

Universidad de Valparaíso CHILE

ACREDITADA
NIVEL DE EXCELENCIA
Gestión Institucional, Docencia de Pregrado
Investigación, Vinculación con el Medio y
Docencia de Postgrado
HASTA MARZO DE 2029
Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile

Escuela de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACEA UV FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

REFORMA INTEGRAL AL EMPLEO PÚBLICO

Un desafío urgente para el desarrollo del país

Flavio Quezada Rodríguez

BOLETÍN **AGENDA PÚBLICA** N° 22

CEGEP CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA APU-UV

Octubre | 2026

REFORMA INTEGRAL AL EMPLEO PÚBLICO
Un desafío urgente para el desarrollo del país

Flavio Quezada Rodríguez
Académico Derecho Administrativo en la Universidad de Tarapacá
Doctor en Derecho y Ciencia Política, Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

El 17 de agosto del presente año, el Presidente de la República anunció la constitución de la Comisión Asesora Presidencial para la Modernización del Empleo Público, lo cual se formalizó a través del Decreto Supremo N° 240 del mismo año. En dicha norma se indica la trascendencia de la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, la cual se encuentra refundida, coordinada y sistematizada en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 de 2004, del Ministerio de Hacienda (en adelante, Estatuto Administrativo), como el hecho que, desde su adopción en 1989, ha tenido escasas modificaciones. Se indica que "…se hace necesario revisar la aplicación de dicho Estatuto buscando una gestión pública más eficiente, que pueda adecuarse a los cambios que requieren los servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas de manera continua y permanente. Lo anterior, con mayor claridad del estatuto laboral que regirá a los funcionarios a lo largo de su vida laboral, buscando orientar y promover el buen desempeño de los funcionarios, promoviendo el mérito, estimulando la productividad, y la responsabilidad, el aprendizaje, especialmente de las nuevas tecnologías y la calidad del servicio; contribuyendo a elevar la calidad, continuidad y oportunidad de los servicios que el Estado otorga a la comunidad".

Esta Comisión concreta la promesa gubernamental de elaborar propuestas en esta materia e iniciar un debate público sobre una reforma, tan urgente, como postergada. En efecto, la literatura especializada es coincidente en la necesidad de cambios estructurales y profundos ante la ya consensuada "crisis del empleo público" (Rajevic, 2018: 403-432). En este punto, el más reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) resulta especialmente ilustrador.

En este documento, desde un breve diagnóstico del estado actual del empleo público, se elaboran un conjunto de propuestas generales y específicas sobre cómo pensar y elaborar un nuevo régimen del empleo público, que considere las coordenadas en las cuales se ha abordado el tema en Chile. Evidentemente, en razón de las limitaciones de espacio, no podrá ahondarse en cada aspecto que, de seguro, podrán abrir otras sendas de análisis y discusión.

Se debe advertir que el análisis que se ofrece en este texto excluye el régimen de quienes se desempeñan en las Fuerzas Armadas y de Orden, como de quienes ejercen la función jurisdiccional o integran órganos autónomos constitucionales, puesto que plantean problemas especiales que no resultan posible abordar en este trabajo: de hecho, la propia Constitución delinea bases constitucionales diferenciadas. Sin embargo, aunque las municipalidades gozan de una especial autonomía constitucional, parte importante de lo que aquí se explica resulta aplicable (con ciertas salvedades) al régimen del empleo municipal, cuya principal norma es la ley N° 18.883 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (en adelante, Estatuto Administrativo Municipal).

I. El régimen jurídico del empleo público

Una de las complejidades del régimen jurídico del empleo público es que está compuesto por normas de distintas fuentes y jerarquía; sus bases se encuentran en diversas disposiciones de la Constitución y compromisos internacionales que ha suscrito el Estado, todo lo cual se desarrolla en leyes de distinto tipo (orgánicas constitucionales y ordinarias), así como en un número importante de reglamentos.

A nivel constitucional, las definiciones son principalmente tres: (i) distinción entre la función de gobierno y de administración; (ii) la consagración de un derecho fundamental a la "admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes" (numeral 17 del artículo 19); y (iii) la configuración de un sistema de carrera funcionaria fundado en principios de carácter técnico y profesional, que debe concretar el derecho anterior en su ingreso, como el perfeccionamiento de sus integrantes durante su desarrollo (inciso primero del artículo 38). Este sistema de carrera ha de concretar la continuidad propia del servicio público, razón que subyace a la (problemática) prohibición de los empleados públicos de declararse en huelga (párrafo final del numeral 16 del artículo 19).

La distinción entre la función gubernamental y la función administrativa radica, en breve, aunque algo simplificado, en la idea que existen autoridades que determinan las políticas públicas (y, por ello, cuentan con una legitimidad democrática más robusta), mientras que la organización administrativa las implementa bajo su dirección (y, por ello, ha de ser un personal técnico y profesional). La concreción de esto último ha dado lugar a los grandes modelos del empleo público (Dreyfus, 2012; Peters, 2021).

En la legislación chilena la distinción antes explicada ha dado lugar a dos categorías de cargos: los de exclusiva confianza (por su estrecha vinculación a la función de gobierno) y los de carrera (por tratarse de tareas permanentes propiamente administrativas). Así, en los primeros, incide directamente en su nombramiento y remoción una autoridad política-gubernamental, por lo que no gozan de estabilidad y dependen del gobierno de turno.

En lo que concierne a aquellos que desempeñan funciones administrativas, en el contexto de la OCDE existen principalmente dos modelos o tipos ideales de régimen del empleo público. El "career-based system" y el "position-based system".

El primero, se caracteriza por un ingreso competitivo, en el cual los empleados integran el servicio público como un todo, para progresar a través de carreras y jerarquías. Este modelo genera estabilidad, saber institucional y continuidad. Francia y España son ejemplos de este modelo.

Por su parte, en el segundo sistema, se recluta para roles específicos, mediante contratos que son más flexibles y adaptables para el corto y mediano plazo, como ante necesidades específicas. Los países nórdicos siguen este último modelo.

En la práctica, los países de la OCDE combinan elementos de ambos sistemas (OCDE, 2026: 7). Chile adopta como definición constitucional el primer modelo, aunque en la práctica -como se explicará- ha sido desvirtuado.

Por otro lado, la Constitución, en resguardo de la sostenibilidad fiscal, reserva a la ley la creación de cargos públicos (numeral 2 del inciso 4° del artículo 65), es decir, el número de empleados en servicio del Estado depende de una decisión legislativa, la cual normalmente se ha realizado a través de la ley de presupuestos que dispone -año a año- la denominada "dotación" de cada órgano administrativo, como el monto máximo de recursos que pueden destinarse a la contratación de servicios de personas bajo el régimen de honorarios (los llamados "agentes contractuales"). Esta regla general tiene excepciones importantes, en razón de la autonomía financiera con la que cuentan ciertas organizaciones: las municipalidades y las universidades públicas.

Por su parte, Chile suscribió el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo (promulgado y publicado el año 2000), que establece el derecho a la sindicalización de los empleados públicos, así como su protección (en concreto, se prohíbe "todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo" -artículo 4°). Asimismo, se protege la independencia de sus organizaciones sindicales y se prohíbe "todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración" (artículo 5°).

Para hacer efectivo lo anterior, dicho convenio también obliga al Estado a conceder "a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas". Aunque, acto seguido, se establece, como límite, que "tales facilidades no deberán perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado" (artículo 6°). En coherencia con lo anterior, el artículo 7° del convenio dispone que "deberán adoptarse…medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo…".

En el caso de que se generen conflictos respecto a las "condiciones de empleo", el convenio exige que su solución "se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados" (artículo 8°).

Finalmente, el convenio dispone que "los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones" (artículo 9°). Es decir, cuentan con una protección especial de derechos como el de reunión y la libertad de expresión.

Aunque en esta ocasión no es posible ahondar en detalle lo anterior, resulta crucial tenerlo en cuenta, puesto que constituye las bases desde las cuales se debe pensar y construir un régimen del empleo público: el sistema de carrera funcionaria o régimen estatutario y, por otro lado, la protección de los derechos individuales y colectivos de los empleados; todo lo cual, a su vez, debe enmarcarse en una configuración funcional a los fines propios de la organización que los empleados públicos conforman (i. e. la administración pública).

Estas bases se desarrollan en un régimen legal configurado, principalmente, por cuatro leyes: (i) la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; (ii) el Estatuto Administrativo; (iii) el Estatuto Administrativo Municipal; y (iv) la ley sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado (ley N° 19.296). El diseño básico de dicha legislación está constituido desde la idea del empleado que ejerce un cargo de planta y, con ello, ingresa a la carrera funcionaria, en la cual irá progresando al interior del respectivo servicio, en el contexto de vínculos transitorios y específicos, tales como los cargo a contrata y la contratación por honorarios.

Según dicho marco legal, los empleados públicos son personas naturales que realizan tareas en una organización administrativa o para ella y bajo sus instrucciones y, a su vez, reciben una remuneración u honorarios por sus labores. Se trata de aquellas personas que realizan los denominados "empleos rentados" que crea la ley.

Sin embargo, se debe precisar que, para el derecho administrativo, la expresión "funcionario público" comprende a personas que ocupan un específico "empleo rentado": el cargo público, esto es, aquella ficción legal que constituye un centro de imputación de un conjunto complejo de facultades, deberes y obligaciones para el ejercicio de la función administrativa (Diez, 2025: 76). En otros términos, la idea o noción de cargo público cualifica al funcionario público. Dicha asignación puede ser de manera permanente (planta) o por un período de tiempo determinado (contrata), aunque lo primero debería ser lo usual, en razón de la exigencia constitucional de configuración de una carrera funcionaria.

El conjunto de cargos públicos constituye la denominada "dotación" de un órgano administrativo, es decir, todos aquellos que conforman la planta de personal, como las denominadas "contratas". De este modo, es posible entonces afirmar que constituye "funcionario público" quien accede a un cargo público, sea de manera permanente (como funcionario de planta), sea de manera transitoria (como funcionario a contrata).

Por otro lado, el artículo 4 del Estatuto Administrativo Municipal, como el 11 del Estatuto Administrativo, habilitan a la administración a contratar servicios de profesionales, técnicos de educación superior o expertos de materias determinadas, con el objeto que realicen labores accidentales y no habituales, como de cometidos específicos. Dichas tareas se realizan bajo las instrucciones del órgano administrativo respectivo, con el objeto de dar cumplimiento a sus funciones propias (Moraga, 2026: 137). Estos servidores no tienen la calidad de funcionario público (Valdivia, 2018: 114) y, en consecuencia, no se rigen por sus normas y se encuentran impedidos de ejercer las potestades propias de aquello. Sin embargo, esta situación tendría por excepción la disciplina administrativa que inste a una conducta acorde con la probidad administrativa.

Para efectos de la carrera funcionaria, la legislación reconoce distintos "estamentos" mediante los cuales se categorizan los principales roles que desempeñan los funcionarios públicos. Así, el Estatuto Administrativo reconoce la de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares (algo similar realiza el Estatuto Administrativo Municipal).

Este régimen jurídico ha tenido importantes transformaciones, tanto a nivel legal como por su aplicación jurisprudencial. Bien podría afirmarse que, en los hechos, esta evolución ha devenido en una mutación del régimen jurídico del empleo público. En efecto, las definiciones constitucionales y legales por un modelo de carrera funcionaria operan más bien como uno bastante precario, basado principalmente en contratas y contratos de honorarios.

II. La evolución del régimen legal del empleo público

La adopción de un modelo de carrera o estatutario está cercano a cumplir tres décadas. En efecto, si bien su fundamento está en la Constitución, su concreción se realizó en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, adoptada en 1986; como en el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo Municipal, ambos, del año 1989.

De entrada, es posible afirmar que este modelo tiene un importante problema de origen: su legitimidad, puesto que fue diseñado y adoptado durante la dictadura, sin ser el resultado de un debate nacional amplio que incluyese a las organizaciones de empleados públicos. De hecho, la ley de asociaciones de funcionarios data de 1994, esto es, una vez recuperada la democracia.

Las reformas a este esquema han sido pocas, aunque una de ellas de gran calado. Así, ha sido la legalidad presupuestaria y la jurisprudencia administrativa y judicial las que más han impactado en su transformación o, más precisamente, su mutación.

a. Reformas legales del empleo público

Además de la ley que permitió crear las asociaciones de funcionarios, los hitos legales de la configuración del régimen jurídico de los empleados públicos son principalmente cuatro: (i) la ley N°

19.553 de 1998, que creó la asignación de modernización; (ii) la ley N° 19.882 de 2003, denominada "Nuevo Trato Laboral"; (iii) la ley N° 20.955 de 2016, destinada a fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública; y (iv) la ley N° 21. 643 de 2024, denominada "Ley Karin".

De estas reformas, sin duda, la segunda constituye la más profunda y trascedente. En efecto, no solo fortaleció la carrera funcionaria al disponer la concursabilidad del denominado tercer nivel jerárquico (i.e., jefaturas de departamentos), sino que también configuró una estructura organizacional para el diseño y coordinación de políticas públicas referente a los medios personales de la administración. Al mismo tiempo, se creó una nueva categoría de funcionarios de exclusiva confianza: aquellos que integran el denominado "Sistema de Alta Dirección Pública".

La ley N° 19.882 de 2003, entre otras innovaciones, creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, un servicio público descentralizado que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. Para estos efectos, le corresponde participar en el diseño de las políticas de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas. En otros términos, la gestión de los medios personales radica, en definitiva, a nivel de cada servicio.

También se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, al cual están sujetos los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos de jefatura en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de aquellos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. A estos funcionarios la ley los denomina "altos directivos públicos".

Esta ley creó también un Consejo de Alta Dirección Pública, órgano desconcentrado al interior de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Este consejo tiene a su cargo implementar concursos públicos abiertos para escoger a los altos directivos públicos, en base a perfiles predeterminados según criterios profesionales y técnicos. El resultado de aquellos concursos es la elaboración de una terna de postulantes que se entrega a la autoridad facultada para el respectivo nombramiento.

En definitiva, una de las principales modificaciones legales ha sido configurar organizaciones administrativas especializadas para coordinar la aplicación descentralizada de políticas de personal, con lo cual se equilibró -en parte- el tradicional protagonismo de la Dirección de Presupuestos en dicha coordinación. Sin embargo, los cambios más profundos han operado mediante la legalidad presupuestaria e interpretaciones jurisprudenciales, sin las cuales resulta incomprensible el estado real del empleo público en Chile.

b. Transformaciones presupuestarias y jurisprudenciales

Como se explicó previamente, la Constitución rigidiza bastante la creación de empleos públicos, pues lo reserva a la ley. Esto explica, en los hechos, que la práctica legal y administrativa haya alterado el diseño original del régimen estatutario, centrado en la figura del funcionario de planta. Así, la mayoría ejerce sus funciones bajo el régimen de contrata y de honorarios, esto es, mediante figuras pensadas para labores transitorias o específicas y, en todo caso, no permanentes del quehacer público. En el año 2023 se contabilizó que el 68,3% del total de empleados públicos está bajo la figura de "a contrata" (OCDE, 2026: 8).

Por otro lado, el legislador también ha intentado configurar un sistema más flexible de empleo público, a través de la aplicación del Código del Trabajo, a una lista creciente de servicios públicos. De este modo, se ha introducido una nueva variante a este complejo mapa jurídico.

En lo que respecta a la jurisprudencia, dado el carácter precario (por su transitoriedad) de los agentes contractuales y funcionarios a contrata, así como la importante ampliación de casos en los cuales aquellos cumplen -en los hechos- tareas permanentes de la organización pública, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema han reconocido esta realidad y han "estabilizado" las contratas y "laboralizado" los agentes contractuales.

Es así que, mediante la aplicación del principio de confianza legítima, la jurisprudencia ha establecido que las renovaciones sucesivas por más de cinco años generan una estabilidad similar a la planta. Esto es especialmente problemático, puesto que gozan de cierta inamovilidad a pesar de no haber ingresado necesariamente a través de procedimientos transparentes y competitivos.

Por otro lado, los agentes contractuales sucesivamente renovados y que, en los hechos, realizan labores permanentes han sido "laboralizados", es decir, se ha entendido que les subyace una relación de índole laboral que hace aplicable el Código del Trabajo. Esta situación también es muy problemática, puesto que, de ese modo, se regulariza una situación prohibida por el ordenamiento jurídico (contratar empleados públicos bajo una relación laboral) (Ferrada y Saldivia, 2019: 9-33).

Sin embargo, dichos fenómenos no son los únicos problemáticos en esta materia, pues las deficiencias son estructurales y de distinto tipo, como se verá a continuación.

III. Principales problemas del régimen vigente

Es conveniente despejar de entrada que el problema del empleo público es, antes que todo, de tipo cualitativo y no cuantitativo. Es decir, no se trata de un exceso de personas que prestan servicios en las organizaciones administrativas, sino de deficiencias en su organización, institucionalización y régimen jurídico. Es más, atendido el nivel de desarrollo del país, probablemente sea necesario que el aparato público crezca para atender las crecientes exigencias ciudadanas. Tal como lo señala el más reciente informe de la OCDE, Chile tiene uno de los más bajos porcentajes de empleados públicos en relación al conjunto del mercado laboral (menos de un 10%), si se le compara con los demás países de dicha organización.

Por el contrario, el problema del empleo público es cualitativo: su régimen jurídico está desalineado de su real implementación, generando una disfuncional fragmentación. Esta situación se proyecta a un doble nivel: tanto en el marco legal del empleo público, como en la operatividad institucional de las políticas públicas a su respecto. De este modo, no sólo se configura un régimen jurídico heterogéneo con una importante incerteza en su aplicación, como desvirtuación de las definiciones constitucionales, sino que también una desarticulación o descoordinación de las políticas referentes a los medios humanos de las tareas públicas.

Dicha doble fragmentación impide la movilidad vertical propia del sistema de carrera, esto es, una progresión desde responsabilidades menores hacia otras de mayor trascendencia, fundado en capacidades adquiridas, sea por la educación permanente, sea por la experiencia en el ejercicio del cargo. La realidad de que la mayoría de los empleados públicos estén vinculados mediante fórmulas precarias (contrata y contrato de honorarios), produce esta situación.

Por otro lado, tampoco se contemplan en la legislación fórmulas adecuadas que permitan una movilidad horizontal capaz de generar capacidades institucionales compartidas entre organizaciones administrativas. En otros términos, las figuras de la comisión de servicios y los cometidos funcionarios resultan demasiado estrechas para permitir el desarrollo de la carrera funcionarial en distintas organizaciones que comparten necesidades de personal similares. Así, por ejemplo, piénsese en un ingeniero informático a cargo de las plataformas propias de la transformación digital del Estado, el que podría especializarse en desafíos concretos de interoperatividad. En este caso, la ley dificulta que desarrolle parte importante de su carrera en distintas organizaciones abordando ese problema, desde su especialización profesional y experiencia en los servicios públicos.

Esta fragmentación del marco legal del empleo público genera también problemas al inicio, desarrollo y salida de la función pública. Las contratas y los agentes contractuales son reclutados mediante decisiones discrecionales, con lo cual no se garantiza el derecho de igual acceso a las funciones públicas, pues no existe una obligación legal de proceder a concursos transparentes y que excluyan la intervención de intereses ajenos a las tareas propiamente administrativas.

También se generan problemas en el desarrollo del empleo público, tanto porque la mayoría no está adscrita a un sistema de carrera, como porque las evaluaciones no reflejan realmente la performance de los servidores públicos. Esto último genera diversos inconvenientes, puesto que impide que sea utilizado para apartar oportunamente a empleados deficientes en su desempeño y, a su vez, impide incentivar a quienes resultan destacados en su quehacer.

Adicionalmente, también existe una desactualización importante en el modelo de "estamentos" de los cargos públicos, que impide identificar mejor roles, perfiles y responsabilidades que, en no pocos casos, son transversales a las organizaciones administrativas. Y sus nomenclaturas son, además, toscas (v.gr. el estamento profesional engloba una inmensa heterogeneidad que requeriría una categorización más útil).

La salida del empleo público también tiene importantes problemas. Los sumarios administrativos, esto es, aquellos procedimientos disciplinarios que pueden concluir con una decisión de destitución, se desarrollan en un marco de amplias zonas grises (discrecionales) en las cuales intervienen intereses ajenos al servicio. Dado que normalmente los instruyen jefaturas de exclusiva confianza (o inciden en ellos) y los zanjan los jefes de servicio, se mezclan intereses de los gobiernos de turno. Así, se dilatan excesivamente en casos de interés de esas jefaturas (incluso hasta que se hace jurídicamente inaceptable su continuación y, por tanto, pierden eficacia), o se apuran si existe interés en destituir al investigado. En definitiva, su régimen legal actual puede operar, tanto como un mecanismo de purgas como de garantía de impunidad, según sea la relación del involucrado con las jefaturas del respectivo servicio.

Lo anterior, es un costo que probablemente ahuyente talento de las tareas públicas, puesto que no sólo se ven expuestos a procedimientos con pocas garantías y zonas grises, sino que también carecen de una adecuada protección social ante una desvinculación injusta. Es así, que no les resulta aplicable el seguro de cesantía y, por otro lado, eventuales indemnizaciones por desvinculaciones ilegales son, en la práctica, inalcanzables.

Tal como se señaló, la fragmentación también es institucional. A juicio de la OCDE, la ausencia de una coordinación fuerte, monitoreo y mecanismos de *enforcement* hace que la gestión de los recursos humanos permanezca fragmentada. Si bien esto podría ser beneficioso para adaptar las modalidades de empleo y las prácticas de recursos humanos a las realidades de cada servicio, también limita la capacidad del gobierno para diseñar e implementar políticas estratégicas y coherentes en esta materia (OCDE, 2026: 12).

Esta situación generaría varias ineficiencias, en razón de la heterogeneidad organizacional y de remuneraciones que se siguen de la diversidad de vínculos jurídicos, tanto estatutarios como contractuales. Esto también impide una adecuada movilidad horizontal (i.e., entre servicios) de roles o funciones similares, como también el aprovechamiento de economías de escala (OCDE, 2026: 12).

En definitiva, la reforma debe ser integral: al régimen jurídico del empleo público y, para su efectividad, al marco institucional de las políticas públicas a su respecto, el cual requiere estructurar un efectivo sistema que articule subsistemas pertinentes, tanto territorialmente, como en las particularidades del respectivo quehacer público. Una reforma de este tipo debe partir desde ciertas ideas fundamentales o directrices generales que se concreten en ciertas definiciones específicas de un nuevo empleo público.

IV. Directrices generales para una reforma integral

El régimen del empleo público es el resultado concreto de ciertas definiciones fundamentales respecto a la organización estatal, lo que explica que no sea inusual que se aborde en normas constitucionales. Esto se debe a que la función administrativa cualifica dicho régimen: en concreto, las personas que realizan las distintas tareas públicas constituyen un medio para la realización de aquella función, lo que, en otros términos, es un régimen finalizado.

Se trata de aquella "finalidad objetiva impersonal" descrita por Max Weber (2015: 116) que, en términos de la legislación nacional, consiste en la atención de las necesidades públicas, en forma continua y permanente, y el fomento del desarrollo del país. Tareas que se realizan mediante el ejercicio de potestades públicas y la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Por cierto, la concreta función administrativa de cada organización es precisada por el legislador. Las leyes que crean órganos atribuyen, de manera expresa o tácita, un específico cometido que, precisamente, explica su creación, el que usualmente es denominado "objeto" por el legislador.

La realización exitosa de los cometidos de una organización administrativa requiere de medios adecuados, los cuales son configurados y atribuidos por el ordenamiento jurídico a cada órgano administrativo. Estos son: las potestades públicas, los bienes públicos, los recursos-financieros públicos y los empleados públicos. El régimen jurídico de estos medios se distingue de sus respectivos símiles del derecho privado por su adscripción a la función administrativa (*i.e.* la "finalidad objetiva impersonal"), además de ser configurados -en lo normativo- directamente por el ordenamiento jurídico y -en el plano fáctico- por las jefaturas y autoridades administrativas.

De conformidad al sistema constitucional chileno, la administración -en tanto organización- se encuentra doblemente subordinada. En primer lugar, a la Constitución Política de la República (CPR) y a la ley. Y, en segundo lugar, a las definiciones gubernamentales que se hagan en el marco de lo primero.

De este modo, la doble subordinación de la administración expresa dos definiciones constitucionales cruciales: la fórmula del Estado de Derecho (Böckenförde, 2000: 17-45; Chevallier, 2017: 57-64) y la legitimación propia de una República democrática (Böckenförde, 2000: 47-131; Silva, 2024: 111), según la cual todo poder público debe reconducirse -directa o indirectamente- a la voluntad popular.

Pues bien, organizar jerárquicamente a la administración hace posible la implementación de la ley, sea directa, sea a través de la decisión reglamentaria, como la decisión gubernamental en el marco de aquella (Dieu, 2021: 57-80). En otros términos, que las instancias inferiores deban obedecer a las superiores concreta una cadena de legitimidad, por cierto, si estas últimas son expresión de poder legítimo (*i.e.* democrático) (Chevallier, 2019: 311-314).

Ahora, esta doble subordinación de la administración en su conjunto es, a su vez, finalizada en razón de la configuración constitucional de la administración del Estado. La función administrativa que el legislador haya concretado en el respectivo órgano administrativo constituye el contenido propio que exige el Estado de Derecho, cuyo fundamento (la ley), a su vez, contará con legitimación democrática.

En atención al carácter finalizado del régimen jerárquico y, en consecuencia, de la disciplina administrativa, se debe prever evitar actuaciones "defensivas" de los empleados públicos, puesto que socaban los intereses generales. El denominado "*chilling effect*" (De Mot, 2014: 120-133), al obstar a la eficacia administrativa, constituye una omisión de realización de la función administrativa (*i.e.* del "bien común" en la jerga del texto constitucional actual) (Bueno, 2025; Quezada, 2024: 75-100).

En definitiva, el fundamento último de una reforma integral está en que la realización de las tareas públicas legalmente encomendadas, en las formas predeterminadas por la misma fuente normativa, transmite su fuente de legitimidad a todo el obrar estatal. En otros términos, el principio democrático legitima el empleo público a través de su sumisión a la ley, por lo que un marco jurídico coherente con dichas ideas debe alinear cada rol individual con los objetivos organizacionales.

Como puede verse, esta materia concreta decisiones constitucionales cruciales y, para su efectividad, requiere definiciones específicas.

V. Algunas propuestas específicas para una reforma integral

Una reforma integral fundada en asentar la legitimidad democrática del quehacer administrativo mediante la efectiva realización del Estado de Derecho debe, como primera definición, reformar la separación entre la función gubernamental y la propiamente administrativa. Una medida en este sentido sería separar los roles que actualmente concentran los subsecretarios.

En efecto, dichas autoridades de exclusiva confianza son los colaboradores directos e inmediatos de los ministros de Estado, quienes, a su vez, cumplen aquella misma tarea respecto del Presidente de la República. Esto explica su trascendencia política y que, de hecho y derecho, muchas veces cumplan tareas usuales de los ministros e, incluso, les subroguen. Pero también son jefes de servicio de su respectiva subsecretaría, rol que es propiamente administrativo. Así, una medida que se podría adoptar es crear la figura propiamente política de viceministro y dejar a los subsecretarios encargados de la función administrativa como un nuevo alto directivo público.

Por otro lado, resulta necesario identificar perfiles y roles transversales en las organizaciones administrativas (v.gr. en materias como gestión digital, control interno de legalidad, ejecución presupuestaria, compras públicas, transparencia, control del lobby). De este modo, se pueden configurar fórmulas de movilidad que permitan, por ejemplo, el desarrollo de una carrera funcionaria horizontal y vertical a la vez (i.e. intercambiabilidad).

Lo anterior, requeriría emprender un detallado catastro de los distintos empleos públicos tanto vigentes como proyectables y realizar una clasificación o categorización de roles y funciones, contemplando no sólo grados académicos o títulos profesionales (como es actualmente), sino también contenidos estratégicos de mediano y largo plazo.

Se requiere crear una carrera cuya entrada esté asociada a fórmulas relativamente flexibles y que, una vez asentada mediante capacidades y experiencia comprobada, genere una estabilidad que permita proyección a los empleados públicos. En otros términos, una entrada a través de concursos públicos competitivos y transparentes, implementados y controlados a través del Servicio Civil, y revisables por la Contraloría General de la República. Dicha entrada debería comenzar con un período de prueba que, de ser renovado por un tiempo razonable, dé paso a una estabilidad similar a las plantas actuales (dos años parece ser un tiempo prudente).

Lo anterior, requiere una profunda reforma a los sumarios administrativos, para hacerlos transparentes y con garantías efectivas tanto para los investigados, como contra la ausencia de sanciones ante infracciones efectivas. Podría estudiarse la separación de sedes en la tramitación de procedimientos: los sumarios podrían reservarse a infracciones realmente graves, que puedan dar lugar a la decisión de destitución y cuya tramitación corresponda a una unidad especializada de la Contraloría General de la República; mientras que las investigaciones sumarias procedan ante infracciones simplemente graves o leves, cuya dilucidación corresponda al respectivo órgano administrativo. Esto requiere la creación de una acción judicial que permita un control oportuno y eficaz de estas sanciones disciplinarias, cuestión que es una gran deuda en la garantía de los derechos fundamentales de los empleados públicos, puesto que las vías actuales (el denominado “recurso de protección” y la “tutela laboral”) presentan importantes deficiencias.

En lo institucional, se podría crear un Sistema Nacional del Empleo Público, del cual la Alta Dirección Pública sea un subsistema coordinado por la Dirección General de Servicio Civil, en un nuevo rol. Este último debería fortalecer su rol coordinador, de diseño e implementación de políticas públicas respecto a los medios humanos de la función administrativa. Así, en esta materia, sus decisiones deberían ser vinculantes, mediante la atribución de potestades normativas y, eventualmente, sancionadoras.

Para fortalecer la coordinación, se debería crear un comité integrado por el Servicio Civil, la DIPRES, la Dirección de Compras Públicas y el Consejo para la Transparencia, en el que también participen representantes de las asociaciones de funcionarios. Se puede justificar dicha integración, puesto que se trata de organismos que asumen dirección y control de políticas públicas propiamente

administrativas y que ocupan un número importante de funcionarios en las distintas reparticiones públicas. En lo que concierne a las asociaciones de empleados, resulta crucial que sean parte de las transformaciones, y se perciban como tal, puesto que el éxito de cualquier reforma requiere que se realice junto a ellos y no en su contra.

Conclusiones

Como se sigue de lo expuesto en este documento, la reforma que requiere el empleo público es urgente, pues resulta crucial para impulsar el desarrollo del país, en tanto supuesto de la mejora permanente de la gestión pública que permita fortalecer la confianza en la institucionalidad democrática. También debe ser integral, puesto que los problemas que evidencia el régimen jurídico del empleo público abarcan tanto el marco legal como institucional.

El fundamento de dicha reforma debe estar en principios constitucionales estructurales: el régimen democrático y el Estado de Derecho. Esto se concreta, principalmente, en la necesidad de separar más nítidamente las tareas exclusivamente administrativas de aquellas de índole gubernamental. Esto requiere generar estabilidad en el empleo público y fortalecimiento de sus capacidades, cuestión que supone un régimen legal con nuevas figuras acorde a las nuevas necesidades públicas y exigencias ciudadanas.

Sin embargo, lamentablemente, el principal escollo para esta reforma es la ausencia de incentivos para su impulso y adopción por parte del sistema político. En otros términos, no pareciera ocupar un lugar prioritario entre las demandas ciudadanas (aunque estas la supongan) y, por lo mismo, en el debate público. Así, una vía de avance sería continuar la senda de generar un consenso técnico y político transversal, capaz de sustentar un pacto de Estado entre las principales fuerzas políticas, que se concrete luego en una reforma integral del empleo público para los desafíos del Chile de hoy y las próximas décadas.

Bibliografía

ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Trotta, Madrid, 2000.

ANTONIO BUENO, La burocracia defensiva. Un ensayo de derecho superheroico, Marcial Pons, Madrid, 2025.

JACQUES CHEVALLIER, L'État de droit, 6° edición, LGDJ, Paris, 2017.

JACQUES CHEVALLIER, Science administrative, 6° edición, PUF, Paris, 2019.

JEF DE MOT Y MICHAEL FAURE (2014), "Public authority liability and the chilling effect", Tort Law Review, N° 22, pp. 120-133.

FRANÇOIS DIEU, Administration et politique. Introduction à la sociologie de l'appareil d'État, L'Harmattan, Paris, 2021.

SILVI DIEZ (2025), "Teoría general del derecho de la organización administrativa", en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech y Luis Arroyo, Tratado de derecho administrativo. Estructuras. Formas, Vol. II, Marcial Pons, Madrid, pp. 41-148.

FRANÇOISE DREYFUS, La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2012.

JUAN CARLOS FERRADA Y GUICELA SALDIVIA (2019), "El contrato a honorarios en la administración

pública y su laboralización por la jurisprudencia", Revista Chilena de la Administración del Estado, n° 2, pp. 9-33.

CLAUDIO MORAGA, Contratación pública, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2026.

OECD, Public service review of Chile, OECD Publishing, Paris, 2026.

GUY PETERS, Administrative Traditions, Oxford University Press, Oxford, 2021.

FLAVIO QUEZADA (2024), "El control de la gestión de los recursos financieros públicos en el derecho chileno", Cuadernos RAICA, N° 1, pp. 75-100.

ENRIQUE RAJEVIC (2018), "La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo", en Isabel Aninat y Slaven Razmilic, Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización, Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 403-432.

DANIEL SILVA, Las sanciones disciplinarias. Un análisis funcional, Ediciones DER, Santiago, 2024.

JOSÉ MIGUEL VALDIVIA, Manual de derecho administrativo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

MAX WEBER, La domination, La Découverte, Paris, 2015.


PASO
PEATONAL
EN DOS
TIEMPOS