

# ENFOQUE LABORAL N°11

Impacto en informalidad laboral del dictamen de Contraloría sobre personal a honorarios en sector público

Febrero 2022



Observatorio del Contexto Económico

# Enfoque Laboral N°11

## Impacto en informalidad laboral del dictamen de Contraloría sobre personal a honorarios en sector público

Juan Bravo<sup>1</sup>

### Resumen

- En enero de 2022 la Contraloría General de la República emitió un dictamen respecto a la contratación a honorarios en el sector público, en donde se determina que se permitirá únicamente la contratación a honorarios en aquellos casos en que la naturaleza de los servicios desarrollados sea especializada u ocasional. El dictamen se aplicará de manera íntegra a partir del año 2023.
- Al trimestre octubre-diciembre 2021, es decir, en el momento inmediatamente anterior al dictamen de Contraloría, vemos que del total de 1.104.249 asalariados del sector público, 150.039 son informales, lo que equivale al 13,6%.
- Para identificar el segmento de asalariados públicos informales que se vería afectado por esta medida se considera a aquellos que entregan una boleta de honorarios por el trabajo realizado y cuyo acuerdo de trabajo es indefinido (sin plazo de término) o es definido (a plazo fijo) renovable una vez al año. Al trimestre octubre-diciembre 2021, 70.140 trabajadores están en el segmento de asalariados públicos informales que se verían alcanzados por el dictamen.
- Entre los asalariados públicos informales que entregan boleta de honorarios y su acuerdo de trabajo es indefinido o definido renovable una vez al año el grueso son trabajadores con educación superior completa (72,7%) y entre 25 a 54 años (84,5%).
- Se realiza un ejercicio de simulación en donde se calcula la tasa de ocupación informal si los 70.140 trabajadores identificados hubiesen pasado a la formalidad, que es lo que ocurriría de entrar el dictamen en vigor.
- A nivel nacional se estima una rebaja de la tasa de ocupación informal en 0,8 puntos porcentuales. Esta caída es mayor en ciertos segmentos. Así, la tasa de ocupación informal femenina caería en 1,1 puntos porcentuales versus 0,6 puntos porcentuales en el caso de los hombres. Por su parte, la tasa de ocupación informal de los ocupados con educación superior completa se reduciría en 1,7 puntos porcentuales. Por segmento etario, la mayor caída de la tasa de ocupación informal se observaría en el segmento de 25 a 54 años, en donde caería en 1 punto porcentual.

---

<sup>1</sup> Director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

## I. Introducción

En enero de 2022 la Contraloría General de la República emitió un dictamen respecto a la contratación a honorarios en el sector público, donde se señala que la entidad estimó “necesario realizar una reinterpretación del artículo 11 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y del artículo 4° de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que habilitan la contratación sobre la base de honorarios”. En términos simples, el dictamen determina que se permitirá únicamente la contratación a honorarios en aquellos casos en que la naturaleza de los servicios desarrollados sea especializada u ocasional. El dictamen se aplicará de manera íntegra a partir del año 2023, puesto que el presupuesto 2022 ya estaba vigente al momento de emitir el dictamen y el régimen de contrataciones para 2022 ya estaba programado.

El contexto por el que surge dicho dictamen es, en esencia, que la modalidad de contratación a honorarios en el sector público se ha desvirtuado, pues se ha extendido mucho más allá del espíritu inicial de la normativa. En concreto, el dictamen indica que “La aludida normativa fue concebida originalmente para contratar a expertos que colaborasen con la gestión de la Administración y así contribuir al ejercicio de una mejor función pública, lo que suponía que esa pericia no se encontraba entre los funcionarios que prestaban servicios de manera habitual en la institución, o bien que se trataba de un conocimiento específico que no era propio de la gestión habitual del organismo. Asimismo, la legislación previó la contratación a honorarios para apoyar transitoriamente al personal cuando se enfrentaran situaciones excepcionales que impidieran hacerse cargo de las labores habituales con la dotación de planta y a contrata, la que resultaba insuficiente frente a ese aumento coyuntural de la actividad administrativa”. Sin embargo, en los hechos esta modalidad de contratación no se ha acotado a aquellas situaciones. Al respecto, el dictamen señala que “ante la anacrónica composición de la planta de personal de un servicio o una insuficiente dotación a contrata, o frente al incremento del volumen y complejidad de sus tareas habituales, en lugar de generar las correspondientes modificaciones legales a fin de aumentar su dotación de funcionarios, se suele acudir a las contrataciones de personal a honorarios”.

En definitiva, se ha recurrido en forma extensa a este mecanismo ante la ausencia de cambios legislativos que mejoren los defectos estructurales existentes en la contratación de personal en el sector público.

Sin embargo, la contratación a honorarios no corresponde si en realidad el trabajador está en la práctica ejerciendo un trabajo asalariado (con relación de dependencia) de manera regular. A estos trabajadores no les son aplicables las normas contenidas en el Estatuto Administrativo.

Uno de los problemas que ha generado esta situación es que el Estado, a través de esta acción, ha contribuido a abultar las cifras de informalidad laboral. Este informe aborda esta arista en particular y cuantifica el impacto que podría tener el dictamen, una vez que se aplique plenamente, sobre los principales indicadores de ocupación informal en Chile, identificando qué segmentos se verían beneficiados con mayores reducciones de informalidad laboral.

## **II. Informalidad laboral entre los asalariados del sector público y el impacto del dictamen**

Para comprender cómo la inadecuada contratación a honorarios en el sector público ha contribuido a la informalidad es necesario remitirse a la definición de ocupación informal en nuestras estadísticas oficiales.

Un ocupado asalariado (sea público o privado) se clasifica como informal en las estadísticas de empleo del INE cuando no cuenta ya sea con las cotizaciones de salud (Isapre o Fonasa) o previsión social (AFP u otro sistema de previsión) por concepto de su vínculo laboral con un empleador. Es decir, que en aquellos trabajadores que ejercen su ocupación bajo subordinación es requisito que el empleador realice las cotizaciones de salud y previsión social para ser considerado formal. Esto es crucial en el caso de quienes entregan una boleta por el trabajo realizado y trabajan bajo subordinación, ya que, incluso aunque ellos se coticen por su propia cuenta serán clasificados como informales, pues lo que corresponde cuando el vínculo es de dependencia es que sea el empleador el que entere las cotizaciones correspondientes.

Si miramos la situación al trimestre octubre-diciembre 2021, es decir, en el momento inmediatamente anterior al dictamen de Contraloría, vemos que del total

de 1.104.249 asalariados del sector público, 150.039 son informales, lo que equivale al 13,6%.

El dictamen de Contraloría implicará reducir significativamente el empleo asalariado público informal. En concreto, este dictamen es relevante para aquellos casos en donde la persona emite boleta de honorarios y es, en la práctica, un servidor permanente y, por tanto, no clasifica en aquellos casos en que los servicios prestados sean de naturaleza especializada u ocasional. En consecuencia, para identificar el segmento de asalariados públicos informales que se vería afectado por esta medida se considera a aquellos que entregan una boleta de honorarios por el trabajo realizado y cuyo acuerdo de trabajo es indefinido (sin plazo de término) o es definido (a plazo fijo) renovable una vez al año. En consecuencia, no se consideran para el cómputo del segmento afecto a la medida a aquellos asalariados públicos informales que no entregan boleta de honorarios o a aquellos que sí entregan pero su acuerdo de trabajo es definido pero no renovable (limitado a la temporada, limitado al término del proyecto, etc.). Al procesar los datos, se obtiene que, al trimestre octubre-diciembre 2021, 70.140 trabajadores están en el segmento de asalariados públicos informales que se ven alcanzados por el dictamen. La Tabla 1 resume la situación del empleo asalariado público al trimestre octubre-diciembre 2021.

**Tabla 1**  
**Descomposición del empleo asalariado público al trimestre octubre-diciembre 2021**

|   | <b>Número</b>  | <b>% del total</b> |
|---|----------------|--------------------|
| Total   | 1.104.249      | 100                |
| Formales  | 954.210        | 86,4               |
| <b>Informales</b>   | <b>150.039</b> | <b>13,6</b>        |
| Entregan boleta de honorarios y su acuerdo de trabajo es indefinido o definido renovable una vez al año | 70.140         | 6,4                |
| Otros informales  | 79.899         | 7,2                |

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Por su parte, la Tabla 2 desglosa en base a un grupo de características personales a los asalariados públicos informales directamente afectos al directamente Contraloría, esto es, aquellos que entregan boleta de honorarios y su acuerdo de trabajo es indefinido o definido renovable una vez al año.

**Tabla 2**

**Descomposición del empleo asalariado público informal que entrega boleta de honorarios y su acuerdo de trabajo es indefinido o definido renovable una vez al año (trimestre octubre-diciembre 2021)**

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| <b>Total</b>                  | <b>70.140</b> |
| <i>Por sexo:</i>              |               |
| Hombre                        | 30.737        |
| Mujer                         | 39.402        |
| <i>Por nivel educativo:</i>   |               |
| Educación superior completa   | 50.992        |
| Educación superior incompleta | 3.953         |
| Educación secundaria completa | 11.045        |
| Menor a secundaria completa   | 4.150         |
| <i>Por edad:</i>              |               |
| 15 a 24                       | 2.568         |
| 25 a 54                       | 59.276        |
| 55 a 64                       | 5.600         |
| 65 y más                      | 2.695         |

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Como se observa de la Tabla 2, hay ligeramente más mujeres dentro del segmento analizado y el grueso son trabajadores con educación superior completa (72,7% del total) y entre 25 a 54 años (84,5%).

### **III. Simulación del efecto del dictamen de Contraloría sobre la tasa de ocupación informal total y en distintos segmentos**

De manera de tener una idea de las magnitudes en que se verían afectados los indicadores de ocupación informal producto del dictamen de Contraloría en esta sección se realiza una simulación de cómo cambiaría la tasa de ocupación informal,

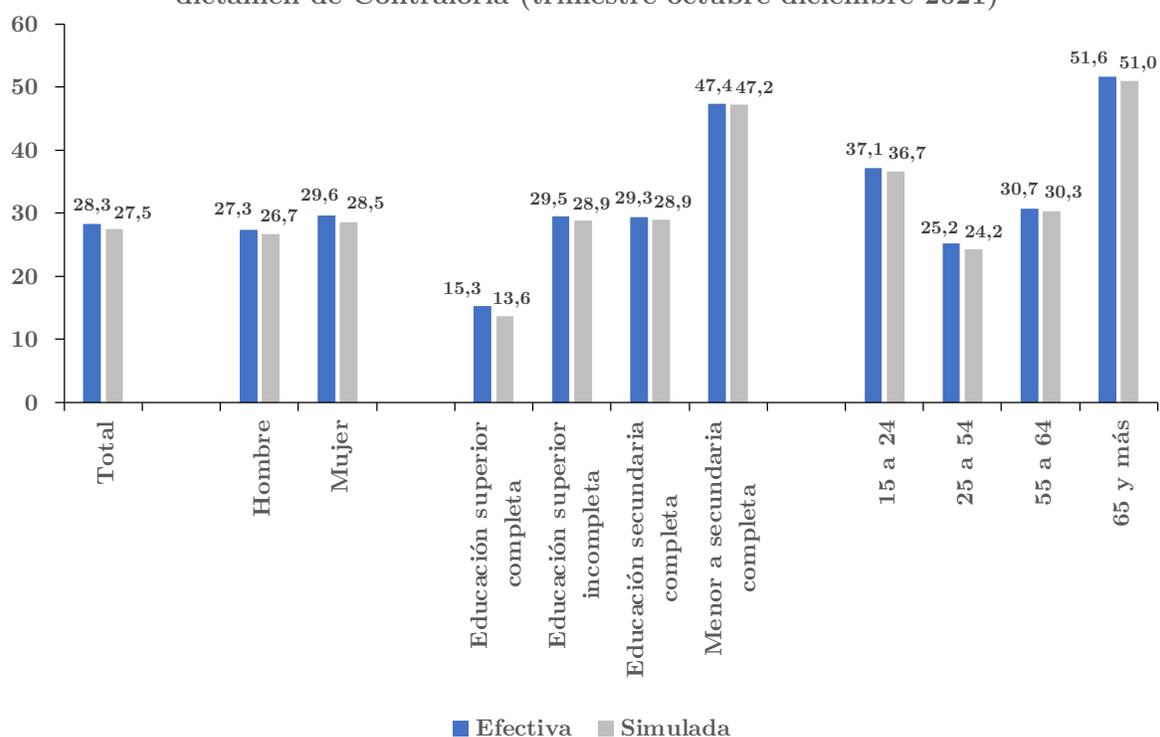
a nivel agregado y desglosado por segmentos, si se hubiese implementado plenamente dicho dictamen en el trimestre octubre-diciembre 2021.

A nivel nacional, la tasa de ocupación informal la tasa de ocupación informal al trimestre octubre-diciembre 2021 fue de 28,3%. Si los 70.140 trabajadores identificados en la sección previa hubiesen pasado a la formalidad, que es lo que ocurriría de entrar el dictamen en vigor, la tasa de ocupación informal a nivel nacional hubiese descendido al 27,5%. Es decir, una rebaja agregada de 0,8 puntos porcentuales.

Sin embargo, como se vio en la sección II, existe marcada heterogeneidad cuando se desglosa por características personales, lo que indica que el efecto en la reducción de la tasa de ocupación informal sería mucho más marcado entre algunos segmentos. La Figura 1 expone la tasa de ocupación informal efectiva y la tasa de ocupación informal simulada (situación si el dictamen de Contraloría hubiese entrado en vigor) a nivel nacional y desglosada para distintos segmentos

**Figura 1**

Tasa de ocupación informal efectiva y simulada con vigencia del dictamen de Contraloría (trimestre octubre-diciembre 2021)



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Como se observa en la Figura 1, si bien a nivel agregado se estima una reducción de la tasa de ocupación informal en 0,8 puntos porcentuales, esta caída es mayor en ciertos segmentos. Así, la tasa de ocupación informal femenina caería en 1,1 puntos porcentuales versus 0,6 puntos porcentuales en el caso de los hombres. Por su parte, la tasa de ocupación informal de los ocupados con educación superior completa se reduciría en 1,7 puntos porcentuales. Por segmento etario, la mayor caída de la tasa de ocupación informal se observaría en el segmento de 25 a 54 años, en donde caería en 1 punto porcentual.

#### **IV. Conclusiones**

Si bien el dictamen de Contraloría apunta en el sentido correcto de corregir las condiciones asociadas a las relaciones de subordinación, no resuelve varios de los problemas de fondo asociados a la contratación de personal del sector público. Entre ellos, están las rigideces que dificultan reaccionar ante contingencias. Por otro lado, en lo que respecta al régimen a contrata, estos son empleos teóricamente de carácter transitorio en una institución. Los empleos a contrata duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año y las personas que los sirvan expiran en sus funciones en esa fecha, por el sólo ministerio de la ley, salvo que se hubiere propuesto su prórroga con, a lo menos, treinta días de anticipación. En la práctica, sin embargo, muchos trabajadores trabajan en forma indefinida, lo que implica la renovación año a año de un supuesto contrato a plazo fijo, lo cual no es posible en el caso de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo. Esta es, en definitiva, una fuente de inestabilidad. Finalmente, existen los trabajadores de planta, que son cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que en la práctica tienen una inmovilidad extrema, lo que impide la desvinculación incluso ante el incumplimiento de los deberes por parte del trabajador, debido a lo engorroso de los procesos.

Con todo, es valioso que el Estado contribuya a reducir el elevado nivel de la tasa de ocupación informal que tiene Chile. También es valorable el efecto señal al sector privado en cuanto a las condiciones que se deben garantizar cuando las relaciones laborales corresponden a vínculos de subordinación.



 **OCEC** **udp**  
Observatorio del Contexto Económico