

MÁS ALLÁ DE LOS “AMARRES”: OTROS PROBLEMAS DEL PROTOCOLO POR EL REAJUSTE

- Como todos los años, el proyecto de ley de Reajuste del Sector Público contendrá una amplia diversidad de materias que exceden con creces el objetivo central de ajustar las remuneraciones.
- Varias de las medidas incorporadas abordan aspectos estructurales del empleo público —como las reglas de desvinculación de funcionarios a contrata, la regulación de asesores de confianza o la creación de cargos permanentes— que requieren un análisis técnico y legislativo más profundo.
- Es posible que, sumando todas las medidas contenidas en el protocolo, el costo fiscal sea similar al de años anteriores, por lo que resulta fundamental asegurar que el proyecto cuente con fuentes de financiamiento claras y suficientes, de modo de resguardar la sostenibilidad fiscal.

En los próximos días el Ejecutivo deberá ingresar al Congreso el proyecto de ley de Reajuste del Sector Público. De acuerdo al Protocolo de Acuerdo que se firmó entre el Gobierno, la CUT y organizaciones sindicales (a excepción de la ANEF y otros gremios) considera un reajuste nominal de 3,4% de manera escalonada¹ y en un 5% para quienes tengan remuneraciones inferiores a cierto monto, según el estamento al que pertenezcan². Es decir, se mantendrá el poder adquisitivo de los salarios de la gran mayoría de funcionarios.

Pero lo más llamativo de dicho protocolo son un conjunto de temas misceláneos adicionales al incremento salarial. Si bien cada año el proyecto de ley considera cambios en otras leyes, el hecho que este año se amplíe el giro de negocios de empresas estatales, restricciones para ajustar a los funcionarios a contrata (lo que se ha conocido como “amarre”) y una mini reforma al empleo público, parece exceder lo usual para una ley de reajuste.

¹ Incremento de 2% a partir del 1 de diciembre de 2025 y a partir de junio 2026 aumento de 1,4% adicional, constituyendo un reajuste de 3,428% de acuerdo al Protocolo.

² Establecidas en el artículo 21 de la Ley Nº 19.429. Estamento de Auxiliares: \$ 564.598; Administrativo: \$ 628.344; y Técnicos: \$ 668.412.

TRABAS A LA DESVINCULACIÓN Y REASIGNACIÓN DEL PERSONAL A CONTRATA

El protocolo establece que la no renovación del personal a contrata o su renovación en condiciones distintas deba ser fundada, sin que baste la justificación de “necesidades del servicio”, lo que excede las normas que considera el Estatuto Administrativo.

En este sentido, es importante considerar que la Contraloría ya ha señalado que la autoridad puede no renovar una contrata o finalizar a una contrata anticipadamente³, y que para ello debe emitir un acto administrativo fundado y detallado⁴. Y, aunque muchos de esos casos se judicializan, cerca del 56% del total de recursos de protección presentados a la Corte Suprema por los funcionarios contra la autoridad administrativa, con motivo del término de sus contrata, son rechazados⁵. Es decir, se ratifica mayoritariamente el término de sus contratos por parte del Estado. Por lo tanto, una mayor especificidad en las causales de desvinculación se traduciría en una mayor rigidez para la autoridad, limitando su capacidad de gestión y dificultando la desvinculación de funcionarios, en la medida en que un listado excesivamente detallado podría excluir como causales válidas situaciones no previstas por el legislador.

El protocolo señala también que los funcionarios que tienen al menos dos años de servicios continuos podrán reclamar a la Contraloría General de la República por vicios de legalidad con ocasión de la no renovación de su designación, o su renovación en condiciones distintas, lo que va en dirección contraria a la jurisprudencia actual⁶. Esto, en la práctica, quita flexibilidad al Estado que tiene la posibilidad de decidir renovar cada año esas contrata, que, por definición, son tareas temporales.

En efecto, la Contraloría ha desarrollado una línea interpretativa sobre el concepto de “confianza legítima” que tiene el funcionario de permanecer en el cargo. Así, en 2024, este organismo amplió el número de años de servicio continuo que se requiere para aplicar este concepto -de dos a cinco- y declaró que la materia se considera litigiosa y debe ser resuelta por los tribunales⁷. En dirección opuesta, la Corte Suprema⁸, recientemente señaló que la “confianza legítima” no tiene reconocimiento

³ En el caso de las contrata que contienen la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”.

⁴ Dictamen Nº 23.518 /2016 y Nº 6.400/2018.

⁵ Considerando datos del periodo 2010 y 2018. Ver [aquí](#).

⁶ La Contraloría sólo podrá abstenerse de resolver dichas reclamaciones, si el interesado ha interpuesto acciones jurisdiccionales en virtud de los mismos hechos.

⁷ Dictamen Nº E561358/2024.

⁸ Rol Nº 28.295/2025.

legal en el ordenamiento jurídico chileno, sino que es una construcción interpretativa originada en dictámenes de la Contraloría, sin fuerza normativa para crear derechos en sede judicial. Así, aplicar este principio en la ley alteraría el sistema de carrera funcionaria, al otorgar estabilidad a funcionarios a contrata, equiparándolos indebidamente a los de planta pese a que estos últimos ingresan al Estado en base a un sistema que busca el mérito, la transparencia y la igualdad en el acceso.

CAMBIOS A LA NORMATIVA DE ASESORES DIRECTOS DE AUTORIDADES

El protocolo indica que se regulará al personal que preste asesoría directa en el gabinete de distintas autoridades⁹ -personal de confianza- en materias referidas a su modalidad de contratación, causales de cese, límites a su número y remuneraciones, inhabilidades, mecanismos de transparencia y normas transitorias que se requieran. Si bien distinguir y separar a los “funcionarios asesores de la autoridad” de los otros funcionarios, es un cambio necesario para mejorar la gestión del empleo público, las modificaciones normativas que se requieren deben realizarse en el marco de una reforma más integral al empleo público, donde se aborden otros temas que tienen mayor impacto en la función pública como es perfeccionar la evaluación y promoción y los mecanismos de salida de la carrera funcionaria.

Así, parece razonable crear una categoría de asesores de autoridad y separarla del resto de los “funcionarios de carrera”. Ello requeriría, para los segundos, modificar la forma de ingreso al sector público, estableciendo mecanismos que garanticen que sea por mérito, que se establezcan incentivos correctos, que permitan el desarrollo de carrera dentro del Estado de manera eficiente y el perfeccionamiento del sistema de Alta Dirección Pública.

En cambio, los asesores de confianza deberían no representar más que un porcentaje definido de la dotación, debiesen tener contratos temporales y ser desvinculados automáticamente cuando salga la autoridad política que los nombró. Además, estos funcionarios no pueden ser movidos a otros cargos en la misma o en otras áreas, en el mismo o en otro ministerio o servicio, así como también deben estar inhabilitados para postular a cargos dentro del mismo servicio o ministerio. De esta manera, si quiere ingresar al sector público como un funcionario de carrera, deberá concursar una vez terminada su labor como asesor y deberán hacerlo, al menos por un tiempo, en instituciones distintas (ni dependientes) en que cumplió la labor de asesor.

⁹ Presidente de la República, Ministros, Subsecretarios, Gobernadores Regionales, Delegados Presidenciales, SEREMI y Jefes Superiores de Servicios designados por el Presidente de la República.

Aunque el protocolo no contiene ese nivel de detalle, avanzar en una línea como la descrita sería positivo, pero requieren de una discusión más profunda de lo que permite una ley de tramitación expedita como la Ley de Reajuste, donde no se cuenta con los tiempos ni las instancias de análisis que se requieren para una deliberación técnica y legislativa suficientemente profunda.

EXTENSIÓN DE COBERTURA DE BONIFICACION AL RETIRO VOLUNTARIO

Actualmente, el artículo 1° de la Ley Nº 20.964 establece una bonificación por retiro voluntario para los asistentes de la educación¹⁰ que renuncien voluntariamente y tengan 60 años (mujeres) o 65 años (hombres) al momento de hacerlo. El protocolo de acuerdo da acceso al beneficio a quienes se pensionen por invalidez (según el Decreto Ley Nº 3.500) a partir del 1 de enero de 2026 y cumplan la edad legal de jubilación dentro de los siguientes tres años al cese de sus funciones¹¹. Es decir, cada año, funcionarios que se pensionen por invalidez que tengan hasta 57 años si son mujeres y 62 años en hombres, podrán postular al beneficio, ampliando de esta forma el número de beneficiarios.

De igual manera, se propone ampliar la cobertura a funcionarios del sector salud que se hayan pensionado por invalidez y que no reciban —por no cumplir con las edades legales— la bonificación por retiro de la Ley Nº 20.921¹². Además, se permite que quienes hayan obtenido la pensión de invalidez antes del 1° de enero de 2026 también puedan postular, siempre que cumplan con la edad legal para pensionarse dentro de los cinco años siguientes a la obtención de la pensión correspondiente. De acuerdo a esta redacción funcionarios que se pensionaron por invalidez hasta con 55 años en mujeres y 60 años en hombres, sin importar en que año lo hayan hecho, podrán optar al beneficio.

¹⁰ Asistentes educacionales de municipales, servicios locales de educación, corporaciones privadas sin fines de lucro creadas por esta para administrar la educación municipal o en Departamentos de administración de educación municipal (DAEM) y en corporaciones municipales.

¹¹ Siempre que cuenten con un mínimo de 10 años de servicios continuos a la fecha del cese de funciones en las entidades educacionales que menciona la ley.

¹² Personal Servicios de Salud, funcionarios de las Subsecretarías del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública de Chile y de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, que estén simultáneamente regidos por el Decreto con Fuerza de Ley Nº29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, y por el Decreto Ley Nº249, de 1973; establecimientos de salud de carácter experimental, profesionales afectos a las normas de las leyes Nº15.076 y 19.664, que hayan sido traspasados y traspasadas desde los Servicios de Salud a la Subsecretaría de Salud Pública

La extensión de estos beneficios tiene dos problemas. En primer lugar, porque significa destinar una cantidad importante de recursos fiscales adicionales. Cabe recordar que, en la Ley de Reajuste de 2024, medidas similares para el personal de la atención primaria de salud¹³ y otros beneficios al retiro tuvieron un costo fiscal estimado de más de US\$300 millones anuales. En segundo lugar, entregar a quienes se pensionan por invalidez una bonificación que busca originalmente impulsar la salida voluntaria de funcionarios al cumplir la edad legal de jubilación, desnaturaliza su objetivo.

¿DE DÓNDE VENDRÁ EL FINANCIAMIENTO?

Los recursos que se requieren para financiar el reajuste propuesto de 3,4% nominal se ubicarían en torno a los US\$1.498 millones. A estos hay que sumar el financiamiento de todos los otros beneficios que incluye el texto, dentro de los cuales destaca el aumento de la cotización adicional de la reforma de pensiones, para personal de educación subvencionada y atención primaria de salud¹⁴, los que se ubicarían en torno a los US\$125 millones en 2026¹⁵. La extensión de beneficios vinculados a incentivos al retiro, el aumento del monto de asignaciones de ciertos grupos de funcionarios y otros beneficios, llevarían que el gasto comprometido sea de una magnitud tan relevante como la del año pasado, que se ubicó en torno a US\$2.132 millones.

Para poner dicha suma en perspectiva, equivale a casi un tercio del gasto anual en la PGU o cerca de 53.000 viviendas sociales, o 2,6 veces el subsidio anual al Transantiago.

Sin embargo, de acuerdo a una minuta entregada por la Dirección de Presupuestos al Congreso¹⁶, la Ley de Presupuestos 2026 considera \$589.921 millones para financiar el costo total de la Ley de Reajuste, equivalente a US\$634 millones. Es decir, menos de la tercera parte del costo que tuvo la última Ley de Reajuste, por lo que quedan dudas respecto a la disponibilidad de recursos para financiar esta medida¹⁷.

¹³ Ley Nº 20.919, que otorga bonificación por retiro voluntario al personal regido por la Ley Nº 19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

¹⁴ Como quedó establecido en el artículo quincuagésimo de la Ley Nº 21.735 de la Reforma de Pensiones.

¹⁵ Dato para 2026 actualizado por un IPC de 3%. Presentación del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en enero de 2025, en el marco de la Discusión de la Reforma de Pensiones.

¹⁶ Minuta: Provisiones en la Partida 50 del Tesoro Público, de la Dirección de Presupuestos.

¹⁷ Para más detalle, ver [aquí](#).

ABUSO DE LA LEY DE REAJUSTE Y COMENTARIOS FINALES

Como es usual, el proyecto de ley de Reajuste incluye una diversidad de medidas legislativas en distintos temas. Este año, se incluye un nuevo cronograma para la implementación de los Servicios Locales de Educación (SLEP) y la postergación hasta 2027 de los procesos de reavalúo de bienes raíces que debía realizarse en 2026. Asimismo, se modifican los giros comerciales de empresas públicas: de ENAP para que pueda participar en toda la cadena de valor del hidrógeno verde, así como la expansión de las facultades de Correos de Chile para realizar prestaciones logísticas físicas, digitales o híbridas; y se aumenta el monto de la asignación de modernización de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y mayores recursos para el financiamiento del bono del trato usuario en funcionarios de la atención primaria de salud.

Esta dispersión normativa complejiza la discusión en el parlamento e impide un análisis detallado y riguroso de cada materia, muchas de las cuales requieren de una reflexión más acabada.

En ese mismo ámbito, los cambios que se pretenden introducir a la regulación del empleo público no son parte de un marco integral que esa materia requiere y debido a que estas medidas, de aprobarse, aplicarían para el próximo Gobierno, más parecen un obstáculo para éste que una verdadera y necesaria reforma al Estatuto Administrativo.

Finalmente, considerando el costo del reajuste y las diversas medidas que considera el protocolo, no es descartable que el gasto comprometido sea de una magnitud similar a la ley del año pasado. Por lo tanto, se debe tener la certeza que el proyecto de ley que ingrese el Ejecutivo cuente con una fuente de financiamiento garantizada.