



Ley de “amarre” del sector público

ALFONSO ESPAÑA
DICIEMBRE 2025

Ley de “amarre” del sector público

ALFONSO ESPAÑA¹
DICIEMBRE 2025

1. Cientista político, investigador de Horizontal.

RESUMEN EJECUTIVO

- **En el marco de la presentación del proyecto de Ley de Reajuste salarial del sector público, el Gobierno y organizaciones sindicales de funcionarios firmaron un “Protocolo de Acuerdo”.** En éste se encuentra que la no renovación de trabajadores públicos “a contrata” con más de 2 años de antigüedad deberá hacerse únicamente mediante acto administrativo fundado, de lo contrario, podrán reclamar por vicios de legalidad a la Contraloría General de la República (CGR).
- **En la discusión pública se ha denominado este Protocolo como una “Ley de amarre” debido a que se aumentan las exigencias de desvinculación de funcionarios “a contrata”, cuyas labores deberían ser de naturaleza transitoria y no permanente.** Las razones objetivas de cesación de funciones que se busca incorporar como justificación son prácticamente imposibles de cumplir porque el principal instrumento de medición de desempeño individual se encuentra averiado: sistemáticamente, en más del 90% de las instituciones el 95% de los funcionarios se encuentra en Lista 1 de “Distinción”.
- Teniendo esto en consideración, **la aprobación del “Protocolo de Acuerdo” en la Ley de Reajuste salarial del sector público implicaría el “amarre” de 258.684 funcionarios “a contrata” del Gobierno Central,** en tanto cumplirían 2 años de antigüedad en marzo 2026. El total de potenciales beneficiarios corresponde al 54% del total de 482.553 funcionarios del Gobierno Central a septiembre 2024.
- El 75% de los empleados públicos “a contrata” beneficiarios se concentra en los ministerios de Salud (152.394 potenciales beneficiarios), Educación (30.329) e Interior (11.145). Por otra parte, 92.704 funcionarios “a contrata” que se podrían ver beneficiados por la norma se concentran en la Región Metropolitana (RM), seguido por Valparaíso (24.633) y Biobío (24.311). En cuanto a la remuneración bruta, **el 58,6% percibe por sobre 1,5 millones al mes.**
- **La transformación de funcionarios “a contrata” en “plantas” de facto, sin las exigencias de ingreso que existen para cargos de planta trae consigo los siguientes problemas:**
 - 1) Consolida la falta de distinción entre funcionarios “a contrata” de carrera -cuya antigüedad excede a un gobierno o que ingresaron por concurso público- de aquellos que desempeñan funciones solo por su cercanía con el Gobierno.
 - 2) Obstaculiza la cesación de funciones de 32.767 de 54.699 trabajadores “a contrata” que ingresaron durante la actual administración al Gobierno Central.
- **Urge abordar los problemas de fondo del empleo público reformando el Estatuto Administrativo.** Los cambios deben apuntar a una adecuada distinción entre funcionarios de carrera de aquellos que ingresan por influencias partidarias, disponer de mediciones de desempeño reales y que los jefes de servicio puedan gestionar los recursos humanos de las instituciones en función de resultados. Solo haciéndonos cargo de estos temas, podremos tener un Estado al servicio de las personas.

INTRODUCCIÓN

En diciembre 2025, el Gobierno suscribió un acuerdo con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y organizaciones sindicales del sector público, en el marco de la discusión del proyecto de Ley de Reajuste 2026. Dentro de todas las materias abordadas, ha causado polémica aquella que dispone lo siguiente:

“Se incorporará una norma que dispone que la no renovación de contratos o su renovación en condiciones distintas en las subsecretarías, servicios públicos dependientes de los ministerios o que se relacionen con el Presidente de la República a través de ellos, delegaciones presidenciales, universidades estatales y municipalidades, se realizará únicamente mediante acto administrativo fundado, con hechos y fundamentos de derecho, sustentado en criterios objetivos y acreditables, sin que baste la mera referencia formal a necesidades del servicio sin respaldo fáctico y específico. En estos casos, el acto deberá notificarse íntegramente (...) con, a lo menos, 30 días de anticipación a la fecha en que produzca efectos (...). Dicho acto será remitido a la Contraloría General de la República para su registro.

Los funcionarios con, a lo menos, dos años de servicios continuos podrán reclamar por vicios de legalidad con ocasión de la no renovación de su designación, o su renovación en condiciones distintas (...). La Contraloría General de la República sólo podrá abstenerse de resolver dichas reclamaciones, si el interesado ha interpuesto acciones jurisdiccionales en virtud de los mismos hechos.

El incumplimiento de las exigencias de fundamentación y procedimiento dejará sin efecto el acto, debiendo reincorporarse al funcionario y pagarse íntegramente las remuneraciones por el tiempo de separación. Si existe fuero laboral, se aplicará la normativa vigente.

La referida norma será sin perjuicio de las causales de cese de funciones contempladas en el artículo 146 de la ley N°18.834 y en el artículo 144 de la ley N°18.883, según corresponda, u otras establecidas en leyes especiales”².

El objetivo de este documento es dar cuenta de los problemas para la modernización del Estado que generaría la aprobación de la norma citada. Principalmente, implicaría la transformación en funcionarios “a contrata” en “plantas” *de facto*. Al mismo tiempo, dado que los cargos “a contrata” no poseen las exigencias de reclutamiento y selección (RyS) de las “planta”, se desconoce el número de funcionarios eventualmente benefi-

2. Gobierno de Chile, CUT y Mesa del Sector Público, *Protocolo de acuerdo diciembre 2025 suscrito entre el Gobierno, la CUT y las organizaciones sindicales del sector público en el marco de la negociación del reajuste general del sector público* (Santiago: Gobierno de Chile, 2025).

ciados que ejercen sus cargos por su proximidad a los partidos de gobierno en vez de su mérito. Esta falta de distinción entre funcionarios que ingresaron al Estado por mérito de aquellos que lo hicieron por cercanía al partido oficialista obliga a que la autoridad sea más prudente al momento de proponer modificaciones que acaben rigidizando las desvinculaciones en el sector público, sobre todo en el marco de un cambio de gobierno en menos de tres meses.

ANTECEDENTES: 258.684 FUNCIONARIOS “A CONTRATA” SERÍAN BENEFICIARIOS DEL “AMARRE”

En total, 258.684 funcionarios “a contrata” cumplirían el requisito de 2 años de antigüedad en marzo 2026. Esta cifra corresponde al 54% del total de 482.553 funcionarios del Gobierno Central a septiembre 2024 (**Tabla 1**). Del total, 92.704 se concentran en la Región Metropolitana (RM), seguido por Valparaíso (24.633) y Biobío (24.311) (**Tabla 2**). Por último, en términos de remuneración, el 58,6% percibe por sobre 1,5 millones al mes (**Tabla 3**).

Tabla 1: Cantidad de funcionarios “a contrata” que cumplirían 2 años de antigüedad en marzo 2026, por ministerio

MINISTERIO	TENDRÍAN 2 AÑOS O MÁS EN MARZO 2026 (POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL “AMARRE”)	%	% ACUMULADO
Ministerio de Salud	152.394	58,9%	58,9%
Ministerio de Educación	30.329	11,7%	70,6%
Ministerio del Interior	11.145	4,3%	74,9%
Ministerio de Justicia	10.458	4,0%	79,0%
Ministerio de Obras Públicas	7.071	2,7%	81,7%
Ministerio del Trabajo	5.428	2,1%	83,8%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	5.260	2,0%	85,9%
Ministerio de Defensa	5.251	2,0%	87,9%
Ministerio de Hacienda	5.241	2,0%	89,9%
Poder Judicial	4.953	1,9%	91,8%
Ministerio de Desarrollo Social	4.858	1,9%	93,7%
Ministerio de Economía	4.130	1,6%	95,3%
Contraloría General de la República	1.903	0,7%	96,0%
Ministerio de Agricultura	1.789	0,7%	96,7%
Ministerio de las Culturas	1.186	0,5%	97,2%
Ministerio del Medio Ambiente	1.085	0,4%	97,6%
Ministerio de Transportes	1.078	0,4%	98,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.022	0,4%	98,4%
Ministerio de Energía	893	0,3%	98,8%
Ministerio de Minería	721	0,3%	99,0%
Ministerio de BBNN	612	0,2%	99,3%
Ministerio de Ciencia	485	0,2%	99,5%
Congreso	411	0,2%	99,6%
Ministerio de la Mujer	372	0,1%	99,8%
Presidencia	289	0,1%	99,9%
Segpres	150	0,1%	99,9%
Ministerio del Deporte	92	0,0%	100,0%
Segegob	78	0,0%	100,0%
TOTAL	258.684	100,0%	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos Dipres (sept-2024).

Tabla 2: Cantidad de funcionarios "a contrata" que cumplirían 2 años de antigüedad en marzo 2026, por región

REGIÓN	TENDRÍAN 2 AÑOS O MÁS EN MARZO 2026 (POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL "AMARRE")	%	% ACUMULADO
RM	92.704	35,8%	35,8%
Valparaíso	24.633	9,5%	45,4%
Biobío	24.311	9,4%	54,8%
La Araucanía	17.625	6,8%	61,6%
Los Lagos	14.155	5,5%	67,0%
Maule	12.638	4,9%	71,9%
Coquimbo	11.676	4,5%	76,4%
O'Higgins	10.589	4,1%	80,5%
Tarapacá	7.920	3,1%	83,6%
Antofagasta	7.709	3,0%	86,6%
Ñuble	7.089	2,7%	89,3%
Los Ríos	6.594	2,5%	91,9%
Atacama	6.038	2,3%	94,2%
Magallanes	5.667	2,2%	96,4%
Aysén	5.054	2,0%	98,3%
Arica y P	4.282	1,7%	100,0%
TOTAL	258.684	100,0%	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos Dipres (sept-2024).

Tabla 3: Cantidad de funcionarios a contrata según rango de remuneración bruta

REMUNERACIÓN BRUTA (\$)	TENDRÍAN 2 AÑOS O MÁS EN MARZO 2026 (POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL "AMARRE")	%	% ACUMULADO
0 a 499.999	8.082	3,1%	3,1%
500.000 a 1.499.999	98.973	38,3%	41,4%
1.500.000 a 2.499.999	60.476	23,4%	64,8%
2.500.000 a 3.499.999	41.850	16,2%	80,9%
3.500.000 a 4.999.999	32.437	12,5%	93,5%
5.000.000 o más	16.866	6,5%	100,0%
TOTAL	258.684	100,0%	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos Dipres (sept-2024).

PROBLEMA N°1: TRANSFORMACIÓN DE FUNCIONARIOS “A CONTRATA” EN “PLANTAS” DE FACTO.

Las leyes N°18.834 y N°18.883 son los Estatutos Administrativos (EA) del Gobierno Central y del sector público municipal, respectivamente. En ambos se dispone que los funcionarios “a contrata” son de carácter transitorio, en tanto “durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”³.

En este sentido, se ajusta a la norma si el 31 de diciembre no es renovado el contrato de un funcionario “a contrata”, toda vez que el EA dispone que dentro de las causales de cesación del cargo se encuentra el “término del período legal por el cual se es designado”⁴. Según el EA, “el término del período legal por el cual es nombrado el funcionario, o el cumplimiento del plazo por el cual es contratado, produce la inmediata cesación de sus funciones”, salvo notificación de prórroga⁵. Así, al ser de naturaleza transitoria, la desvinculación de funcionarios bajo la calidad jurídica “a contrata” se puede realizar cada fin de año sin mayor argumento que el término del período legal por el cual fue contratado.

Distinto es el caso de los funcionarios de “planta”, que son “el conjunto de cargos permanentes asignados por ley a cada institución”⁶. De acuerdo al EA, los trabajadores de “planta” son aquellos para los que está reservada la carrera funcionaria, que se inicia “con el ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta”⁷. A diferencia de los cargos “a contrata”, el ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular de planta se hace por concurso público⁸. Se exceptúan de este requisito los cargos de planta nombrados por el Presidente de la República, que son de exclusiva confianza⁹.

Al ser de naturaleza permanente, a los funcionarios de carrera de “planta” no se les puede aplicar la causal de cese de funciones del “término del período legal por el cual se es designado”, sino alguna de las demás: aceptación de renuncia, obtención de jubilación, declaración de vacancia, destitución, supresión del empleo y fallecimiento¹⁰.

Dentro de las causas de la declaración de vacancia del cargo, que son las causas que podrían implicar la desvinculación de un funcionario de “planta”, se encuentra la salud

3. Ley N°18.834, art. 10; Ley N°18.883, artículo 2.

4. Ley N°18.834, art. 146; el EA municipal no contempla esta causal de cesación de funciones.

5. Ley N°18.834, art. 153. Con todo, señala el EA, “el empleado continuará ejerciéndolas, con los mismos derechos y prerrogativas que los funcionarios en servicio activo, si fuere notificado previamente y por escrito”.

6. Ley N°18.834, art. 3, letra b.

7. Ley N°18.834, art. 6.

8. Ley N°18.834, art. 17.

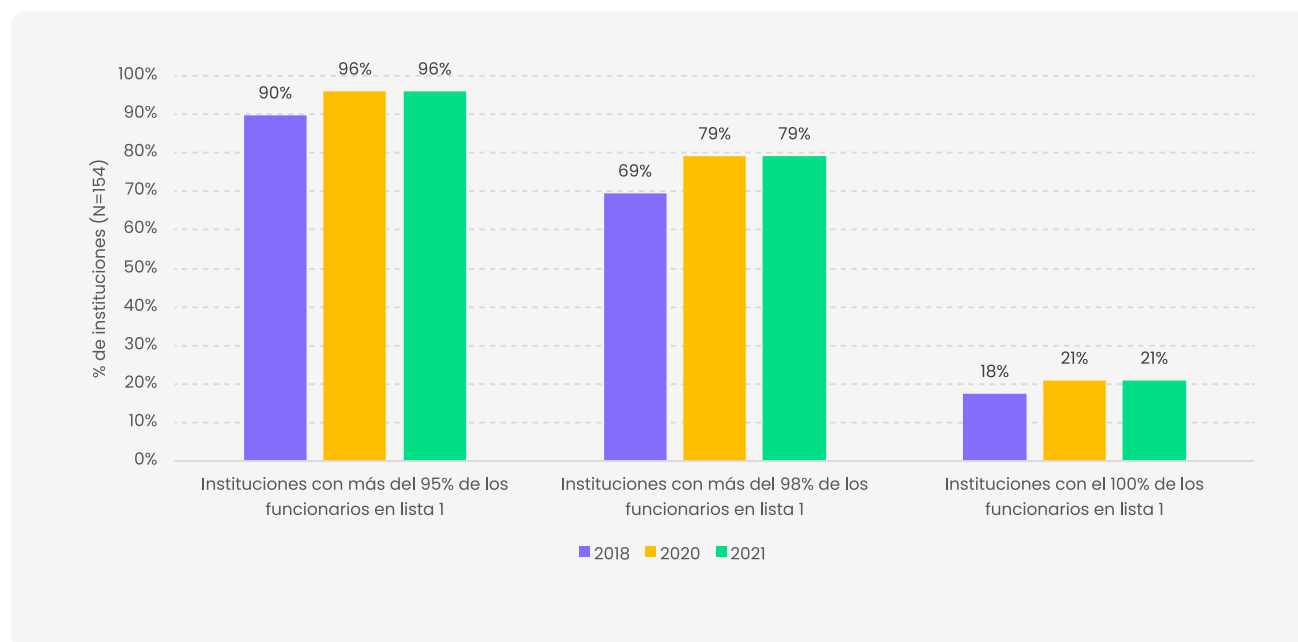
9. Ley N°18.834, art. 7.

10. Ley N°18.834, art. 146.

irrecuperable o incompatible con el cargo, como también la calificación del funcionario en lista de Eliminación (Nº4) o Condicional (Nº3) por dos años consecutivos¹¹. En el caso de la “planta” de exclusiva confianza del Presidente de la República, el cese de sus funciones se produce por la solicitud de renuncia por parte del Ejecutivo¹².

La aprobación del Protocolo de Acuerdo entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público desnaturalizaría la calidad jurídica “a contrata”, volviéndola “planta” *de facto*, ya que indirectamente suprimiría la causal de cese de funciones por término del período legal por el que se es designado. Al establecer que la no renovación de éstos tras 2 años de antigüedad se deberá hacer mediante acto administrativo fundado en hechos objetivos, se impone que la autoridad justifique su decisión en base a alguna de las otras causales, siendo la principal posible la calificación del funcionario en lista de “Eliminación” (Nº4) o “Condicional” (Nº3). Al respecto, cada año, en más del 90% de las instituciones el 95% de los funcionarios evaluados se encuentra en lista de Distinción (Nº1) (**Gráfico 1**).

Gráfico 1: Porcentaje de instituciones con funcionarios en lista Nº1 de “Distinción”, 2018–2021



Fuente: Elaboración propia en base a solicitud por transparencia a Dipres (2022)

Así, sin el cese de funciones por el término del período legal y sin hacerse cargo del problema del instrumento de evaluación de desempeño, la aprobación de la norma incluida en el Protocolo de Acuerdo implicaría la imposibilidad práctica de desvincular a funcionarios “a contrata”.

11. Ley Nº18.834, art. 150.

12. Ley Nº18.834, art. 148.

PROBLEMA N°2: NO SE DISTINGUE ENTRE FUNCIONARIOS “A CONTRATA” QUE INGRESARON POR SU CERCANÍA CON EL GOBIERNO DE AQUELLOS QUE REALMENTE SON DE CARRERA.

En alusión a la polémica sobre el “amarre”, el Gobierno ha planteado que “quienes desempeñan cargos de confianza se van el 11 de marzo”¹³. Sin embargo, como se señaló en la sección anterior, los cargos de confianza no son “a contrata”, sino de “planta”. Esto significa que la norma incluida en el Protocolo de Acuerdo no es aplicable a los funcionarios de confianza y que en ellos no reside la polémica.

El verdadero problema se encuentra en que los funcionarios “a contrata” que ingresaron durante este gobierno por razones distintas al mérito, no se distinguen de aquellos que se desempeñan en el Estado por causas profesionales. Esto se debe a que, al ser de naturaleza transitoria, la calidad jurídica “a contrata” no exige procesos de reclutamiento y selección que prevenga el uso clientelar en las contrataciones de la administración pública.

Si bien los 2 años son un plazo similar al de la “confianza legítima” de la Contraloría General de la República previo al dictamen N°E561358/2024, es un periodo inferior a los 5 años determinados por la Corte Suprema. El criterio de la Corte Suprema se basa, precisamente, en que 5 años exceden a un solo gobierno y permite evaluar la continuidad del cargo ocupado por la persona¹⁴.

Por lo tanto, el Protocolo de Acuerdo permitiría hacer una mejor distinción entre funcionarios “a contrata” de carrera de aquellos que ingresan por su cercanía al Gobierno si es que se estableciera el requisito de haber ingresado al sector público por medio de concurso y/o su antigüedad fuese superior a 5 años, en tanto excede una sola administración. Sin embargo, ninguno de estos factores se encuentra presentes, motivo por el que personas que se encuentran desempeñando funciones públicas por su sola cercanía con el Gobierno podrían ser difíciles de desvincular en el futuro gobierno si la norma fuese aprobada.

PROBLEMA N°3: EL 60% DE LOS FUNCIONARIOS “A CONTRATA” A NIVEL DE GOBIERNO CENTRAL QUE INGRESARON DURANTE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN SE VERÍAN BENEFICIADOS DEL “AMARRE”.

Si en marzo 2022 había 239.446 funcionarios “a contrata” en el Gobierno Central, en septiembre 2025 fueron 294.145. Esto implica un aumento neto de 54.699 empleados públicos “a contrata” que han ingresado durante la actual administración (**Tabla 4**).

13. 24 Horas – TVN Chile, “Quienes desempeñan cargos de confianza se van el 11 de marzo”. Elizalde por polémica de “amarre”. Consultado el 29 de diciembre del 2025. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=1deRV_V8eAU

14. Corte Suprema. Causas roles N°s. 26.112-2022, 26.131-2022, 26.196-2022, 26.279-2022, 26.301-2022.

Del total de funcionarios “a contrata” del Gobierno Central que ingresaron durante la actual administración, 32.767 cumplirían 2 años de antigüedad en marzo 2026, equivalente al 60% de los 54.699 totales (**Tabla 4**).

La mayor parte de los eventuales beneficiarios de la polémica norma que ingresaron durante el actual Gobierno se concentra en el Ministerio de Salud (22.949 funcionarios “a contrata”), Ministerio de Educación (4.688), Gobiernos Regionales (1.825) y Ministerio de Obras Públicas (988) (**Tabla 4**).

Tabla 4: Estimación de cantidad de funcionarios "a contrata" que ingresaron en el actual gobierno y aquellos que podrían alegar vicios de legalidad por cumplir 2 años consecutivos

MINISTERIO	NETO DE FUNCIONARIOS "A CONTRATA" QUE INGRESARON EN EL ACTUAL GOBIERNO	NETO DE FUNCIONARIOS "A CONTRATA" QUE INGRESARON EN EL ACTUAL GOBIERNO Y PODRÍAN ALEGAR VICIOS DE LEGALIDAD SI NO SE RENUEVA SU CONTRATO TRAS TRABAJAR 2 AÑOS CONSECUTIVOS
Ministerio de Salud	29.216	22.949
Ministerio de Educación	17.484	4.688
Gobiernos Regionales	1.920	1.825
Ministerio de Obras Públicas	1.222	988
Ministerio Hacienda	983	818
Ministerio de Desarrollo Social	1.054	693
Ministerio de Defensa	702	398
Ministerio de Agricultura	351	327
Ministerio de Trabajo	-4	291
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	264	154
Ministerio de Medio Ambiente	186	119
Ministerio de Energía	81	113
Ministerio de Relaciones Exteriores	180	93
Ministerio de Economía	131	88
Ministerio del Deporte	111	80
Ministerio de las Culturas	318	79
Ministerio de Transportes	272	77
Contraloría	53	65
Segegob	108	62
Congreso Nacional	57	41
Ministerio de Bienes Nacionales	56	29
Segpres	5	24
Ministerio de Justicia	247	20
Poder Judicial	33	15
Ministerio de la Mujer	155	9
Ministerio de Minería	26	4
Ministerio de Ciencia	118	0
Ministerio de Seguridad	8.570	0
Servel	29	-9
Presidencia	0	-10
Ministerio del Interior	-9.229	-1.305
TOTAL	54.699	32.767

Fuente: Elaboración propia en base Informe Trimestral de Recursos Humanos de Dipres (sep-2025)

REFLEXIÓN FINAL

Los Estatutos Administrativos que rigen la administración pública a nivel de Gobierno Central y municipal están obsoletos. Por un lado, la mala práctica de abusar de contrataciones de calidades jurídicas de naturaleza transitoria y exceder el 20% del total de los cargos de la planta, como delimita el EA¹⁵, ha sido transversal en los gobiernos, al menos desde 1995¹⁶. Actualmente, el 63,1% de la dotación del Gobierno Central es “a contrata”¹⁷. Por otra parte, la calidad jurídica “a contrata” en la práctica ha dejado de ser transitoria: la antigüedad promedio en instituciones del Gobierno Central es de 7,9 años¹⁸.

Sin embargo, a pesar de su obsolescencia, no se ha legislado para regular este problema. Más bien, se ha debido pronunciar sobre la materia la Contraloría General de la República y la Corte Suprema ante la negligencia del Poder Ejecutivo y Legislativo. El Protocolo de Acuerdo del Gobierno con la Mesa del Sector Público obedece a esta misma lógica negligente: no se hace cargo del problema de fondo, sino que sin mayor debate rigidizaría la calidad jurídica “a contrata”, con la serie de problemas que ello acarrea para la modernización del Estado.

El Gobierno pudo haber ingresado una reforma al Estatuto Administrativo durante los 4 años que duró su mandato. En caso de hacerlo en el tiempo restante, debiese contemplar la unificación de funcionarios de planta y contrata en una sola calidad jurídica denominada “funcionarios de carrera”, con un mecanismo de ingreso único, abierto y competitivo, que evite la captura del Estado por parte de los partidos políticos. Dicha reforma también debe perfeccionar la evaluación de funcionarios, como también una mejor delimitación y distinción de quienes ingresan al Estado debido a su cercanía con el Gobierno.

15. Ley N°18.834, art. 10. “El número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta de personal de ésta”.

16. Véase Dipres, *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995-2004* (Santiago, Dipres: 2005). Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-21745_doc_pdf.pdf

17. Dipres, *Informe trimestral de Recursos Humanos a septiembre 2025* (Santiago, Dipres: 2025).

18. Alfonso España y Juan José Obach, “Confianza legítima” en el Estado: número de funcionarios y propuestas (Santiago, Horizontal:2025).

Disponible en: <https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/01/Confianza-legitima-en-el-Estado-numero-de-funcionarios-y-propuestas.pdf>

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL