
ENE

Estudios Nueva Economía

¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios

Sebastián Valdebenito Pedrero

Abril de 2017

Documento de trabajo, N°005. Estudios Nueva Economía.

Disponible en: www.estudiosnuevaeconomia.cl/documentos-de-trabajo

Sobre el autor

Sebastián Valdebenito Pedrero es Ingeniero Comercial mención Economía y Diplomado en Derecho Laboral Administrativo y Sancionatorio de la Universidad de Chile, integrante de la Asociación “Estudios Nueva Economía”, Presidente del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras a Honorarios del Ministerio de Desarrollo Social (2015-2017).

Citación recomendada

Valdebenito Pedrero, S. (2017) ¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematización y orden de magnitud de la contratación a honorarios. Documento de trabajo DT 005. Estudios Nueva Economía. Santiago. Chile.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematización y orden de magnitud de la contratación a honorarios

Sebastián Valdebenito Pedrero

Resumen

En el presente artículo se presentan los resultados de un análisis que, en base a distintas fuentes de información administrativa, permite entregar un orden de magnitud a la cantidad de trabajadores que emplea el Estado de Chile. El principal resultado ha sido constatar que, independiente de la fuente de información utilizada, se identifica un cambio en la fisonomía del Estado: las formas de contratación temporales y desprovistas de derechos laborales han aumentado en los últimos 10 años de manera importante. El segundo hallazgo relevante es la incertidumbre que existe respecto al verdadero tamaño del Estado producto de las diferencias que tienen las diversas fuentes oficiales de información sobre la contratación de “trabajadores a honorarios”. El año 2014, de acuerdo la Dirección de Presupuestos y el Sistema Nacional de Información Municipal, se emplearon 358 mil trabajadores en el Gobierno Central y municipios, de los cuales 93 mil eran trabajadores a honorarios (1 de cada 4). Sin embargo, de acuerdo al Servicio de Impuestos Internos, para el mismo año calendario, 295 mil trabajadores emitieron boletas de honorarios al Estado. Estos resultados nos revelan la necesidad de estudios adicionales que permitan entender hasta qué punto están extendidas las formas precarias de contratación en el Estado y qué implicancias tiene ello sobre la calidad y sentido de la función pública.

Palabras clave: *Gestión pública, servicio civil, trabajadores a honorarios, municipalidades, Gobierno Central*

Códigos JEL: H11, H76, H83, J71

Abstract

This article presents the results of an analysis that, based on different sources of administrative information, allows to deliver an order of magnitude to the number of workers employed by the State of Chile. The main result has been to verify that, regardless of the source of information used, a change in the physiognomy of the State is identified: temporary and precarious employment have increased significantly in the last 10 years. The second relevant finding is the uncertainty concerning the true size of the State, particularly because of the differences identified among official sources of information regarding the number of atypical workers. In 2014, according to the Bureau of Budgets and the National System of Municipal Information, 358 thousand workers were employed in the Central Government and municipalities, of which 93 thousand were atypical workers (1 in 4). However, according to the Internal Revenue Service, for the same calendar year, 295 thousand atypical workers were hired by the State. These results reveal the need for additional studies to understand the extent to which precarious forms of recruitment in the State are widespread and what implications this has for the quality and sense of the public function.

Keywords: *Public management, civil service, atypical workers, municipalities, Central Government*

JEL codes: H11, H76, H83, J71

1. Introducción¹

A partir de las reformas de la dictadura, la fisonomía del Estado se ha transformado radicalmente, predominando hoy el uso de formas de contratación precarias para el ejercicio de la función pública. Sin embargo, mientras en el inconsciente colectivo persiste la idea del funcionario público como un trabajador que goza de estabilidad y altas remuneraciones, la realidad indica que existe un importante segmento de trabajadores del Estado, invisibilizados frente a la opinión pública, a los que se les vulnera sus derechos y se les somete a relaciones laborales inestables y desprotegidas: los trabajadores a honorarios.

Con mayor fuerza desde el año 2014 producto del nacimiento de la organización sindical de este segmento de trabajadores, ha comenzado a desarrollarse una agenda jurídica, política e investigativa que problematiza los cambios, causas y consecuencias de la reconfiguración del servicio público.

Con el objeto de fortalecer el diagnóstico respecto al estado de la administración pública y sus formas de contratación, la presente investigación analiza distintas fuentes de información administrativa para cuantificar la cantidad de servidores del Estado que han sido empleados en la última década según su calidad jurídica.

De esta manera, el artículo se organiza de la siguiente manera: La sección 2 presenta una revisión de las leyes que estructuran y regulan la gestión del empleo público. Luego, en la sección 3 se contextualiza el estado de la reflexión sobre el servicio público, exponiendo de manera sintética distintos trabajos que problematizan el desarrollo del trabajo en el Estado. Posteriormente, la sección 4 presenta las distintas fuentes de información que serán utilizadas en este estudio, precisando las definiciones metodológicas realizadas. La sección 5 detalla los resultados del análisis, de modo de entregar un orden de magnitud a la contratación de trabajadores en el Estado, particularmente en el Gobierno Central y en los municipios, y

¹ Este trabajo fue expuesto en el seminario "El empleo público en Chile ¿Trabajo decente en el Estado? realizado el 1 de septiembre de 2016, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Chile, el Centro de Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (CENTRASS), la Fundación SOL, y con patrocinio de la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado (UNTTHE).

finalmente, la sección 6 discute los principales hallazgos, limitantes y desafíos, que se derivan del presente trabajo.

2. Antecedentes

La organización de la administración pública es determinada por un conjunto de leyes que la definen, denominados estatutos administrativos². En ellos se determinan, entre otros aspectos, las distintas modalidades de contratación en el Estado, haciéndose una distinción entre los trabajadores reconocidos como “empleados o funcionarios públicos”, y aquellos denominados “prestadores de servicios”. Son funcionarios públicos el personal de planta, contrata y aquellos afectos al Código del Trabajo, en cuanto se rigen por sus respectivos estatutos, y no lo son los trabajadores a honorarios, ya que son contratados bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios, mantienen una relación comercial con el Estado, y por lo tanto solo tienen derecho a lo que su contrato estipule.

De acuerdo a los estatutos administrativos, el personal de planta es designado para desempeñar cargos permanentes en cada institución, accediendo a la denominada carrera funcionaria que les garantiza, entre otros aspectos, dignidad y estabilidad en el empleo³. Por su parte, el personal a contrata desempeña labores permanentes en la institución mediante cargos de carácter transitorio, su permanencia está garantizada sólo hasta el 31 de diciembre de cada año, por lo tanto no tienen acceso a la carrera funcionaria. Por otro lado, se identifican empleados públicos cuyos estatutos se remiten íntegramente al Código del Trabajo, como

² El conjunto de estatutos existentes fue establecido por la Ley N° 18.575 de 1986 “Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. En el inciso primero del Artículo N°18 de dicha ley, se indica que ministerios, intendencias, gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa son regidos por un mismo estatuto, la Ley N° 18.834, conocida usualmente como el “Estatuto Administrativo”. A su vez, dicha ley orgánica indica en el inciso segundo del Artículo N° 18 que las municipalidades, Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, Contraloría General de la República y las empresas públicas, se rigen por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quorum calificado, es decir, poseen estatutos especiales, distintos al estatuto definido por la Ley N° 18.834.

³ De acuerdo al Artículo N°3 del Estatuto Administrativo Ley N° 18.834, y el Artículo N°5 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales Ley N°18.883, la carrera funcionaria “es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidad para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y la antigüedad”.

por el ejemplo el caso del Instituto Nacional de Derechos Humanos o el Consejo para la Transparencia. Estos últimos funcionarios gozan, al igual que los trabajadores del mundo privado, de estabilidad y protección laboral.

Finalmente, los estatutos justifican la contratación a honorarios para la realización de labores accidentales o específicos que no sean habituales de la institución⁴. En principio, estos trabajadores deberían desarrollar sus labores con autonomía y de forma temporal. Sin embargo, esta forma contractual se desvirtuado, exigiéndoseles deberes propios de los trabajadores dependientes (regularidad de sus servicios, cumplimiento de horarios, desempeño de sus funciones en un lugar determinado, etc.)⁵, sin ser garantes de sus mismos derechos (derecho a sindicalizarse, derechos maternales y paternales, licencias médicas, vacaciones, etc.)⁶.

En síntesis, se identifican cuatro tipos de servidores estatales⁷, aquellos empleados públicos cuya estabilidad en el empleo y derechos laborales están protegidos legalmente por

⁴ De acuerdo al Artículo N° 11 de la Ley N° 18.834, y al Artículo N°4 de la Ley N°18.883 “Podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean habituales de la institución/Municipalidad, mediante resolución de la autoridad correspondiente/Alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera. Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las reglas generales. Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no le serán aplicables las disposiciones de este estatuto”.

⁵ De acuerdo al Dictamen de la Contraloría General de la República N° 50.951 de 2003 “en contratos de honorarios los beneficios adicionales, tales como feriados, licencias, permisos u otros, solo proceden si se cumplen las exigencias legales y siempre que se concilien con la naturaleza de los servicios y la forma de prestarlos y se fije una jornada de trabajo”, adicionalmente el Dictamen N° 2.826 de 2004 “cuando el contrato a honorarios impone al contratante la obligación de cumplir una determinada jornada de trabajo, el servicio respectivo debe fijar un mecanismo de control de asistencia, cuyo cumplimiento es obligatorio para el contratante, pudiendo en caso de atrasos o inasistencias injustificadas, practicar los descuentos de remuneraciones correspondientes, según el procedimiento establecido para ello”. Estos dictámenes visibilizan como un trabajador a honorarios, supuestamente independiente, puede ser sometido a una relación de subordinación y dependencia propia de un trabajador afecto al Código del Trabajo.

⁶ Respecto al derecho a sindicalizarse cabe mencionar que los trabajadores a honorarios se han organizado en “sindicatos de trabajadores independientes”, reconocidos por la Dirección del Trabajo, pero sin ningún derecho propio de los sindicatos (a negociar, irse a huelga, protección sindical, entre otros). Para mayor información respecto a la vulneración de derechos fundamentales de los funcionarios a honorarios, ver *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016* de la Universidad Diego Portales.

⁷ No se consideran los trabajadores subcontratados ni suministrados ya que por su naturaleza jurídica no hay mención a ellos en los estatutos administrativos. Sin embargo, para una comprensión más acabada respecto a las formas de contratación en el Estado resulta fundamental estudiar el estado y magnitud de esta forma de empleo público.

sus respectivos estatutos (funcionarios de planta y trabajadores afectos al Código del Trabajo), funcionarios que sin gozar de estabilidad en el empleo se rigen por leyes estatutarias (funcionarios a contrata), y los trabajadores a honorarios, que por realizar, supuestamente, actividades específicas y no habituales de la institución, no acceden a los derechos y deberes que emanan ni de las leyes estatutarias ni del Código del Trabajo, pudiendo además, ser desvinculados sin motivo o indemnización alguna.

En lo que sigue del trabajo, para referirnos al personal contratado a honorarios, utilizaremos indistintamente el concepto de “prestador de servicios”, “trabajador”, “empleado público” y “funcionario”.

3. Revisión de literatura

De acuerdo a Waissbluth (2006), en la década de los 90', ante la necesidad de expandir las funciones del Estado y frente al fracaso para dar una resolución legislativa que permitiese ampliar la dotación de personal definida por ley para cada servicio público, se crea una estructura paralela y flexible de trabajadores en base a contratos a honorarios. Según este autor, dicha política habría traído al menos dos consecuencias: por un lado, una subestimación en las cifras oficiales de empleo público (ya que los trabajadores a honorarios no son considerados funcionarios públicos), y por otro, la precarización del trabajo en el Estado producto de la ausencia de derechos laborales que afecta a estos funcionarios.

Según el *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016* de la Universidad Diego Portales, para afrontar la discriminación y precariedad laboral, los trabajadores a honorarios han llevado adelante dos estrategias paralelas, la organización y lucha sindical, y la judicialización de su situación ante tribunales laborales. De acuerdo al informe, los resultados de la estrategia judicial han sido diversos en el tiempo. En un comienzo los tribunales se declaraban incompetentes para pronunciarse respecto a la demanda de estos servidores públicos, dado que legalmente no son trabajadores dependientes. Sin embargo, la Corte Suprema habría modificado su criterio el año 2014, concluyendo que el “Código del Trabajo constituye la regla general en el campo de las relaciones personales, y que el Estado

no puede invocar el principio de juridicidad para propiciar la precariedad e informalidad” (Varas, 2016, pág. 256). Esto quiere decir que los tribunales laborales han reconocido que los trabajadores a honorarios son falsos prestadores de servicios, que cumplen labores habituales del Estado bajo subordinación y dependencia, y que por lo tanto son garantes de los derechos que le corresponde a los trabajadores afectos al Código del Trabajo. Sin embargo es relevante indicar que dicho veredicto sólo se ha aplicado cuando un trabajador a honorarios ha denunciado en tribunales la discriminación a la que es sometido.

Para Arredondo (2015), la problemática de la contratación a honorarios no se agota en la discriminación contractual y la precarización que el Estado reproduce como empleador, sino que debe ser analizada como parte del proceso de *modernización* llevado a cabo por la dictadura y los distintos gobiernos democráticos. Concretamente, la contratación a honorarios formaría parte de una política de administración pública, que adoptando las formas de organización empresarial, introduce las lógicas de eficiencia y racionalización mediante la flexibilización del *recurso humano*⁸.

En lo que respecta a la organización de los trabajadores a honorarios, desde la sociología del trabajo, Julián (2013, 2014) estudia la constitución de subjetividades e identidades al interior del movimiento sindical. Para Julián el surgimiento de la organización de estos trabajadores debe entenderse como el producto, tanto de las políticas laborales de la Dictadura como del escenario desideologizado y consensual que dio forma a un sindicalismo corporativo incapaz de dar solución a las nuevas problemáticas del mundo del trabajo⁹. De

⁸ En una línea similar, Garretón (2012) considera la *modernización* de la gestión pública chilena como parte de las “recetas de ajuste estructural elaboradas después de la crisis [de la década del 80’], a saber, políticas de contracción y equilibrio del gasto público, desregulación de mercados, privatización de empresas públicas, apertura externa, flexibilización laboral, autonomía del Banco Central y reformas tributarias (...) orientadas a dar continuidad y al mismo tiempo introducir algunas correcciones al modelo neoliberal con el objetivo de superar las resistencias, desconfianzas y trabas culturales que existirían en el continente”.

⁹ De acuerdo a Guzmán (2004) el sindicalismo corporativista es aquel que se caracteriza por sostener una alianza con el Estado. En el caso chileno, este se habría originado en el proceso de transición política hacia la democracia, donde el movimiento sindical transó moderación a cambio de potenciales reformas institucionales y sociales favorables a sus intereses. Sin embargo, de acuerdo al autor, ese intercambio nunca tuvo lugar, ya que los partidos políticos no estaban dispuestos a negociar aspectos de fondo, y las cúpulas sindicales, como parte de la coalición oficialista, se convirtieron en un actor contenedor del conflicto social, y por lo tanto legitimador de los contenidos del nuevo modelo económico.

acuerdo al autor, la consolidación de las formas de trabajo atípicas¹⁰, caracterizadas por su precariedad, representa un pilar del proceso de reconversión del patrón de acumulación de nuestro país. Esta situación habría impactado de forma directa y sustantiva en las estrategias, estructura y composición del sindicalismo chileno, permitiendo la emergencia de un “Nuevo Sindicalismo” constituido por trabajadores fuera del derecho de sindicalización, que articulando formas embrionarias de organización, reúne a los trabajadores que no se encuentran en la legislación laboral.

A partir de un diagnóstico similar, Toro y Arredondo (2017) problematizan la omisión que las organizaciones de trabajadores tradicionales (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y el resto de los gremios que integran la Mesa del Sector Público de la Central Unitaria de Trabajadores), han hecho respecto a las consecuencias de la nueva configuración del servicio público. Critican la centralidad que adopta el reajuste anual de remuneraciones en las negociaciones que sostienen con el gobierno, y la marginación de la organización de los trabajadores a honorarios, y de sus demandas, en dichas negociaciones. Para los autores el problema de fondo es el riesgo de naturalizar la precarización del empleo público, y renunciar a una acción política que apunte a garantizar los derechos que el propio Estado vulnera.

Por su parte, la organización de sindicatos de trabajadores a honorarios del Estado de todo el país, agrupados en la Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras a Honorarios del Estado (UNTTHE), desde su fundación, ha denunciado la discriminación a la cual son sometidos, exigiendo el reconocimiento de su condición de funcionarios mediante la creación de una nueva y única forma de contratación en el empleo público¹¹. Si bien se identifican

¹⁰ De acuerdo a la Oficina Internacional del Trabajo (2015), los trabajadores atípicos se caracterizan por no tener un trabajo a tiempo completo, indefinido y que se inscriba en una relación de trabajo subordinada. La Fundación Sol, aproximándose a este concepto, ha definido como “falsos asalariados” a los trabajadores que manteniendo una relación de subordinación y dependencia con su empleador no tienen contrato de trabajo. En base a información de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), trimestre julio-septiembre 2016, de un total de 8.104.866 trabajadores ocupados, 1.048.054 (12,9%) podrían ser considerados falsos asalariados (Fundación Sol, 2016).

¹¹ Ver <http://www.lanacion.cl/noticias/economia/laboral/trabajadores-a-honorarios-del-estado-forman-organizacion-nacional/2014-12-02/195620.html>

avances parciales logrados mediante la organización¹², la lucha por una reestructuración en las formas de contratación permanece abierta, mientras la vulneración a de derechos fundamentales por parte del Estado se mantiene vigente¹³.

Los estudios y antecedentes presentados nos muestran parte de las aristas desde las cuales se puede abordar la problemática de los trabajadores a honorarios del Estado. Ellas nos sirven como referencia para entender la complejidad de la temática, y nos entregan antecedentes para avanzar en la realización de un diagnóstico más amplio y preciso al respecto. A continuación, para dimensionar de mejor manera este conflicto, se presenta un ejercicio cuantitativo que permite entregar un orden de magnitud a las distintas formas de contratación en el Estado, con particular atención a la situación de los trabajadores a honorarios.

4. Cobertura Institucional: Datos y aspectos metodológicos

El análisis cuantitativo que se presenta a continuación, se diferencia de otros trabajos similares, en cuanto utiliza información de carácter administrativa y no a partir de encuestas por muestro¹⁴. Debido a ello, la información empleada presenta una serie de particularidades, ventajas y limitantes, que es necesario revisar en mayor detalle para comprender los alcances de este análisis.

¹² Ver <http://www.eldesconcierto.cl/2016/01/29/david-contra-goliat-honorarios-del-estado-no-cotizaran-en-las-afp-2/>

¹³ A modo de ejemplo, a comienzos del año 2017, se realizaron más de 450 desvinculaciones de trabajadores a honorarios en la municipalidad de Maipú, la autoridad municipal justifico su actuar señalando que dichos trabajadores eran “funcionarios fantasmas”, lo cual fue negado por los propios trabajadores, algunos de los cuales estaban haciendo uso de su reposo maternal. Ver <http://www.eldesconcierto.cl/2017/01/10/habla-trabajadora-desvinculada-por-cathy-barriga-en-maipu-en-pleno-post-natal-no-soy-funcionaria-fantasma/>. Luego en marzo, se desvinculó al presidente del Sindicato de dicha municipalidad, quien además formaba parte de la directiva nacional de la UNTTHE. Ver <http://www.labatalla.cl/municipalidad-de-maipu-desvinculo-a-presidente-de-sindicato/>.

¹⁴ El trabajo de Toro y Arredondo (2017) por ejemplo, realizado en base a la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, estima que 884.180 trabajadores prestaron servicios al Estado el año 2016, lo que representa más del 10% del total de trabajadores empleados en Chile. Estiman a su vez que 389.493 de estos trabajadores son “nuevos asalariados”, es decir trabajadores a honorarios o empleados de empresas contratistas o suministradoras de trabajadores. Por otro lado, el trabajo realizado por SITRAHUCH (2016), es un buen ejemplo del valor que tiene la información administrativa para dar cuenta de las particularidades que adopta la forma de contratación a honorarios en cada nivel del Estado.

Para el presente trabajo se utilizaron las siguientes fuentes de información:

- J Informe de “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014” de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda¹⁵.
- J El Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) gestionado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública¹⁶.
- J Información solicitada al Servicio de Impuestos Internos (SII) del Ministerio de Hacienda por la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado¹⁷.

En lo que sigue, se referirá a estas fuentes de información por el nombre de la institución o sistema que los provee: DIPRES, SINIM y SII. Cada fuente de información se distingue en al menos 5 dimensiones: las instituciones y personal del Estado que consideran, el periodo que abarcan, el medio a través del cual recopilan la información, el objetivo que explica dicha recopilación, y las notas que los propios servicios entregan respecto a la información que reúnen.

Las fuentes de información realizan una serie de clasificaciones que es necesario tomar en consideración para comprender el desarrollo de este trabajo: 1) de acuerdo a la institución donde los trabajadores prestan servicios: instituciones dependientes del Poder Ejecutivo (ministerios, organismos y servicios que dependen del Presidente de la República), instituciones constitucionalmente autónomas (Contraloría General de la República - CGR, Banco Central, municipalidades), instituciones dependientes del Poder Judicial, instituciones dependientes del Poder Legislativo, empresas públicas, y las empresas subcontratadas por el Estado; 2) por el tipo de relación laboral existente entre el Estado y su empleado (funcionarios de planta, a contrata, a honorarios y aquellos afectos al Código del Trabajo); y 3) por el

¹⁵ Disponibles en <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15676.html>

¹⁶ Accesible vía <http://datos.sinim.gov.cl/>. Fecha de extracción de los datos: 18/01/2017.

¹⁷ Disponible en <https://es.scribd.com/document/293821603/Consulta-SII-Contribuyentes-a-Honorarios-del-Estado>. Fecha de extracción de los datos: 21/03/2017.

carácter del personal contratado (distinción entre el personal civil y la fuerza militar y policial).

Adicionalmente, hay dos conceptos que se utilizarán en el análisis que son importantes definir: (i) *Entidades Fiscales*, empleado por el SII para referirse a la totalidad de instituciones creadas por ley y fiscalizadas por la CGR (a excepción del Poder Judicial fiscalizado por la Corte Suprema). Es decir, la totalidad de instituciones señaladas el párrafo anterior, excluyendo a las empresas públicas, las empresas subcontratadas, y las instituciones no fiscales (corporaciones municipales y fundaciones). (ii) *Gobierno Central*, que acuña DIPRES para referirse al conjunto de instituciones fiscales que mantienen una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo. Bajo dicho término se congrega a los ministerios y sus organismos dependientes, al Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Excluyendo por lo tanto a las entidades no fiscales. Habiendo realizado las especificaciones anteriores, a continuación se describe cada fuente de información en cada una de las dimensiones indicadas:

- J) DIPRES: Abarca las instituciones del Gobierno Central para todas las formas de contratación posible, exceptuando al personal a honorarios del Poder Judicial, Congreso Nacional y del Ministerio Público. Considera sólo el personal civil. Entrega información desde el año 2005 a 2014, capturando la cantidad de personal empleado al 30 de junio de cada año, exceptuando los trabajadores a honorarios, cuya información refleja el estado de contratación al 31 de diciembre de cada año. La información es autodeclarada por las propias instituciones y entregada a DIPRES mediante informes de dotación de personal para efectos de control de gestión y producción estadística. Respecto a la calidad de la información DIPRES señala que “la exactitud y veracidad de la información es responsabilidad de la institución informante”.

- J) SINIM: Considera los 345 municipios del país para todas las formas de contratación posible. Se identifican entre 30 y 50 municipios, dependiendo del año, que no reportan información respecto a la contratación a honorarios. No se reportan trabajadores afectos

al Código del Trabajo¹⁸. Entrega información desde el año 2008 a 2014 sobre la cantidad de personal empleado al 30 de noviembre de cada año. La información es autodeclarada por los municipios con fines estadísticos y para facilitar las transferencias monetarias que se realizan desde el tesoro público a los municipios para efectos del reajuste anual de remuneraciones que beneficia a funcionarios de planta, contrata y Código del Trabajo. DIPRES ha indicado que SINIM no es un sistema “suficientemente maduro”, que existe dificultad para reportar la cantidad de trabajadores a honorarios, pero que a partir del año 2016, producto de la promulgación de la Ley de “Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal”, se cuentan con mayores atribuciones para mejorar la calidad de la captura¹⁹.

J) SII: Toma en cuenta la totalidad de las entidades fiscales (Gobierno Central, municipios y otras instituciones del Estado). Solo entrega información respecto a la contratación a honorarios. Abarca del año 2006 a 2015, captura la totalidad de trabajadores que presentaron al menos una boleta de honorarios entre enero y diciembre de cada año. La información es reportada por las propias instituciones mediante declaración jurada entregada al SII con fines tributarios. El SII no asume responsabilidad por la veracidad de la información, la cual está sujeta a rectificación producto de procesos de fiscalización o por propia iniciativa del contribuyente.

5. Cantidad de trabajadores del Estado

5.1 Cantidad de Trabajadores en el Gobierno Central

El Gráfico N°1 muestra la cantidad de trabajadores contratados por el Gobierno Central entre los años 2006 y 2014 por tipo de relación laboral de acuerdo a la información

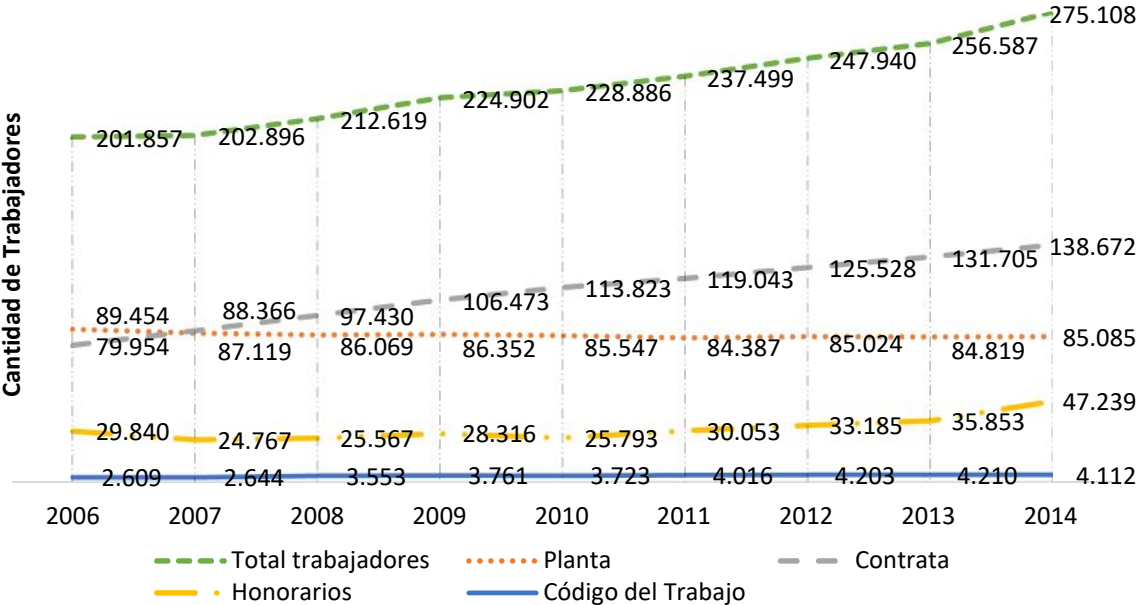
¹⁸ De acuerdo al Artículo N°3 del Estatuto Municipal, Ley N°18.883, estarán sujetas a las normas del Código del Trabajo las actividades que se efectúen en forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación. También lo estará el personal que se desempeñe en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad.

¹⁹ Las notas metodológicas sobre esta fuente de información se rescataron del informe realizado por DIPRES para los procesos de negociación entre el Gobierno y el conjunto de gremios que componen la Mesa del Sector Público. Disponible en <https://es.scribd.com/document/327110232/Informe-situacion-del-personal-contratado-sobre-la-base-de-honorarios-en-Municipalidades-al-31-de-diciembre-de-2015>

provista por DIPRES. En este se observa como la cantidad total de servidores públicos pasó de 201.857 a 275.108 entre los años 2006 y 2014, creciendo en promedio un 4,4% anual. El crecimiento total se explica por dos tendencias contrapuestas, una caída de 4.369 funcionarios de planta, y un aumento de 58.718 funcionarios a contrata, 17.399 trabajadores a honorarios, y 1.503 funcionarios regidos por el Código del Trabajo.

Desde el año 2006, la cantidad de funcionarios a contrata ha crecido constantemente, distanciándose respecto a la cantidad de funcionarios de planta, a honorarios y afectos al Código del Trabajo. Aun así, entre los años 2006 y 2014 la proporción de trabajadores a honorarios respecto al total de trabajadores pasó de un 14,8% a un 17,2%.

Gráfico 1.
Cantidad de trabajadores en el Gobierno Central, por tipo de relación contractual, periodo 2006-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014, DIPRES(2015)

Al año 2014 la proporción de trabajadores en el Gobierno Central fue liderada por los funcionarios a contrata con un 50,4%, seguido por los funcionarios de planta con un 30,9%,

los funcionarios a honorarios con el 17,2% mencionado, y finalmente los trabajadores afectos al Código del Trabajo con un 1,5%.

La Tabla N°1, en base a la misma fuente de información, presenta la cantidad y porcentaje de trabajadores a honorarios en cada institución del Gobierno Central²⁰. El año 2014 se identificaron diez servicios con más de 1.000 trabajadores a honorarios, y cinco servicios que tienen más de un tercio de sus trabajadores a honorarios. Los tres ministerios que tienen mayor cantidad de trabajadores a honorarios son Salud (21.990), Educación (3.667), y Agricultura (2.979), mientras que aquellos que cuenta con el mayor porcentaje de funcionarios a honorarios son Deporte (76,5%), Desarrollo Social (46,6%) y el Vivienda y Urbanismo (42,3%).

Llama la atención el caso del ministerio de Salud que, contando con más de 20 mil trabajadores a honorarios (muy por sobre el resto de los otros ministerios) estos no representan más del 20% del total de sus trabajadores. Por otro lado, el ministerio del Deporte, que presenta una cantidad de trabajadores a honorarios similar a la de otros ministerios, presenta una concentración muy por sobre la del resto²¹.

5.2 Cantidad de Trabajadores en el Nivel Municipal

El Gráfico N°2 presenta, de acuerdo a SINIM, la cantidad de trabajadores por tipo de contrato que emplearon los municipios en el periodo 2008-2014. De acuerdo a dicha fuente, la cantidad total de servidores públicos pasó de 57.916 a 83.204 entre los años 2008 y 2014, creciendo en promedio un 6,4% anual. El crecimiento total se explica por un aumento de 284 funcionarios de planta, 1.807 funcionarios de contrata, y 23.179 funcionarios a honorarios.

²⁰ Considera 21 ministerios, la Presidencia de la República y la Contraloría General de la República. Excluye, como se indicó en las notas metodológicas, al Poder Judicial, Ministerio Público y al Congreso Nacional.

²¹ Se requieren estudios adicionales para explicar por qué determinados ministerios presentan una mayor concentración de trabajadores a honorarios, y qué implicancias tiene esto en las condiciones laborales de los trabajadores así como en la calidad de los servicios prestados.

Tabla 1.

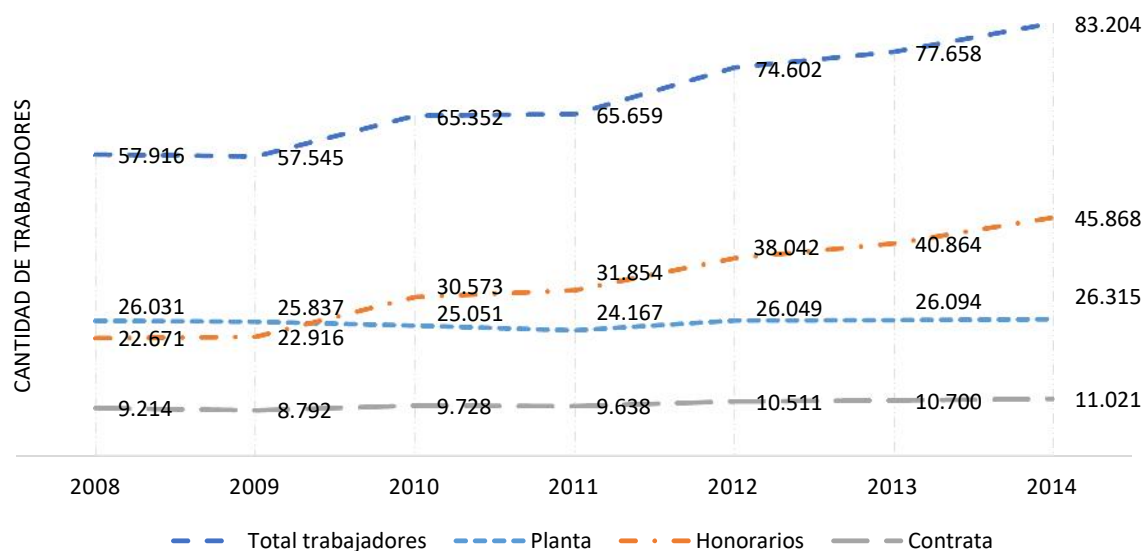
Los 10 ministerios con mayor cantidad y porcentaje de trabajadores a honorarios, año 2014

10 ministerios con mayor cantidad de honorarios		10 ministerios con mayor porcentaje de honorarios		
<u>Ministerio</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Ministerio</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Cantidad</u>
Salud	21.990	Deporte	76,5	2.039
Educación	3.667	Desarrollo social	46,6	2.300
Agricultura	2.979	Vivienda y urbanismo	42,3	2.644
Interior y seguridad pública	2.730	Interior y seguridad pública	40,0	2.730
Vivienda y urbanismo	2.644	Economía, fomento y turismo	36,9	2.322
Economía, fomento y turismo	2.322	Agricultura	32,7	2.979
Desarrollo social	2.300	Presidencia de la república	26,0	120
Deporte	2.039	Medio ambiente	19,2	186
Justicia	1.320	Educación	17,3	3.667
Transporte y telecomunicaciones	1.149	Salud	17,0	21.990

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014, DIPRES(2015)

Desde el año 2008, la cantidad de funcionarios a honorarios ha crecido constantemente, distanciándose respecto a la cantidad de funcionarios de planta y contrata. Mientras el año 2008 la cantidad de honorarios representaba un 44,9% del total de trabajadores, el año 2014 fue de un 55,1%, seguido, este último año, por los funcionarios de planta y contrata con un 31,6% y 13,2% respectivamente.

Gráfico 2.
Cantidad trabajadores en municipios, por tipo de relación contractual, periodo 2008-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM

Comparando la situación de los municipios con la del Gobierno Central, un primer resultado interesante es que, si bien en ambos niveles la cantidad de trabajadores a honorarios ha aumentado de forma importante, en el Gobierno Central son los contrata que experimentan un crecimiento muy por sobre el resto del resto de las formas contractuales, mientras que en el caso de los municipios son los trabajadores a honorarios. Un segundo resultado relevante es que en ambos casos la cantidad de funcionarios de planta se ha visto mermada, ya sea estancándose (municipios), o disminuyendo (Gobierno Central).

La Tabla N°2 presenta para el año 2014, en base al SINIM, los 10 municipios con mayor cantidad y porcentaje de trabajadores a honorarios. Ésta nos ilustra la diversidad de municipios intensivos en la contratación a honorarios. Se identifican municipios tanto rurales como urbanos, de distintas regiones y tamaños, dando luces respecto a la transversalidad e intensidad de esta política de contratación.

Tabla 2.

Los 10 municipios con mayor cantidad y porcentaje de trabajadores a honorarios, año 2014

10 comunas con mayor cantidad de trabajadores a honorarios		10 comunas con mayor porcentaje de trabajadores a honorarios		
<u>Comuna</u>	<u>Cantidad honorarios</u>	<u>Comuna</u>	<u>%</u>	<u>Cantidad honorarios</u>
Maipú	2.357	Vallenar	92,1	244
Puente Alto	2.333	Colina	90,3	886
Viña del Mar	1.675	Hualaihué	88,1	155
La Florida	1.524	Puente Alto	86,7	2.333
Coquimbo	1.481	Quellón	84,8	195
Colina	886	Coquimbo	84,5	1.481
Talca	848	Pucón	82,6	337
Temuco	735	Huara	82,4	75
Recoleta	645	Vicuña	82,1	239
Arica	640	Curacaví	81,8	296

Fuente: Elaboración propia a partir del SINIM

Los 3 municipios que cuentan mayor cantidad de trabajadores a honorarios son Maipú (2.357), Puente Alto (2.333), y Viña del Mar (1.675), y aquellos con mayor porcentaje Vallenar (92,1%), Colina (90,3%) y Hualaihué (88,1%)²².

5.3 Cantidad de Trabajadores en el Gobierno Central y municipalidades de acuerdo a DIPRES y SINIM

La Tabla N°3 presenta para el año 2014, la cantidad de trabajadores según su calidad jurídica, tanto en el Gobierno Central como en Municipios. El valor de esta tabla es que, al

²² Se requieren estudios adicionales para explicar por qué determinados municipios presentan una mayor concentración de trabajadores a honorarios, y qué implicancias tiene esto en las condiciones laborales de los trabajadores así como en la calidad de los servicios prestados.

integrar los resultados que se derivan tanto de DIPRES como SINIM, se logra una aproximación al tamaño del Estado medido en la cantidad de trabajadores que emplea, y facilita la comparación entre el sector municipal y el Gobierno Central.

A partir de este ejercicio es posible indicar que si bien tanto en el Gobierno Central como en municipios la cantidad de trabajadores a honorarios contratados es relativamente similar (47.239 y 45.868 respectivamente), el porcentaje es considerablemente mayor en los municipios (50,3% contra un 17,2%).

Tabla 3.

Cantidad de trabajadores en municipios y Gobierno Central, por tipo de relación contractual, año 2014

<u>Calidad jurídica</u>	Gobierno Central		Municipios		Gobierno Central y municipios	
	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Planta	85.085	30,9	26.315	34,1	111.400	31,1
Contrata	138.672	50,4	11.021	15,6	149.693	41,8
Honorario	47.239	17,2	45.868	50,3	93.107	26,0
Afectos al Código del Trabajo	4.112	1,5	S/I*	S/I	4.112	1,1
Total	275.108	100	83.204	100	358.312	100

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014, DIPRES (2015), e información del SINIM.

Al sumar ambos sectores del Estado, identificamos que, de un total de 358.312 funcionarios, 149.693 tienen la calidad jurídica de contrata (41,8%), 111.400 de planta (31,1%), 93.107 honorarios (26%), y 4.112 funcionarios están regidos por el Código del Trabajo (1,1%). Es decir, de acuerdo a estas fuentes de información, y excluyendo las instituciones que no son consideradas por SINIM y DIPRES, aproximadamente un cuarto de los trabajadores del Estado son funcionarios a honorarios.

5.4 Cantidad de Trabajadores a honorarios en el Gobierno Central y municipalidades: contrastando la información de DIPRES y SINIM con la del SII

Hasta ahora, se ha utilizado las fuentes de información que el Estado presenta en sus estadísticas oficiales (SINIM para los municipios y DIPRES para el Gobierno Central). Sin embargo, como fue indicado en los aspectos metodológicos, la organización de sindicatos de trabajadores a honorarios solicitó al Servicio de Impuestos Internos (SII) información sobre la cantidad de honorarios que trabajaron en entidades fiscales entre los años 2006 y 2015, es decir, todos los trabajadores que presentaron boletas de honorarios a un empleador clasificable como entidad fiscal o institución dependiente de ésta.

De esta manera, a continuación se presenta una comparación de la cantidad de trabajadores a honorarios en el Gobierno Central y municipios, de acuerdo a las distintas fuentes de información a disposición. El Gráfico N°3 ilustra como la cantidad de trabajadores a honorarios de acuerdo al SII, tanto en municipios como Gobierno Central, fue considerablemente superior, durante todo el periodo 2008-2014, a la cantidad de honorarios calculada en base a DIPRES y SINIM²³.

Por ejemplo, el año 2014, la cantidad de honorarios en el Gobierno Central, de acuerdo al SII, alcanzó los 162.122 trabajadores, 3 veces más que el total de honorarios calculado de acuerdo a DIPRES. Misma relación se encuentra al comparar, para los municipios, la información provista por SII y SINIM. Mientras el SII identifica 133.432 trabajadores a honorarios, SINIM calcula 37.423. Es así, como al sumar ambos sectores del Estado, tendremos que la cantidad de honorarios de acuerdo al SII es de 295.554, cifra categóricamente superior a los 88.662 calculados a partir de DIPRES-SINIM.

²³ En estricto rigor el SII presenta información sobre la totalidad de entidades fiscales, lo que abarca más instituciones y servidores que las contempladas por DIPRES (Gobierno Central) y SINIM (municipios). Por ejemplo, el SII si identifica al personal que presenta boleta de honorarios para las fuerzas armadas y de orden público. Para efectos de análisis consideraremos comparables estas fuentes de información, aunque cómo se específica en lo que sigue del trabajo, las diferencias entre ambas fuentes puede explicarse justamente por las diferencias en las instituciones y personal considerado.

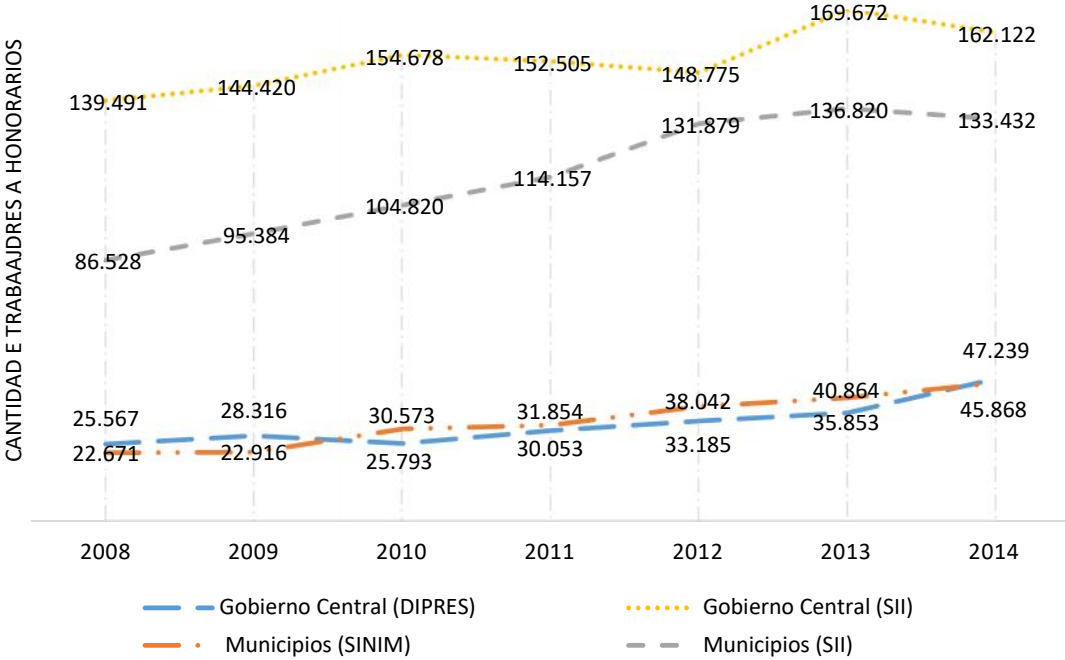
Estos resultados dejan un velo de incertidumbre respecto al verdadero tamaño del Estado, aunque también dejan dudas respecto a la pertinencia de comparar estas fuentes de información. Al respecto se pueden plantear una serie de hipótesis explicativas:

-) Tomando en consideración que tanto DIPRES como SINIM capturan información en un día específico del año calendario, mientras que el SII considera todos los trabajadores que emitieron al menos una boleta a lo largo de éste, es posible plantear como hipótesis que la función ejecutada por el honorario si bien es habitual y permanente, el funcionario que la efectúa rota en el tiempo. De ser así, tomando como ejemplo la información presentada para el año 2014, podríamos plantear que la cantidad de funciones habituales ejecutadas por honorarios fueron cercanas a las 90 mil, consistente con lo que indica DIPRES-SINIM, pero que, sin embargo, debido a la rotación del personal, pasaron por dichos puestos 294 mil trabajadores a lo largo del año, tal como lo indica el SII.
-) Por otro lado, contrario a lo indicado en el punto anterior, es posible sugerir que el SII captura información sobre prestadores de servicios que no realizan labores propias de la institución, y que por ende no se tiene como objeto contabilizarlos en las estadísticas de recursos humanos que elaboran DIPRES y SINIM.
-) Finalmente, es posible plantear que el SII identifica a instituciones que ni DIPRES ni SINIM contempla, como, por ejemplo, las fuerzas armadas y de orden público, el Ministerio Público, Poder Judicial y el Congreso Nacional. En ese caso, las diferencias identificadas entre las distintas fuentes de información se explicarían por las contrataciones realizadas en dichas instituciones.

En definitiva, con el material que tenemos disposición sólo es posible indicar que, independiente de la fuente de información utilizada, en las instituciones fiscales (Gobierno Central, municipalidades, y otras instituciones) se identifica una creciente y constante contratación de trabajadores a honorarios. Si acaso esta contratación es para cumplir funciones habituales bajo subordinación y dependencia, o bien prestación de servicios

independiente, es una interrogante que, sin contar lo que sucede en los tribunales laborales, sólo podrá ser respondida en la medida que se logre recabar información más específica, como, por ejemplo, la antigüedad en la prestación de servicios y el tipo de trabajo que desarrolla cada trabajador.

Gráfico 3.
Comparando distintas fuentes de información: Cantidad de trabajadores a honorarios en el Gobierno Central y municipalidades, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014, DIPRES (2015), información del SINIM e información provista por el SII.

6. Síntesis

En este trabajo se presentó, en primer lugar, como los estatutos administrativos que regulan las formas de contratación en el Estado, habilitan a este último para emplear a trabajadores sin contrato, desprovisto de protección laboral, para supuestamente, realizar trabajos extraordinarios de forma independiente.

Sin embargo, mediante una revisión de la literatura que problematiza la contratación a honorarios, se señaló como desde el año 2014, la Corte Suprema de Chile ha reconocido que los trabajadores a honorarios son falsos prestadores de servicios, y que debido a la relación de subordinación y dependencia a la cual son sometidos, deben de ser garantizados sus derechos laborales. Además, se presentaron distintas investigaciones que apuntan a entender esta problemática como el producto de las reformas estructurales de la dictadura, que la contratación a honorarios es en realidad una arista más de los procesos que apuntaron a dismantelar el Estado y flexibilizar/precarizar las relaciones laborales. Finalmente, se expuso cómo esta situación no ha sido afrontada por los gremios de trabajadores históricos, y cómo ello permite explicar el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales que levantan como principal bandera de lucha la dignidad laboral y erradicación de toda forma de discriminación contractual.

En tercer lugar, se analizó distintas fuentes de información para dar cuenta de la cantidad de trabajadores que se contratan en el Estado, poniendo particular énfasis en el empleo de trabajadores a honorarios. Los resultados son enigmáticos, ya que por un lado las fuentes oficiales del Estado dan cuenta que en el Gobierno Central y en los municipios se emplean más de 350 mil trabajadores, y que uno de cada cuatro funcionarios está contratado a honorarios, destacándose algunos municipios y ministerios con más del 75% de sus trabajadores en esta situación contractual. Sin embargo, lo paradójico se visualizó al contrastar estas fuentes oficiales con la información que provee el Servicio de Impuestos Internos. De acuerdo a esta última fuente información el Estado emplea en un año calendario más de 295mil trabajadores a honorarios, es decir, más que el total de funcionarios que son contratados mediante el resto de otras formas jurídicas (planta, contrata y afectos al Código del Trabajo).

La incertidumbre que dejan estos últimos resultados es abrumadora y pone de manifiesto la necesidad de estudios adicionales que, en base a fuentes de información más detallada, permita dilucidar cuál es el motivo que explica estas diferencias. Por lo pronto, es posible indicar que la contratación a honorarios, en base a fuentes de información conservadoras, ha crecido de forma sostenida, tanto en municipios como en el Gobierno

Central. De esta forma, Se revela cómo esta política vulneradora del Estado es una práctica fundamental para el funcionamiento del mismo, subyugando los principios de dignidad y carrera funcionaria que el derecho administrativo pretende promover.

Referencias

- Arredondo, F. (2015). *Los trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado*. Santiago de Chile: Cuaderno de Coyuntura N° 9. Fundación Nodo XXI.
- Fundación Sol. (2016). *Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE) Octubre*. Santiago de Chile.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*. Santiago de Chile: ARCIS - CLACSO.
- Guzmán Concha, C. (2004). Sindicalismo, neo-corporativismo y transformismo en Sociedad, Trabajo y Neoliberalismo. En *Apuntes de la escuela sindical*. Santiago, Chile: Ediciones Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz.
- Julián, D. (2013). *Diez Núcleos de tensión del sindicalismo en Chile*. Santiago, Chile: XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS.
- Julián, D. (2014). *Precariedad Laboral y repertorios sindicales en Chile. Algunas experiencias de resistencia a la precarización laboral*. La Serena: 8° Congreso Chileno de Sociología.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2015). *Las formas atípicas de empleo. Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*. Ginebra, Suiza.
- SITRAHUCH. (Diciembre de 2016). *Los Trabajadores a Honorarios en la Universidad de Chile: Un Análisis Cuantitativo*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/0B7xdR9M6qT0Scmx4Vm1ZdUx6Z28/view>
- Toro, E., & Arredondo, F. (2017). *La "nueva fisonomía" del empleo en el sector público: nuevos asalariados y consecuencias políticas de su invisibilización*. Santiago de Chile: Cuaderno de Coyuntura N° 9. Fundación Nodo XXI.
- Varas, K. (2016). Radiografía del empleo público en Chile: derechos laborales de los funcionarios públicos. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016* (págs. 239-278). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Barcelona: Boletín Electrónico de ESADE.