

PIVOTES



LA INERCIA

EN EL EMPLEO PÚBLICO

23 de julio, 2025



El Estatuto Administrativo del Gobierno Central tiene una serie de deficiencias que generan una **inercia en el empleo público: éste crece continuamente en el tiempo, sin una evaluación de si este crecimiento está alineado con entregar un mejor servicio a los ciudadanos.**

En el Gobierno Central coexisten principalmente dos tipos de regímenes laborales:

- **Personal de planta:** Son trabajadores que requieren un concurso público para su contratación y su desvinculación es rígida, para garantizar una entrega continua de los servicios públicos.
- **Personal a contrata:** No requieren un concurso público para ingresar y su contrato termina cada año, con posibilidad de renovarlo. Están pensados en la necesidad de dar flexibilidad al Estado para desarrollar tareas específicas y por un tiempo definido.

El Estatuto Administrativo establece que el número de funcionarios a contrata de una institución no pueden superar el 20% de los de planta. **Pero en la práctica esta norma no se cumplió.** Desde 1995 el número de funcionarios de planta se ha mantenido casi constante y los a contrata ha ido en aumento.

Hoy un 68% de los funcionarios son a contrata: entraron al Gobierno Central sin necesariamente pasar por un concurso público y, debido al dictamen de Contraloría en el 2016 que asimiló sus reglas del despido a los de planta, la mayoría de los funcionarios sólo pueden ser despedidos bajo causales estrictas.

Además, no existe una evaluación de desempeño exigente: en los últimos 5 años, el 98% de los servicios evaluados recibieron el bono por desempeño completo.

De esta forma, **tenemos un régimen del empleo público con entrada laxa de los funcionarios, sin una correcta evaluación de su desempeño y con una salida rígida de éstos.**

Esto ha generado que el número y el gasto en funcionarios crece año a año. En los últimos 10 años, el número de funcionarios ha crecido sobre los 10.000 puestos anuales, y hoy el Estado está gastando \$4.078.295 millones anuales más que en el 2014 en pagar sueldos.

Por último, la percepción de calidad de los chilenos hacia los servicios prestados por los funcionarios no es buena.

Según la Encuesta de Confianza de la OECD 2023 en la que participan 30 países:

- Chile es el país de la OECD con el menor nivel de confianza hacia los funcionarios públicos
- Forma parte de los únicos siete países en que los ciudadanos confían menos en los funcionarios públicos que en el gobierno nacional.

En Pivotes proponemos un nuevo estatuto de empleo público que permite terminar con esta inercia, aumentando la exigencia en la contratación, implementando un sistema de evaluación de desempeño exigente y ampliando las causales de desvinculación.

1. Contexto

En física, el concepto de inercia se refiere a la propiedad que tienen los cuerpos de mantenerse en movimiento de forma indefinida hacia una dirección, mientras no actúe sobre él una fuerza externa en el sentido opuesto. El Estatuto Administrativo del Gobierno Central tiene una serie de deficiencias que generan una **inercia en el empleo público: éste crece continuamente en el tiempo, sin una evaluación de si este crecimiento está alineado con entregar un mejor servicio a los ciudadanos.**

Este documento explica cómo las normas del Estatuto Administrativo que regula el empleo del Gobierno Central permiten este fenómeno de la inercia del empleo público en Chile. Desde Pivotes entregamos una propuesta de reforma para hacernos cargo de las deficiencias señaladas.

2. El Estatuto Administrativo del Gobierno Central

El Estatuto Administrativo es el cuerpo legal que regula la relación laboral entre el Estado de Chile y los funcionarios públicos que trabajan en la administración central. Está contenido principalmente en la Ley N° 18.834. En base a esta ley, en el Gobierno Central coexisten principalmente dos tipos de regímenes laborales:

1) Personal de planta:

Es el conjunto de cargos permanente asignados por la ley de cada institución pública (Art 3). Su ingreso es a través de un concurso público obligatorio. Se postula y se evalúa en base al mérito, formación, experiencia y pruebas para confeccionar una nómina según puntajes y es elegida la mejor calificación (Art. 17).

El espíritu de este régimen es garantizar la entrega de servicios públicos de manera continua, protegidos de los cambios de gobierno. Por lo mismo, son trabajadores con alta estabilidad laboral y con causales estrictas de desvinculación: no pueden ser despedidos libremente ni por término de confianza; sólo pueden ser desvinculados a través de sumarios por haber cometido faltas graves, dos evaluaciones ineficientes o eliminación del cargo (Art. 148). Por lo tanto, **son trabajadores con ingreso y desvinculación rígida.**

2) Personal a contrata:

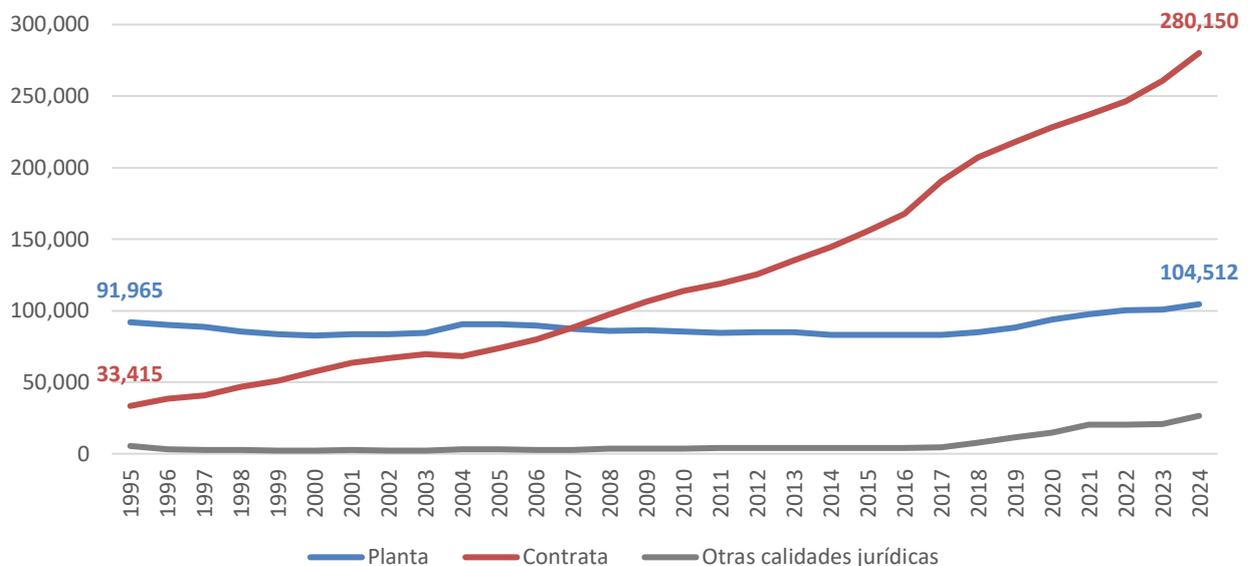
Es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución pública (Art. 3). Esta modalidad se origina en la necesidad de dar flexibilidad al Estado para desarrollar tareas específicas y por un tiempo definido. No es obligatorio ingresar a través de un concurso público, puede ser a través de contratación directa (Art. 17) y su contrato termina cada año, con posibilidad de renovación (Art. 11). De esta forma, **son trabajadores que son fáciles de contratar y fáciles de desvincular.**

3. Empleo público crece continuamente y con baja percepción de calidad de los ciudadanos hacia los servicios prestados

El Artículo 10 del Estatuto Administrativo señala que el número de funcionarios a contrata de una institución no pueden superar el 20% de los de planta.

Pero en la práctica esta norma no se cumplió. Para los jefes de servicio fue más cómodo emplear bajo el régimen a contrata y minimizar la planta para tener más libertad en la contratación y evitar toda la burocracia que implica iniciar un sumario al despedir. Esto provocó que **desde 1995 el número de funcionarios de planta se mantuvo estable en el tiempo, y los a contrata comenzaron a crecer** (figura 1). A esto se suma que, en el 2016, a través de un dictamen de Contraloría, se rigidizó la desvinculación de estos últimos, asimilando las reglas de despido de los funcionarios de planta en caso de que tengan más de dos años en el Estado. En los últimos 30 años el número de trabajadores de planta creció apenas desde 91.965 a 104.512 funcionarios, mientras que los funcionarios a contrata crecieron desde 33.415 a 280.150 funcionarios.

Figura 1. Número de empleados en el Gobierno Central (total dotación*)



*El personal de dotación corresponde al conjunto de personas que tiene una relación jurídico-laboral permanente con el sector público.

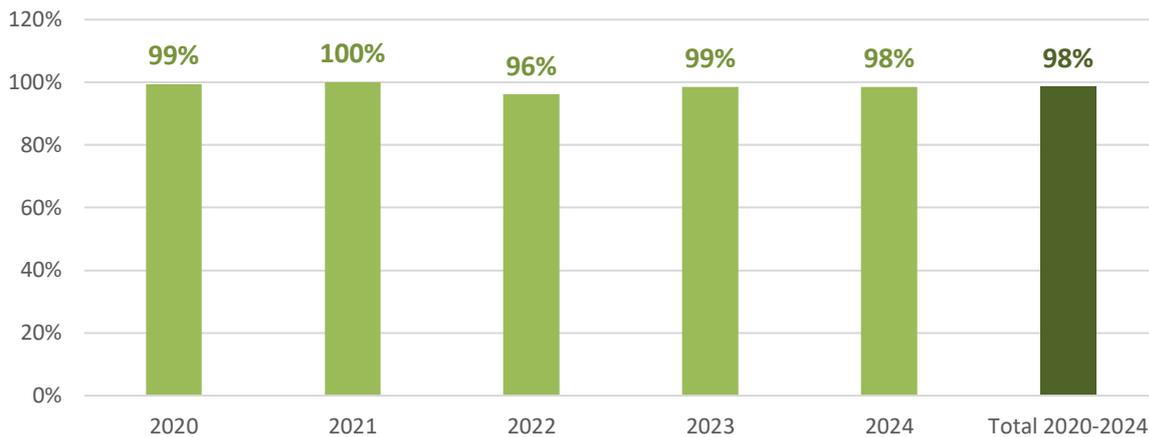
Fuente: Pivotes en base a datos de la Dipres.

¿Resultado? Hoy un 68% de la dotación de funcionarios del Gobierno Central son a contrata, es decir, entraron al gobierno sin necesariamente pasar por un concurso público, y debido al dictamen de Contraloría en el 2016 que asimiló las reglas del despido de los funcionarios de contrata a los de planta, en la práctica la mayoría de los funcionarios del Gobierno Central sólo pueden ser despedidos bajo causales estrictas.

A esto se suma que dentro de la administración pública no existe una evaluación de desempeño exigente. En el Estado existen los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y Metas de Eficiencia Institucional (MEI) para evaluar los servicios públicos, en que asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios. Si el servicio alcanza un grado de cumplimiento sobre el 90%, los funcionarios reciben el bono completo. **En los últimos 5 años, el 98%**

de los servicios públicos evaluados recibieron el bono por desempeño completo, lo que evidencia la falta de un mecanismo exigente que incentive el buen desempeño de los funcionarios (figura 2).

Figura 2. Porcentaje de servicios públicos que recibieron bono por desempeño completo



Fuente: Pivotes en base a datos de la Dipres.

De esta forma, **tenemos un régimen del empleo público con entrada laxa de los funcionarios, sin una correcta evaluación de su desempeño y con una salida rígida de éstos.**

Este diseño de las reglas ha permitido el fenómeno de la inercia en el empleo público: el número y el gasto en funcionarios crece año a año (figura 3 y 4), sin evaluar si este crecimiento viene acompañado de un mejor servicio hacia los ciudadanos o si se puede mantener la calidad sin necesidad de seguir aumentando el número de funcionarios públicos.

Figura 3. Número de empleados en el Gobierno Central (total dotación)

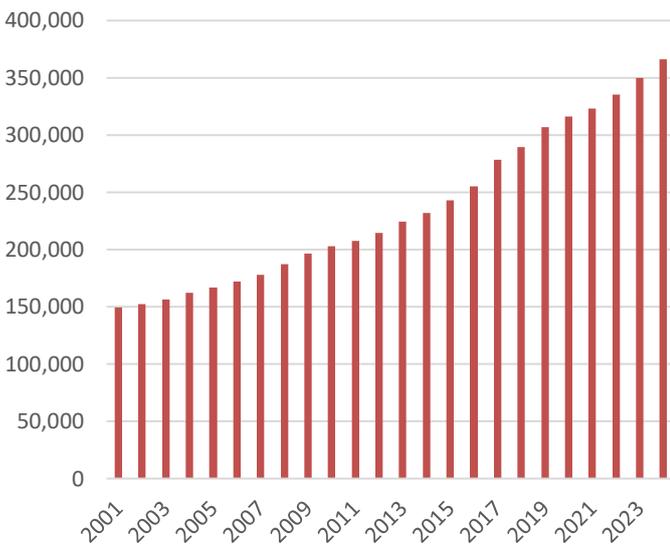
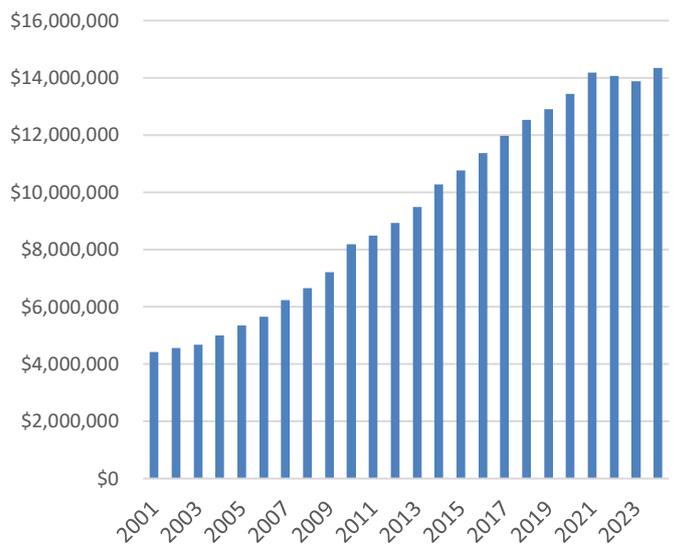


Figura 4. Gasto en personal en el Gobierno Central (en millones de \$ 2024).



*Para hacer comparable los números de cada año, se excluye a los funcionarios de los SLEP que comenzaron su traspaso desde las municipalidades hacia el Gobierno Central a partir del 2018.

Fuente: Pivotes en base a datos de la Dipres.

Esto se ha traducido en que en los últimos 10 años el número de funcionarios del Gobierno Central -descontando los funcionarios de SLEP- ha crecido sobre los 10.000 puestos al año, y que hoy el Estado está gastando \$4.078.295 millones anuales extras en pagar los sueldos respecto a lo que gastaba en el 2014. Este monto extra es equivalente a una transferencia anual directa de \$618.249 a cada hogar de Chile.

Y junto con este continuo crecimiento, la percepción de calidad de los chilenos hacia los servicios prestados por los funcionarios no es buena. En el año 2023 Chile participó por primera vez en la Encuesta de Confianza de la OECD¹, junto a 30 países de la organización, que evaluó el nivel de confianza de los ciudadanos hacia las distintas instituciones públicas. Al analizar los resultados en relación a los funcionarios públicos, llaman la atención tres aspectos:

- 1) **Chile es el país de la OECD con el menor nivel de confianza hacia los funcionarios públicos:** menos de un cuarto de los chilenos indicaron un nivel "alto o moderadamente alto" de confianza hacia los funcionarios públicos (23%), mientras que, en el promedio de la OECD, este porcentaje fue un 45% (figura 5).
- 2) **A diferencia de la mayoría de los países de la OECD, en Chile los ciudadanos confían menos en los funcionarios públicos que en el gobierno nacional** (figura 6). El funcionario público es quien entrega el servicio y es la cara visible de las instituciones públicas, por lo que tiende a inspirar mayor confianza que los gobiernos nacionales en la mayoría de los países. Pero en Chile esto no se cumple y somos parte de los únicos siete países en que los ciudadanos confían menos en los funcionarios que en el gobierno nacional.
- 3) En relación a la satisfacción que indican los usuarios de los servicios, **de los 30 países encuestados, Chile es el cuarto país que muestra un menor nivel de satisfacción respecto a la educación pública y servicios administrativos; y es el sexto con un menor nivel de satisfacción respecto a la salud pública.** Entre los atributos evaluados de los servicios que explican el menor nivel de satisfacción de los usuarios chilenos se encuentran amabilidad y capacidad del funcionario público, rapidez y facilidad para acceder al servicio y claridad de la información.

¹ "Los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de Chile", OECD. Ver informe aquí: [>Click<](#)

Figura 5. Porcentaje de ciudadanos que indicaron “alta o moderadamente alta confianza” hacia los funcionarios públicos

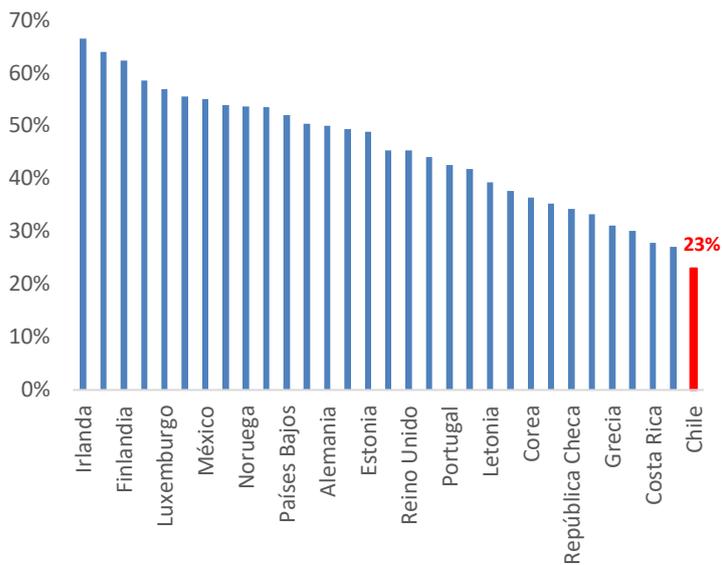
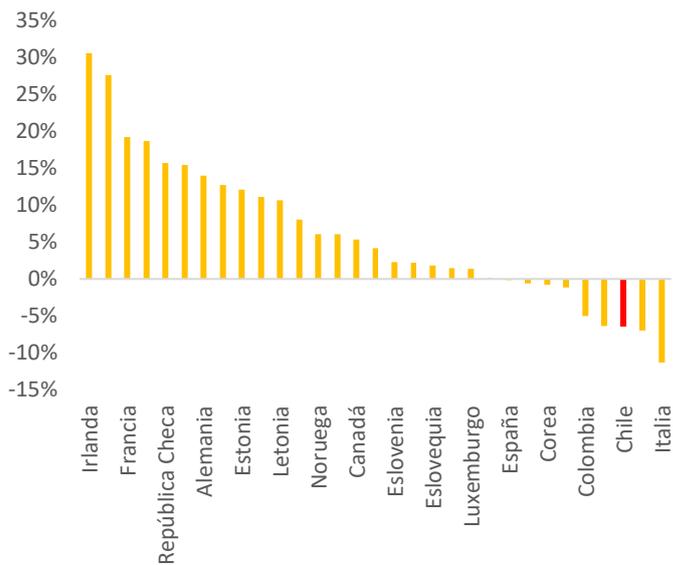


Figura 6. Brecha entre el nivel de confianza hacia el gobierno nacional vs funcionarios públicos



Fuente: PIVOTES, en base a “OECD Encuesta de Confianza 2023”.

3. Propuesta de Pivotes

Debemos terminar con la inercia del crecimiento del empleo público sin una correcta evaluación de si este aumento de los funcionarios está alineado con mejorar el servicio hacia los ciudadanos. Para esto necesitamos un nuevo estatuto de empleo público que permita que la contratación, promoción, movilidad dentro del Estado esté basado en el mérito y desempeño de los trabajadores, distinguiendo entre los funcionarios que deben implementar políticas de Estado de largo plazo y aquellos de confianza que cambian en cada nuevo gobierno.

Se debe aumentar la exigencia en la contratación a través de concursos públicos objetivos y transparentes e implementar un sistema de evaluación de desempeño que diferencie al funcionario de buen rendimiento del de bajo desempeño. Por último, se deben ampliar las causales de desvinculación, permitiendo despedir a un funcionario que tenga un desempeño insatisfactorio o al cerrar programas mal evaluados. **En Pivotes proponemos:**

1) 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.

2) Régimen General de Empleo Público para la Administración Pública, que vuelve más exigente la contratación y la evaluación de desempeño, y se amplían las causales de desvinculación:

- 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 establecen concursos públicos, objetivos y trazables para todo ingreso al Estado, con directrices definidas por el Servicio Civil.
- 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;

3) 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;

Si quieres conocer la propuesta en detalle, visita:

<https://www.pivotes.cl/evidencia/pivotespropone-nuevo-estatuto-de-empleo-publico/>

Autores:

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.

Florencia Croxatto, economista de la Pontificia Universidad Católica