemento base de un sistema de empleo público únicamente debilita el actuar de la administración, y a través de ello, del Estado. Hay por supuesto defensas corporativas y/o gremiales que inciden en las posiciones de quienes defienden el actual sistema de empleo público. Mucha gente percibe que cualquier reforma implicará

[11] Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público, & Libertad y Desarrollo. (2019). Propuesta conjunta de reforma al empleo público.
[12] Ministerio de Hacienda. (2021). Consulta pública sobre el anteproyecto de ley de empleo público. https://www.hacienda.cl
[13] Disponible en el sitio web de Pivotes: https://www.pivotes.cl/contenidos/pivotes-explica/como-quedo-por-un-estado-sin-pitutos-en-el-texto-constitucional-articulo-110/
[14] Pivotes. (2024). Hagámonos Cargo: Primer ciclo de foros de deliberación sobre la crisis institucional. https://www.hagamonoscargochile.cl

únicamente un perjuicio económico o de condiciones laborales, y no advierten posibilidades de un mejor funcionamiento y mayor satisfacción personal asociada a eventuales reformas.

- Por otro lado, están quienes muestran una desconfianza intrínseca hacia el Estado y todo lo que le rodea. Para ellos el funcionario público es únicamente una parte del problema, y no de la solución, simplemente un gasto que se debe recortar a como dé lugar. Para ellos la carrera funcionaria al interior de la administración pública no debe ser fomentada, y no hay justificación alguna para dar a este tipo de trabajadores un tratamiento distinto al que tienen todos a través del Código del Trabajo. No le asignan mayor relevancia a la función especial que éstos desempeñan, o a las dinámicas laborales distintas que tiene el funcionario público en su relación con políticos electos.

Sin embargo, la problemática respecto a cómo ordenar el trabajo al interior del Estado presenta complejidades que requieren abordarla con altura de miras. Por un lado, **no se puede negar que la política ha tenido demasiados incentivos para intervenir el estatuto laboral de la administración** de modo de asegurar una burocracia proclive a sus ideas y lejanas a las del adversario político. Esto ha generado la convivencia de múltiples estatutos laborales al interior del Estado, la contratación permanente y sistemática en cada administración de cientos de nuevos funcionarios a contrata u honorarios, e incentivos para una alta rotación en cargos sensibles y técnicos que requieren de mayor estabilidad.

También es cierto que **esta cercanía que tiene la administración con la política, que hoy en día genera que a veces ambas se confundan, genera que la regulación del empleo público no pueda ser simplemente asimilable a la del empleo privado**. La política y los incentivos que la rodean generan que sea muy atractivo fundir gobierno y administración, contexto donde adquiere más importancia que las reglas deban hacerse cargo de esos incentivos para generar una planta administrativa estable, profesional, con protecciones a su empleo que no deriven en rigideces excesivas que entorpezcan la gestión pública, y mecanismos de promoción de una carrera a su interior.

2. PROPUESTA DE REFORMA: NUEVO RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO

"Este nuevo régimen general debe regular la designación, contratación, promoción y cese de funciones de los funcionarios de la administración del estado, sobre la base de un sistema de selección público, de libre e igualitario acceso, competitivo, inclusivo, no discriminatorio, transparente, imparcial, ágil, que privilegie el mérito de los postulantes, y la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados, y una regulación especial para los funcionarios de gobierno y de exclusiva confianza del presidente/a de la república".

Necesitamos un régimen de empleo público que garantice un servicio civil profesional e imparcial, para que la gestión de lo público pueda estar al servicio de los ciudadanos, y no de los gobernantes de turno. Nuestro Estado nunca podrá enfrentar con una visión de largo plazo los desafíos de este siglo si los directivos de los servicios públicos continúan cambiando con cada gobierno, y si el empleo público se petrifica con independencia de su desempeño.

Este nuevo régimen general debe regular la designación, contratación, promoción y cese de funciones de los funcionarios de la Administración del Estado, sobre la base de un sistema de selección público, de libre e igualitario acceso, competitivo, inclusivo, no discriminatorio, transparente, imparcial, ágil, que privilegie el mérito de los postulantes, y la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados, y una regulación especial para los funcionarios de Gobierno y de exclusiva confianza del Presidente/a de la República. Esta deberá establecer su condición de excepcionalidad, los tipos de cargos que correspondan a esta modalidad, el que sean de libre designación presidencial y de los jefes superiores de servicio, el porcentaje máximo que representarán del total de funcionarios de la administración del Estado, y el que se mantengan en sus cargos hasta que pierda la confianza de la autoridad que lo nombre, hasta que presente su renuncia o hasta el fin del periodo en que estuviere ejerciendo sus funciones dicha autoridad.

Cuatro son los elementos principales de esta propuesta de reforma al empleo público:

2.1. Distinción entre Gobierno y Administración Pública.

Para garantizar un Gobierno eficiente y una Administración Pública profesional y técnica, que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos, el buen trato a las personas y la continuidad de las políticas de Estado, resulta esencial distinguir entre Gobierno y Administración Pública.

Así, **al Gobierno le corresponde la conducción de la política del Estado y la definición de políticas públicas**, estando encabezado por la persona que ejerza la Presidencia de la República. Éste recibe un mandato de los ciudadanos mediante elecciones periódicas para formular propuestas de políticas públicas y evaluar su cumplimiento. Para cumplir dicha función se apoya funcionarios de confianza y en sus asesores, quienes ejercen la dirección política, siendo estos funcionarios de naturaleza temporal.

Por su parte, **la Administración Pública es la responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y proveer a la ciudadanía de servicios públicos de calidad** en forma directa, continua y permanente, cumpliendo sus

funcionarios una tarea de naturaleza técnica y profesional. Es evidente que hoy es tenue e imprecisa esa separación, lo que explica que cada vez que un gobierno asume sean miles los funcionarios que cambian, mientras que en algunos países desarrollados con democracias sólidas estos sean casos excepcionales.

Esta distinción permite no solo diferenciar entre políticas de Estado -concebidas para el largo plazo, en respuesta a objetivos nacionales- y las de Gobierno, sino que también trazar un nuevo límite al conjunto de funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República. En efecto, en nuestro país la mayoría de los servicios públicos sectoriales en los más variados ámbitos, ejecutan políticas públicas permanentes o de largo plazo, que trascienden los cambios de gobierno. Lo anterior, sin perjuicio del deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales. Por lo tanto, en lugar de nombrar a más de dos mil funcionarios, **la calidad de funcionarios de exclusiva confianza debiera limitarse a quienes realizan funciones de Gobierno**, esto es a ministros, viceministros[15], delegados presidenciales y secretarios regionales ministeriales, además de los cargos de la planta de la Presidencia de la República.

La figura de los viceministros, que no existe actualmente en nuestra orgánica estatal, permitiría distinguir entre las funciones propiamente políticas de los actuales Subsecretarios y las funciones de administración de éstos. Para distinguir adecuadamente a aquellos que cumplen funciones propiamente políticas se propone sustituir a los subsecretarios de ministerios políticos y estratégicos por la figura del viceministro. El artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado describe la función de los subsecretarios como "*coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio*", lo que constituye una tarea propiamente administrativa y que debe ser ejercida por profesionales de carrera del sector público.

De esta forma, siendo funciones de Administración Pública, los subsecretarios, jefes superiores de servicio, de división y jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes hasta el primer nivel, debieran pasar a ser objeto del nuevo estatuto único, perdiendo su calidad actual de funcionarios de exclusiva confianza, exceptuando a los rectores de las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal, los que continuarán rigiéndose por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y los estatutos orgánicos propios de cada Institución.

Esta distinción promueve la efectiva profesionalización de los directivos de la Administración, responsables de liderar los servicios públicos, quienes, por tanto, no serán ya parte del personal de libre remoción gubernamental. No obstante, al no estar ya sujetos a la causal de remoción por pérdida de confianza, y siendo los altos directivos públicos propuestos a través del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) cargos estratégicos para la correcta articulación del Gobierno con la Administración Pública, resulta necesario expandir el listado de causales de desvinculación del Estatuto Administrativo.

Así, esta distinción está lejos de ser un ejercicio con utilidad puramente teórica. Por el contrario, la legislación deberá identificar de forma precisa y transparente los cargos que pertenecen a la Administración Pública, y diferenciarlos de aquellos que son parte del Gobierno, reduciéndose sustantivamente las nominaciones políticas en que la confianza con el Presidente de la República o con autoridades políticas justifica el nombramiento. Así, el estatuto único que se propone a continuación regulará a los funcionarios de la Administración del Estado, mientras existirán normas específicas aplicables a autoridades políticas y a asesores de confianza de éstas.

2.2. Nuevo estatuto de empleo público.

Para mejorar la eficiencia del funcionamiento del Estado necesitamos un nuevo estatuto jurídico para la administración pública, coherente con su naturaleza técnica, profesional y meritocrática. **Un régimen general de empleo público que**

[15] Se propone distinguir en los funcionarios que cumplen la función actual de subsecretarios en dos categorías: viceministros, que tienen un rol más político en ministerios específicos; subsecretarios, que son los jefes de servicios y coordinadores de los servicios del sector en algunos ministerios sectoriales.

regule todo el ciclo de vida de los servidores públicos: su selección, evaluación, capacitación, promoción, movilidad y el cese de funciones. Porque cada una de estas etapas del ciclo de vida presenta falencias y rigideces que no sólo afectan la calidad de los servicios públicos, sino que también las oportunidades de desarrollo de los mismos funcionarios.

Este nuevo estatuto para los funcionarios de la Administración Pública implicará poner fin a la distinción existente de funcionarios de planta, contrata y honorarios al interior de las dotaciones del Estado, pasando a ser todos parte del mismo estatuto funcionario. Si bien esta propuesta de reforma está dirigida al Estatuto Administrativo, no se puede soslayar que buena parte de los vicios detallados en este documento aplican también a los funcionarios que trabajan en municipalidades, cuyo empleo es regulado por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales[16]. Por lo tanto parte importante del diseño insstitucional de este nuevo estatuto único debiese regir a estos funcionarios, sin perjuicio de las adecuaciones que puedan ser necesarias.

Esta nueva regulación velará por el adecuado equilibrio entre la protección del empleo público y la adaptabilidad para un correcto desempeño de los aparatos gubernamentales, debiendo regirse por los siguientes principios generales:

i) Igualdad de oportunidades: El derecho de todas las personas a acceder a todas las funciones y empleos de la administración pública en igualdad de oportunidades, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género.

ii) Acceso imparcial y transparente: Que lo hagan a través de un sistema de acceso abierto, transparente, imparcial, ágil y que privilegie el mérito, la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados.

iii) Buen uso de los recursos públicos: El deber del Estado de justificar la necesidad del uso de recursos para nuevas contrataciones, así como las selecciones derivadas de ésta bajo criterios de trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

iv) Movilidad funcionaria: Que promueva la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios y directivos, en función de su evaluación de desempeño.

v) Estado moderno: Que incentive la eficacia, el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y el uso eficiente de los recursos en el Estado.

vi) Derechos funcionarios: Que proteja los derechos de los trabajadores de la Administración del Estado y provea de seguridad social a sus trabajadores.

De esta forma, el nuevo estatuto debiera contener normas que regulen lo siguiente:

a) Ingreso: procesos de selección competitivos y transparentes para toda contratación de personas en la Administración del Estado, salvo por aquellas funciones que la ley exceptúe para asegurar el normal funcionamiento del servicio.

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), en su rol de ente rector del empleo público, le dará directrices al jefe de servicio aplicables al respectivo proceso de selección:

- identificación de perfiles de cargo;
- criterios de selección claros y objetivos;

[16] Ley Nº 18.883 que establece el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

- instrumentos de evaluación pertinentes, incluyendo pruebas estandarizadas de conocimientos o capacidades generales;
- plazos mínimos y máximos en la toma de decisiones; y
- pautas o rúbricas que aseguren la trazabilidad de las decisiones.

La DNSC responderá consultas de los servicios y velará por promover la movilidad horizontal y vertical de los funcionarios públicos al interior de la Administración.

Un órgano colegiado al interior de cada servicio público confeccionará una terna para la decisión final, que estará a cargo del jefe de servicio.

Se velará por la celeridad y simplicidad de los procesos anteriormente descritos, evitando que vicios formales no sustantivos invaliden procesos de contratación.

Se contará con un período de prueba para funcionarios que ingresen a la administración pública por primera vez.

Existirá un sistema especial de selección e ingreso para funcionarios del primer nivel jerárquico seleccionado por el sistema de Alta Dirección Pública.

b) Desarrollo: velando que los empleados públicos crezcan tanto al interior de sus respectivas instituciones como dentro del sector público.

- Movilidad horizontal:
  - Las vacantes en un servicio público podrán ser cubiertas por funcionarios de otros servicios, los que mantendrán su antigüedad para todos los efectos legales.

  - La DNSC administrará un Registro de Empleo Público que garantizará la disponibilidad de toda la información relevante en materia de empleo en el Estado, sin perjuicio de los deberes de protección de datos personales que puedan aplicar. Este incluirá también los perfiles profesionales de los funcionarios públicos, así como toda aquella información recabada en procesos anteriores de contratación, a la que se les dará acceso a los jefes superiores de servicios para efectos de sus procesos de contratación.

- Evaluaciones de desempeño:
  - Se terminará con el vínculo automático de las calificaciones a despidos y ascensos, sin perjuicio de su uso para los procesos de remoción en conformidad con la ley.

  - Se transitará a sistemas de gestión de desempeño cuyo objetivo será identificar logros de resultado, brechas de desempeño y oportunidades de mejora en las competencias y aptitudes demostradas para ejercicio de la función o cargo.

  - Las evaluaciones deberán realizarse con curvas de distribución estandarizadas y obligatorias, y estarán a cargo del jefe directo del funcionario evaluado.

- Capacitaciones:
  - A cargo del Servicio Civil, con un sistema integral de capacitación y evaluaciones obligatorias de su impacto.

- Se deberá llevar registro íntegro de toda la información relevante sobre acciones de capacitación, de modo de permitir una adecuada evaluación de su impacto.

- Se procurará certificar las competencias adquiridas por los funcionarios a partir de procesos ce capacitación.

- Remuneraciones e incentivos:
  - Las remuneraciones dependerán del grado, el que está vinculado al cargo y no a la persona, prohibiéndose aumentos de grado en las mismas funciones.

  - Se unificarán las asignaciones complementarias para simplificar las actuales en un sistema de remuneraciones inteligible y con objetivos claros para cada asignación.

  - Los jefes superiores de los servicios, con autorización previa de la Dirección de Presupuestos, podrán eximir a un porcentaje de la dotación máxima del control horario y requisitos de presencialidad. Para ello se deberán establecer metas y objetivos medibles, señalando explícitamente las adecuaciones que se realizarán al procedimiento de evaluación de modo de evaluar su cumplimiento.

- Reestructuraciones de servicios:
  - La DNSC velará que sigan buenas prácticas y no inhiban la movilidad horizontal, identificando funciones o servicios de naturaleza análoga para estos efectos. Se mantendrá la antigüedad en caso de traslados horizontales.

  - Se limitarán los aumentos nominales de grados a funcionarios, y la asignación normativa y discrecional de grados. Las dotaciones de la Ley de Presupuestos deberán establecer el número de cargos de cada servicio, y también los grados remuneratorios y escalafones.

c) Término: conciliará la finalidad de impedir la arbitrariedad de los superiores jerárquicos, con la necesaria movilidad y flexibilidad al interior de las instituciones, evitando la sensación de inamovilidad funcionaria.

Se mantendrán los procedimientos disciplinarios en términos similares al actual, flexibilizándolos para evitar su excesiva duración.

Proponemos 6 causales adicionales de desvinculación a las existentes actualmente en artículo 146 del Estatuto Administrativo. Estas no requerirán de sumario administrativo, aunque serán siempre objeto de revisión por parte de la DNSC[17]:

a) Mal desempeño: Se permitirá la desvinculación de personal con evaluaciones de desempeño por debajo del promedio de la institución por un período de dos años consecutivos, de acuerdo con los parámetros que establezca la DNSC. Esta tendrá las siguientes características:
   i. Deberá ser fundada, indicando cómo la desvinculación contribuye al buen, oportuno y eficiente funcionamiento del servicio;
   ii. Deberá ir acompañado de un informe de la respectiva jefatura; y

[17] Un régimen similar al propuesto rige hoy para los directores ejecutivos de Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) quienes además de cesar en su cargo por el término de su período, por renuncia voluntaria y por incapacidad, pueden ser cesados por Incumplimiento grave del convenio de gestión educacional y por negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones (Artículo 23 de la ley N°21.040). El Presidente de la República para poder disponer la remoción, deberá hacerlo previo requerimiento del Ministro de Educación, y habiendo llevado adelante un procedimiento administrativo instruido por el Director de Educación Pública (art. 24)

iii. Existirá una instancia imparcial para definir la justificación del despido, a cargo de la DNSC que verificará el cumplimiento de los requisitos formales que establece la normativa.

a) Insubordinación: Resistencia injustificada a acatar las órdenes de un superior jerárquico.
b) Actos lesivos al buen nombre o intereses de la administración: Realización de conductas comprobadas que dañen gravemente la imagen institucional o que afecten de manera directa e injustificada los bienes o intereses públicos a su cargo.
c) Restricciones presupuestarias: Cambios en las condiciones financieras o presupuestarias del servicio.
d) Reestructuración del servicio: Se fortalecerá la causal de término actualmente vigente de supresión del empleo para que ella comprenda casos de reestructuración o supresión de programas o servicios públicos.

En régimen, el sistema propuesto incentiva una evaluación permanente de los servicios públicos y facilita su desvinculación en caso de desempeño deficiente. Por ello, se propone incorporar un sistema de protección en caso de desvinculación ya sea en la forma de un seguro de desempleo o de una indemnización por años de servicio.

Asimismo, como se señaló antes, los funcionarios públicos del primer y segundo nivel jerárquico que sean propuestos al Presidente de la República a través del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) se someterán a las causales de desvinculación de los funcionarios de carrera.

d) Gradualidad: Será voluntario para los funcionarios actuales el transitar hacia este nuevo régimen de empleo público. El mismo aplicará de forma inmediata para nuevas contrataciones, y para las renovaciones de contrato del personal a contrata y honorarios que se mantenga en la administración pública. Solo podrán ser contratados a honorarios aquellas personas que deban cumplir funciones transitorias y específicas, como era la definición original de estos regímenes excepcionales.

2.3. Regímenes especiales.

Funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República:

Existirá un estatuto aplicable a funcionarios de Gobierno y/o de exclusiva confianza del Presidente/a de la República. También tendrán una normativa propia los asesores de confianza de autoridades políticas. Esto permite delimitar los nombramientos por criterios de cercanía política, para avanzar hacia un Estado más profesional y técnico.

Este régimen especial debiera aplicarse a:
a) Ministros de Estado;
b) Viceministros[18];
c) Embajadores[19];
d) Representantes ante organismos internacionales;
e) Secretarios Ministeriales Regionales[20]; y
f) Delegados Presidenciales[21].

[18] La figura del Viceministro no existe en el actual organigrama de la administración pública en Chile. Sin embargo, existió un Viceministro de Relaciones Exteriores en la planta de dicho ministerio, cargo que fue suprimido por el artículo 103 de la ley N°18768, de 1988.
[19] Aunque no es parte de esta propuesta, se estima necesario que los cargos de embajadores y de representantes ante organismos internacionales sean ejercidos por funcionarios de carrera diplomática, estableciéndose un límite a los funcionarios que sean de designación política.
[20] La mayor cantidad de funcionarios de designación política corresponde a los secretarios regionales ministeriales, por lo que se estima necesario que su número sea evaluado conforme a la función y necesidad de los ministerios de representación política a nivel regional.
[21] Esta clasificación se realizó conforme al criterio establecido por la Contraloría General de la República en dictamen N°10.344, de 2020 que define aquellos cargos que conforme a lo dispuesto en los numerales 7 y 10 del artículo 32 de la Constitución Política deben entenderse como de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Este régimen especial debe establecer su condición de excepcionalidad basada en los criterios que determinan quienes pueden ser directivos y funcionarios de exclusiva confianza, así como que éstos se mantendrán en sus cargos mientras cuenten con la confianza de la Presidencia de la República o hasta que se cumpla el período presidencial durante el cual fueron nombrados.

Como se explicó más arriba la figura de los Viceministros corresponde a una innovación propuesta con el fin de delimitar correctamente las funciones de gobierno de las administrativas.

De acuerdo con estimaciones realizadas en base a información pública, actualmente el número de funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República (incluyendo a los de exclusiva confianza de jefes de servicio no designaciones mediante sistema de Alta Dirección Pública) corresponden a 2.449 funcionarios.

Conforme a este régimen especial, únicamente 937 funcionarios de la Administración Central del Estado mantendrían esta condición.

Esta reducción de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República a 1/3 del número actual, implica que pasarán a nuevo régimen general de empleo público entre otros:

- Nivel 1 y Nivel 2 de funcionarios de ADP: 1.307 funcionarios correspondientes a jefes de servicio y su segundo nivel jerárquico.
- Subsecretarios: 36 funcionarios.
- Jefes de División subsecretarías: 205 funcionarios.

Asesores de autoridades políticas:

Este régimen especial debiera aplicarse a los asesores de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República, para lo cual el nuevo estatuto debe establecer lineamientos generales para determinar su número y que serán de libre designación presidencial.

Para ello, se definirá cada año en la Ley de Presupuestos el número máximo de este tipo de funcionarios que podrán trabajar en la Administración, el que no podrá superar el 0,5% de la dotación máxima autorizada para todo el sector público, siendo prerrogativa del Presidente de la República su distribución entre las distintas reparticiones públicas.

Con todo, no podrán existir plantas compuestas íntegramente por personal de exclusiva confianza, con excepción de Presidencia de la República. Además, dejarán de ser funcionarios automáticamente cuando cesa en su cargo quien lo nombró.

La información respecto a su número, individualización y presupuesto asociado será pública.

No podrán participar en concursos en las instituciones públicas en las que trabajen, mientras se encuentren dentro de esta categoría.

De acuerdo con estimaciones realizadas por Pivotes, en el gobierno central aproximadamente 8.000 funcionarios se desempeñan como asesores de funcionarios de exclusiva confianza[22]. Con la limitación y el nuevo régimen propuesto, el número de asesores caería a 2.500 persona, restringiendo la discrecionalidad en la administración del Estado y potenciando

[22] Una descripción detallada de la metodología y supuestos utilizados para llegar a esta cifra se acompaña en el documento denominado "Anexo Metodológico – Asesores de Confianza Política".

la función pública. En el Anexo 2 se muestra la metodología de estimación utilizada para determinar el número de asesores de confianza.

El Servicio Civil regulará un Código de Conducta para este tipo de funcionarios.

2.4. Gobernanza e Institucionalidad: Fortalecimiento de las competencias de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

El nuevo régimen de empleo público requiere un servicio público técnico e independiente con competencias y facultades para velar por el correcto funcionamiento de los procesos de selección, desarrollo, evaluación, formación y desvinculación de los funcionarios públicos.

Para tal efecto, es necesario entregarle a la Dirección Nacional del Servicio Civil las siguientes competencias:

a) Supervigilar y guiar el proceso único de contratación en la Administración del Estado.

b) Proponer o proveer pruebas estandarizadas de conocimientos o capacidades para procesos de contratación.

c) Llevar un Registro de Empleo Público, que incluya los perfiles profesionales, técnicos o administrativos, y la trayectoria laboral de los funcionarios públicos que trabajan en la Administración Pública, de modo de fomentar la movilidad horizontal.

d) Implementar procesos de acreditación de competencias transversales o por naturaleza de funciones para enriquecer la información disponible en el Registro de Empleo Público.

e) Establecer las normas aplicables a los procesos anuales de evaluación de desempeño, respecto a las cuales cada jefe superior de servicio público aprobará una bajada más precisa a través de resoluciones que aprobará la Dirección Nacional del Servicio Civil.

f) Promover activamente el uso de nuevas tecnologías y herramientas digitales que reduzcan la burocracia de las evaluaciones de desempeño, con miras a una gestión que prescinda del uso de papel.

g) Recibir reportes mensuales de cada servicio público respecto a los Asesores de Confianza que trabajan en la Administración.

h) Rechazar la contratación o desvinculación de funcionarios públicos que no están debidamente fundadas en mérito y desempeño, e informadas previamente.

Junto con lo anterior, se vuelve fundamental reforzar la autonomía e independencia técnica del Servicio Civil. Actualmente, el Director Nacional del Servicio Civil es un funcionario de confianza del Presidente de la República. A su vez es Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública de pleno derecho. Esta doble calidad puede generar conflictos de interés o presiones indebidas en su rol de confeccionar las ternas para los cargos de Alta Dirección Pública que luego debe seleccionar el propio presidente.

Para reforzar la imparcialidad del sistema y asegurar que la confección de las ternas se realice exclusivamente por criterios de mérito, en su calidad de jefe de servicio, el director nacional dejará de ser un funcionario de exclusiva confianza del Presidente, pasando a ser objeto del estatuto único y parte de los cargos que integran el sistema ADP. Asimismo, no integrará el Consejo de ADP, lo que le entregará este consejo mayor autonomía operativa y política respecto del gobierno de turno.

Finalmente, para efectos de su destitución, la revisión de la aplicabilidad de las causales invocadas deberá ser conocida por un comité de ministros conformado por los secretarios de las carteras de Presidencia, Gobierno, Hacienda e Interior.

El Director del Servicio Nacional del Servicio Civil deberá realizar una cuenta pública de su gestión ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas una vez al año, en la que deberá dar cuenta del cumplimiento de sus objetivos.

3. CONCLUSIONES

Nuestra propuesta de reforma al empleo público chileno se estructura sobre siete transformaciones clave:

- **Un régimen laboral general para el trabajador público:** Se elimina la distinción entre planta, contrata y honorarios, estableciendo un único estatuto que rija a toda la Administración Pública.

- **Selección transparente basada en mérito:** Se establecen concursos públicos, objetivos y trazables para todo ingreso al Estado, con directrices definidas por el Servicio Civil.

- **Un sistema flexible y ágil:** Se fomenta la movilidad horizontal, permitiendo que el crecimiento profesional se pueda dar en distintas reparticiones del Estado, y no en un único servicio. También se facilita la desvinculación en casos de bajo desempeño, garantizando al mismo tiempo procedimientos que eviten la arbitrariedad.

- **Protección efectiva al funcionario público:** Se incorpora un sistema de protección en caso de despido y un período de prueba para nuevos ingresos.

- **Incorporación de causales de desvinculación para funcionarios:** Se incorporan 5 causales de desvinculación aplicables a funcionarios públicos, incluyendo a los altos directivos de la administración pública objeto del sistema ADP.

- **Normas especiales para asesores y autoridades políticas:** Se define un régimen específico para asesores de confianza y autoridades de designación política, delimitando su número y vinculándolos directamente a la persona que los nombra.

- **Fortalecimiento institucional del Servicio Civil y del Consejo de ADP:** Se refuerza su autonomía, competencias y rol como garantes de un empleo público profesional y ajeno al ciclo político.

Estas medidas buscan corregir los vicios que han dificultado por años la estructuración de una administración más eficaz y meritocrática, introduciendo esquemas de incentivos que corrijan los círculos viciosos ampliamente identificados. Estos cambios son fundamentales para construir un servicio civil moderno, profesional e imparcial, que fortalezca la capacidad del Estado para responder a los desafíos del siglo XXI.

Bibliografía

- **Banco Mundial.** (2023). *Worldwide Governance Indicators*. https://info.worldbank.org/governance/wgi/
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.** (2021). Sistema de Alta Dirección Pública (SADP): Antecedentes generales. Asesoría Técnica Parlamentaria.
- **Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público, & Libertad y Desarrollo.** (2019). *Propuesta conjunta de reforma al empleo público*.
- **Consejo para la Transparencia.** (2023). *Informe sobre dotación del sector público*.
- **Contraloría General de la República.** (varios años). *Dictámenes sobre estabilidad de funcionarios a contrata*.
- **Dirección de Presupuestos (DIPRES).** (2023). *Resultados del Programa de Mejoramiento de Gestión*. https://www.dipres.gob.cl
- **Gobierno de Chile.** (1989). *Estatuto Administrativo* (Ley N.º 18.834). Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/leychile
- **Ministerio de Hacienda.** (2021). *Consulta pública sobre el anteproyecto de ley de empleo público*. https://www.hacienda.cl
- **Pivotes.** (2023). *Informe sobre empleo público y dotación estatal*.
- **Pivotes.** (2024). *Hagámonos Cargo: Primer ciclo de foros de deliberación sobre la crisis institucional*. https://www.hagamonoscargochile.cl

Anexo 1: Descripción de los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República

Comparación de la situación actual y post propuesta de Pivotes.

FUNCIONARIOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA

	Actual	Propuesta
Exclusiva confianza de nombramiento libre[23]	468	468
Exclusiva confianza embajadores[24]	94	94
ADP adscritos I Nivel[25]	144	0
ADP adscritos II Nivel[26]	1.163	0
Presidencia de la República[27]	375	375
Jefes de División Subsecretarías[28]	205	0
Total funcionarios excl. confianza	2449	937

Anexo 2: Estimación de asesores de confianza y fundamento del límite propuesto

1. Objetivo del anexo

Este anexo busca sustentar metodológicamente la afirmación de que el Estado chileno cuenta actualmente con **aproximadamente 8.000 personas** que cumplen funciones de asesoría de confianza o similares, y justificar el establecimiento de un límite máximo de un **0,5% de la dotación total del sector público civil, equivalentes en la actualidad a alrededor de 2.500 personas**.

---

2. ¿Qué se entiende por "asesores de confianza"?

Para los efectos de esta propuesta, se entiende por "asesores de confianza" a aquellas personas cuya contratación o permanencia en el cargo **depende directamente de la autoridad política de turno, que no son autoridades con responsabilidades políticas, sino que prestan apoyo, orientación o soporte a estas últimas,** y cuyas funciones están asociadas a:

- Asesoría estratégica y política.
- Apoyo comunicacional o legislativo.
- Coordinación interinstitucional.
- Funciones de gabinete o cercanía política.
- Roles operativos de alta discrecionalidad.

[23] Contraloría
[24] Planta Servicio Exterior - DFL 33 FIJA ESTATUTO DEL PERSONAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
[25] Informe BCN Julio 2021
[26] Informe BCN Julio 2022
[27] Glosa 2 Ley de Presupuestos 2025
[28] Corresponde a un promedio de 4 funcionarios de II nivel jerárquico por cada Subsecretaría y la Dirección de Presupuesto

Este universo puede estar compuesto por personas contratadas como:

- Personal de gabinete en ministerios y subsecretarías.
- Asesores honorarios estratégicos.
- Contratas políticas sin concurso.
- Asistencias técnicas (en programas transversales).
- Asesores presidenciales y del Segundo Piso.

3. Estimación de asesores actuales:

Categoría	Estimación baja	Estimación alta
a. Gabinetes y asesores políticos directos	1.500	2.000
b. Honorarios con funciones de confianza (5%-8%)	3.000	5.000
c. Contratas discrecionales en cargos estratégicos	500	1.000
Total estimado	**5.000**	**8.000**

Se adopta la cifra de **8.000 personas** como referencia conservadora pero plausible, reconociendo que no existe un catastro oficial consolidado que identifique esta categoría en su totalidad.

---

4. Justificación del componente a: Gabinetes y asesores políticos directos (1.500–2.000 personas)

Este componente incluye al personal contratado directamente por autoridades políticas en funciones de asesoría estratégica, coordinación, agenda, comunicaciones o apoyo legislativo. Estas personas no participan de concursos públicos ni están sujetas a reglas de carrera funcionaria, y su continuidad depende directamente de la autoridad de turno.

4.1 Estructura del Ejecutivo Central

Autoridades que suelen tener equipos propios de confianza:

- 24 Ministerios
- Aproximadamente 30 Subsecretarías
- Presidencia, Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y Secretaría General de Gobierno (Segegob), todas con un volumen desproporcionadamente alto de asesores.
- Servicios públicos dependientes (más de 100 relevantes)
- 16 Delegaciones Presidenciales Regionales + 40 Provinciales

4.2 Supuestos de dotación por tipo de autoridad

Autoridad	Número aprox.	Asesores promedio	Rango estimado
Ministros/as	24	6–10	144–240
Subsecretarios/as	~30	4–6	120–180
Servicios públicos con rol estratégico	~100	3–5	300–500
Delegaciones presidenciales regionales	16	3–4	48–64
Delegaciones provinciales	40	1–2	40–80
Presidencia	1	80–120	80–120
Segpres y Segegob	2	50–75 c/u	100–150
Total estimado	—	—	**832–1.334**

Redondeo y ajuste: Para dar cuenta de eventuales subestimaciones —como equipos de coordinación transversal, comisiones especiales o autoridades no consideradas— se ajusta el rango a **1.500–2.000 personas** como cifra alta conservadora.

4.3 Evidencia empírica complementaria

- Un reportaje de *La Tercera PM* (2019) identificó a **130 asesores cercanos** solo en los 24 ministerios del gabinete de Sebastián Piñera. Este dato excluye subsecretarías, presidencia y servicios públicos.
- Diversos ministerios informan en sus transparencias activas la existencia de **entre 40 y 100 personas en funciones de asesoría** (gabinete, comunicaciones, coordinación, etc.), la mayoría contratados por trato directo o vía honorarios.
- Según la **DIPRES**, sólo en el nivel central del Gobierno (ministerios y subsecretarías) se concentran más de **7.000 personas a honorarios**, de las cuales una fracción relevante se encuentra en funciones políticas o estratégicas, como asesores.
- El **Informe de Fundación Piensa (2022)** sobre el empleo público estima que **el 57% del personal de jefatura en servicios públicos** no accedió por Alta Dirección Pública, y que una parte significativa es de confianza política.

4.4 Conclusión componente a

La estimación de entre **1.500 y 2.000 asesores políticos directos** se basa en una combinación de:

- Datos disponibles por transparencia.
- Reportes periodísticos y técnicos.
- Supuestos conservadores y verificables.
- Reconocimiento de estructuras estables de asesoría en todo el Ejecutivo.

Esta cifra representa el **núcleo más visible y consolidado** de personal de confianza en el aparato central del Estado.

---

5. Justificación del componente b: Honorarios con funciones de confianza (5%-8%)

5.1 Cifra base: honorarios en el Estado

- Según DIPRES, en 2023 el Estado mantenía **más de 60.000 personas contratadas a honorarios** en el sector público centralizado y descentralizado.
- Esta cifra incluye a trabajadores en diversos sectores: salud, educación, cultura, vivienda, programas sociales, entre otros.

5.2 Exclusión del universo operativo

La gran mayoría de estos honorarios **no cumple funciones de confianza política**, sino que están asociados a labores de implementación de programas públicos, tales como:

- Facilitadores territoriales, monitores, tutores, profesionales de apoyo en terreno (ej. Chile Crece Contigo, SENDA, INJUV, etc.).
- Profesionales del área salud (programas de APS, salud mental, especialistas en red).
- Personal en establecimientos educacionales o jardines infantiles (Junji, Integra).
- Técnicos en inspección, fiscalización o levantamiento de información.

Según estimaciones basadas en informes sectoriales y análisis presupuestarios, **al menos el 85-90%** de los honorarios están dedicados a funciones operativas o territoriales, no estratégicas.

5.3 Justificación del rango 5%-8%

El rango del **5%-8%** (equivalente a 3.000–5.000 personas) se fundamenta en:

- **Distribución ministerial y de nivel central:**

  Si se considera que **aproximadamente 15.000–18.000 personas** están a honorarios en ministerios, subsecretarías, servicios centrales y presidencia, es razonable suponer que entre el **20% y 30%** de ellos ejercen funciones de asesoría estratégica o política.

  Eso representa **3.000 a 5.000 personas**.

- **Estudios y reportes indirectos:**
  - El **Informe Horizontal (2024)** indica que los honorarios son usados en forma frecuente para funciones que debiesen estar en la planta o contrata, muchas de ellas sujetas a discrecionalidad política.
  - El **Consejo de Modernización del Estado (CNEP, 2020)** advierte del uso "anómalo" de honorarios para cargos de conducción, en ausencia de concursos o reglas de permanencia.
  - En 2019, la **Dipres reportó 7.946 personas contratadas a honorarios solo en ministerios y subsecretarías** (sin contar servicios dependientes), y parte de ellas correspondían a funciones administrativas o estratégicas.
- **Corroboración cualitativa:**
  Reportajes como los de *La Tercera PM* y *Ex-Ante* han identificado estructuras de 50 a 150 honorarios por ministerio, muchos de los cuales cumplen funciones políticas o comunicacionales.

5.4 Por qué no usar un porcentaje mayor

Evitar inflar esta estimación es crucial para dar credibilidad a la propuesta. Si bien podrían haber más de 5.000 personas en cargos de confianza informal, el rango del 5%-8%:

- Refleja una **proporción conservadora** frente al total de honorarios.
- Es **coherente con la evidencia documental y presupuestaria**.
- Reconoce que buena parte del trabajo estatal es ejecutado por profesionales en el territorio o sin vínculo político.

---

6. Propuesta de límite: 0,5% del total de la dotación pública

- Dotación pública estimada: **500.000 personas** (sector civil, sin FF.AA. ni empresas públicas).
- Límite propuesto: **0,5% = 2.500 asesores de confianza**, aplicable de forma global, proporcional a los cargos de conducción del Estado.
- Este umbral permitiría contar con equipos políticos razonables, evitando una expansión discrecional y asegurando profesionalismo en el resto del aparato estatal.

---

7. Conclusión

Este anexo respalda que la estimación base de **8.000 asesores actuales** es razonable y coherente con la evidencia disponible, y que la propuesta de limitar su número a 2.500:

- Permite **reducir más de un 60%** los cargos de confianza.
- Establece una regla **clara, verificable y estable**.
- Contribuye a la **profesionalización y despolitización del empleo público**.

Bibliografía

- **Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.** (2019). *Propuesta del Consejo para reformar el empleo público*. Recuperado de: https://consejomodernizacion.cl/documentos-del-consejo/propuestas-del-consejo-para-reformar-el-empleo-publico

- **Dirección de Presupuestos.** (2024). *Informe anual del empleo público 2023*. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-338529_doc_pdf.pdf

- **Fundación Horizontal.** (2024). *Confianza legítima en el Estado: número de funcionarios y propuestas para el empleo público*. Santiago, Chile. Recuperado de: https://horizontalchile.cl/publicacion/confianza-legitima-en-el-estado-numero-de-funcionarios-y-propuestas/

- **Fundación Piensa.** (2022). *Empleo público y Alta Dirección: radiografía del sistema de selección y gestión directiva en el Estado*. Valparaíso, Chile. Recuperado de:

- **La Tercera PM.** (2019, 6 de diciembre). *¿A quiénes escuchan los ministros de Piñera? La mayoría son hombres, abogados, sub-45 y de la PUC*. La Tercera. Recuperado de: https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/a-quienes-escuchan-los-ministros-de-pinera-la-mayoria-son-hombres-abogados-sub-45-y-de-la-puc/994159/

- **Subsecretaría de Hacienda.** (2024). *Consulta ciudadana y anteproyecto de ley sobre nuevo empleo público*. Recuperado de: https://hacienda.cl/index.php/subsecretaria/noticias/un-90-de-las-personas-cree-que-es-necesario-mejorar-la-calidad-del-empleo