



INFORME

Estimación del costo de traspaso de contrataciones de honorario a contrata en el sector público

Octubre 2022



Universidad
Andrés Bello®



INSTITUTO UNAB DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

I. Introducción

De conformidad con la estructura concebida en los diversos Estatutos Administrativos que, sucesivamente, han regulado la función pública en Chile, la prestación de los servicios que de manera permanente debe suministrar el Estado a las personas es materializada mediante funcionarios de planta. Tales empleados pertenecen entonces a la dotación permanente del respectivo organismo público, gozan de estabilidad y solo pueden ser cesados por sus bajas calificaciones, o bien, por una destitución previo sumario administrativo.

En la misma línea, el texto legal considera la posibilidad de contar con funcionarios que no pertenecieran a esa dotación permanente, sino que tuvieran por labor llevar a cabo determinados programas que no obstante su mayor o menor duración, no fueran esencialmente permanentes. Tal es el caso de los llamados servidores “a contrata”, los cuales, de acuerdo con el precepto estatutario, cesan de pleno derecho en sus funciones el 31 de diciembre de cada año, a menos que sea objeto de una renovación de su contrata. Este tipo de funcionarios, según la ley N°18.834, no puede exceder del 20% de la dotación de servidores de planta.

Por último, en esta estructura en abstracto prevista por el Legislador, se contiene una opción residual de contratar por la vía de honorarios a personas que deban cumplir algún cometido específico o labor accidental, habitualmente consistente en algún servicio profesional o técnico especializado que no pueda ser satisfecho por la dotación de servidores de planta o contrata.

Ese es el diseño que la normativa estatutaria vigente en la actualidad establece. Sin embargo, lo cierto es que ha sido totalmente superado por la realidad, de modo que se trata de letra muerta. Y ello es grave, pues se trata de la forma en que el Estado regula la función de quienes día a día deben cumplir con las funciones que, según la Constitución y las leyes, son parte de las razones de su propia existencia.

Frente a esta autentica anomia, ha sido la Excm. Corte Suprema y la Contraloría General de la República quienes mediante su jurisprudencia han ido intentando salvar los conflictos que genera esta ausencia de estructura real respecto de la función pública. En tal sentido, la labor que han desarrollado para dar respuesta a conflictos y situaciones jurídicas no previstas en la ley en buena parte ha suplido su ausencia.

No obstante esto último, en ocasiones surge la duda referida a la pertinencia de que la jurisprudencia no solamente intente resolver cuestiones puntuales, sino que derechamente pretenda colmar vacíos normativos mediante criterios de aplicación general no previstos por el legislador o incluso, explícitamente, contrarios al tenor de la ley.

Uno de los principios invocados por la jurisprudencia para resolver esta cuestión es el de “Primacía de la realidad”, y teniéndolo como principal sustento, el Organismo Contralor emitió en el mes de enero de 2022 su dictamen N° E173171, el que en síntesis y salvo ciertas excepciones exige a la Administración del Estado abstenerse de contratar personal en régimen de honorarios para el año 2023.

Sin perjuicio de otras consideraciones de tipo jurídico, dogmático o de administración que serán desarrolladas en su oportunidad, y dado que el indicado dictamen no da mayores luces al respecto, el análisis contenido en el presente documento busca realizar una estimación del costo que generaría implementar ese dictamen N°E173171 de la Contraloría General de la República.

La contratación de honorarios, como se señaló anteriormente, es una práctica común en el sector público. Según el Informe Anual de Empleo Público de la Dirección de Presupuestos para el año 2020, un 10,5% (45.005 personas) de los contratados en el sector público corresponden a contratos a honorarios, excluyendo al personal uniformado de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, el personal de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los del Congreso Nacional.

En la misma línea, al analizar lo publicado por el Sistema Nacional de Información Municipal, un 57% de los servidores municipales se encuentran contratados a honorarios, alcanzando un total de 68.590 personas, en comparación con el personal a contrata correspondiente a 18.383 personas.

Por su parte, según la caracterización de los honorarios a nivel municipal que presenta información de corporaciones, municipios y asociaciones realizada por el Consejo para la Transparencia, el pago por honorarios en 366 entidades municipales que reportaron información alcanzaría una cifra mayor a 941 mil millones de pesos, a partir de 1.392.614 registros de funcionarios entre enero 2020 y julio 2021. Además, se identificó que mensualmente se destinaron cerca de 50 mil millones de pesos en promedio para la contratación de personal a honorarios.

Como se mencionó antes, el dictamen genera un cambio en la estructura contractual de distintos entes públicos en el transcurso de un año, lo que podría afectar directamente su presupuesto, organización y eficiencia. Además, como se vio anteriormente, este tipo de contrataciones a honorarios es comúnmente utilizado, sobre todo en las municipalidades, debido a las restricciones que establece la ley en materia de plantas municipales y máximo de contrataciones.

Así, es necesario determinar el impacto que tendrá esta política en cuanto a su costo fiscal y presupuestario, especialmente considerando que el dictamen no ofrece luces sobre dicho particular. Al respecto y según se verá, el costo de la medida excede el ahorro derivado de la desaparición de las indemnizaciones que pregona el dictamen, debiendo además considerarse que mientras dicho ahorro es eventual y está condicionado a que efectivamente se desvinculen servidores y a que estos ejerzan acciones judiciales, el costo tendrá lugar a todo evento de manera cierta para el 100% de los funcionarios que sean objeto de la medida y desde el día 1.

En la siguiente sección se describe la estimación del costo y se realiza una conclusión global de la materia.

II. Estimación del costo público de la implementación del dictamen de la Contraloría

Según el contenido del dictamen N°E173171, el traspaso de los funcionarios del régimen de honorarios a la contrata debe realizarse sin que se vean mermados los ingresos líquidos de quienes serán traspasados. Por tanto, para este análisis se plantea el escenario en que el empleador, en este caso el Estado, pasa a hacerse cargo de las cotizaciones legales que le corresponden como empleador y de las cotizaciones correspondientes al trabajador, en línea con la mantención del ingreso líquido.

Por otra parte, como es conocido, la remuneración percibida por el personal a contrata tiene variaciones constantes debido a las distintas asignaciones mensuales, sin embargo, como se deja informado en el dictamen, todas las asignaciones deberán considerarse para igualar el ingreso líquido.

Por lo anterior para la estimación de costo fiscal se considerarán los siguientes supuestos:

- El Costo Fiscal de la implementación de este dictamen se producirá por el aumento del ingreso bruto que tendrá que costear el Fisco para mantener constantes los ingresos líquidos de quienes se encuentran a honorarios.
- Se asume que todos los trabajadores a honorarios que se logren identificar en la base de datos serán traspasados, ya que no se sabe ex ante quienes no tendrían renovación.

- Como se verá más adelante, según la información recabada en la encuesta Casen en Pandemia 2020, el personal a honorarios alcanza un total de 84.013 personas. Sin embargo, como se vio en la introducción, es probable que la cantidad total de trabajadores sea mayor a esta, en gran parte debido a que la encuesta se produjo en un contexto anormal y que es auto reportada. Sin embargo, es la mejor base de datos disponible públicamente con información de remuneraciones.

Como se informó anteriormente, el dictamen impone que el cambio de contrato no puede afectar los ingresos líquidos percibidos por las personas, por tanto, el escenario estimado corresponderá a uno en que el costo de las distintas obligaciones legales es soportado por el Fisco.

Para la estimación de las personas contratadas a honorarios en el sector público se utilizarán dos escenarios. En el primer escenario se usa la encuesta Casen en Pandemia 2020, particularmente considerando a las personas que declaran trabajar en el sector público y a las cuales su empleador no les cotiza en el sistema previsional. En el segundo escenario se utilizan las proporciones de los deciles de ingresos obtenidos en el primer escenario, pero se aplican a la cantidad de honorarios obtenidos de la suma de lo reportado por la DIPRES y por SINIM.

⁵ "Cabe manifestar que los servidores a honorarios que cambien a la calidad jurídica de contrata, de acuerdo con lo señalado en estas instrucciones, no podrán ver reducido el valor líquido de sus honorarios, esto es, la suma que efectivamente percibían una vez aplicada la retención del pago provisional mensual... Para efectuar la comparación del honorario con el grado al que deberá ser asimilada la persona, se deberán incluir todas las asignaciones que le corresponderá percibir en dicho grado (como la asignación profesional, de zona, etcétera), incluyendo el componente base e institucional de los incentivos ligados al desempeño que se paguen al momento de su designación y que deberá mensualizarse. En definitiva, deberá considerarse la remuneración completa que esa persona percibirá al momento de su designación".

1. Primer escenario: cálculo conservador

Para realizar el cálculo se generaron grupos correspondientes a los 10 deciles de ingresos auto reportados de los trabajadores previamente identificados, los cuales pueden verse en la Tabla N°1. Este escenario se considera el “conservador” al comparar con el segundo.

Tabla N°1: Estimación de las personas contratadas a honorarios y los sueldos líquidos promedio de cada grupo

Decil	Mínimo	Máximo	Ingreso líquido mensual promedio	Número de personas
1	Iguales o menores a \$200.000		\$ 132.905	8.980
2	\$ 210.000	\$ 300.000	\$ 275.846	6.826
3	\$ 301.000	\$ 350.000	\$ 331.572	6.354
4	\$ 356.000	\$ 400.000	\$ 389.488	8.056
5	\$ 401.000	\$ 500.000	\$ 468.481	9.810
6	\$ 505.000	\$ 650.000	\$ 588.662	6.571
7	\$ 668.000	\$ 800.000	\$ 747.676	8.848
8	\$ 803.000	\$ 1.000.000	\$ 943.273	9.420
9	\$ 1.020.000	\$ 1.400.000	\$ 1.218.257	8.100
10	Iguales o mayores a \$ 1.476.000		\$ 2.240.129	11.048
84.013				

Fuente: Elaboración propia en base a los datos Casen en Pandemia 2020.

Como es posible ver en la tabla, la mayoría de las personas se encuentran en el último decil donde el ingreso líquido es mayor a \$1.476.000, con un líquido promedio en ese grupo de \$2.240.129, mientras que la menor cantidad de personas se encuentra en el tramo entre \$505.000 y \$650.000 con un líquido promedio de \$588.662.

Luego de identificar a las personas contratadas a honorarios y sus ingresos, para estimar el costo de la política se establecieron los impuestos que deberían ser financiados por el Fisco, para obtener la estimación de la renta bruta necesaria para mantener el líquido actual de los contratados a honorarios. Las cotizaciones consideradas se encuentran en la Tabla N°2.

Tabla N°2: Cotizaciones que serán soportadas por el Fisco

Sumatoria de cotizaciones					
SIS	ISL	Ley SANNA	Salud	AFP + Comisión*	Total
1,53%	0,93%	0,03%	7,00%	11,50%	20,99%

Fuente: Elaboración Propia con información de la Superintendencia de Salud y Pensiones y Subsecretaría de Previsión Social.

*Considera comisión promedio según datos Superintendencia de Salud al 12/10/2022.

Así, la estimación del ingreso bruto necesario para mantener la remuneración líquida se encuentra en la Tabla N°3, donde también es posible ver el costo por persona en cada tramo y, finalmente, el costo total estimado de la implementación del dictamen con periodicidad anual.

⁶ La primera parte de esta estimación se realizó considerando parte de lo realizado por la BCN:

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26095/1/IA_112018_traspaso_Honorarios_a_Contrata.pdf

Se considera la pregunta o15: “En su trabajo o negocio principal, ¿usted trabaja como? Y la pregunta o33a: “Su empleador cotiza por usted en sistema previsional o de pensión”.

Tabla N°3: Estimación del costo total de la implementación del Decreto en el primer escenario.

Número de personas	Monto mensual cotización por una persona	Anualizado	Total (pesos)	Ajustado por UF (01/2021 - 10/2022, pesos)	Total (US \$)
8.980	\$ 35.329	\$ 423.950	\$ 3.807.069.329	\$ 4.488.408.907	\$ 4.873.355
6.826	\$ 73.326	\$ 879.913	\$ 6.006.286.944	\$ 7.081.213.786	\$ 7.688.531
6.354	\$ 88.139	\$ 1.057.674	\$ 6.720.459.859	\$ 7.923.200.047	\$ 8.602.730
8.056	\$ 103.535	\$ 1.242.419	\$ 10.008.924.279	\$ 11.800.190.907	\$ 12.812.229
9.810	\$ 124.533	\$ 1.494.394	\$ 14.660.008.597	\$ 17.283.665.589	\$ 18.765.991
6.571	\$ 156.480	\$ 1.877.757	\$ 12.338.738.062	\$ 14.546.964.351	\$ 15.794.578
8.848	\$ 198.749	\$ 2.384.991	\$ 21.102.401.189	\$ 24.879.033.519	\$ 27.012.772
9.420	\$ 250.743	\$ 3.008.921	\$ 28.344.033.555	\$ 33.416.678.726	\$ 36.282.645
8.100	\$ 323.840	\$ 3.886.085	\$ 31.477.284.920	\$ 37.110.678.524	\$ 40.293.459
11.048	\$ 595.477	\$ 7.145.729	\$ 78.946.016.904	\$ 93.074.744.583	\$ 101.057.257
Total			\$ 213.411.223.639	\$ 251.604.778.940	\$ 273.183.547

Fuente: Elaboración propia en base a datos Casen en Pandemia 2020 e información del Servicio de Impuestos Internos.

*Se ajustan los valores por UF debido a la diferencia temporal entre las respuestas de la encuesta y la fecha actual.

Como puede verse en la Tabla N°3, el costo estimado de la implementación del dictamen para 2023 correspondería en un cálculo conservador a \$251.604 millones de pesos al ajustar por UF, y a US \$273.183.547 en dólares.

Es importante esclarecer que no se consideró en el análisis el aumento por la aplicación del Impuesto Único de Segunda Categoría debido a que este se aplica sobre la base imponible, después del descuento de cotizaciones previsionales y de salud, por tanto, no debería existir cambio en la recaudación del Fisco por este concepto.

2. Segundo escenario: cálculo de costo menos conservador

En el segundo escenario se utilizan las proporciones de los deciles de ingreso del primer escenario, pero con la cantidad total de honorarios resultante de la suma de la información entregada por la DIPRES y SINIM, que alcanza las 113.595 personas. En la Tabla N°4 se encuentra disponible la estimación.

Tabla N°4: Estimación del costo total de la implementación del Decreto en el segundo escenario.

N° personas (DIPRES+SINIM)	Total (pesos)	Ajustado por UF (01/2021 - 10/2022, pesos)	Total (dólares)
12.142	\$5.147.584.784	\$ 6.068.832.321	\$ 6.589.323
9.230	\$ 8.121.173.693	\$ 9.574.595.360	\$ 10.395.756
8.591	\$ 9.086.815.584	\$ 10.713.055.234	\$ 11.631.855
10.893	\$ 13.533.188.358	\$ 15.955.181.771	\$ 17.323.571
13.264	\$ 19.821.976.082	\$ 23.369.454.639	\$ 25.373.725
8.885	\$ 16.683.357.934	\$ 19.669.127.581	\$ 21.356.041
11.963	\$ 28.532.813.530	\$ 33.639.244.077	\$ 36.524.298
12.737	\$ 38.324.312.805	\$ 45.183.098.091	\$ 49.058.206
10.952	\$ 42.560.820.117	\$ 50.177.800.185	\$ 54.481.276
14.938	\$ 106.743.870.475	\$ 125.847.495.161	\$ 136.640.748
113.595	\$ 288.555.913.362	\$ 340.197.884.420	\$ 369.374.800

Fuente: Elaboración propia en base a datos Casen en Pandemia 2020, información del Servicio de Impuestos Internos, DIPRES Y SINIM.

*Se ajustan los valores por UF debido a la diferencia temporal entre las respuestas de la encuesta y la fecha actual.

Como se puede ver en la estimación, al considerar la cantidad de honorarios reportada por la DIPRES y SINIM el costo total de la implementación del dictamen llega a más \$340 mil millones, o \$369 millones de dólares para 2023.

III. Reducción de gastos judiciales

Como justificación de la idoneidad financiera de la medida, el dictamen arguye que el traspaso de los honorarios a la contrata eliminaría el gasto en el que incurren distintos servicios y el fisco por las demandas judiciales de los contratados a honorarios que ven terminada su relación laboral. Así, al costo estimado anteriormente es necesario restarle el ahorro que se obtendría por la eliminación de estos gastos judiciales.

Ahora bien, según la información disponible obtenida desde el reporte de ejecución presupuestaria de 2021, el Tesoro Público expone como egreso desde el subtítulo 26-02-001, es decir, "Cumplimiento de sentencias ejecutoriada", un total de \$77.596 millones, sin embargo, esta información no distingue los motivos que generan la obligación de pago. Al traer a valor presente este monto vemos que correspondería a \$91.483 millones, cifra que sigue estando muy por debajo del costo calculado en el escenario conservador de la implementación del dictamen y que representa solo un 43% de él. Así, el costo neto considerando los \$91.483 millones sería de \$160.121 millones en el primer escenario. En cambio, si consideramos el segundo escenario, el monto correspondería a solo el 27% del costo estimado, y el costo neto alcanzaría la suma de \$248.714 millones.

En este orden de consideraciones, para obtener una cantidad más cercana a la realidad del desembolso utilizado únicamente en el pago de demandas laborales de honorarios, se puede considerar la información reportada por el Consejo de Defensa del Estado donde el gasto en 2018 ascendió \$645.763.093 correspondiente a 152 causas en las cuales los tribunales han dictado sentencia y que implicaron un desembolso para el Estado.

Debido a que esta cifra solo considera desembolso relacionado con el Gobierno Central, se realiza una estimación simple proporcional a los funcionarios municipales a honorarios reportados por SINIM e informados previamente, obteniendo que para ese caso el gasto sería de \$1.629.940.197 en pesos de 2018. Luego, al considerar la suma de ambos valores y en valor presente alcanzaría el monto de \$2.084.445.909. Como vemos en la estimación anterior, el desembolso en gastos judiciales alcanza solo el 0,8% del costo que tendría la implementación del dictamen, dejando así un costo neto de \$249.520 millones en el caso de la estimación conservadora. En cambio, al considerar el segundo escenario, el desembolso representaría aún un menor porcentaje del costo de la implementación, siendo solo un 0,6%, y resultando en un costo neto de \$338.113 millones.

⁸ Esta cifra no se encuentra desagregada, de modo que también puede incluir materias distintas al pago de sentencias por despidos injustificados de honorarios, tales como por ejemplo los egresos derivados de demandas por responsabilidad Extracontractual del Estado.

⁹ <https://cambio21.cl/cambio21/reportaje-especial-toda-decisin-tiene-una-consecuencia-la-gran-cantidad-de-despidos-de-funcionarios-pblicos-est-causando-problemas-a-las-arcas-fiscales-5c37c325aa2d74172871ae1a>

IV. Conclusiones

La contratación a honorarios genera desventajas para el trabajador debido a condiciones precarias, donde se carece de derechos que la ley reconoce a los otros empleados públicos contratados a planta o a contrata, quedando el trabajador a honorarios sujeto a un régimen jurídico más desventajoso, que se refleja en distintas dimensiones del vínculo contractual. Por tanto, es innegable que es necesario implementar a nivel legislativo las modificaciones y las políticas que permita solucionar, de manera eficiente, esta problemática.

Sin embargo, es necesario que las decisiones de política pública tengan en consideración el contexto en que se implementan para no tener externalidades negativas, cuyos costos sean mayores a la problemática que desean solucionar y, además, deben provenir de los organismos que nuestra estructura constitucional ha establecido para la generación de normativas generales y obligatorias.

Respondiendo a esta realidad es que se hace necesario considerar las ventajas y desventajas del Dictamen N°E173171 emitido por la Contraloría General de la República, el plazo de implementación entregado y el tipo de solución que permite entregar a las personas contratadas a honorarios. Un gran problema del dictamen es que no cuantifica el impacto financiero de la medida, limitándose a encargar a los organismos públicos adoptar las medidas para provisionar fondos con la Dipres, cuando ello es posible.

De este modo, calculando con la información disponible, la puesta en marcha del dictamen

generaría un costo neto de, al menos, \$249.520 millones de pesos en una estimación conservadora, y de \$338.113 millones de pesos en un escenario menos conservador calculado en base a la cantidad de funcionarios a honorarios reportada por la DIPRES y SINIM. Este costo sería, en un gran porcentaje, soportado por las municipalidades ya que son de las entidades con mayor proporción de personas contratadas en esa modalidad, además de contar con barreras legales y presupuestarias para la contratación.

Es importante considerar que el costo estimado de implementación del dictamen es un costo cierto, que debería suceder a todo evento al ejecutarse el dictamen. Por el contrario, el “ahorro” en gastos judiciales por sentencias que se argumenta obtener como consecuencia de la implementación del dictamen, es solo eventual y depende de la cantidad de personas que sean efectivamente despedidas y que tomen acciones judiciales.

El proyecto de ley de presupuestos para el año 2023 ha considerado un precepto que podría dar una solución respecto de los funcionarios pertenecientes a organismos que aprueban su presupuesto en dicha norma, dejando fuera por cierto a las Municipalidades. Ahora bien, más allá de las soluciones puntuales que pueda dar el legislador presupuestario, y que básicamente se traducen en un poco fructífero “gallito” con la Contraloría General de la República, es necesario pensar en profundidad respecto de una nueva normativa que, con una mirada de lo que es la Función Pública en el siglo XXI, permita abordar todas las cuestiones que en esta oportunidad se ha intentado salvar mediante la “Primacía de la realidad”.

