



FACULTAD DE
DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

**PANORAMA ACTUAL DE LA SINDICALIZACIÓN EN TRABAJADORES BAJO
CALIDAD CONTRACTUAL SUJETA AL ARTÍCULO 11 DEL ESTATUTO
ADMINISTRATIVO ADMINISTRACIÓN CENTRAL CHILENA.**

**Actividad Formativa Equivalente a Tesis para Optar al Grado
de Magister**

LEDA BARRIENTOS MARTÍNEZ

PROFESORA GUÍA MARÍA CRISTINA GAJARDO HARBOE

SANTIAGO DE CHILE
NOVIEMBRE 2017

INDICE

Resumen	3
Introducción	4
Capítulo I Panorama actual desde la legislación	6
Capítulo II Panorama actual desde la doctrina	23
Capítulo III Panorama actual desde los las estadísticas Magnitud del Problema	38
Capítulo IV Posibles vías de solución	49
Capítulo V Anexos	53
Bibliografía	64

RESUMEN

La presente investigación aborda el tema del derecho a sindicación en los trabajadores a honorarios en la Administración Pública Central durante el gobierno actual.

Como se indica en su título busca exponer el panorama en torno a esta problemática, para lo cual se desarrollan tres vías de observación; en primer lugar la legal con el objeto de exponer los marcos regulatorios que contextualizan a estos sindicatos y sus afiliados. En un segundo capítulo se aborda la voz de los expertos con el fin de obtener razones fundadas al respecto. En tercer capítulo se procura entregar algunos antecedentes que ayudan a comprender el panorama desde una perspectiva objetiva (datos cuantitativos) y práctica mediante entrevistas. Finalmente se entregan posibles vías de solución.

Por último, es procedente indicar que corresponde a la mirada de un Administrador Público a la problemática, que en el trascurso de la investigación tuvo oportunidad de corroborar la importancia del Derecho Laboral como pilar fundamental en toda sociedad para promover y resguardar la justicia social, y junto a ello la relevancia de ésta área del derecho para diversas disciplinas, entendiendo que su comprensión ayuda a concretar la democracia mediante la interacción en el escenario en el que todos desean actuar para mejorar su calidad de vida: el trabajo.

INTRODUCCIÓN

El trabajo y su protección poseen un indudable carácter social, cuyo fortalecimiento constituye un poderoso insumo para el Desarrollo Social en un marco democrático. En el cuadro de nuestro contexto nacional la dimensión pública y privada de este mercado que, en primera instancia se regulan por cuerpos legales distintos, poseen elementos que los acercan. Es la figura del prestador de servicios¹ un punto que se entiende débil para ambos sectores, siendo la figura del contrato a honorarios regulada por el artículo 11 del Estatuto Administrativo el interés del presente análisis.

Es reconocida la problemática por diversos actores sociales, existiendo en el último tiempo un esfuerzo por atender la situación de este grupo, dentro de ellos el gobierno actual se hace parte mediante un Plan de Traspaso a la contrata, junto al compromiso de mayor control con respecto al uso (y abuso de esta figura), proceso que usa como antecedente el Primer Informe Sobre la Situación Contractual de los Funcionarios del Sector Público Contratados a Honorarios a Suma Alzada – Administración Central, donde se indica que el 39.9%² del total de personas² que ingresan a la Administración Central lo hacen mediante un contrato a honorarios. En la misma línea también se observa una preocupación por entender la protección de este grupo en un marco de Estado de Derecho en materia judicial³, donde a partir del 2015 evidenciamos una significativa cuota de revalorización a la reivindicación de derechos de este grupo cuya precaria situación se

¹ El trabajo bajo la modalidad de honorarios o de subcontratación -trabajo desprotegido y por ende informal- es habitualmente presentado bajo la etiqueta de "trabajo independiente", donde habría una prestación de servicios de trabajadores independientes al Estado. De esta forma, se produce el ocultamiento de las relaciones de dependencia implicadas en el vínculo laboral que existe entre estos trabajadores y el aparato estatal como empleador. Esta situación deviene finalmente en que el trabajador pierde los derechos que tradicionalmente han estado garantizados por el sólo hecho de participar de un trabajo que implica una relación laboral de dependencia, de modo tal que es el trabajador el que debe asumir por su propia cuenta las responsabilidades y acciones para acceder a derechos sociales antes garantizados como la seguridad social y la salud. Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y Rockefeller Foundation 2013 PP 60

² Primer Informe Sobre la Situación Contractual de los Funcionarios del Sector Público Contratados a Honorarios a Suma Alzada – Administración Central. 4

³ Sentencia de unificación de jurisprudencia de fecha 01 de abril de 2015. Esta sentencia resulta del todo relevante para la discusión en tanto uniforma jurisprudencia ante la calificación de vínculo laboral a una relación entre una persona natural y un órgano descentralizado de la Administración del Estado. La sentencia es categórica al establecer los condicionantes de la determinación: que no se cumplan los requisitos del artículo 4 de la Ley N°18.883 que, en general, se asimilan al arrendamiento de servicios personales regulado en el Código Civil y que, ausentes, han de ser cubiertas por el Código del Trabajo (siempre que las labores ejecutadas se ajusten a las características propias de la subordinación y dependencia). Paralelamente dicha sentencia goza de relevancia pues asume una posición crítica con respecto al "Estado empleador", renegando de informalidad laboral y citando a principios consagrados a nivel Constitucional en articulado 6 y 7. Con ello la Cuarta Sala de la Corte Suprema da elementos que ayudan a reputar la relación entre la modernización del Ordenamiento Jurídico y la consolidación del Estado de Derecho Moderno (en tanto este, de acuerdo a tendencias y pactos internacionales proscribire la precariedad e informalidad en el empleo). Es indudable que con este fallo la Corte contribuye al resguardo de la función social propia del trabajo.

esconde en una pseudo apariencia de pertenencia al sector formal de empleo (en tanto, para la opinión pública es un trabajador para el Estado)

El objetivo de este trabajo es generar un panorama sobre el derecho a sindicación de personas que establecen vínculo con la Administración Central mediante un contrato a honorarios. Entendiendo la complejidad de los diversos sectores, no será menester de esta investigación abordar la situación del sector salud ni educación.

Para lograr dicho objetivo se presenta una investigación con tres variables cada una abordada en un capítulo. El primero está destinado a establecer el panorama desde una perspectiva legal donde se aborda el derecho a sindicalización de acuerdo a la legislación vigente en el país, en segundo orden se expone el derecho a sindicalización desde la doctrina con el objeto de generar un marco teórico al problema; en el tercer capítulo se busca construir el panorama complementado antecedentes como algunas cifras pertinentes con entrevistas semiestructuradas a actores relevantes como técnica de levantamiento de información, pues permiten enriquecer la investigación con un margen de flexibilidad que ayudan a dar cuenta del problema en la actualidad a través de un enfoque descriptivo. Luego, y tomando los antecedentes expuestos se proponen posibles vías de solución.

Finalmente y desde una perspectiva conceptual, es pertinente desde un inicio exponer que se abordará al grupo focal bajo la denominación de trabajadores y trabajadoras a honorarios atendiendo a que resulta ser un eufema el trato desde la figura de prestadores de servicios, ello puesto que gran parte de quienes se desempeñan bajo este modo contractual lo hacen siguiendo los patrones típicos de la subordinación y dependencia.⁴

⁴En efecto, por medio del recurso de unificación Rol 11.584- 2014, la Corte Suprema sostuvo que el Código del Trabajo se aplica a la función pública en dos supuestos: (a) respecto de los funcionarios de la Administración del Estado que no se encuentren por ley sometidos a un estatuto especial; (b) aquellos que contando con un estatuto, éste no regula el aspecto o materia de que se trate, siempre que tal materia no resulte incompatible con su marco jurídico. En razón de lo anterior la Corte concluye dos cuestiones de vital importancia. Primero, que el Código del Trabajo constituye la regla general en el campo de las relaciones personales, y segundo, que el Estado no puede invocar el principio de jurisdicción para propiciar la precariedad e informalidad laboral. En consecuencia, entiende unificada la jurisprudencia en el sentido que: "corresponde calificar como vinculaciones laborales, sometidas al Código del Trabajo, a las relaciones habidas entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado, en la especie, una Municipalidad, en la medida que dichas vinculaciones se desarrollen fuera del marco legal que establece para el caso del artículo 4 de la Ley 18.883, que autoriza la contratación sobre la base de honorarios ajustada a las condiciones que dicha norma describe, en la medida que las relaciones se conformen a las exigencias establecidas por el legislador laboral para los efectos de entenderlas reguladas por la codificación correspondiente"

CAPÍTULO I. PANAROMA ACTUAL DESDE LA LEGISLACIÓN

« ¡Perdone! -gritará alguien-. Usted no puede protestar: dos y dos son cuatro. A la naturaleza no le preocupan las pretensiones de usted; no le preocupan sus deseos; no le importa que sus leyes no le convengan a usted. Está usted obligado a aceptarla tal como es y a aceptar todo lo que procede de ella. El muro es un muro...», etcétera. Pero ¿qué importan, Dios mío, las leyes de la naturaleza y la aritmética si, por una razón u otra, esas leyes y ese «dos y dos son cuatro» no me complacen?... ¡Como si ese muro pudiera procurarme alguna paz! ¡Como si uno pudiera reconciliarse con lo imposible por la sola razón de que se funda sobre el «dos y dos son cuatro»!..¡Cuánto más penoso es llegar, siguiendo las deducciones lógicas más ineludibles, a la posición más desesperante respecto a ese tema eterno de nuestra parte de responsabilidad en la muralla de piedra (aunque está claro hasta la evidencia que no tenemos nada que ver con eso), y, en consecuencia, sumergimos, en silencio pero rechinando los dientes con voluptuosidad, en la inercia, sin dejar de pensar que ni siquiera podemos rebelarnos contra nadie, porque, en suma, no tenemos enfrente a nadie!⁵

Una persona que asume como natural el carecer de derechos, que no puede protestar porque a la naturaleza (o a su Estado) no le preocupan sus pretensiones...”*no le importa que sus leyes no le convengan*”; una persona que teme a ejercer sus prerrogativas por la inestabilidad de contratos que no resguardan su permanencia en el empleo, individuos que aun cuando en la letra de sus contratos se estipula que no forman parte de lo regulado por el Estatuto Administrativo ni leyes laborales en la práctica no gozan de la autonomía propia de un prestador de servicios pues deben someterse a las reglas convencionales de subordinación y dependencia, personas que carecen de protección de seguridad social aun cuando se desempeñan cumpliendo (en su mayoría) las mismas exigencias que el resto de colaboradores son personas que no acceden a trabajo decente⁶ aun cuando su empleador es el Estado, promotor de éste.

⁵ Dostoyevski F., Memorias del Subsuelo p.6

⁶ INSTITUTO SINDICAL DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ISCOD. Guía para una Globalización con Trabajo Decente “Trabajo

Decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Trabajo Decente “resume las aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos: derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal: justicia e igualdad de género” PP12

Entendiendo la complejidad de las variables que conforman el contexto en el que se desenvuelven los trabajadores a honorarios, en este capítulo se hace referencia a dicho entorno como elemento previo necesario para exponer el marco legal del derecho a sindicación con el fin de conocer de forma objetiva la importancia de la legislación al respecto; abordando el tema desde una perspectiva internacional hasta la norma nacional, finalizando con la mención a la figura creada por ellos para la concreción de dicha prerrogativa.

El derecho a sindicación cumple un rol estratégico pues en definitiva quienes se desempeñan a honorarios son *sujetos* que al final del día aun cuando cumplen con horario y objetivos, pagan sus impuestos a la renta, adhieren a principios propios de la función pública, en su ejercicio se les exige responsabilidad, pero en estricto rigor forman parte del sector informal dentro del mercado laboral “El trabajo informal transforma la subjetividad de estos trabajadores, se genera una transformación cultural y subjetiva que hace a las y los trabajadores aceptar este piso de trabajo mínimo o precario como algo que se encuentra dentro de las actuales reglas del juego, entendiendo que estas reglas son así y que deben arreglárselas dentro de ellas. Las y los trabajadores informales viven una "precarización de la precarización", donde el antiguo concepto de alienación puede resignificarse no sólo en un trabajador que no es dueño de su trabajo -su producto-, sino tampoco de las condiciones en que participa de dicho trabajo, y que es incluido en el mercado laboral sólo en cuanto acepta un marco normativo -laxo- que es contradicho de acuerdo a las necesidades de cada espacio laboral: exigencia de horarios, asistencia, cumplimiento de órdenes, etc. A los elementos antes nombrados, se suma la fragmentación de las y los trabajadores en individualidades carentes de metarelatos; trabajadores socialmente atomizados que no generan vínculos de cooperación con otros trabajadores que se encuentran en su misma situación para el enfrentamiento de sus condiciones desventajosas, generándose la total ausencia de demandas colectivas.”⁷

Esta situación es compleja en un doble sentido, por un lado por la fragilidad de protección de estos trabajadores y, por otro porque su situación se invisibiliza en un aparente trabajo

⁷ Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 Pp., 60

formal generando un círculo perverso pues evidentemente no forma parte de las prioridades.

De acuerdo a nuestra legislación laboral el trabajo cumple un rol social⁸, en ese sentido obviamente el derecho laboral es un eslabón protagónico en lo relativo a resguardar la justicia social en dicho ámbito, entendiendo que de una u otra manera es uno de los pilares para que todo individuo satisfaga el resto de sus necesidades, desde las más esenciales hasta aquellas superfluas, pero que al final del día son parte del desarrollo de la persona y su familia⁹. De forma conjunta tiene un impacto crítico dentro del desarrollo social sustentable (ya sea como parte de procesos productivos que respeten a generaciones futuras, como desde la perspectiva del trabajo decente) y el crecimiento económico del país en tanto factor de producción y, por ende, del producto interno de cada país, es decir, su protección no solo incumbe al individuo como persona, sino también a la sociedad como recurso “En la Declaración de Filadelfia de la OIT, de 1944, la comunidad internacional reconocía que “el trabajo no es una mercancía”. El trabajo no es como una manzana o como un aparato de televisión, no es un objeto inanimado que pueda negociarse para obtener el mayor provecho o conseguir el más bajo precio. El trabajo es parte de la vida diaria de todos y el factor determinante para alcanzar la dignidad humana, el bienestar y el desarrollo como seres humanos. El desarrollo económico debe incluir la creación de empleo y unas condiciones de trabajo adecuadas para que las personas puedan trabajar con libertad y en condiciones de seguridad y dignidad. En resumen, el desarrollo económico no es un fin en sí mismo sino que su meta debe ser mejorar la vida de las personas. Las normas internacionales del trabajo se han establecido para garantizar que el desarrollo económico siga centrándose en la mejora de la vida y la dignidad humanas”¹⁰. Dicho desarrollo económico en el contexto actual, tiene como antecedente la Globalización, que viene generando dinámicas que obligan a prestar mayor atención al

⁸ Código del Trabajo Art. 2

⁹ La búsqueda de justicia social, que ofrece a cada hombre y a cada mujer en el trabajo la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades su justa participación en las riquezas que han contribuido a crear, tiene hoy tanta fuerza como cuando la OIT fue creada en 1919. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo Pp., 8

¹⁰ OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo pp 8

resguardo de las personas en ámbito laboral; sus efectos dicotómicos¹¹ incluyentes y excluyentes impactan de forma tal que obligan la intervención del Estado en calidad de Estado de Derecho moderno y democrático. En ese mismo sentido la OIT indica que “La globalización ha brindado oportunidades y beneficios a muchas personas, pero al mismo tiempo millones de trabajadores y de empleadores de todo el mundo han tenido que hacer frente a nuevos desafíos. La economía globalizada ha desplazado a trabajadores y empresas a nuevos destinos, ha traído consigo repentinas acumulaciones o transferencias de capitales, y ha ocasionado inestabilidad financiera...A pesar de sus beneficios innegables, la globalización no se tradujo en una nueva era de prosperidad para todos.”¹²

Comprendiendo este antecedente se hace un imperativo el rol Estado (sin desconocer el del mundo privado en torno a la voluntad de participación activa en la generación de redes sociales así como en el control de externalidades negativas y promoción de positivas, entre otros) como agente protector ante los efectos excluyentes en las distintas áreas, sin embargo, considerando el rol ya mencionado del trabajo en lo relativo a motor de justicia social la protección adquiere matices particulares. Ahora bien, si bien desde una perspectiva institucional tenemos organismos que actúan como agentes de forma eficaz, evidenciamos una paradoja cuando el Estado actúa como empleador, configurándose un límite ambiguo entre el dilema del principal y del agente, ¿el Estado es el empleador o lo es la ciudadanía delegando soberanía y representación? Independiente de la sutileza del límite de aquello, los efectos adversos del modelo de contratación en términos de protección laboral para estos trabajadores han sido materia reconocida (pero no resuelta con efectividad) en diversos gobiernos democráticos, configurando una problemática de arrastre, ya a inicios de los '90 se reconoce como uno de los elementos del desafío de modernizar al Estado el ocuparse de su administración,¹³ siendo en 1994 mediante la

¹¹ Incluyente de todo lo que tiene valor según los códigos dominantes en los flujos y excluyente de todo aquello que, según dichos códigos, no tiene valor o deja de tenerlo. En la medida en que la globalización se ha desarrollado, esencialmente, como instrumento de articulación de mercados capitalistas, la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial, según los casos) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales Todos los países y territorios están atravesados por dicha lógica dual, de forma que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y territorios al interior de cada país, región o ciudad. PNUD M. Castells Globalización, Identidad y Estado en América Latina 1999 P6

¹² OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 pp 8

¹³ “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (páginas 11 y 12) establece dentro de sus compromisos el de “Modernizar la Gestión del Estado”, y bajo el eslogan “El Estado como Agente de Progreso”, asociado a iniciativas como: (1) Una Gestión Pública al Servicio de los Ciudadanos. (2) Un Estilo de Gestión Orientado por los Resultados y el Servicio a los Ciudadanos. (3) Mayor

creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública que se abarca de modo enfocado la gestión pública como un medio para mejorar la acción del aparato estatal mediante elementos como uso de nuevas tecnologías, mejoras en calidad y cobertura, especialización del personal, optimización del uso de recursos financieros, reconocimiento de elementos éticos, entre otros. En definitiva era el inicio de la comprensión del cambio¹⁴ de los modelos weberianos que se habían convertido en buropatología en el ejercicio chileno hacia uno que implica la generación de Valor Público. Constituye compromiso asumido desde los '90¹⁵ el modernizar el Estado y con ello sus relaciones con diversos actores, sin embargo, la relación con quienes le prestan servicios a honorarios sigue en la actualidad estando marcada por serias deficiencias, dando la impresión que al hablar de "trabajo" quienes contratan con él no forman parte (aun cuando en muchas ocasiones se desempeñan bajo subordinación y dependencia) y por ende quedan desprotegidos.

Particularmente dentro del período de gobierno objeto del estudio se reconoce de forma explícita la problemática "...Y una noticia muy relevante: al finalizar el período presidencial, no habrá trabajadores desempeñando funciones permanentes en el Gobierno Central a honorarios. Se propone, en una primera etapa, la implementación de un plan de traspasos de ocho mil 800 trabajadores, que actualmente están contratados a honorarios, a la modalidad de contrata. Adicionalmente, impulsaremos los cambios legales que sean necesarios de manera de evitar el uso de honorarios para el desempeño de funciones permanentes"¹⁶.

Eficiencia en la Gestión del Estado. (4) Tecnologías y Principios Modernos de Gestión y Organización. (5) Sanción a la Ineficiencia y Premio al Buen Desempeño. (6) El Liderazgo Organizacional: Aspecto Crucial del Nuevo Estilo de Gestión. (7) El Plan de Acción y el Compromiso de Desempeño de cada Repartición como Instrumentos de Modernización de la Gestión.

(8) Evaluación y Control por los Ciudadanos. (9) La Dignificación y Capacitación de los Funcionarios. (10) Carrera Funcionaria y Remuneraciones

¹⁴ El tercer gran problema con el que se encuentra América Latina es la obsolescencia administrativa y la crisis de legitimidad política de sus estados...necesidad de una nueva administración pública, flexible, ágil, desburocratizada, capaz de funcionar en red y en cooperación, utilizando las tecnologías de informa-No es un sueño imposible si los funcionarios reciben mejor compensación, si provienen de mejores programas de educación y entrenamiento y si son motivados en un nuevo tipo de gestión pública democratizada PNUD M. Castells Globalización, Identidad y Estado en América Latina 1999 Pp.,17

¹⁵ En los noventa, para superar la crisis estructural de los ochenta, el Estado intentó asumir un nuevo papel: el de modernizador en el marco de la Globalización. Es un papel contradictorio porque, a diferencia del estado desarrollista, la modernización como adaptación a la economía global, consiste sobre todo en traspasar al mercado lo que era del estado PNUD M. Castells Globalización, Identidad y Estado en América Latina 1999 Pp.,13

¹⁶ Mensaje Presidencial 2015 Michelle Bachelet Presidenta 2014-2018 Pp., 9

Ahora bien, dentro de las instancias que los trabajadores poseen para hacer efectivos sus derechos, existe una con un rol básico, a tal nivel, que se configura en parte de los Derechos Fundamentales en este ámbito: el sindicato, organismo que para constituirse como agente debe ir indisolublemente unido a Negociación Colectiva y Huelga. Una vez más tenemos una manifestación inconclusa para sector público,¹⁷ no obstante aquello, es la comunidad internacional mediante OIT quien viene a generar antecedentes que colaboran en dar un margen de ejercicio a estos derechos, margen que no es ajeno ni impuesto, sino que es el producto del diálogo tripartito y que como tal es un horizonte concretoable.¹⁸

Una vez expuesto el contexto es posible configurar el marco legal al respecto. En el sello de protección de carácter internacional encontramos protección a derechos y libertades que configuran la libertad sindical en diversos documentos, en primer orden tenemos la Declaración Universal de derechos humanos (1948), junto a la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre del mismo año; en tercer lugar el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966) y la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969), entre otros tratados internacionales y acuerdos comerciales. De forma específica el rol de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo que entrega un sustento para el amparo de estos derechos fundamentales dentro de nuestro Sector Público a través del Convenio 87 (1948, C87)¹⁹, sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (ratificado en 1999), el Convenio 98 (1949)²⁰, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva

¹⁷ Estatuto Administrativo Art. 84. I)

¹⁸ Las normas internacionales del trabajo son, ante todo, instrumentos para los gobiernos que, en consulta con los empleadores y los trabajadores, se proponen redactar y aplicar una legislación laboral, al igual que políticas sociales que estén de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp., 22

¹⁹ Este Convenio fundamental establece el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas sin autorización previa. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho a organizarse libremente, no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, y tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas. Estas pueden afiliarse, a su vez, a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp.,

28

²⁰ Este Convenio dispone que los trabajadores deberán gozar de una protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical, incluido el requisito de que un trabajador no se afilie a un sindicato o el de dejar de ser miembro de un sindicato o el de despedir a un trabajador en razón de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de una protección adecuada contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras. Se consideran actos de injerencia, sobre todo,

(ratificado en 1999), el Convenio 135²¹ (1971), relativo a la protección y facilidades para el desarrollo de la actividad sindical (ratificado en 1999) y el Convenio 154²² (1981), sobre el fomento de la negociación colectiva (no ratificado por Chile); cobrando especial relevancia el Convenio 151²³ (1978), sobre protección al derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública el cual fue ratificado el año 2000 por nuestro país.

Lo expuesto se ve reforzado mediante el imperativo de nuestra Constitución Política de la República en cuyo Art 19 N° 16²⁴ consagra la libertad del trabajo y su protección, ámbito

la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o sostener económicamente, o de otra forma, organizaciones de trabajadores, con el objeto de colocar a estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores. Este Convenio consagra asimismo el derecho a la negociación colectiva. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp., 28

²¹ Los representantes de los trabajadores de una empresa deberán gozar de una protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido en razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical; siempre que actúen de conformidad con las leyes, los contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp., 29

²² Define la negociación colectiva y propugna su promoción en todas las ramas de la actividad económica, incluso en la administración pública. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp., 32

²³ Los empleados públicos, tal y como los define el Convenio, gozarán de una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo y sus organizaciones gozarán de una completa independencia respecto de las autoridades públicas, así como de una adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración... El Convenio promueve la negociación colectiva de los empleados públicos, o cualesquiera otros métodos que permitan a sus representantes la participación en la determinación de sus condiciones de empleo. Dispone también que los conflictos deberán solucionarse a través de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje. OIT Las Reglas del Juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo 2014 Pp., 29

²⁴ - La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos. Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Los colegios profesionales constituidos en conformidad a la ley y que digan relación con tales profesiones, estarán facultados para conocer de las reclamaciones que se interpongan sobre la conducta ética de sus miembros. Contra sus resoluciones podrá apelarse ante la Corte de Apelaciones respectiva. Los profesionales no asociados serán juzgados por los tribunales especiales establecidos en la ley. La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella. No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los

donde queda subsumido el derecho a sindicalización, Art., 19 N°19 ²⁵. Sin embargo el panorama nacional muestra desigualdades no solo entre lo público y privado, sino que al interior de dichas figuras.

Tras ilustrar elementos internacionales y Carta Suprema ²⁶, es necesario comprender que la Administración Pública se caracteriza por una multiplicidad de figuras en su interior, que evidencian heterogeneidad dada no solo por una deficiente descentralización, sino también por diversas figuras contractuales que generan realidades distintas entre quienes trabajan para el Estado, conviviendo personas que se rigen por Estatuto Administrativo, por Código del Trabajo y el grupo a honorarios supeditado a la letra de sus contratos.

La caracterización del trabajador a honorarios posee entre sus variables el que conforman un grupo cuyo ejercicio laboral se desarrolla dentro de una especie de oxímoron legal, donde el significado opuesto está configurado por un ejercicio dentro del aparato público, pero legalmente exiliados de su protección, motivo por el cual recurren a la legislación laboral, que si bien tampoco los ampara; los obliga a generar un híbrido dentro del universo laboral. Dicha característica se evidencia en la conformación de sindicatos independientes de trabajadores a honorarios; es por ello que el análisis del panorama desde la legislación no puede estar exento del Código del trabajo, en especial su artículo 216 c) ²⁷

A partir de la Ley N 19.296 de 1994 se establecen normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado. En su artículo primero reconoce a los

procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso.

²⁵ El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria. Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas.

²⁶ En ese orden, pues como indica José Luis Ugarte “no debe recurrirse primero a la ley, y después como respaldo lejano a las normas constitucionales, sino que por el contrario, solo dentro de los márgenes del concepto constitucional de libertad sindical debe generarse la regulación legal, la que en todo momento debe estar en sintonía con el contenido prescriptivo constitucional Pp75

²⁷ **Art. 216.** Las organizaciones sindicales se constituirán y denominarán en consideración a los trabajadores que afilien. Podrán, entre otras, constituirse las siguientes:

- a) Sindicato de empresa: es aquel que agrupa a trabajadores de una misma empresa;
- b) Sindicato interempresa: es aquel que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos;
- c) Sindicato de trabajadores independientes: es aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno, y
- d) Sindicato de trabajadores eventuales o transitorios: es aquel constituido por trabajadores que realizan labores bajo dependencia o subordinación en períodos cíclicos o intermitentes

trabajadores de la Administración del Estado, incluidas municipalidades, Congreso Nacional y miembros del Poder Judicial en ejercicio o jubilados el derecho a constituir las sin autorización previa, estableciendo la única condición de ajustarse a la ley y estatutos. La afiliación a ellas es voluntaria, personal e indelegable, explicitándose que la afiliación o desafiliación no puede condicionar el acceso al empleo, quedando prohibido a la vez el impedir o dificultar la afiliación, así como perjudicar al trabajador o trabajadora producto de su afiliación. La ley también expresa que estas asociaciones si bien pueden generar utilidades, no pueden tener fines de lucro y deben ser destinadas al cumplimiento de sus objetivos, estipulando como sus finalidades la promoción del mejoramiento económico de sus afiliados y afiliadas, así como sus condiciones de vida y de trabajo; el procurar perfeccionamiento de sus socios y socias en lo material y espiritual, incluyendo recreación individual y familiar; obtener información relativa al accionar del servicio correspondiente; evidenciar ante autoridades competentes el incumplimiento de normas, así como informarles sobre sus criterios sobre políticas y resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación; representar a los funcionarios ante organismos en que la ley permita su participación, pudiendo a solicitud del interesado, asumir la representación de los asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación; ejecutar labores de bienestar, de orientación y de formación gremiales, de capacitación o de otra índole dirigidas al perfeccionamiento funcionario, recreación o al mejoramiento social de sus afiliados y de sus grupos familiares; otorgar asistencia técnica a sus socios y socias incluyendo sus grupos familiares; constituir, concurrir a la constitución o asociarse a mutualidades, fondos y otros servicios y participar en ellos, estos servicios podrán consistir en asesorías técnicas, jurídicas, educacionales, culturales, de promoción, socioeconómicas y otras; constituir, concurrir a la constitución o asociarse a instituciones de carácter previsional o de salud; establecimiento de centrales de compra o economatos; y en general, realizar todas aquellas actividades contempladas en los estatutos y que no estuvieren prohibidas por ley.

Si bien estas asociaciones son un avance en términos de promoción de estos derechos fundamentales, no incluyen al grupo a honorarios, pues dentro de la Administración del Estado se conjuga una mixtura de figuras contractuales en términos laborales y/o de

“prestación de servicios”; así tenemos funcionarios públicos de planta y a contrata, los primeros inamovibles (asociado a evaluación con diversas críticas en la actualidad²⁸) con derechos resguardados por el Estatuto Administrativo, mientras que los segundos con beneficios económicos e incentivos amparados en dicho Estatuto, pero con inestabilidad en el tiempo asociado al período anual, con el consecuente impacto en la carrera funcionaria y reconocimiento de años de servicio. Al mismo tiempo en las diversas reparticiones públicas también podemos encontrar trabajadores amparados por el Código del Trabajo; hasta aquí en definitiva hablamos de trabajadores que poseen protección a sus derechos individuales y colectivos; sin embargo, a ellos se une otra categoría con gran presencia a nivel nacional²⁹, los trabajadores y trabajadoras a honorarios.

Los trabajadores y trabajadoras a honorarios son personas contratadas como prestadores de servicios bajo regulación civil con derechos individuales y colectivos restringidos en tanto, en estricto rigor, no gozan de la protección inherente a la figura de trabajador y, el Estatuto Administrativo expresamente los deja fuera de su regulación en su Artículo 11³⁰

Evidentemente, este cuerpo legal asocia a estas personas a las reglas de contrato de arrendamiento de servicios inmateriales establecido en párrafo noveno, Título XXVI, del Código Civil, es decir, se rigen por lo estipulado en sus contratos, lo que genera una gran heterogeneidad³¹ frente a esta figura, pues el contenido se supedita a las funciones que

²⁸ Francisca Vidal, Directora de Estudios del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, entidad a cargo de evaluación externa de PMG del año pasado indica en el contexto de la evaluación de este año que “los servicios saben que pueden apelar generando ineficiencias en el proceso” [asociado a las fases del proceso]...el país debiera avanzar hacia evaluaciones más integrales de la gestión pública de sus servicios que se orienten al valor público generado a sus usuarios y a la ciudadanía en general y no solo a un ritmo procedimental como ocurre en la actualidad” La Tercera Consultado 28/08/2017

²⁹ UNTTHE declara 250.000 personas e indica que el Gobierno señala que son solo 36.000. UNTTHE, 2014. Primer Cuadernillo de formación sindical para trabajadods a Honorarios del Sector Público, p6. Por su parte la DIPRES en ORD N° 1030 del 30 de Junio del 2015 a través del Primer Informe sobre la situación de trabajadores a honorarios en el Sector Público a Diciembre del 2014 indica que “Al 31 de diciembre de 2014, 47.249 personas se encontraban contratadas a honorarios en la Administración Central”p14. Se hace necesario precisar que los Servicios e instituciones informantes para el informe corresponden a “aquellos que conforman la Administración Central más Contraloría General de la República...Por lo tanto, excluye al personal contratado como honorarios en el Poder Judicial, Congreso Nacional Y ministerio Público, así como al personal contratado con estas características por las empresas públicas, municipalidades y en los servicios municipalizados”. P 12

³⁰ *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 las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. 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 normas generales. Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto. Estatuto Administrativo Art. 11*

³¹ Pluralidad evidenciada por UNTTHE, quienes señalan que la forma de contratación predominante es honorarios a suma alzada, existiendo dentro de ella “gran heterogeneidad, que lleva a que, incluso, dos contratos a honorarios incluso

desempeñan y políticas propias de cada servicio. Esta disparidad se evidencia en la clasificación contractual, donde tenemos *honorarios asimilados a grado* que realizan labores definidas como esenciales y habituales, es decir funciones permanentes, por las legislaciones específicas, donde su remuneración es asimilada a un grado en la escala de remuneración vigente, y es parte de la dotación del servicio; *honorarios a suma alzada* a quienes se les contrata para desempeñar funciones accidentales, es decir, no son las habituales de cada institución; finalmente, también hay contratados *por Proyecto o Programa* (especie de externalización). Es en la Ley de Presupuesto para el Sector Público y su complemento dado por el Instructivo de aplicación donde se encuentra especificación al respecto (si bien esta norma de acuerdo al Dictamen N° 43.065-2008 de la Contraloría General de la República es exclusivamente un mero ordenamiento de ingresos y gastos para la ejecución presupuestaria, sin que sea procedente atribuirle un contenido sustantivo que permita inferir categorías contractuales diversas de aquellas en las que cada caso corresponda, resulta imposible no citarla como apoyo para comprender la diversidad de opciones en la contratación a honorarios) así, podemos hablar de Honorario a suma alzada y Honorario asimilado a grado³². De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Administrativo, la ley faculta para la contratación en base a honorarios a “profesionales y técnicos de educación o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución”, categorizándose éstos como Honorarios a suma alzada, donde el monto asignado a sus honorarios es acordado por las partes y no necesariamente se homologa a la escala de remuneración vigente en la institución contratante, siendo la figura a la cual se carga el pago de los honorarios un factor que genera una nueva división asociada a la imputación, así existen aquellas contrataciones asignadas a un proyecto específico y, aquellas con cargo al subtítulo 21 (Existen figuras imputadas al subtítulo 21 correspondientes a Gastos en Personal, subtítulo 22 Bienes y Servicios de Consumo, ítem 11 Servicios Técnicos y Profesionales, Subtítulo 24 correspondiente a Transferencias Corrientes). De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que el contrato a honorarios tiene modalidades en la práctica, que en primera instancia estarían determinado por el subtítulo

dentro de un mismo servicio públicos, tengan diferencias abismantes”. UNTTHE, 2014. Primer Cuadernillo de formación sindical para trabajadores a Honorarios del Sector Público, p7

³² Para revisar cantidad de personal contratado bajo esta figura por ministerio según año ver Anexo 3 Pp.,57

dentro de la Ley de Presupuesto a la cual se imputa el Gasto de dichos contratos, y en segundo lugar a la responsabilidad administrativa procedente del vínculo contractual, la que se manifiesta en la presencia de decisiones vinculantes, figura muy relevante pues queda asociada a la categoría de Agente Público, la que de ser vinculada a definiciones estricta genera grados de subordinación en el actuar de la persona contratada.

Sin embargo, este grupo aun cuando en la práctica es contratado con algunas diferencias (asociadas no solo a la glosa) posee una característica transversal, en tanto excluidos de la categoría de funcionarios públicos carecen del derecho esencial de asociación amparado por la ley 19.296 y obviamente de negociación colectiva y huelga, entonces:

Usted no puede protestar: dos y dos son cuatro. A la naturaleza no le preocupan las pretensiones de usted; no le preocupan sus deseos; no le importa que sus leyes no le convengan a usted. Está usted obligado a aceptarla tal como es y a aceptar todo lo que procede de ella. El muro es un muro...»³³

No obstante dicho panorama adverso, si bien están excluidos de la norma sobre Asociaciones no lo están del derecho de sindicación establecido constitucionalmente, organizándose mediante la figura de sindicato de trabajadores independientes. Este grupo crea la Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras a Honorarios del Estado (UNTTHE), reconoce como génesis de la problemática el rol que comienza a asumir la Administración del Estado a partir de los '70, pues promueve liberalización económica y privatizaciones provocando “desmantelamiento del poder organizado de los trabajadores a través del Plan Laboral de 1979, que en la práctica significó una desregulación casi absoluta del mercado laboral, un retiro deliberado del Estado de los conflictos laborales, que pasan a ser vistos como un asunto entre privados, y la destrucción de las organizaciones sindicales existentes a la fecha”³⁴; en síntesis Estado Subsidiario con focalización del Gasto Social con máximas de carácter empresarial “postergando o invisibilizando cualquier demanda social que no esté dentro de dicho foco”³⁵ lo que se traduce en “un Estado flexible en términos de contratación de trabajadores, que permita responder de manera rápida a esos cambios de foco, movilizand o grandes contingentes de “prestadores de servicios, pero tratando de evitar el “despilfarro” de recursos públicos que significaría

³³ Dostoyevski F., Memorias del Subsuelo p.6

³⁴ UNTTHE, 2014. Primer Cuadernillo de formación sindical para trabajad oxs a Honorarios del Sector Público, Pp.,3

³⁵ Idem

asegurarles derechos sociales a personas que sólo va a cumplir con “funciones accidentales” o “no habituales” dentro de las diversas reparticiones públicas: **Gobierno Central, Municipalidades, Universidades, Servicios de salud y educación, etc.**”³⁶

Para este organismo el problema se agudiza cuando este modo de contratación se convierte en regla general a través de “trampas legales” especialmente en lo alusivo al carácter accidental vinculado a este tipo de prestación de servicio, expresándose la flexibilidad laboral propia del modelo económico neoliberal a nivel “contractual, de remuneraciones y organizacional,”³⁷ el efecto de lo anterior sería a juicio de este organismo “traspasar a los trabajadores los riesgos y costos asociados a las fluctuaciones impredecibles de los mercados, así como aumentar la intensidad del trabajo sin que ello signifique mayor problema para el empleador (pues se ve como algo normal organizar de este modo las “reglas de juego” en un lugar de trabajo), lo que sumado a las débiles regulaciones traduce la flexibilidad en precariedad laboral”³⁸, es decir, eficiencia en asignación del Gasto a expensas de reducción de derechos laborales tanto individuales como colectivos.

Ante esta realidad, a partir del 2013 se comienza a configurar la Unión Nacional de Trabajadores a Honorarios Públicos de Chile (UNTPH), promoviendo “organización ante la precariedad”, precariedad que paradójicamente dentro de sus características tiene plasmado la dificultad de generar organizaciones capaces de aunar intereses del sector producto de la heterogeneidad de realidades mencionada e inexistencias de derechos sindicales a los cuales recurrir (incluido inexistencia de fuero y horas destinadas a la actividad). Producto de ello “comenzaron a surgir asociaciones y sindicatos de trabajadores a honorarios en el sector público, los cuales encabezaron la lucha para exigir el respeto de los derechos que cualquier trabajador debería tener en Chile... se manifestó en primera instancia en espacios de negociación con los empleadores directos y pequeñas

³⁶ Ídem.

³⁷ i. A nivel contractual, con el establecimiento de jornadas parciales y/o disposición del tiempo del trabajador de acuerdo a los requerimientos inmediatos de la empresa, la masificación del régimen de subcontratación y el uso cada vez más ampliado de la externalización de servicios; ii. A nivel de remuneración, con la instauración de sistemas de pagos por competencia y evaluación del desempeño individual, que introduce la competencia entre trabajadores (inhibiendo la acción colectiva más allá del cumplimiento de metas muy puntuales acotadas en el tiempo); y iii. A nivel organizacional, diversificando las funciones a cumplir por parte de los trabajadores, que pasan paulatinamente a tener el carácter de “multitareas” o bien a hacerse cargo de funciones que no necesariamente se expresan formalmente en sus contratos de trabajo.

³⁸ Ídem. Pp5

coordinaciones entre organizaciones incipientes que permitió tomar conciencia de la generalidad del problema de los honorarios del sector público. Con el correr del tiempo, aproximadamente desde el año 2013, comenzó una expansión de estas experiencias organizativas a lo largo del país, comenzando a visibilizar con más fuerza la problemática”³⁹. A lo anterior suma la coyuntura dada en la época por “la proximidad de la implementación de la ley 20.255 que obliga a los trabajadores “independientes” a utilizar el 10% de su salario para cotizar en su AFP motiva a muchos más trabajadores a organizarse y exigir una solución para esta injusta medida”.⁴⁰ Es en dentro de este marco que durante el año 2014 se realiza el “**I Congreso Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios** cuyo objetivo fue “*generar un espacio de encuentro, reflexión y articulación entre las distintas organizaciones de funcionarios y funcionarias participantes, así como de promover la formación de otras, pero sobre todo buscaba fortalecernos y legitimarnos como un sólo movimiento social con una orgánica, estrategias y un discurso político claro sobre nuestra precarizada situación laboral*” (Comunicado Público del I Congreso, 2014). Dicho Congreso dio origen a la **Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios de Chile** (UNTTPH).⁴¹ Aquí se elaboraron propuestas para la negociación con el Estado, que se agruparon de la siguiente manera:

- i. Instalación de una mesa propia de negociación con las autoridades de gobierno con horizonte resolutivo;
- ii. Instalación de mesas de trabajo con parlamentarios;
- iii. Instalación de mesa de trabajo con **ANEF**, **ASEMUCH** y otras confederaciones de trabajadores; y
- iv. Judicialización del tema de trabajadoras y trabajadores a honorarios mediante demandas al Estado en tribunales de justicia nacional e internacionales.

³⁹ UNTTHE, 2014. Primer Cuadernillo de formación sindical para trabajadods a Honorarios del Sector Público, p8.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

Para ello, la Unión Nacional estableció una *Estrategia de Posicionamiento, Visibilización y Comunicación interna*, que se propuso utilizar las siguientes herramientas:

- **Movilización social**, utilización de las distintas formas de lucha de la protesta social y la manifestación pública de nuestras demandas.
- **Implementación de estrategias comunicacionales a nivel nacional**, para fortalecer la comunicación interna de la Unión, la intervención en prensa, redes sociales y la construcción de una identidad propia.
- **Creación de equipo central**, que realice acciones de propaganda para la instalación de ideas fuerza y referenciación de la Unión Nacional a nivel de la opinión pública y la ciudadanía común

Generando como objetivo: “la lucha por un Estado que busque el bienestar colectivo, que promueva derechos asegurados y ejercidos en igualdad, y que en general este puesto al servicio de los intereses de la ciudadanía y las mayorías trabajadoras”. Por su parte, las asambleas locales, se han forjado una serie de demandas que han sido posibles de ser encauzadas en encuentros regionales, nacionales y movilizaciones. Estas demandas podrían ser articuladas bajo cuatro ejes:

1. Establecer un nuevo marco de relaciones laborales en el Estado
2. Reestructuración del Sistema de Pensiones
3. Derecho a la salud y protección a la maternidad
4. Libertad de asociación y reconocimiento de los Derechos Colectivos de organización y negociación

De este modo, cabe concluir que si bien es reconocida la debilidad de marco protector de derechos para los trabajadores a honorarios, en la práctica la figura del sindicato se ha convertido en un pilar que procura mejorar las condiciones laborales, siendo la modalidad de sindicato de trabajadores independientes contemplado en el Art 216 c) del Código del Trabajo la opción de este conglomerado, definido como “aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno.”

CAPITULO II

PANORAMA ACTUAL DESDE LA DOCTRINA.

La libertad sindical en un marco democrático posee una dinámica sinérgica donde el todo es más que la suma de las partes, cada uno de los tres componentes deben robustecerse o por lo menos ejecutarse a la par para lograr la consolidación de este derecho fundamental. En ese sentido se aborda el tema reconociendo dos vetas, por un lado la distancia entre la normativa y los hechos entendiendo que en el Sector Público solo se reconoce un elemento de la trilogía, pero en la práctica evidenciamos su ejercicio amparado en la normativa internacional. Y en segundo orden se procurará analizar qué pasa al respecto con el grupo focal en materia de derecho a sindicalización (lo que obliga a describir al trabajador independiente). Todo bajo el contexto de una triple caracterización legal, tenemos trabajadores bajo régimen estatutario, otro grupo bajo la legislación laboral y el grupo a honorarios bajo la civil.

El punto de partida al esbozar el panorama actual de la situación de los trabajadores a honorarios dentro del sector público es que corresponde a un grupo que tiene obligaciones, pero al momento de dilucidar sus derechos nos encontramos con que no son amparados ni por el código del trabajo ni por el Estatuto Administrativo, aun cuando en su gran mayoría corresponde a un grupo que se desempeña bajo subordinación y dependencia y, si bien en estricto rigor no corresponden a funcionarios públicos deben, en el ejercicio de sus labores observar y acatar los principios y deberes propios de la función pública, por ejemplo probidad administrativa, eficiencia y eficacia, observancia de la supremacía legal, interés público por sobre el particular, etc.; en síntesis, incluso vemos un problema de identidad y sentido de pertenencia ante un” trabajador que en la generalidad se autodefine por su pertenencia al aparato público, incluso se sitúa en el imaginario de funcionario público; no obstante, sus condiciones contractuales y de desarrollo concreto más bien responden al de un trabajador sin señas identitarias y que debe cubrir sus necesidades de protección social por su cuenta y riesgo. Se establece así el “cara y sello” de un modelo laboral que además solo se conjuga en presente, ya que no representa perspectivas de futuro y en donde la trayectoria es un dato irrelevante, es decir, la inestabilidad aparece como otro de los conceptos claves para describir esta situación

...Y es este actor, el Estado chileno, que por sus características –administración con un fuerte componente político partidario- también merma las proyecciones de un trabajador a honorarios, ya que basta que cambie una administración, para que su empleo sea puesto en cuestión; situación radicalmente diferente en el caso de funcionarios de planta o a contrata, cuya desvinculación tiene un protocolo establecido y gradual... El tema del horario es una arista particularmente sensible para las personas que trabajan bajo el sistema a honorarios en el Estado, ya que si bien legalmente no es exigible el cumplimiento de una cantidad de horas en un lugar específico de manera habitual; es precisamente éste el formato que asume la mayoría de las veces para los hablantes convocados, sea por mecanismos de control social o por arreglos con la jefatura de turno.”⁴²

Ante el panorama descrito relativo a los derechos y obligaciones reales de los trabajadores a honorarios, la promoción de la organización del colectivo cobra mayor sentido como entidad que promueva y resguarde condiciones vulneradas, así lo manifiesta Francisco Tapia, para quien “El reconocimiento de los derechos laborales exige que sus titulares cuenten con mecanismos de tutela que aseguren su efectiva aplicación. Una de las falencias que presentan algunos sistemas jurídicos radica precisamente, en la distancia que se produce entre el reconocimiento de los derechos laborales y su ejercicio efectivo. En el caso chileno, una de las dificultades que ha presentado el sistema de derecho del trabajo y de seguridad social, ha sido que no obstante los notorios avances normativos que se han producido especialmente a partir de 2001, persisten de una parte bajas tasas de sindicalización y de otra, la jurisdicción del trabajo en el cumplimiento de la función que debe cumplir vista desde los derechos del ciudadano, se la percibe como lenta y muchas veces, sin que se logren los resultados esperados del ejercicio de las respectivas acciones.”⁴³ Al respecto Karla Varas asevera “En el ámbito nacional, la expansión que ha tenido el derecho colectivo del trabajo al sector público tiene características bien peculiares. Ello, por cuanto en el plano normativo solo hay un reconocimiento parcial de la libertad sindical de los trabajadores públicos – únicamente la

⁴² Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 Pp.,31

⁴³ Tapia F., Fortalecimiento de la Libertad Sindical En XXII Jornadas Nacionales de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Análisis Crítico de la Reforma al Sistema de Relaciones Sindicales en Chile pp16

faz organizativa—, existiendo una omisión en relación con el derecho de negociación colectiva y fuertes restricciones normativas al ejercicio del derecho de huelga, llegando incluso a estar tipificado como delito. Estas omisiones y restricciones normativas no han sido óbice para que los trabajadores públicos, en el plano fáctico, de todos modos ejerzan estos derechos, incluso, con menores restricciones que las existentes para el mundo privado.”⁴⁴ Ahora bien, la libertad sindical no posee dentro de la Administración Pública central un poder de congregación universal, sino que queda supeditada al tipo de contrato de los trabajadores con ella, Karla Varas lo sintetiza de la siguiente manera: “a) Personal Funcionarial: personal del Estado que está sujeto a un régimen jurídico de derecho público, de carácter estatutario, no contractual. Quienes ingresan a la Administración bajo este régimen pueden detentar la calidad jurídica de funcionarios de planta o a contrata. b) Personal Laboral: se encuentra regido por el Código del Trabajo y, de conformidad con la doctrina de la Contraloría General de la República, detentan la calidad de empleados públicos, toda vez que lo determinante para tal calificación no es el régimen jurídico al cual se encuentran afectos, sino la naturaleza pública del servicio en el cual se desempeñan. c) Personal a honorarios: regido por el respectivo convenio a honorarios suscrito con la Administración. Esta dispersión de regímenes jurídicos ha generado una constante precarización del empleo público, dado que de un modelo de estabilidad característico de los regímenes de función pública pasamos a un modelo de transitoriedad e inestabilidad, debido a que con la proliferación del empleo a contrata y honorarios la continuidad del vínculo pasa a estar definida por los criterios políticos de la autoridad de turno”^{.45}

De acuerdo a la legislación vigente los trabajadores a honorarios solo ingresan bajo dos opciones: Cuando se trate de la realización de labores accidentales y que no sean habituales de la institución, o para la realización de cometidos específicos. Sin embargo, en la práctica el Estado empleador, cuyo objetivo primordial es promover y resguardar el Bien Común evidencia una distancia de dicho fin con quienes colaboran en la generación efectiva y concreta de ese Bien Común como factor de producción mediante el uso de su energía, capital intelectual y competencias en general; al respecto K. Varas menciona “El

⁴⁴Varas K. Radiografía del Empleo Público En Informe Anual de Derechos Humanos UDP 2016 PP 247

⁴⁵Varas K. Radiografía del Empleo Público En Informe Anual de Derechos Humanos UDP 2016 PP 247

Estado ha abusado de esta forma de contratación, generando consecuencias perniciosas para los trabajadores. En primer lugar, son trabajadores que quedan al margen de toda protección laboral y, por ende, aunque desempeñan funciones habituales de la institución, no cuentan con garantías mínimas para el desarrollo de su función (límite de jornada, descansos, permisos, vacaciones, licencias médicas, protección de la maternidad, etc.). En segundo lugar, no gozan de estabilidad en el empleo, ya que su continuidad queda al arbitrio de la autoridad de turno, y por tanto fuertemente determinada por factores políticos... Sebastián Valdebenito Pedrero, Presidente del Sindicato de Trabajadores a Honorarios del Ministerio de Desarrollo Social, señala que una de las principales problemáticas por las que atraviesan es la discriminación contractual, ya que al interior del Estado no solo el personal de planta y contrata desempeñan funciones permanentes, sino que también hay un porcentaje importante de trabajadores que cumplen las mismas funciones que los de planta y de contrata, pero que tienen la calidad contractual de “honorarios”. Estos últimos son discriminados ya que no se les reconoce su condición de trabajadores, y en consecuencia se les niegan todos los derechos laborales. Indica, también, que la contratación a honorarios se viene consolidando en los últimos 30 años con la finalidad de “flexibilizar y disminuir los costos de contratación al Estado”, y además ha sido utilizada como una herramienta política que añade otra dosis de incertidumbre laboral a este tipo de trabajadores”⁴⁶

Ante este adverso panorama, calificado por muchos como precario, las opciones de quienes se desempeñan a honorarios son en primer lugar la vía judicial en la búsqueda de protección de derechos y en el último tiempo la organización colectiva, ambas requieren de acceso a información, redes, empoderamiento, práctica de ciudadanía que muchas veces escasean cuando está en juego el ingreso, e igualmente ambas han requerido de cambios culturales radicales, esta reflexión se complementa con la definición entregada por José Luis Ugarte sobre nuestra cultura jurídica laboral entendiendo por tal un “conjunto de valores, actitudes y orientaciones respecto del sistema legal que prevalecen entre aquellos individuos que de manera más directa, intensa y continuada tienen relación con el mismo sistema” en este particular caso con la parte del sistema que corresponde al

⁴⁶Idem PP 253

orden laboral, cabe señalar que aquí es donde se encuentran algunas de las piezas claves para entender nuestro modelo de relaciones colectivas y el porqué de algunos de sus desajustes en relación con los instrumentos internacionales de la OIT recién citados (C87 y 98), y más en general con la línea de derecho comparado.”⁴⁷ La primera vía a partir del 2015 evidencia un giro radical en la comprensión de la problemática; mientras que la segunda si bien se verifica mediante la constitución de sindicatos de trabajadores a honorarios es una realidad inconclusa. Al respecto K. Varas indica “Otra herramienta de la que se han valido los trabajadores a honorarios para tutelar sus derechos e intereses, ha sido la vía de la autonomía colectiva por medio de la constitución de organizaciones sindicales, tanto sectoriales como nacionales. Eso sí, dada la informalidad que los caracteriza y los restringidos márgenes de organización sindical que contempla nuestro sistema jurídico, han debido recurrir a la figura del Sindicato de Trabajadores Independientes y a organizaciones de hecho: coordinadoras regionales y la Unión Nacional de Trabajadores a Honorarios del Estado”⁴⁸

Sin embargo, estas asociaciones se desenvuelven en un contrasentido, pues existe funcionalmente una limitación a las instituciones pertinentes al derecho a sindicalización toda vez que el ejercicio de la negociación colectiva y la huelga les es impracticable.⁴⁹

El problema parece ser más trascendente de lo que a simple vista aparenta, una lógica reduccionista es dar la respuesta en torno a que esta situación responde a que el “empleador” es el Estado cuyo fin último es procurar el Bien Común y, sus trabajadores, en tanto personas quedan protegidas y se les asegura dicho estándar. Optar por esta antigua respuesta a la problemática es reduccionista porque no asume que los trabajadores a honorarios que en su ejercicio diario se desempeñan en su mayoría bajo

⁴⁷ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp. 70

⁴⁸ Idem PP 256

⁴⁹ Sin embargo, en cuanto a las finalidades principales que se contemplan respecto de estas asociaciones, hay un claro contrasentido respecto a la omisión del ejercicio del derecho a negociar colectivamente y la prohibición de ejercer el derecho de huelga, ya que no se logra explicar de qué manera las asociaciones de funcionarios podrían obtener el mejoramiento económico de sus afiliados y de sus condiciones de vida y trabajo, si desde el punto de vista normativo se encuentran imposibilitadas de negociar colectivamente con la Administración tales condiciones laborales y, además, carecen de la posibilidad de presionar a la autoridad para poder alcanzar sus reivindicaciones a través del ejercicio del derecho de huelga.

Karla Varas Radiografía del Empleo Público En Informe Anual de Derechos Humanos UDP 2016 PP 260

una adhesión implícita a la subordinación y dependencia⁵⁰ forman parte del sector informal del trabajo, ajenos a los parámetros de trabajo decente. En ese sentido es relevante lo expuesto por FLACSO y la Fundación Rockefeller en el año 2013 en un estudio centrado en las condiciones de desprotección laboral de trabajadores a honorarios y subcontratados explican que la informalidad en América Latina exceden a la mitad⁵¹ de la población trabajadora; lo interesante es que la calificación de “informal” está relacionada con la cobertura de derechos laborales y sociales contemplados en la legislación nacional, y que apuntan a dos de los grandes temas que incentivan la organización sindical de los trabajadores a honorarios: el sistema de pensiones y el de salud; bajo ese contexto indican “Tanto el sistema de pensiones como el de salud (general y ocupacional) dependen de las cotizaciones que cada persona vaya haciendo a los distintos fondos, y la manera en cómo se lleva acabo esto es generalmente a través de las imposiciones pagadas tras un contrato formal que evidencie la relación trabajador/empleador. Dado esto, entra en cuestión la relevancia del tipo de contrato o relación asalariada que tienen los chilenos, y en este caso los trabajadores a honorarios del Estado, para atender entonces su acceso efectivo a derechos sociales como la salud y la previsión social”.⁵² En definitiva se asocia la informalidad a la carencia de regulación por parte del Estado con un enfoque donde “la informalidad no es producto del atraso de determinados segmentos de la economía en el proceso de modernización (Portes, 1989), sino que más bien lo que hay es una relación de complementariedad entre los sectores de la economía formal e informal que es utilizada para elevar los niveles de crecimiento económico (Núñez y Gómez, 2008). En este sentido, se entiende que la informalidad se constituye más bien como una característica estructural y necesaria del modo de producción capitalista que se establece como una forma específica de relaciones sociales de producción (Portes, 1989), vinculada también a las división internacional del trabajo, basada en la generación de cadenas globales de

⁵⁰ La consecuente situación de dependencia del trabajador, no solo se presenta en el seno de la relación de trabajo privada, sino que también en el vínculo entre el funcionario y la Administración del Estado, toda vez que existe el mismo intercambio de trabajo por remuneración, realizado bajo las órdenes, control y dirección del empleador. La única diferencia radica en el hecho de que, en este último caso, es el Estado el acreedor de los frutos del trabajo. K. Varas Radiografía del Empleo Público En Informe Anual de Derechos Humanos UDP 2016 PP247

⁵¹ Al respecto bajo informe generado por equipo de estudios del BBVA “El Estado está contratando al ritmo más rápido desde el menos marzo del 2014, lo que representa hasta 78% de los empleos generados en 12 meses hasta agosto. Como tal la caída no debe ser vista como un signo de recuperación económica” Diario Elmostrador 2 de octubre 2017

⁵² Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 p5

producción y el uso de fuerza de trabajo barata y desprovista de protección de sus derechos laborales y sociales.”⁵³ Resultan de vital importancia para el análisis las consecuencias que a juicio del comentado estudio se generan en la práctica “En el caso de estos trabajadores que se desempeñan en el sector público, la reducción del Estado trae una doble consecuencia, puesto que por un lado experimentan el déficit de protección derivado de la retirada del Estado de su rol garante de los derechos sociales y laborales y, por otro, son los receptores de una estrategia de desvinculación, donde el Estado se orienta a la disminución de sus recursos humanos, supliendo sus necesidades a través de la contratación de trabajadores a honorarios o mediante la modalidad de subcontratación. Estas dinámicas, tan habituales en los nuevos mercados de trabajo “modernos” y “flexibles”, cristalizan en que el trabajo ya no es visto como el medio de inclusión social y de garantizar el acceso a los derechos sociales, sino que es considerado más bien como un medio de subsistencia que es necesario, pero que no es garantía de inclusión ni de seguridad. Las y los trabajadores se ven a sí mismos como sujetos individuales que deben autogestionar su seguridad social, su salud y las diferentes clases de riesgos que enfrentan en su vida, los trabajadores quedan individuados (Robles, 2000, 2005) en el marco de un Estado de bienestar teórico que en la práctica no ofrece la protección social como garantía ciudadana.”⁵⁴ Cabe destacar que este enfoque se condice con el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “ha enfatizado la importancia del cumplimiento de los derechos laborales y sociales a la hora de definir informalidad. En este sentido, se ha planteado que el empleo informal se encuentra conformado por todos aquellos puestos de trabajo que en su relación laboral no están cubiertos por las normas de protección laboral y social establecidas legalmente en el país de referencia, sea esto por razones de hecho o de derecho (ILO, 2012a). Cabe destacar que justamente la seguridad social es una de las conquistas laborales importantes obtenidas por los movimientos de trabajadores en la postguerra (Castel, 2004). Sin embargo, este derecho

⁵³ Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 p6

⁵⁴ Idem Pp., 60

ganado se ha visto notoriamente afectado con la flexibilización de los mercados laborales”⁵⁵

Un segundo tema crítico para calificar de informal a los trabajadores a honorarios de acuerdo al estudio en comento es el derecho a la salud, también supeditado a la autogestión por parte de cada trabajador, elemento que tiene serias implicancias en otros derechos como calidad de vida, maternidad, accidentes laborales y derecho a licencia médica solo por mencionar algunos, ello sin considerar el componente psíquico, pues es evidente que la inestabilidad en el empleo puede generar estrés adicional en los trabajadores y efectos adversos en su vida personal, en especial si se considera la heterogeneidad de elementos como componente de los climas laborales. En este ámbito, se ha planteado que el sistema de salud juega un rol fundamental como determinante de la salud tanto a través de la garantía de acceso oportuno, equitativo y de calidad para la población, como a través de sus acciones en la reducción de las diferencias de exposición y vulnerabilidad a la que se ven sometidos diferentes grupos de la población; “en otros términos, el sistema de salud cumple un rol determinante en la salud de la población por una parte a través de las acciones curativas y, por otra, por medio de las acciones orientadas a la prevención de las enfermedades y a la promoción de la salud. La equidad en el acceso a la salud dice entonces relación con que todas las personas logren acceder a los servicios de salud y a otros servicios sociales de acuerdo a sus necesidades y de manera independiente a su capacidad de pago, estrato social, nivel educacional, condición laboral, etc. (Goddard y Smith, 2001). De acuerdo a Aday y Andersen (1974) el acceso a la atención de salud está determinado por las políticas de salud, las características del sistema sanitario y de la población de riesgo, y la utilización de los servicios y la satisfacción del usuario. En este sentido, enfatizan el modo como las políticas de salud determinan las características del sistema y de la población de riesgo, las cuales a su vez influyen la utilización de los servicios y la satisfacción de los usuarios... Los avances actuales en el estudio de las relaciones entre el trabajo, el bienestar y la salud destacan el rol jugado por las condiciones de empleo y relaciones laborales (tipo de contrato, ingreso y cumplimiento de derechos laborales) en la capacidad de los sujetos de decidir sobre sus

⁵⁵ Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 Pp.,9

condiciones inmediatas de vida y trabajo y de acceder a los recursos sanitarios básicos y al sistema de salud en su conjunto (Benach, Muntaner, Solar, Santana, & Quinlan, 2010). De este modo, el trabajo y los mercados de trabajo se constituyen en poderosos determinantes sociales de la salud, al proveer ingresos y seguridad financiera, desarrollo personal, relaciones sociales, autoestima, y protección de los riesgos físicos y psíquicos, y al incidir de esta forma en las inequidades en salud (Marmot, Friel, Bell, Houweling, & Taylor, 2008; Muntaner, Chung, Benach & NG, 2012).⁵⁶

Si bien, hasta este punto no se aborda de manera exclusiva el derecho a sindicación de este grupo, las observaciones previas son antecedentes imprescindibles para valorizar la importancia del derecho en comento, pues lo colectivo e individual se nutren mutuamente, Francisco Tapia explica que “La relación que vincula jurídicamente al trabajador y al empleador, genera obligaciones recíprocas como expresión de la finalidad de intercambio tenidas en vista al contratar. Esta relación social expresa jurídicamente, intereses que corresponden a la esfera de lo individual, por el que los sujetos obligados son acreedores y deudores recíprocos y que constituyen su contenido esencial. La relación de trabajo como hecho social de contenido individual, dada la transformación del modo productivo y que se ha reflejado sociológica y jurídicamente en las relaciones entre partes, produjo una recomposición del orden social, de entre cuyos elementos se encuentra la aparición de lo colectivo como expresión de identidad de los intereses sociales que emanan de las relaciones de producción.”⁵⁷ Por otro lado, caracterizar a los trabajadores a honorarios también es básico para evidenciar antecedentes que obviamente gatillan dificultades para la consolidación de estas organizaciones, pues estos trabajadores se desenvuelven en un clima de fragilidad de sus derechos que obviamente actúan como elemento que desmotiva su organización.

Se hace entonces, imprescindible atender la conceptualización de la libertad sindical, Luis Ugarte la explica desde una perspectiva teórica bajo una doble visión, una restringida y otra extensiva, el sentido restringido indica, hace mención a la “autonomía organizativa, esto es, a la facultad tanto individual como colectiva de fundar y organizar sindicatos a

⁵⁶ Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado Proyecto Health Inequalities, Work and Access to Social Security of Informal Workers FLACSO Y ROCKEFELLER FOUNDATION 2013 p11

⁵⁷ Tapia Guerrero F., Sindicatos en el Derecho Chileno del Trabajo. 2005 Pp. 3

afiliarse a organizaciones mayores, en cuyo caso los contornos de la libertad sindical se confunden fácilmente con el derecho de afiliación, o en un sentido amplio y extensivo, donde junto a la dimensión organizativa la libertad sindical comprende la autonomía funcional, esto es, el derecho a emprender todas las acciones que corresponda en defensa de los intereses de los trabajadores, incluyendo las vías principales de la acción sindical como lo son la huelga y la negociación colectiva, sin interferencias del Estado o de terceros como el empleador, incluyendo en este caso el denominado derecho de actividad sindical.”⁵⁸ El mismo autor explicita el sentido extensivo apoyándose en Sanguinetti “el elemento organizativo de la libertad sindical existe y tiene sentido, no por sí mismo, sino en tanto constituye un instrumento indispensable para el desarrollo de la actividad de autotutela. En efecto, el objetivo básico de la libertad sindical es hacer posible la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores. Por ello, dentro de su contenido se comprende también el derecho de sus titulares a desarrollar actividades necesarias para el alcance de estos fines...; es decir, el derecho de los trabajadores y de los sindicatos al ejercicio de la actividad sindical.”⁵⁹ Ahora bien, “En nuestra comunidad laboral, la idea de libertad sindical solo ha sido referida a su sentido restringido, llegando casi a confundirse con la idea de derecho o libertad de afiliación, dejándose absolutamente de lado la dimensión funcional de la libertad sindical, y su contenido indispensable del derecho de actividad sindical.”⁶⁰ Finalmente, es pertinente para el análisis precisar que de acuerdo al autor citado en nuestra cultura jurídica prevalece la idea restringida de libertad sindical, quien adjudica su éxito y permanencia a “lo formal y exiguo de su contenido, solo referido a aspectos organizativos, impone una extensión tan mínima de protección que difícilmente sea posible generar regulaciones estatales o conductas que la violenten o la restrinjan. En dicho caso, aun cuando solo el Estado se limite a proteger la libre organización, y se desentienda de los fines perseguidos con la libre asociación y los mecanismos para lograrlo, no brindando mayor amparo a la actividad sindical (solo a la

⁵⁸ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp. 70

⁵⁹ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp. 70

⁶⁰ Idem.

organización), se puede entender, con dosis de buena voluntad, que ha cumplido satisfactoriamente con su deber de protección de la libertad sindical”⁶¹

Una vez conceptualizado el derecho a sindicalización cabe preguntarse por la ejecución de las garantías que conlleva su ejercicio, Francisco Tapia indica que “el reconocimiento del derecho de sindicalización comprende una serie de garantías que se aplican tanto a la organización como a sus miembros y que incluyen la efectiva protección de su ejercicio. El trabajador tiene la libertad de asociarse sindicalmente, pero ésta, una vez expresada se sujeta a las reglas que de su ejercicio emanan. La libertad y el derecho de sindicalización se expresan en el contenido mismo de su ejercicio: el trabajador se inserta en una comunidad de intereses que se rige por la voluntad colectiva y se somete a las reglas de la organización democráticas, sin perjuicio de mantener aquellos atributos propios de su libertad, entre otros, el de desafiliarse de la misma.”⁶² Conjuntamente, es interesante prestar atención a lo expuesto por Ugarte para dar respuesta a la pregunta en análisis pues conjuga la opinión de autores relevantes en la materia, así indica que “Machiavello, señala que la libertad sindical tiene 2 dimensiones, por una parte su expresión individual, “es tener la facultad para poder escoger una alternativa entre varias”, y además, por otra una expresión colectiva “que persigue una amplia autonomía en el ejercicio de las facultades de organización profesional...Thayer y Novoa, señalan que una de las características de la organización sindical es la “libertad de constituir una asociación, afiliarse o desafiliarse de ella, federarse o confederarse, al amparo de las garantías constitucionales y legales, sin interferencia de la contraparte en la relación laboral, del Estado, de entidades políticas, lucrativas o antisindicales, o de la acción abusiva de directivas o mayorías sindicales”...Humeres N. y Humeres, de manera más escueta, señalan que la libertad sindical “ha sido considerada como la facultad que tienen los trabajadores y los empleadores para organizarse en entidades de su libre determinación (derecho individual), y una vez constituidas éstas, como la facultad que tendrían para darse sus propias normas (autarquía sindical)”⁶³

⁶¹ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp. 71

⁶² Tapia Guerrero F., Sindicatos en el Derecho Chileno del Trabajo. 2005 Pp. 30

⁶³ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp. 72

De acuerdo a lo expuesto, es posible concluir que la libertad sindical y su ejercicio constituye un derecho que desde lo individual se proyecta hacia lo colectivo, y en ese sentido se configura como una manifestación democrática cuyo ejercicio es básico para la consolidación del Estado moderno de derecho, por una parte desde la perspectiva del perfeccionamiento interno de su institucionalidad y, por otra, por la relevancia de su rol garante en la protección y promoción de derechos fundamentales. Al respecto Ugarte explica que “el ejercicio de la libertad sindical importa para el trabajador la titularidad de derechos subjetivos públicos con características propias, vinculadas a otros derechos de igual jerarquía e imprescindibles para su ejercicio. No obstante tratarse de un derecho autónomo, requiere de un sistema de garantías que permitan su pleno ejercicio, como ocurre con la libertad de expresión o el derecho de reunión, pero a la vez se reproduce esa trama normativa al interior de la organización, en términos de permitir el pleno ejercicio de los derechos individuales. Los derechos sindicales constituyen en su esencia derechos fundamentales, a la vez que se sitúan para su vigencia en el marco de los restantes derechos fundamentales.”⁶⁴ Ahora bien, el concretar el derecho en un ejercicio práctico es un desafío no menor para los trabajadores a honorarios no solo por las características culturales ya mencionadas, sino también por la naturaleza compleja del derecho en análisis, lo cual es explicado por el autor mencionado indicando que “la libertad sindical es en nuestro orden constitucional un derecho fundamental de naturaleza compleja, que va más allá de su desarrollo y diseño legislativo (un derecho, varias dimensiones o varios derechos distintos), se construye sobre dos ideas básicas: la libertad de afiliación, tanto individual como colectiva, como el derecho de desarrollar sus actividades sin restricciones ni interferencias de terceros, respetando la autonomía que la Constitución le reconoce a los sindicatos y ordena al legislador a respetar.”⁶⁵

Reconociendo la complejidad como un antecedente propio al ejercicio de la libertad sindical, es imprescindible a modo de cierre de este capítulo caracterizar la figura del sindicato de trabajador independiente, con el objeto de comprender la figura organizacional por la cual optan los trabajadores a honorarios. En primer lugar, es la ley

⁶⁴ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp.30

⁶⁵ Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000 Pp.77

la que entrega una definición en el Art., 216 del Código del Trabajo mediante una taxonomía de figuras sindicales, siendo su letra c) la que consigna “*Sindicato de trabajadores independientes: es aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno.*” Siendo el mismo cuerpo legal en su Art 3 que define trabajador independiente como “*aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia*”. Los profesores Feres, Henríquez y Ugarte aportan a la comprensión de la figura indicando que la ley laboral implica la “idea de la no laboralidad en el concepto de trabajador independiente, ya que corresponde al sujeto que no tiene vínculo laboral alguno, ni desde el punto de vista activo (como empleador), ni desde el punto de vista pasivo (como trabajador). La peculiaridad de la no laboralidad del trabajador independiente se traduce en una cuestión algo paradójica: salvo darse la tarea de definirlo, la ley laboral chilena no se ocupa en absoluto de dichos trabajadores, expulsándolos de modo implícito de cualquier disposición tuitiva del Derecho del Trabajo vigente.”⁶⁶ Calificando dicha definición de “extremadamente restringida” pues solo da 2 cualidades no ser dependiente, ni empleador de terceros. De forma conjunta ellos explican las modalidades⁶⁷:

a.- Prestadores de servicios técnicos o productivos de baja calificación, dentro de los cuales destacan artesanos, maestros de gasfitería, técnicos eléctricos, etc. En este grupo, una suerte de continuadores históricos de los oficios clásicos, la prestación se regula por las necesidades de los mercados que cubre, no existe mayor control formal del Estado y sus trabajadores están exentos de los sistemas de protección social.

b.- Profesionales y oficios liberales, dentro de los que se encuentran todos aquellos que transan sus servicios calificados dentro del mercado, sin estar sujeto a empleador alguno, tales como abogados, médicos, arquitectos, ingenieros, etc. Este grupo de trabajadores independientes tampoco presenta cobertura del sistema estatal de protección social, sin embargo, a diferencia del anterior, está en mejores condiciones de acceder a fórmulas privadas de aseguramiento, como por ejemplo, a través de la cotización previsional y de salud voluntaria.

⁶⁶ Feres María Ester, Henríquez H., Ugarte J., Protección de los Trabajadores. Estudio Nacional de Chile. 1999 Pp., 22

⁶⁷ Ídem PP24

- c.- Empresarios individuales. En Chile al no reconocerse la figura de la empresa individual, si no se recurre a alguna forma societaria, la empresa se confunde con el empresario, sobre quien recaen directamente todas las obligaciones y cargas fiscales, laborales y previsionales que correspondan
- d.- Los trabajadores a domicilio. Por expresa disposición del código laboral en su artículo 8, los servicios prestados en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar elegido por ellas, sin vigilancia, ni dirección inmediata del que los contrata, no hace presumir la existencia del contrato de trabajo. Por la dificultad de probar judicialmente el vínculo de subordinación y dependencia, en los hechos éstos trabajadores engrosan el contingente de trabajadores autónomos o independientes.

Este grupo de trabajadores tiene la opción de constituir sindicato de trabajadores independientes, la Dirección del Trabajo los caracteriza de la siguiente manera:

- Quorum de constitución: A la asamblea de constitución deberá concurrir un mínimo de 25 trabajadores.
- Requisitos de Constitución: Quórum de constitución y Acreditar la calidad de trabajador independiente.

A modo de conclusión del capítulo cabe indicar que existe coincidencia con respecto a la precariedad del empleo público, en particular en el grupo a honorarios quienes conforman un conglomerado carente de protección social (que han de resolver por sí mismos), con ausencia de sentido de pertenencia y de sus efectos en términos de carrera funcionaria o antigüedad y, con una prestación de servicios bajo evidentes signos de subordinación y dependencia. Al respecto la doctrina coincide en la promoción de la organización del colectivo, reconociendo que la figura existente se restringe a la faz organizativa.

CAPITULO III

PANORAMA ACTUAL DESDE LAS ESTADÍSTICAS

Magnitud del Problema.

A continuación se expone un capítulo de antecedentes con el objeto de generar proximidad a la problemática desde los hechos, para ello se conjugan principalmente tres fuentes, mandato presidencial, cifras relevantes y entrevistas a actores protagónicos.

El punto de inicio para este acápite son las instrucciones presidenciales emitidas con el objeto de mejorar las prácticas laborales al interior del Estado. En dicho sentido, es relevante destacar que se reconoce el vínculo entre mejores prácticas y Modernización del Estado donde el “Nuevo Trato para el Empleo Público implica pensar y evaluar el modelo de Empleo Público vigente y su calidad...avanzar en diseños institucionales y legales en materias hasta ahora no abordadas integralmente por nuestro Estado, como son el establecimiento de mecanismos formales que normen el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos.”⁶⁸ El mismo documento explicita el compromiso por ejecutar un Programa Nacional de Trabajo Decente entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile y la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina con data de Julio del 2007 asumiendo como finalidad “promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.”⁶⁹ Para el logro de dicho fin se generan Principios Orientadores, los que se pueden sintetizar en:

- 1) Aspirar a un Estado Moderno para Chile, promotor de igualdad de oportunidades, fortalecimiento de la democracia, facilitador del diálogo y de la participación de sus funcionarios y funcionarias y de sus asociaciones representativas, así como de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
- 2) Aspirar a impulsar cambios legales y prácticas de gestión, que contribuyan a avanzar hacia un Empleo Público coherente con la definición de Empleo Decente

⁶⁸ Instructivo Presidencial sobre las Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de las Personas en el Estado. GAB.PRES

¹ 2015 PP 2

⁶⁹ Idem

formulada por la OIT, promoviendo un marco participativo e inclusivo de los funcionarios y sus asociaciones.

- 3) Aspirar a un Estado innovador, entendiendo por tal aquel que junto con promover acciones innovadoras cuenta con funcionarios y funcionarias debidamente reconocidos y preparados, capaces de aportar sus experiencias, motivaciones al mejoramiento de procesos, bienes y/o servicios.
- 4) Voluntad de revalorizar la función pública, destacando el prestigio de esta labor ante la ciudadanía.

Principios que se articulan en 3 Ejes: Derechos, Condiciones y Ambientes Laborales, siendo el eje sobre Condiciones laborales donde se hace mención expresa a los trabajadores a honorarios “ La contratación de personal a honorarios es un mecanismo de prestación de servicios que tiene por objeto permitir a los jefes superiores de la Administración del Estado contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias, siempre que se trate de funciones propias del servicio pero que se presenten con carácter ocasional y no habitual, o se hallen circunscritas a cometidos especiales o específicos del servicio o repartición pública.”⁷⁰ Parece pertinente entonces, para la concreción de dichos principios y, en especial para el óptimo engranaje de sus ejes el esclarecer qué se entiende por “carácter ocasional y no habitual”, ello pues al revisar el tiempo de permanencia del personal a honorarios entregado por DIPRES invita a establecer que la posibilidad de que se trate de los mismos individuos desempeñando labores distintas es baja (en especial porque para contabilizar años se toma como antecedente “personal contratado”, es decir, el instrumento básico de funciones). Sería propio pensar que las funciones son las mismas que permiten, asociando a un contrato contabilizar la permanencia, la que para un período de gobierno de 4 años da lugar a cuestionar el carácter de ocasional, considerando que durante el año 2014 el grupo con

⁷⁰ Instructivo Presidencial sobre las Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de las Personas en el Estado. GAB.PRES
1. 2015 PP 6

permanencia superior al año corresponde al 24% del total del personal a honorarios, de cuya cifra el 36% representa una permanencia superior a los 3 años, cifra que si bien desciende durante el 2015 no deja de ser interesante que manifiesta un grupo con permanencia superior a los 3 años de 36%; durante el 2016 la cifra de permanencia superior al año asciende al 36% del total de los contratados a Honorarios durante dicho años, de cuya cifra el 31% tuvo permanencia superior a 3 años.

Personal contratado sobre la base de honorarios según jornada y permanencia (a)	2014	2015	2016
1. PERSONAL A HONORARIOS EN JORNADA PARCIAL O SIN JORNADA	20.994	18.362	18.703
2. PERSONAL A HONORARIOS EN JORNADA COMPLETA	26.245	29.215	27.782
2.1 PERSONAL CON PERMANENCIA DE HASTA UN AÑO	14.731	21.058	10.941
2.2 PERSONAL CON PERMANENCIA DE MÁS DE UN AÑO	11.514	8.219	16.841
2.2.1 Personal con permanencia de hasta dos años	4.907	3.010	7.328
2.2.2 Personal con permanencia de más de dos años y hasta tres años	2.427	1.923	4.294
2.2.3 Personal con permanencia superior a tres años	4.180	3.286	5.219
TOTAL PERSONAL A HONORARIOS	47.239	47.577	46.485
(a) Corresponde al personal con contrato vigente al 31 de diciembre de cada año, en las instituciones de la Administración Central y la Contraloría General de la República (b) Fuente DIPRES (c) Fecha de consulta 03/2018			

Si bien el engranaje de los ejes requiere un marco conceptual claro, también necesita de un contexto colaborativo efectivo, donde el diálogo social se promueva no solo como el argumento políticamente correcto, sino también, como el instrumento de caracterización de los diversos actores, validación de demandas y promoción de respeto y compromiso. Este contexto es sugerible por el lugar que se otorga a las Asociaciones de Funcionarios en lo relativo a la implementación del Instructivo “Tanto el proceso de diseño o rediseño de la Política de Desarrollo de Personas, como el programa de trabajo para su implementación, deberá desarrollarse a través de un proceso participativo, que incorpore a las Asociaciones de Funcionarios.”⁷¹

⁷¹ Instructivo Presidencial sobre las Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de las Personas en el Estado. GAB.PRES
 1. 2015 PP 7

El Instructivo en comento alude a “Desarrollo de Personas”, es decir no queda restringido a funcionarios públicos, por lo tanto, da lugar a extender la responsabilidad de concretar el trabajo decente dentro de la Administración Pública Central para los trabajadores a honorarios a los actores sociales “formales” (Asociaciones de Funcionarios). Al respecto Hans Kruger, representante del Gobierno Central en UNTTHE explica por ejemplo, ante la pregunta sobre el traspaso a Contrata *“También hay un tema importante con la Asociación de Funcionarios, como ANEF no nos apoyaron en nada, o sea alguna que otra dirigencia, por ejemplo en regiones nos apoyan (porque en regiones es distinto), pero en el fondo el liderazgo de la ANEF, es decir el Directorio el que decide, no. Ellos estaban de acuerdo con las condiciones en que nosotros estábamos siendo traspasados, entonces eso ha generado un problema muy grande para nosotros en la medida en que el supuestamente nuestro aliado estratégico nos ve como un “son un pelito”, hay un tema, tenemos dirigencias sindicales en la Asociación de funcionarios que solamente están dirigiendo ahí en base a intereses del partido político, estamos por así decirlo en una fase terminal del movimiento de las Asociaciones de Funcionarios, si la cuestión no cambia...se negocia a espaldas de los trabajadores, se proponen cuestiones que van en perjuicio del trabajador.”*⁷²

Se evidencia la necesidad de fortalecer patrones culturales como variables importantes para el dialogo social ante las condiciones de trabajo de los trabajadores a honorarios, especialmente si se toma en consideración la cantidad de Asociaciones de Funcionarios existente según la Dirección del Trabajo, las que van en aumento durante el período, así como también la población afiliada, excediendo a los 36 sindicatos de trabajadores independientes a honorarios pertenecientes al sector en análisis;⁷³ no solo desde la perspectiva cuantitativa y el peso que conlleva la mayoría, sino también desde lo cualitativo, a través de la promoción de la colaboración entre estos actores, ya que de acuerdo a lo expresado, es evidente la falta de sentido de trabajo sinérgico en la consecución de objetivos. ¿Por qué se evidencia la necesidad? Simplemente porque la

⁷²Entrevista efectuada 14 Noviembre 2017.

⁷³ Ver anexo 5 Pp., 69

acción sindical es el producto del ejercicio de un derecho fundamental y, como tal, su perfección en el marco de un contexto democrático es parte de un accionar mancomunado, en especial para actores que forman parte de un mismo sector y, que por lo tanto, son testigos de dicha necesidad.

CANTIDAD DE SINDICATOS Y ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS ACTIVAS(OS) Y POBLACIÓN AFILIADA, POR TIPO DE ORGANIZACIÓN A, SEXO Y AÑO					
2014		2015		2016	
SINDICATOS					
SINDICATOS	POBLACIÓN	SINDICATOS	POBLACIÓN	SINDICATOS	POBLACIÓN
11.162	985.770	11.433	1.048.234	11.653	1.139.955
HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
630.512	355.258	646.093	402.141	685.435	454.520
TOTAL AFILIADOS		TOTAL AFILIADOS		TOTAL AFILIADOS	
985.770		1.048.234		1.139.955	
ASOCIACIONES					
ASOCIACION	POBLACIÓN	ASOCIACION	POBLACIÓN	ASOCIACION	POBLACIÓN
2.041	208.211	2.201	226.641	2.266	235.459
HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
n 85.356	122.855	91.343	135.298	94.382	141.077
TOTAL AFILIADOS		TOTAL AFILIADOS		TOTAL AFILIADOS	
208.211		226.641		235.459	
TOTALES					
ORGANISMOS	POBLACIÓN	ORGANISMOS	POBLACIÓN	ORGANISMOS	POBLACIÓN
13.203	1.193.981	13.634	1.274.875	13.919	1.375.414
Fuente: Dirección del Trabajo					
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo					

Tomando estos datos, es claro que desde la perspectiva de la sinergia como de la recursividad del sistema el grupo estatutario posee mejores condiciones que favorecen el ejercicio de sus derechos, y que es tiempo de asumir que este patrón integrado de conductas (cultura) suma lenguaje, conductas, filosofía y en especial valores. Considerando la cantidad de personas que se desempeñan en la Administración Pública Central es pertinente entonces abordar la problemática no solo desde la perspectiva legal o técnica, sino también cultural. Se requiere un trabajo colaborativo efectivo en reconocimiento y protección de derechos entre ambos grupos, dentro de otros factores, por el nivel de permanencia y rotación, ya que, el personal estatutario es en cantidad mucho más estable que el a Honorarios; de acuerdo a cifras entregadas por la DIPRES lo anterior se expresa para el período en los siguientes cuadros ⁷⁴:

⁷⁴ Para revisar desglose por ministerio ver Anexo 1 Pp., 53

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN CALIDAD JURÍDICA y SEXO									
CALIDAD JURÍDICA	AÑO			MUJERES			HOMBRES		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
PLANTA	85.069	81.627	83.141	44.831	42.466	43.498	40.238	39.161	39.643
CONTRATA	138.672	150.979	162.360	85.619	93.127	100.536	53.053	57.852	61.824
CÓDIGO DEL TRABAJO	4.119	4.121	4.082	1.175	1.188	1.187	2.943	2.933	2.895
HONORARIOS ASIMILADO A GRADO	9	9	12	4	3	4	5	6	8
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	249.595	131.630	136.784	145.225	96.239	99.952	104.370

Fuente Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 2016. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016
Fecha última consulta 03/2018

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO y SEXO									
ESTAMENTO	AÑO			MUJERES			HOMBRES		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
AUTORIDADES DE GOBIERNO Y JEFES SUPERIORES DE SERVICIO	248	238	253	66	68	71	182	170	182
DIRECTIVOS PROFESIONALES	6.899	6.701	6.842	2.896	2.834	2.892	4.003	3.867	3.950
DIRECTIVOS NO PROFESIONALES	1187	1147	1.128	364	329	337	823	818	791
PROFESIONALES	95.753	101.938	110.046	53.866	57.345	62.297	41.887	44.593	47.749
TÉCNICOS	63.738	66.100	69.494	40.984	42.423	45.041	22.754	23.677	24.453
ADMINISTRATIVOS	39.843	40.383	41.375	26.092	26.404	27.040	13.751	13.979	14.335
AUXILIARES	20.201	20.229	20.457	7.362	7.381	7.547	12.839	12.848	12.910
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	249.595	131.630	136.784	145.225	96.239	99.952	104.370

Fuente Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 2016. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016
Fecha última consulta 03/2018

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN RANGO DE EDAD y SEXO									
RANGO DE EDAD	AÑO			MUJERES			HOMBRES		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
24 AÑOS O MENOS	8.237	8.317	7.745	4.547	4.485	4.141	3.690	3.832	3.604
ENTRE 25 y 34 AÑOS	61.426	65.766	69.629	37.433	40.392	43.029	23.993	25.374	26.600
ENTRE 35 y 44 AÑOS	64.942	69.441	72.982	38.278	41.196	43.496	26.664	28.245	29.486
ENTRE 45 y 54 AÑOS	49.848	51.976	53.876	28.988	30.185	31.439	20.860	21.791	22.437
ENTRE 55 y 59 AÑOS	22.553	22.357	22.576	13.819	13.493	13.484	8.734	8.864	9.092
ENTRE 60 y 64 AÑOS	14.459	13.598	15.854	6.699	5.714	7.840	7.760	7.884	8.014
65 Y MAS ANOS	6.404	5.281	6.933	1.866	1.319	1.796	4.538	3.962	5.137
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	249.595	131.630	136.784	145.225	96.239	99.952	104.370
EDAD PROMEDIO	42.4	41.9	42.2	41.7	41.2	41.4	43.3	43.0	43.2

Fuente Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 2016. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016
Fecha última consulta 03/2018

Ahora, si bien la inestabilidad en la continuidad en el empleo no es una variable de responsabilidad directa o exclusiva en el nivel de sindicalización de los trabajadores a honorarios, es una de las características del grupo focal que tiene relación con la fragilidad del empleo la que sí podría tener efectos detractores en el ejercicio del derecho, así como también en su cantidad de afiliados, el compromiso, pago de cuotas, etc., en otras palabras, es una amenaza velada que tiende a desestabilizar la libertad sindical. Esta oscilación es evidenciable al contrastar las cifras ya revisadas de la DIPRES con la información entregada por el Servicio de Impuestos internos en relación a la cantidad de contribuyentes a honorarios para el mismo período.⁷⁵

CONTRIBUYENTES QUE TRABAJAN A HONORARIOS SERVICIO IMPUESTOS INTERNOS				
TIPO INSTITUCION	SUBTIPO INSTITUCION	2014	2015	2016
INSTITUCIONES FISCALES	MINISTERIOS	1.451	1.574	1.704
INSTITUCIONES FISCALES	ORG. ADMINISTRACION PUBLICA	190.171	189.327	198.053
INSTITUCIONES FISCALES	ORG. EDUCACION SUPERIOR	317	367	781
INSTITUCIONES FISCALES	ORG. MINISTERIO DEFENSA	270	270	302
INSTITUCIONES FISCALES	ORG. MINISTERIO JUSTICIA	33	32	40
INSTITUCIONES FISCALES	ORG. MINISTERIO SALUD	728	2.148	2.360
INSTITUCIONES FISCALES	ORGANISMO AUTONOMO DEL ESTADO	1.716	1.250	1.630
MUNICIPALIDADES	LICEO O COLEGIO MUNICIPAL	7	4	2
MUNICIPALIDADES	MUNICIPALIDAD	153.906	158.608	168.773
MUNICIPALIDADES	OTRO ORG. MUNICIPAL	131	184	193

Elaborado por: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios del Servicio de Impuestos Internos.

Fuente(s): Declaraciones Juradas 1879 que se encuentran almacenadas en las bases de datos del SII y registro de contribuyentes.

Fecha de extracción de los datos: 03/10/2017.

Notas Explicativas

- 1) Cifras preliminares, las cuales podrían variar producto de rectificación por parte de los contribuyentes, o bien, por procesos de fiscalización.
- 2) Los contribuyentes informados pueden ser informados por más de un declarante, razón por la cual la suma de contribuyentes por tipo de institución es superior al total de contribuyentes únicos.
- 3) Debido a la estructura de la declaración jurada 1879, se informan contribuyentes que trabajan a honorarios desde 1 a 12 meses para un empleador.

Todas las cifras presentadas corresponden a estimaciones a partir de información con carácter y fines tributarios, proporcionada, mediante autodeclaración, por parte de los contribuyentes, por lo que representan una aproximación a cifras económicas y estadísticas, y se encuentran sujetas a variación por rectificación del contribuyente, acción fiscalizadora de este Servicio o modificación de las convenciones utilizadas para efectuar estas estimaciones.

La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte del Servicio de Impuestos Internos, razón por la cual, su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna por la veracidad de los datos con que se ha elaborado el estudio o estadística, por lo que no otorga respecto de aquéllos garantía alguna en lo que se refiere a la exactitud, vigencia o integridad, ni asume responsabilidad de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información.

⁷⁵ Para revisar desglose por ministerio ver Anexo 2 Pp.,56

De manera obvia dicha inestabilidad impacta al momento de tratar de consolidar sindicatos por parte de este grupo, Hans Kruger lo explica frente a la pregunta sobre el total de sindicatos de trabajadores a honorarios que forman la UNTTHE *“La totalidad de sindicatos de trabajadores en la actualidad son sindicatos de trabajadores independientes, no hay otra modalidad legal que soporte la figura, no somos interempresa, no somos por obra o faena porque eso también implica una subordinación y dependencia. Somos de trabajadores independientes, es decir, nos agrupamos libremente en una asociación de trabajadores, podríamos tener trabajadores de muchas partes dado que somos independientes, obviamente nosotros nos juntamos con trabajadores del servicio, no existe otro tipo de trabajadores. En promedio yo no manejo una cifra de cuántos sindicatos somos, algunos sindicatos se formaron y ya no existen, se han ido formando otros, yo calculo así en promedio que deben haber entre 50 y 80 sindicatos, nosotros hacemos llamados, pero en el último Congreso Nacional que hicimos llegaron 35 sindicatos, eso te da un número de sindicatos que son más activos (hay algunos que no pudieron ir)...yo diría que son más de 50 a nivel nacional”*⁷⁶. ¿Con presencia en todas las regiones? *“Yo diría que en algunas no”*⁷⁷. ¿Tienen identificadas en cuáles no hay? *“En Arica creo que no hay, pero en el resto diría que sí, lo que pasa que hay sindicatos que son nacionales, por ejemplo en INE es nacional entonces tenemos socios en distintas regiones”*⁷⁸ ¿Y aparte de INE hay otro servicio que tenga presencia nacional? *“Si el sindicato de Seguridad Pública de Ministerio del Interior también tienen sindicato a Honorario a nivel nacional... Con respecto a la cantidad exacta, un compañero hizo una pesquisa en la Dirección del Trabajo y encontró como 75 sindicatos y de esos ya varios desaparecieron y hay otros nuevos, por eso hablamos entre 50 y 80”*⁷⁹ ¿Dentro de ellos los con mayor trayectoria o estabilidad? *“Del Gobierno central están los sindicatos de vivienda, Ministerio de Desarrollo Social, INE .de las municipalidades la de Maipú, La Pintana...esos son históricos”*⁸⁰ ¿Cuándo hablamos de Históricos qué tramo de tiempo es? *“Entre 4 y 5 años no más que eso.”*⁸¹ ¿La UNTTHE tiene una data mayor? *“Lo que pasa es que como*

⁷⁶ Entrevista efectuada 14 Noviembre 2017.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Ídem.

UNTTHE se constituyó el 2014, pero antes como agrupación no se llamaba así”⁸². ¿Cuál sería la relación? Esta no tiene solo que ver con el ejercicio del derecho de afiliación, sino también con la acción sindical propiamente tal, por ejemplo en elección de directorio, evidenciable a través de la cifra de sindicatos en receso entregado por la Dirección del Trabajo,⁸³ entendiendo como tales aquellos que “estando legalmente vigente, no presenta, sin embargo, señales de actividad. Es decir, es una situación de hecho (sin que nadie tramite la disolución del Sindicato), que por lo general se manifiesta en el momento en que, debiendo renovarse el Directorio Sindical, la elección no se lleva a cabo (ya sea porque no se presentan candidatos, porque los afiliados no participan, porque hay actitudes anti-sindicales de parte del empleador u otros)”⁸⁴

Con respecto a la cantidad de sindicatos a honorarios, la Dirección del Trabajo consigna para el grupo focal una cantidad de 36 ⁸⁵ sindicatos a la fecha, pero cabe destacar que funcionarios de dicho organismo indican que este grupo también se articula en torno a la figura de “otros”.

El Instructivo Presidencial hace énfasis en concretar la figura de Trabajo Decente dentro de la Administración Pública, sin embargo dicho objetivo es lejano mientras los derechos laborales básicos, en especial aquellos fundamentales no se concreten. En este ámbito ⁸⁶, la acción de UNTTHE ha sido crucial, pues asumió desde sus comienzos el resguardo de los trabajadores a honorarios frente a la posible imposición de cotizar como trabajadores independientes desconociendo su trabajo bajo subordinación y dependencia; Hans Kruger indica al respecto “*Nuestros objetivos eran en primer lugar lograr el reconocimiento como trabajadores públicos, luego en segundo lugar que no se nos obligue a cotizar como trabajadores independientes, no es que nosotros no queramos cotizar, pero es que con ello no se nos reconoce la calidad de trabajadores dependientes*”⁸⁷

⁸² Ídem.

⁸³ Ver anexo V Pp., 69

⁸⁴ Dirección del Trabajo. Aportes al Debate Laboral N°4 SINDICATOS EN RECESO LA OTRA CARA DE LA ESTABILIDAD SINDICAL Pablo Morris K. Santiago 1998 Pp.,2. En relación a esta definición y, considerando las fechas de actividad se consideraron para este estudio como activos

⁸⁵ Dirección del Trabajo. Fecha de consulta 27 de Noviembre 2017. Para revisar listado completo ver Anexo V Pp.,69

⁸⁶ Para verificar datos de personal civil del gobierno central según Sistema Previsional y de Salud ver Anexo 4 PP 59

⁸⁷ Entrevista efectuada 14 Noviembre 2017.

Con respecto al derecho a salud la situación es también deficitaria *“La UNTTTHE si tiene un peso simbólico, nos ha costado, el movimiento yo te diría que está quebrado. Ahora dentro de la CUT se ha formado una Federación de Trabajadores a Honorarios dentro de la CUT tiene ya 6 o 7 sindicatos. Como federación tendrá peso mayor estamos discutiendo si es a nivel nacional o por sector, eso se discutió y aun no avanzamos en ninguno de los 2 caminos.”*⁸⁸ ¿Con respecto a los Derechos Adquiridos? *“En INE poder haber hecho una Política a Honorarios, en otros servicios por ejemplo no tienen los compañeros derecho a licencia y eso ya es de la “Edad Media” gente que se enferma y les descuentan el día, derecho a la maternidad está vedado, si no te echan cuando avisas que estás embarazada te echan a fin de año dado que tu contrato se acaba no te lo renuevan, yo diría que esos 2 son los más fuertes. A INE también le costó lo de la maternidad, pero ese servicio es “entre comillas más decente” en los honorarios con más continuidad porque los por proyecto que duran algunos meses continua la precariedad. Sala cuna no hay. Como UNTTTHE no hay ningún derecho estandarizado, por ejemplo si tomas una Universidad no hay casi nada”*⁸⁹. Adicionalmente, la falencia en la constitución de la efectividad del trabajo decente en la Administración Pública central se evidencia desde el reconocimiento de derechos individuales a colectivos, haciendo necesarios mecanismos que ayuden a dar vigor a la libertad sindical de acuerdo a lo sugerido por la OIT.

Por su parte los trabajadores a honorarios tienen menor capacidad de consagrar sus objetivos de protección de derechos aun cuando están organizados, así lo indica Hans Kruger *“Con respecto a los mecanismos de Negociación, eso depende de la fuerza de cada sindicato, si por ejemplo el sindicato tiene 1000 trabajadores y son 50 socios o un poco más, pero eso se limita a que el empleador, en este caso el Director del Servicio quiera hablar contigo. En INE tenemos cerca de 300 socios activos que en el fondo más que activo se les descuenta por planilla, en el fondo nosotros tenemos plata y eso la dirección lo sabe porque ven nuestros registros porque cada trabajador firma si quiere que se lo descuenten entonces ellos saben cuántos trabajadores tenemos, si tuviéramos 50 personas “no nos pescarían” pero como somos 300 es una base importante y significativo*

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ Ídem.

y somos una voz válida dentro de los trabajadores. Nosotros sabemos de dirigentes que han echado, sobre todo en las municipalidades, porque las municipalidades son más como fundo están todas las condiciones para que haya abusos, en cambio el sector centralizado es un poco más moderno, en el fondo el alcalde hace lo que quiere en los servicios no.”⁹⁰ Otro ejemplo que comenta es “regularizar los pasos del traspaso a la contrata (en el fondo de un sistema precario a otro un poquito menos precario), si bien hicimos harta difusión la primera parte de todo lo que ha sido el traspaso se perdió porque no teníamos capacidad de parar, ese es un gran punto, Vivienda paró, paró 2 semanas y no se logró nada, no tenemos la fuerza para presionar (por así decirlo) desde la calle al Ejecutivo, el sindicato de Vivienda puso un recurso de protección por los pasos del traspaso a contrata y en el fondo no logró nada”⁹¹.

Finalmente, resulta interesante para comprender el contexto actual conocer en qué se encuentra UNTTHE actualmente, Hans Kruger indica “ *Nuestro Horizonte ya está listo, eso se hizo hace 2 o 3 años, pero ahora atravesamos el problema de que no hemos podido establecernos como un instrumento de derecho*”⁹² ¿Pero ese es un problema cultural o por las mismas características de la fragilidad del trabajador a honorarios, hay trabajadores que le tienen pavor a formar parte de estas instancias por el problema de la estabilidad laboral? “*Tiene que ver con todo eso, hay sindicatos que no quieren hacer una federación quieren hacer por rama, pero en el fondo no han logrado ni siquiera hacer una federación por rama y siguen insistiendo que quieren hacer federación por rama; en el fondo hay un tema político, no política de partido político, sino de política relacionada con el poder, así un sindicato de un sector específico quiere mantener su poder haciendo una federación nacional no va tener el mismo poder que haciendo una federación por rama entonces ahí nos enfrentamos a un problema de política de los distintos movimientos y de las personas que lideran... Estamos en un proceso de discusión sobre el futuro del movimiento, por lo que tiene que ver con cotización obligatoria y por lo que tiene que ver con la constitución de la federación nacional que nosotros pretendemos formar, esos son*

⁹⁰ Entrevista efectuada 14 Noviembre 2017.

⁹¹ Ídem.

⁹² Ídem.

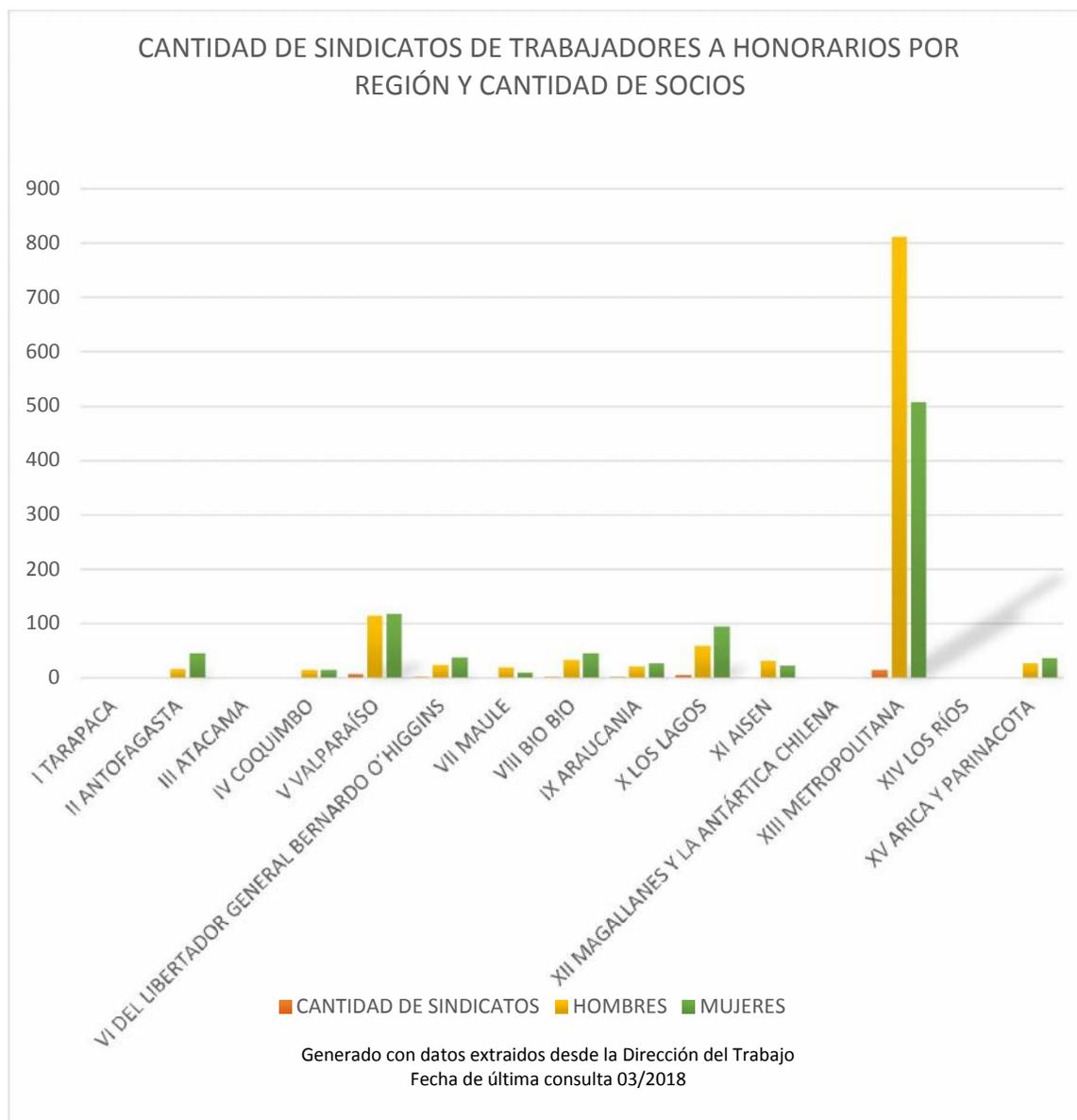
los principales puntos transversales de la Unión, porque la Unión convoca sindicatos de las Universidades del Estado, sector salud como hospitales públicos, servicios y ministerios, municipalidades, entonces los puntos transversales son esos la Federación, la cotización obligatoria y algunos temas puntuales propios de los honorarios comunes a la precariedad laboral de la figura, porque por ejemplo el INE está mejor frente a trabajadores de una universidad o municipalidades porque hay menos irregularidades en ellos aun dentro de un contexto de precariedad, por ejemplo tenemos convenios por vacaciones, licencia, existe el documento llamado “Política a Honorarios”⁹³, ¿Existe en otro servicio, porque en definitiva es un documento que de una u otra manera ayuda a formalizar algunas prerrogativas? “Yo creo que en ninguno, en INE fue un caballito de batalla que ayudó a formalizar en el fondo una buena práctica”⁹⁴.

Ahora bien, a modo de conclusión cabe la pregunta ¿cómo se resume la magnitud del problema? De acuerdo a las tres líneas de antecedentes; la primera variable para dimensionar magnitud es tipo conceptual, alude a una definición precisa de trabajador a honorarios; en la actualidad la definición viene por defecto, ya que el Estatuto Administrativo en su Art. 11 solo indica quienes podrán ser contratados bajo esta figura, pero la caracterización se recoge de la práctica por sobre la especificidad. Se considera esta variable como punto de partida en especial por lo asociado al carácter de “labores accidentales y que no sean las habituales de la institución” v/s las cifras analizadas en relación a los años de permanencia dentro un gobierno de 4 años (sin mencionar la replicabilidad de las funciones entre gobiernos). Si bien aparentemente este elemento pareciera no incidir de forma directa en el derecho a sindicalización en trabajadores a honorarios, si tiene vínculo con la identidad y sentido de pertenencia que forma parte de la génesis de cualquier colectivo. Por otra parte, al especificar qué se entiende temporalmente por accidental o no habitual, se favorece la sanidad laboral por sobre la espuria cifra política. De forma conjunta, identidad y sentido de pertenencia son antecedentes para la motivación en torno al logro de objetivos de demandadas compartidas que promueven organizarse colectivamente; en este caso de acuerdo a

⁹³ Entrevista efectuada 14 Noviembre 2017.

⁹⁴ Ídem.

UNTTHE son las problemáticas derivadas de la ausencia de protección social. Por último, también ayudaría generando un marco base para un movimiento que alberga a un grupo tan heterogéneo como los son los trabajadores a honorarios. En general, la actividad se puede resumir en el siguiente gráfico:



En segundo lugar, cabe relacionar lo antedicho con la efectividad del Mandato Presidencial revisado en lo relacionado con el Trabajo Decente. En este sentido la dimensión del problema posee un carácter instrumental, toda vez que en el discurso se asume la necesidad de promover igualdad de oportunidades, facilitar el diálogo y la

participación de funcionarios y sus asociaciones, así como también el impulsar cambios legales y **prácticas de gestión** , que contribuyan a avanzar hacia un Empleo Público coherente con la definición de Empleo Decente formulada por la OIT; en la práctica no se evidencia voluntad de generar herramientas que conduzcan a ello.

CAPÍTULO IV

VIAS DE SOLUCIÓN

En este capítulo se esbozan dos posibles vías de solución al problema de la sindicalización en los trabajadores a honorarios en la Administración Pública central.

El punto de partida de este capítulo es reconocer la realidad organizacional de la figura que los trabajadores a honorarios de la Administración Pública central han considerado óptima para el ejercicio de su derecho de sindicalización: Sindicatos de trabajadores independientes. Es decir, sindicatos y no Asociaciones de Funcionarios, ello indudablemente genera un valor agregado considerando la preocupación de la reforma laboral concretada mediante la ley 20940, entendiéndose que de una u otra manera es una voluntad del legislativo mejorar la protección de los derechos de trabajadores mediante el ejercicio del colectivo.

Sin embargo, esta elección genera una paradoja en la funcionalidad del sindicato. La paradoja recae en que uno de los antecedentes recurrentes de este grupo de trabajadores es que, si bien, sus contratos son parte de la regulación civil propia de la prestación de servicios, en la práctica, la realidad del ejercicio de sus funciones es bajo la figura de subordinación y dependencia⁹⁵, lo que implica la existencia de un empleador.

La primera vía de solución es resolver la paradoja de la sindicación del trabajador a honorarios. Sabemos que “El concepto de trabajador independiente en Chile se construye sobre la base del criterio de la subordinación en la prestación de los servicios, y en consecuencia es tal todo aquel que presta servicios u ofrece bienes en el mercado, de manera autónoma, sin estar subordinado a tercero, y regido por las normas comunes del derecho privado.”⁹⁶ Por ello es factible aseverar que la característica de autónomo no es adjudicable al trabajador a honorarios.

La importancia de resolver la paradoja radica en que el estado actual de la cuestión presenta serios limitantes, por ejemplo el profesor Caamaño señala que “el contenido

⁹⁵ Es subordinado aquel que realiza una persona (trabajador), bajo la dirección, reglamentación y disciplina de otra (empleador). La subordinación referida es uno de los presupuestos esenciales del contrato de trabajo. Este trabajo, dentro del sector privado y remunerado es el eje de nuestra disciplina. Trabajo autónomo es el que realiza una persona sujeto a sus propias directivas, reglas y autodisciplina y es materia del Derecho civil y comercial. Feres María Ester, Henríquez H., Ugarte J., Protección de los Trabajadores. Estudio Nacional de Chile. 1999 Pp., 25

⁹⁶ Idem

esencial de la libertad sindical comprende por un lado, una faz orgánica, es decir, los atributos de sindicación y afiliación, y por otro, una faz funcional, que se concreta en *“el derecho a hacer valer los intereses colectivos de los trabajadores organizados, mediante la acción reivindicativa y participativa, lo que se canaliza a través del ejercicio de los derechos de negociación colectiva y huelga”*.⁹⁷ Es decir, los trabajadores a honorarios buscando una alternativa de protección de derechos optan por las entregadas por el sector privado, no obstante poseen un gran obstáculo al momento del ejercicio de la faz funcional. Un segundo ejemplo propio también del ejercicio del derecho a sindicación se puede observar en materia de fuero, a razón de ello la profesora María Ester Feres indica *“el fuero sindical sólo es concebible respecto del trabajador subordinado o dependiente, vinculado a través de un contrato de trabajo a un empleador determinado. De este modo, el trabajador independiente o por cuenta propia, que carece de empleador y por ello no está sujeto a contrato de trabajo, aun cuando sea dirigente sindical de sindicato de trabajadores independientes no es posible que se encuentren revestido de fuero laboral.”*⁹⁸ Ello en relación al Art 3 c) del Código del Trabajo que explicita el no depender de empleador. Semejante situación se dilucida al ir al tenor literal del Art 212 del Código del Trabajo que reconoce el derecho de sindicación a trabajadores del sector privado y empresas del Estado.

Una segunda vía de solución, complementaria con la anterior es de connotación cultural. Los trabajadores a honorarios recurren no solo a legislación nacional para encontrar asidero a sus acciones, sino en gran medida a los Convenios Internacionales, y obviamente al imperativo constitucional al respecto. Sin embargo, el sindicato desde una visión organizacional tiene una doble lucha, la primera como promotor y protector de derechos para sus afiliados y, la segunda para su sobrevivencia, en este sentido *“los bajos salarios coexisten con un panorama sindical desolador en cuanto a presencia y densidad de sindicatos. Esta constatación es grave considerando la asociación causa-efecto que exhiben diversos estudios internacionales, entre menos actividad sindical y más*

⁹⁷ Eduardo Caamaño, *“La Tutela Jurisdiccional de la Libertad Sindical”*, en Revista de Derecho Valdivia 19, 2006, Pp. 3.

⁹⁸ ORD.: Nº 7475/384 Dirección del Trabajo Diciembre 1997

desigualdad de ingresos”⁹⁹ , lo que se complementa con la opinión de Hans Kruger con respecto al grave problema de la inestabilidad temporal de los sindicatos. Es interesante el cruce entre Durán y Gálvez (quienes aluden a la situación en términos generales en el país), con la del representante de UNNTHE, toda vez que la proyección o consolidación en el tiempo de los sindicatos de trabajadores a honorarios no sería un problema endémico, sino que es una característica transversal en el mercado laboral. Ello da luces sobre esta posible vía de solución, en el sentido que no se resolvería la problemática exclusivamente desde una perspectiva legal, sino que, como todo problema social requiere un enfoque sistémico, donde obviamente la cultura es un eslabón crucial para promover un cambio en torno a cómo se entiende el rol del trabajador a honorarios en el marco de un Estado Moderno de Derecho. Evidentemente nuestro país se caracteriza por establecer el derecho, pero la situación es crítica para quienes trabajan a honorarios, pues el ejercicio del derecho y la concreción de la faz funcional queda supeditado a la voluntad de un grupo que no solo debe velar por la protección de derechos, sino también ha de luchar por el peso de la cultura burocrática característica de las falencias del proceso de Modernización del Estado inconclusa y, de forma conjunta, por el fuerte elemento psicológico propio de la inestabilidad en el empleo que genera fuerte temor y reticencia dentro de la misma población a honorarios. El rol del diálogo social cobra un valor protagónico como mecanismo para empoderar a este colectivo dentro de la cultura de la Administración Pública y su contexto¹⁰⁰ , a modo de ejemplo está la facultad de hacer extensivo derechos conseguidos por quienes negocian a aquellos que no lo hacen,

⁹⁹ Duran G., Gálvez R., Sindicatos Pulverizados, Panorama Actual en Chile y Reflexiones para la Transformación. En Ideas para el Buen Vivir N°7. Documentos de trabajo del área sindicatos y negociación colectiva. Fundación Sol 2016 PP4

¹⁰⁰ Por muchos años el estudio de las relaciones laborales al interior de la administración pública ha sido una temática olvidada por la errada creencia que los trabajadores públicos, al gozar de un estatuto jurídico especial que les confiere estabilidad en el empleo, no viven los típicos problemas laborales de los trabajadores privados. Además, se ha entendido que el Estado, al no perseguir fines de lucro, no detenta una posición de poder ante su personal y como la prestación de servicios públicos persigue satisfacer necesidades de la comunidad, no se concibe la posibilidad de conflicto, toda vez que el Estado y su personal tienen un mismo horizonte: la prosecución del bien común. Con el correr de los años, todos esos mitos se han ido difuminando y con propiedad podemos decir que el empleo público en Chile es precario, de mala calidad, que el Estado es un pésimo empleador y, por sobre todo, que al interior de la relación laboral pública el conflicto es evidente. Por lo mismo y pese a todas las restricciones normativas para el ejercicio integral de los derechos colectivos, los trabajadores públicos han logrado construir una organización capaz de superar todas las barreras normativas para hacer respetar sus derechos. El tránsito desde una concepción de armonía y convergencia de intereses entre el Estado y su personal hacia una antagónica y de conflicto, se produce porque –tal como ocurre en la relación laboral privada– en el mundo público hay una desigual distribución del poder, cuestión que lleva a los trabajadores a demandar mayor protección laboral y, sobre todo, a construir una organización sindical capaz de contrarrestar el poder que ejerce el Estado en su calidad de empleador. K. Varas Radiografía del Empleo Público en Chile Pp., 243

situación que en algunos tópicos podría ser aplicable para algunos derechos que ayuden a mejorar las condiciones laborales del grupo focal, entendiendo que “la libertad sindical, como principio, institución o derecho fundamental, ha sido declarada por la comunidad internacional como un objeto de protección y requisito necesario de la paz social”¹⁰¹.

Esta vía de tipo cultural, como tal no puede desconocer el imperativo del derecho del trabajo, en términos de Thayer y Novoa “el derecho del trabajo parte de un supuesto fundamental: en la relación laboral, no hay una situación de igualdad, pues el trabajador es un contratante más débil y la norma laboral debe protegerlo”¹⁰² mediante “un sistema de tutelas jurídicas, esto es, de mecanismos dentro del orden jurídico laboral, que aseguran y garantizan la protección del contratante más débil, ya sea por la vía de un marco regulatorio mínimo (tutela legal), ya por la vía del control estatal de su efectiva aplicación (tutela administrativa), ya por la vía de la resolución de conflictos en sede especial (tutela judicial), o por último, por la vía de superar los mínimos de protección mediante la regulación convencional y la acción sindical (tutela colectiva)”¹⁰³.

Esta vía de tipo cultural implica reconocer la limitante básica: la práctica de la libertad sindical en el grupo focal solo logra ser ejercida en su sentido restringido, es decir, autonomía organizativa. Por lo tanto, debe ir en búsqueda de mecanismos institucionales que ayuden a minimizar los efectos negativos de tal condición, dentro de ello la OIT al promover el Trabajo Decente entrega algunas alternativas de acción, en primer orden al especificar los elementos que le caracterizan “el empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social”¹⁰⁴ y en segundo orden al proponer instrumentos de medición mediante el uso de indicadores “convendrá que distingamos entre dos tipos de indicadores: los que miden directamente la libertad de sindicación y los que se basan en los resultados o consecuencias de esa libertad. Tres instrumentos de medición ilustran el primer tipo de indicador a que acabamos de aludir. Uno es el número de naciones que han hecho suyos los Convenios núms. 87 y 98... El segundo instrumento, basado en los

¹⁰¹ Domínguez C., Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT. En Concurso Políticas Públicas 2016

¹⁰² Feres María Ester, Henríquez H., Ugarte J., Protección de los Trabajadores. Estudio Nacional de Chile. 1999 pp 3

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2 Trabajo decente. Concepto e indicadores GHAI D. PP 125

convenios de la OIT, se funda en numerosos criterios de evaluación referentes a la libertad de sindicación. Se reúne información sobre estos criterios de varias fuentes, por ejemplo, el Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales que publica la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres... El tercer instrumento es alguna clase de índice de derechos civiles, que varios autores y organizaciones han tratado de elaborar... La segunda categoría de indicadores se basa en los resultados de la libertad de sindicación en cuanto al número o al porcentaje de trabajadores afiliados a organizaciones que se ocupan de asuntos laborales.”¹⁰⁵

Finalmente, como todo cambio cultural, la promoción de esta vía impone el consenso de voluntades en el ejercicio de buenas prácticas.

¹⁰⁵ OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2 Trabajo decente. Concepto e indicadores GHAI D. Pp., 143-144

ANEXO 1

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN MINISTERIO Y SEXO									
MINISTERIO	AÑO			MUJERES			HOMBRES		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	341	356	350						
PLANTA	69	62	65	129	130	129	212	226	221
CONTRATA	272	294	285						
OTRO	0	0	0						
CONGRESO NACIONAL (*)	984	966	1.017						
PLANTA	514	483	491	310	300	311	674	666	706
CONTRATA	470	483	526						
OTRO	0	0	0						
PODER JUDICIAL	10.868	11.614	12.22						
PLANTA	8.428	8.291	8.452						
CONTRATA	2.419	3.301	3.747	6.240	6.686	7.068	4.628	4.928	5.154
OTRO	21	22	23						
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2.023	1.972	1.972						
PLANTA	322	303	289	989	960	956	1.034	1.012	1.016
CONTRATA	1.701	1.669	1.683						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	4.091	4.217	4.311						
PLANTA	885	792	761	2.070	2.121	2.181	2.021	2.096	2.130
CONTRATA	3.194	3.411	3.538						
OTRO	12	14	12						
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	1.666	1.725	1.716						
PLANTA	792	772	793	737	771	774	929	954	942
CONTRATA	848	926	923						
OTRO	26	27	0						
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	3.978	4.371	4.498						
PLANTA	635	556	562	2.120	2.368	2.441	1.858	2.003	2.057
CONTRATA	2.514	2.951	3.080						
OTRO	829	864	856						
MINISTERIO DE HACIENDA	9.612	9.880	10.490						
PLANTA	4.417	4.164	4.042	4.690	4.806	5.112	4.922	5.074	5.378
CONTRATA	5.194	5.714	6.446						
OTRO	1	2	2						
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	17.558	18.034	19.413						
PLANTA	1.658	1.412	1.472	14.015	14.436	15.615	3.543	3.598	3.798
CONTRATA	15.867	16.590	17.907						
OTRO	33	32	34						
MINISTERIO DE JUSTICIA	26.997	28.157	29.196						
PLANTA	15.495	16.127	16.650	9.964	10.324	10.715	17.033	17.833	18.481
CONTRATA	11.502	12.030	12.546						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	5.102	5.360	5.437						
PLANTA	1.468	1.434	1.406	1.622	1.725	1.785	3.480	3.635	3.652
CONTRATA	3.560	3.875	3.972						
OTRO	74	51	59						

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	8.218	8.466	8.613						
PLANTA	1.368	1.133	1.090	2.627	2.741	2.813	5.591	5.725	5.800
CONTRATA	5.774	6.299	6.516						
OTRO	1.076	1.034	1.007						
MINISTERIO DE AGRICULTURA	6.141	6.458	6.591						
PLANTA	570	472	440	2.398	2.517	2.565	3.743	3.941	4.026
CONTRATA	3.683	4.113	4.242						
OTRO	1.888	1.873	1.909						
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	529	539	552						
PLANTA	128	103	102	264	266	272	265	273	280
CONTRATA	401	436	450						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	7.589	7.676	7.814						
PLANTA	1.635	1.514	1.459	4.295	4.347	4.430	3.294	3.329	3.384
CONTRATA	5.954	6.126	6.355						
OTRO	0	36	0						
MINISTERIO DE SALUD	107.726	111.937	119.827						
PLANTA	40.920	38.426	39.309	71.826	74.596	80.068	35.900	37.341	39.759
CONTRATA	66.804	73.510	80.517						
OTRO	2	1	1						
MINISTERIO DE MINERÍA	805	819	842						
PLANTA	79	68	64	309	322	330	496	497	512
CONTRATA	726	751	778						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	3.605	3.864	3.963						
PLANTA	903	792	808	1.811	1.992	2.047	1.794	1.872	1.916
CONTRATA	2.702	3.072	3.155						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	887	896	927						
PLANTA	74	74	74	450	451	467	437	445	460
CONTRATA	813	822	853						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	430	429	447						
PLANTA	101	95	92	217	215	225	213	214	222
CONTRATA	329	334	355						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	2.634	2.712	2.410						
PLANTA	374	328	270	1.565	1.600	1.356	1.069	1.112	1.054
CONTRATA	2110	2227	1.949						
OTRO	150	157	191						
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	125	114	124						
PLANTA	37	32	32	61	59	64	64	55	60
CONTRATA	88	82	92						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO PÚBLICO	3.733	3.745	3.923						
PLANTA	3733	3745	3.923	1.871	1.879	1.982	1.862	1.866	1.941

CONTRATA	0	0	0						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE ENERGÍA	819	931	1.019						
PLANTA	210	207	200	308	368	416	511	563	603
CONTRATA	609	724	819						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	781	855	883						
PLANTA	56	50	54	446	493	496	335	362	387
CONTRATA	725	805	829						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DEL DEPORTE	627	643	646						
PLANTA	214	209	206	296	311	308	331	332	338
CONTRATA	413	434	440						
OTRO	0	0	0						
MINISTERIO DE LA MUJER Y DE LA EQUIDAD DE GÉNERO	-	-	392	-	-	299	-	-	93
PLANTA	-	-	35						
CONTRATA	-	-	357						
OTRO	-	-	0						
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	249.595	131.630	136.784	145.225	96.239	99.952	104.370

Fuente Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 2016. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016

Fecha última consulta 03/2018

(*) OTROS Incluye personal afecto al Código del Trabajo, Jornales Permanentes y Honorarios Asimilados a Grado.

ANEXO 2

Personal contratado sobre la base de honorarios según jornada, ministerio y servicio (a)						
Ministerio / Servicio	PARCIAL O SIN JORNADA			COMPLETA		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Administración Central	20.986	18.357	18.696	26.236	29.211	27.779
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	120	127	117			
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	1.435	1.192	948	1.295	1.521	1.816
Servicio de Gobierno Interior	312	260	278			
Servicio Electoral			0	30	37	264
Oficina Nacional de Emergencia		1	0	208	213	215
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	31	50	22	181	187	192
Agencia Nacional de Inteligencia			0	9	12	15
Subsecretaría de Prevención del Delito	44	29	18	470	458	431
Servicio Nacional Para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol	339	220	61		78	220
Subsecretaría del Interior	474	433	374			
Gobiernos Regionales	235	199	195	397	536	479
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	72	88	105	201	194	192
Secretaría y Administración General y Servicio Exterior	26	24	24	36	59	54
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales			6	135	109	113
Dirección de Fronteras y Límites del Estado	21	27	30	17	9	10
Instituto Antártico Chileno	22	31	38			
Agencia de Cooperación Internacional de Chile	3	6	7	13	17	15
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	629	524	605	1.693	2.053	2.999
Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño	179	152	138	72	84	95
Servicio Nacional del Consumidor	1	17	12	29	50	47
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	19	18	12	72	80	81
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura	254	8	92		167	62
Superintendencia de Electricidad y Combustibles						
Corporación de Fomento de la Producción	21	73	33	98	129	187
Instituto Nacional de Estadísticas	1	134	204	1.147	1.268	2.296
Fiscalía Nacional Económica	40	31	35			
Servicio Nacional de Turismo		3	1	231	224	202
Servicio de Cooperación Técnica	55	56	55			0
Comité Innova Chile	13	7	9	26	24	9
Comité de Inversiones Extranjeras	7	4	1	11	18	7
Instituto Nacional de Propiedad Industrial	25	15	8	6	2	3
Subsecretaría de Turismo	7	2	5	1	6	7

Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	7	4	0		1	3
MINISTERIO DE HACIENDA	340	260	202	237	235	230
Secretaría y Administración General, Min. Hacienda	82	36	58	42	82	64
Dirección de Presupuestos	18	14	11	89	47	33
Servicio de Impuestos Internos	15	16	15	1	1	1
Servicio Nacional de Aduanas	14		1		5	3
Servicio de Tesorerías	2	9	0	32	36	35
Casa de Moneda						
Dirección de Compras y Contratación Pública	47	27	12	29	26	38
Superintendencia de Valores y Seguros	7	1	1	11	10	11
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	36	49	2			33
Dirección Nacional del Servicio Civil	71	66	57	5	7	10
Unidad de Análisis Financiero	3	1			2	
Superintendencia de Casinos de Juego	13	4	3			2
Consejo de Defensa del Estado	32	37	42	28	19	0
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1.488	1.571	1.464	2.179	2.925	2.894
Subsecretaría de Educación	352	359	388	488	742	748
Superintendencia de Educación	6	8	2	42	86	12
Agencia de Calidad de la Educación	79	93	82	110	220	296
Subsecretaría de Educación Parvularia			6			3
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	29	38	164	113	116	0
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	7	5	6	237	212	203
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	9	11	12	182	210	248
Junta Nacional de Jardines Infantiles	744	816	658	716	984	941
Consejo de Rectores	3	3	4	10	8	6
Consejo Nacional de Educación	58	29	39			0
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	201	209	103	281	347	437
MINISTERIO DE JUSTICIA	364	329	282	956	844	663
Secretaría y Administración General, Min. Justicia	30	15	9	169	143	131
Servicio de Registro Civil E Identificación	5	2	8	39	42	28
Servicio Médico Legal	82	89	69	19	24	0
Gendarmería de Chile	141	133	125	282	312	264
Superintendencia de Quiebras						
Servicio Nacional de Menores	104	87	69	349	313	232
Defensoría Penal Pública	2	3	2	98	10	8
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	216	158	148	32	60	97
Subsecretaría de Guerra						
Subsecretaría de Marina						
Dirección General de Territorio Marítimo	135	118	121			0

Subsecretaría de Aviación						
Subsecretaría de Investigaciones						
Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa						
Dirección General de Movilización Nacional	4	3	0	1		2
Instituto Geográfico Militar	2	1	2			6
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile	15	10	11			0
Dirección General de Aeronáutica Civil	16	4	1	8	11	37
Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile	4	4				
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	33	8	7	12	43	47
Subsecretaría de Defensa	7	10	6	11	6	5
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	86	83	47	630	687	657
Secretaría y Administración General, Min. OOPP	4	5	4	76	76	77
Dirección General de Obras Públicas	17	15	11	19	20	16
Fiscalía	1	1	0	4	3	6
Dirección de Contabilidad y Finanzas		1	1	2	2	1
Dirección de Arquitectura		7	1	28	18	22
Dirección de Obras Hidráulicas	27	30	17	57	57	54
Dirección de Vialidad	4	9	4	46	65	66
Dirección de Obras Portuarias	2	1	0	27	39	44
Dirección de Aeropuertos	1	1	0	5	8	9
Administración Sistema Concesiones	12	9	4	247	247	242
Dirección de Planeamiento	4	1	0	7	7	5
Agua Potable Rural			0	4	5	3
Dirección General de Aguas	3	2	2	95	121	96
Instituto Nacional de Hidráulica	1	1	1	13	9	7
Superintendencia de Servicios Sanitarios	10		2		10	9
MINISTERIO DE AGRICULTURA	1.846	1.214	1.041	1.133	1.321	1.311
Subsecretaría de Agricultura	92	2	0	9	91	104
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	8	3	10	38	34	32
Instituto de desarrollo Agropecuario	370	340	171			0
Servicio Agrícola y Ganadero	1.330	845	858	1.039	1.166	1.163
Corporación Nacional Forestal	46	20				
Comisión Nacional de Riego		4	2	47	30	12
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES		2	1	281	292	228
Subsecretaría de Bienes Nacionales		2	1	281	292	228
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	315	289	291	454	539	487
Subsecretaría del Trabajo	6	7	6	73	93	74
Dirección del Trabajo	14	7	9	9	2	3
Subsecretaría de Previsión Social	23	1	4	25	33	41
Dirección General de Crédito Prendario	4		0	1	3	4

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	1	3	10	210	265	226
Superintendencia de Seguridad Social	26	19	15	31	22	19
Superintendencia de Pensiones	227	229	232			0
Instituto de Normalización Previsional						
Instituto de Previsión Social		2	4	71	92	85
Instituto de Seguridad Laboral	13	16	2	26	22	25
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	1	3	2	5	7	9
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile		2	7	3		1
MINISTERIO DE SALUD	11.030	10.175	11.422	10.960	12.448	10.365
Fondo Nacional de Salud	39	26	6	1	45	10
Instituto de Salud Pública de Chile	57	37	5		32	22
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud	2	2	2		8	3
Subsecretaría de Salud Pública	419	384	514			0
Subsecretaría de Redes Asistenciales	183	206	193			0
Superintendencia de Salud	2	7	2	5	10	3
Servicios de Salud	10.328	9.513	10.700	10.954	12.353	10.327
MINISTERIO DE MINERÍA	50	106	63	86	71	66
Secretaría y Administración General, Min. Minería	13	27	23	86	71	66
Comisión Chilena del Cobre	5	9	4			0
Servicio Nacional de Geología y Minería	32	70	36			0
Comisión Chilena de Energía Nuclear						
Comisión Nacional de Energía						
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	76	132	166	2.568	2.728	2.767
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	26	37	20	810	766	744
Parque Metropolitano	1		0	26	29	37
Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización	49	95	146	1.732	1.933	1.986
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	195	164	127	954	1.031	987
Secretaría y Administración General de Transportes	107	74	55	952	1.028	984
Subsecretaría de Telecomunicaciones	87	88	71			0
Junta de Aeronáutica Civil	1	2	1	2	3	3
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	30	279	247	355	35	29
Secretaría General de Gobierno	6	260	223	307		0
Consejo Nacional de Televisión	24	19	24	48	35	29
Instituto Nacional de Deportes						
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	598	172	93	1.702	1.648	1.364
Subsecretaría de Servicios Sociales	489	56	14	859	473	366
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	40	49	36	499	802	732
Servicio Nacional de la Mujer				42	90	
Instituto Nacional de la Juventud	1		0	1	1	1

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	1	6	4	144	118	86
Servicio Nacional de la Discapacidad	49	47	22			0
Servicio Nacional del Adulto Mayor	7	10	12	120	124	145
Subsecretaría de Evaluación Social	11	4	5	37	40	34
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	57	51	42	190	191	200
Secretaría General de la Presidencia de la República	57	51	42	190	191	200
Comisión Nacional del Medio Ambiente						
Servicio Nacional del Adulto Mayor						
MINISTERIO DE ENERGÍA	50	34	32	94	118	88
Subsecretaría de Energía	18	4	12	33	102	66
Comisión Nacional de Energía		1	3	19	1	1
Comisión Chilena de Energía Nuclear	31	22	11			0
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	1	7	6	42	15	21
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	18	17	23	168	153	161
Subsecretaría del Medio Ambiente	14	15	19	87	72	74
Servicio de Evaluación Ambiental	2		2	58	57	51
Superintendencia del Medio Ambiente	2	2	2	23	24	36
MINISTERIO DEL DEPORTE	1.971	1.390	1.228	68	117	109
Subsecretaría del Deporte	21	27	32			0
Instituto Nacional de Deportes	1.950	1.363	1.196	68	117	109
MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO			2			69
Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género			0			13
Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género			2			56
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	8	5	7	9	4	3
Total general	20.994	18.362	18.703	26.245	29.215	27.782

(a) Corresponde al personal con contrato vigente al 31 de diciembre de cada año, en las instituciones de la Administración Central y la Contraloría General de la República.

(b) Fuente: DIPRES

(c) Fecha de consulta 03/2018

ANEXO 3

Personal contratado sobre la base de honorarios según subtítulo de imputación del gasto, ministerio y servicio (a)									
Ministerio / Servicio	SUBTITULO 21			SUBTITULO 24			OTRAS IMPUTACIONES		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Administración Central	36.882	35.979	37.531	7.437	8.592	5.942	2.903	2.997	3.002
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA			0	120	127	117			0
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	2.514	2.018	2.168	206	641	567	10	54	29
Servicio de Gobierno Interior	299	115	125	13	141	153		4	0
Servicio Electoral	30	37	264			0			0
Oficina Nacional de Emergencia	183	205	205	25	9	10			0
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	212	193	191		44	23			0
Agencia Nacional de Inteligencia	9	12	15			0			0
Subsecretaría de Prevención del Delito	403	358	349	111	129	100			0
Servicio Nacional Para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol	282	206	206	57	92	75			0
Subsecretaría del Interior	474	207	168		226	206			0
Gobiernos Regionales	622	685	645			0	10	50	29
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	194	165	169	74	101	114	5	16	14
Secretaría y Administración General y Servicio Exterior	38	48	45	24	34	33		1	0
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales	135	108	119		1	0			0
Dirección de Fronteras y Límites del Estado	1	1	1	37	35	39			0
Instituto Antártico Chileno	14	7	3	4	21	35	4	3	0
Agencia de Cooperación Internacional de Chile	6	1	1	9	10	7	1	12	14
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	836	675	3.147	1.238	1.647	183	248	255	274
Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño	247	162	226		72	0	4	2	7
Servicio Nacional del Consumidor	30	49	42		18	8			9
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	64	63	63	6	7	6	21	28	24
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura	254	175	135			0			19
Superintendencia de Electricidad y Combustibles									
Corporación de Fomento de la Producción	55	29	23	4	92	101	60	81	96

Instituto Nacional de Estadísticas	31	21	2.500	1.117	1.381	0			0
Fiscalía Nacional Económica	40	31	35			0			0
Servicio Nacional de Turismo	54	72	61	77	62	59	100	93	83
Servicio de Cooperación Técnica	6	22	16	17	9	6	32	25	33
Comité Innova Chile	13	18	15	11	3	0	15	10	3
Comité de Inversiones Extranjeras	3	6	8			0	15	16	0
Instituto Nacional de Propiedad Industrial	30	17	11			0	1		0
Subsecretaría de Turismo	8	8	12			0			0
Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	1	2	0	6	3	3			0
MINISTERIO DE HACIENDA	573	495	414	1		18	3		0
Secretaría y Administración General, Min. Hacienda	124	118	122			0			0
Dirección de Presupuestos	107	61	44			0			0
Servicio de Impuestos Internos	16	17	16			0			0
Servicio Nacional de Aduanas	14	5	4			0			0
Servicio de Tesorerías	34	45	35			0			0
Casa de Moneda									
Dirección de Compras y Contratación Pública	75	53	32	1		18			0
Superintendencia de Valores y Seguros	18	11	12			0			0
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	36	49	35			0			0
Dirección Nacional del Servicio Civil	76	73	67			0			0
Unidad de Análisis Financiero		3					3		
Superintendencia de Casinos de Juego	13	4	5			0			0
Consejo de Defensa del Estado	60	56	42			0			0
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1.513	2.246	1.771	2.068	2.218	2.520	86	32	67
Subsecretaría de Educación	607	1.101	856	184		253	49		27
Superintendencia de Educación	48	94	14			0			0
Agencia de Calidad de la Educación	74	41	51	115	272	327			0
Subsecretaría de Educación Parvularia			9			0			0
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	39	123	133	103	31	31			0
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	178	217	145	53		59	13		5
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	154	67	87	13	145	166	24	9	7
Junta Nacional de Jardines Infantiles	267	526	362	1.193	1.251	1.212		23	25

Consejo de Rectores	13	11	10			0			0	
Consejo Nacional de Educación	54	24	31	4	5	8			0	
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	79	42	73	403	514	464			3	
MINISTERIO DE JUSTICIA	1.038	947	743			158	157	282	68	45
Secretaría y Administración General, Min. Justicia	199	158	140			0			0	
Servicio de Registro Civil E Identificación	44	44	36			0			0	
Servicio Médico Legal	101	113	69			0			0	
Gendarmería de Chile	154	219	187		158	157	269	68	45	
Superintendencia de Quiebras										
Servicio Nacional de Menores	440	400	301			0	13		0	
Defensoría Penal Pública	100	13	10			0			0	
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	248	218	245			0			0	
Subsecretaría de Guerra										
Subsecretaría de Marina										
Dirección General de Territorio Marítimo	135	118	121			0			0	
Subsecretaría de Aviación										
Subsecretaría de Investigaciones										
Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa										
Dirección General de Movilización Nacional	5	3	2			0			0	
Instituto Geográfico Militar	2	1	8			0			0	
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile	15	10	11			0			0	
Dirección General de Aeronáutica Civil	24	15	38			0			0	
Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile	4	4								
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	45	51	54			0			0	
Subsecretaría de Defensa	18	16	11			0			0	
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	665	716	650			0	51	54	54	
Secretaría y Administración General, Min. OOPP	80	81	81			0			0	
Dirección General de Obras Públicas	36	35	27			0			0	
Fiscalía	5	4	6			0			0	
Dirección de Contabilidad y Finanzas	2	3	2			0			0	
Dirección de Arquitectura	28	25	23			0			0	
Dirección de Obras Hidráulicas	57	62	46			0	27	25	25	
Dirección de Vialidad	50	74	70			0			0	
Dirección de Obras Portuarias	29	33	34			0		7	10	
Dirección de Aeropuertos	6	9	9			0			0	

Administración Sistema Concesiones	259	256	246			0			0
Dirección de Planeamiento	11	8	5			0			0
Agua Potable Rural	4	5	3			0			0
Dirección General de Aguas	74	101	79			0	24	22	19
Instituto Nacional de Hidráulica	14	10	8			0			0
Superintendencia de Servicios Sanitarios	10	10	11			0			0
MINISTERIO DE AGRICULTURA	2.542	2.077	2.150	289	310	136	148	148	66
Subsecretaría de Agricultura	69	66	83	32	27	21			0
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	46	37	42			0			0
Instituto de desarrollo Agropecuario	23	4	64	207	194	53	140	142	54
Servicio Agrícola y Ganadero	2.357	1.922	1.949	4	89	62	8		10
Corporación Nacional Forestal	46	20							
Comisión Nacional de Riego	1	28	12	46		0		6	2
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	255	160	104	1	121	100	25	13	25
Subsecretaría de Bienes Nacionales	255	160	104	1	121	100	25	13	25
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	489	528	450	223	227	248	57	73	80
Subsecretaría del Trabajo	79	100	75			5			0
Dirección del Trabajo	23	9	12			0			0
Subsecretaría de Previsión Social	48	34	45			0			0
Dirección General de Crédito Prendario	5	3	4			0			0
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	147	187	133	7	8	23	57	73	80
Superintendencia de Seguridad Social	57	41	34			0			0
Superintendencia de Pensiones	11	10	14	216	219	218			0
Instituto de Normalización Previsional									
Instituto de Previsión Social	71	94	87			2			0
Instituto de Seguridad Laboral	39	38	27			0			0
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	6	10	11			0			0
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	3	2	8			0			0
MINISTERIO DE SALUD	21.963	22.324	21.656		299	131	27		0
Fondo Nacional de Salud	40	71	16			0			0
Instituto de Salud Pública de Chile	30	69	27			0	27		0
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud	2	10	5			0			0
Subsecretaría de Salud Pública	419	384	514			0			0

Subsecretaría de Redes Asistenciales	183	206	193			0			0
Superintendencia de Salud	7	17	5			0			0
Servicios de Salud	21.282	21.567	20.896		299	131			0
MINISTERIO DE MINERIA	136	177	129			0			0
Secretaría y Administración General, Min. Minería	99	98	89			0			0
Comisión Chilena del Cobre	5	9	4			0			0
Servicio Nacional de Geología y Minería	32	70	36			0			0
Comisión Chilena de Energía Nuclear									
Comisión Nacional de Energía									
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	1.042	999	1.042		3	3	1.602	1.858	1.888
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	424	236	209			0	412	567	555
Parque Metropolitano	21	15	25			0	6	14	12
Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización	597	748	808		3	3	1.184	1.277	1.321
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	1.048	1.114	1.041	101	81	73			0
Secretaría y Administración General de Transportes	958	1.021	966	101	81	73			0
Subsecretaría de Telecomunicaciones	87	88	71			0			0
Junta de Aeronáutica Civil	3	5	4			0			0
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	235	143	115	150	171	161			0
Secretaría General de Gobierno	189	107	80	124	153	143			0
Consejo Nacional de Televisión	46	36	35	26	18	18			0
Instituto Nacional de Deportes									
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	244	295	275	1.728	1.126	758	328	399	424
Subsecretaría de Servicios Sociales	35	55	16	1.313	474	364			0
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	42	29	33	218	460	373	279	362	362
Servicio Nacional de la Mujer	42	90							
Instituto Nacional de la Juventud	2	1	1			0			0
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	2	4	7	134	120	21	9		62
Servicio Nacional de la Discapacidad	49	47	22			0			0
Servicio Nacional del Adulto Mayor	24	25	157	63	72	0	40	37	0
Subsecretaría de Evaluación Social	48	44	39			0			0
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	247	242	239			3			0

Secretaría General de la Presidencia de la República	247	242	239		0	3		0	0
Comisión Nacional del Medio Ambiente									
Servicio Nacional del Adulto Mayor									
MINISTERIO DE ENERGÍA	121	147	102			0	23	5	18
Subsecretaría de Energía	51	106	78			0			0
Comisión Nacional de Energía	19	2	4			0			0
Comisión Chilena de Energía Nuclear	23	22	1			0	8		10
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	28	17	19			0	15	5	8
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE	89	113	140	89	35	26	8	22	18
Subsecretaría del Medio Ambiente	78	49	53	15	16	22	8	22	18
Servicio de Evaluación Ambiental		57	53	60		0			0
Superintendencia del Medio Ambiente	11	7	34	14	19	4			0
MINISTERIO DEL DEPORTE	890	180	738	1.149	1.327	599			0
Subsecretaría del Deporte	21	27	25			7			0
Instituto Nacional de Deportes	869	153	713	1.149	1.327	592			0
MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO			43			28			0
Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género			13			0			0
Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género			30			28			0
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	17	9	10			0			0
Total general	36.899	35.988	37.541	7.437	8.592	5.942	2.903	2.997	3.002

(a) Corresponde al personal con contrato vigente al 31 de diciembre de cada año, en las instituciones de la Administración Central y la Contraloría General de la República.

(b) Fuente DIPRES

(c) Fecha de consulta 03/2018

ANEXO 4

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL						
SISTEMA PREVISIONAL	AÑO		MUJERES		HOMBRES	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
IPS (ex INP)	4.493	2.881	2.156	1.307	2.337	1.574
AFP	206.329	216.293	125.924	132.015	80.405	84.278
CAPREDENA	1.110	1.083	127	117	983	966
DIPRECA	15.340	15.981	3.032	3.093	12.308	12.888
NO COTIZA	597	498	391	252	206	246
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	131.630	136.784	96.239	99.952
Fuente DIPRES Fecha de consulta 03/2018						

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN SISTEMA DE SALUD						
SISTEMA DE SALUD	AÑO		MUJERES		HOMBRES	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
FONASA	112.937	118.268	77.054	80.788	35.883	37.480
ISAPRE	98.452	101.379	51.399	52.771	47.053	48.608
CAPREDENA	1.112	1.086	128	118	984	968
DIPRECA	15.340	15.973	3.032	3.093	12.308	12.880
NO COTIZA	28	30	17	14	11	16
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	227.869	236.736	131.630	136.784	96.239	99.952
Fuente DIPRES Fecha de consulta 03/2018						

ANEXO V

SINDICATOS TRABAJADORES A HONORARIOS FUENTE: DIRECCIÓN DEL TRABAJO FECHA ÚLTIMA CONSULTA 03/018						
NOMBRE	ESTADO	SOCIOS	SOCIAS	FECHA CONSTITUCION	FECHA ULTIMA DIRECTIVA	FECHA DEPOSITO ESTATUTOS
SINDICATO TRABAJADORES A HONORARIOS DE ARICA Y PARINACOTA (XV)	RECESO	27	36	20-11-2013	20-11-2015	22-11-2013
SINDICATO REGIONAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS A HONORARIOS DE FOSIS REGION DEL BIO BOK	RECESO	16	23	03-02-2016	03-02-2018	09-02-2016
SINDICATO REGIONAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS A HONORARIOS DE FOSIS REGION DEL BIO BIO	RECESO	17	22	03-02-2016	03-02-2018	09-02-2016
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES, HONORARIOS SEREMI DE SALUD LOS LAGOS	RECESO	6	23	21-04-2015	21-04-2017	06-05-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS Y COMPRA DE SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO DE LA REGION DE VALPARAISO	RECESO	9	20	20-08-2014	16-02-2017	02-09-2014
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS Y ANEXOS DE CHILE CHICO	RECESO	31	23	08-04-2015	08-04-2017	23-04-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS SEREMI - SERVIU, REGION DE COQUIMBO	RECESO	14	15	03-07-2015	03-07-2017	08-07-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS SAG O'HIGGINS	RECESO	18	8	19-12-2014	19-12-2017	24-12-2014
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS REGION DE LOS LAGOS	RECESO	10	17	03-12-2014	03-12-2016	10-12-2014
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS MINVU REGION DE LOS LAGOS	RECESO	22	26	07-11-2014	07-11-2016	19-11-2014
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS FOSIS O'HIGGINS	RECESO	6	30	31-08-2015	31-08-2017	04-09-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL SERVICIO PUBLICO DE LA COMUNA DE ANTOFAGASTA	RECESO	16	45	13-10-2015	13-10-2017	16-10-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA REGION DE VALPARAISO	RECESO	7	19	02-07-2015	02-07-2017	15-07-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DE LA SUBSECRETARIA DEL INTERIOR (XIII)	RECESO	24	26	07-05-2015	07-05-2017	14-05-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DE SANTIAGO	ACTIVO	33	7	04-10-2006	06-07-2014	06-10-2006

SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTE PROFESIONALES Y ADMINISTRATIVOS A HONORARIOS DE FOSIS (XIII)	ACTIVO	60	79	21-11-2006	16-05-2017	27-11-2006
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES HONORARIOS QUILLOTA	ACTIVO	31	84	19-04-2013	09-11-2017	02-05-2013
SINDICATO INDEPENDIENTE DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES A HONORARIOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (XIII)	ACTIVO	147	6	02-04-2014	01-04-2017	03-04-2014
SINDICATO INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES A HONORARIOS PROVINCIA DE SAN ANTONIO	ACTIVO	25	18	08-05-2014	08-05-2017	14-05-2014
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES HONORARIOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS - SINE	ACTIVO	0	0	20-10-2014	20-10-2016	22-10-2014
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DE LA SUBSECRETARIA DE PREVENCION DEL DELITO (SINASEPU) (XIII)	ACTIVO	100	115	22-01-2015	17-01-2018	04-02-2015
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES Y AFINES (XIII)	ACTIVO	26	22	28-04-2015	28-04-2017	30-04-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTE A HONORARIOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE LOS LAGOS	ACTIVO	19	4	08-06-2015	19-01-2018	15-06-2015
SINDICATO NACIONAL INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES A HONORARIOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES (XIII)	ACTIVO	199	31	20-06-2015	20-06-2017	22-06-2015
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS G.O.R.E ARAUCANIA	ACTIVO	10	8	21-08-2015	22-01-2017	24-08-2015
SINDICATO NACIONAL INDEPENDIENTES DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES A HONORARIOS DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO SENCE (XIII)	ACTIVO	51	59	19-11-2015	25-10-2016	19-11-2015
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS Nº 1 DEL PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACION DE TRANSPORTES(XIII)	ACTIVO	64	14	19-05-2016	08-06-2017	20-05-2016
SINDICATO DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES A HONORARIOS DEL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES VALPARAISO	ACTIVO	25	27	04-11-2016	01-01-1980	08-11-2016
SINDICATO INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES A HONORARIOS DE CULTURA (XIII)	ACTIVO	32	39	14-11-2016	01-01-1980	18-11-2016

SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS SERNAMEG REGION DE LOS LAGOS	ACTIVO	2	24	23-11-2016	01-01-1980	28-11-2016
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCION Y REHABILITACION DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL (XIII)	ACTIVO	13	27	29-11-2016	01-01-1980	05-12-2016
SINDICATO DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION (XII)	ACTIVO	38	56	29-11-2016	10-07-2017	05-12-2016
SINDICATO DE TRABAJADORES A HONORARIOS DE LA COMISION NACIONAL DE INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA (CONICYT) (XIII)	ACTIVO	25	27	28-03-2017	01-01-1980	29-03-2017
SINDICATO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAISO	ACTIVO	17	9	12-10-2017	01-01-1980	13-10-2017
SINDICATO INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES A HONORARIOS DE FOSIS MAULE	ACTIVO	19	10	11-12-2017	01-01-1980	18-12-2017
SINDICATO DE TRABAJADORES HONORARIOS CONADI (IX)	ACTIVO	11	19	04-01-2018	01-01-1980	05-01-2018

BIBLIOGRAFIA

- BINDER ROSAS, J. 2002. La Laboralización de la función pública y la nueva gestión pública. Boletín Oficial Dirección del Trabajo. (162): 11-19. <www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-62347_recurso_1.pdf >
- Chile. Dirección Del Trabajo. Manual De Procedimientos En Organizaciones Sindicales Y Asociaciones De Funcionarios
- Chile. Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 2016. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015.
- Chile. Mensaje Presidencial 2015
- Chile. Dirección del Trabajo 2014. ENCLA Encuesta de Resultados.
- Chile. Dirección del Trabajo. Guía de Asociaciones de Funcionarios de la Administración Pública.
- Chile. Dirección del Trabajo. Orden de Servicio N°8 Noviembre 2005. Materia Sistematiza, actualiza e imparte instrucciones referentes a constitución de organizaciones, reformas, fusión, revisión de expedientes de constitución, fusión y reforma de estatutos de las organizaciones sindicales de base sujetas a las disposiciones del código del trabajo y de las asociaciones de funcionarios regidas por la ley N°19.296
- Chile. Dirección del Trabajo. Compendio Estadístico 2014 - 2016. Capítulos I, II, III, V.
- Chile. Dirección del Trabajo Manual de los Procedimientos Administrativos de la Dirección del Trabajo en Organizaciones Sindicales y Asociaciones de Funcionarios 2017
- Chile. Dirección del Trabajo. Aportes al Debate Laboral N°4 Sindicatos en Receso La Otra Cara de la Estabilidad Sindical. Morris P. Santiago 1998

- Chile. Ministerio de Hacienda. Servicio Civil. Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el desarrollo de Personas en el Estado. Santiago, Enero 2015
- Chile. Ministerio de Hacienda. Servicio Civil Informe de Avance Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el desarrollo de Personas en el Estado. Santiago, 2016
- Domínguez Carmen. Concurso Políticas Públicas 2016 Regulación de la Negociación Colectiva en el Sector Público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio 151 de la OIT.
- Duran G., Gálvez R., Sindicatos Pulverizados, Panorama Actual en Chile y Reflexiones para la Transformación. En Ideas para el Buen Vivir N°7. Documentos de trabajo del área sindicatos y negociación colectiva. Fundación Sol 2016.
- Espinosa Meza M., Chible Villadangos M., La Huelga Pacífica En La Negociación Colectiva y El Proyecto De Reforma Laboral: Un Análisis Crítico. Revista Chilena de Derecho Del Trabajo y de la Seguridad Social, VOL 6, N° 12, 2015.
- Feres María Ester, Henríquez H., Ugarte J., Protección de los Trabajadores. Estudio Nacional de Chile. 1999
- FLACSO Y Rockefeller Foundation. Estudio Cualitativo Chile: Trabajadores informales en el Estado 2013
- Fundación Instituto De Estudios Laborales (FIEL) Informe de Análisis Económico y Social. Economía chilena: La Negociación Colectiva en el Sector Público y el Convenio N° 151 de la OIT 2009
- GERNIGON B., ODERO A., y GUIDO H., Principios De La OIT Sobre La Negociación Colectiva. Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), núm. 1

- GERNIGON B., ODERO A., y GUIDO H., Principios De La OIT Sobre el Derecho de Huelga.2000
- Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD). Guía de Trabajo Decente para una Globalización con Derechos 2009
- Lizama L., La Reforma Laboral Explicada y Comentada. 2016
- OIT C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- OIT La Negociación Colectiva En La Administración Pública Un Camino A Seguir Conferencia Internacional Del Trabajo 102.A Reunión, 2013
- OIT La negociación Colectiva en la Administración Pública: Superar los desafíos para un futuro mejor. Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, 2-3 de abril de 2014)
- OIT Libertad Sindical Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.2006
- OIT. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), núm. 2 Trabajo decente. Concepto e indicadores GHAI D.
- PNUD Castells M. Globalización, Identidad y Estado en América Latina 1999
- Racciatti O., El Derecho de Huelga de los Funcionarios Públicos.

- Ruiz Tagle P., Informe en Derecho Sobre La Constitucionalidad de la Propuesta de Reforma Laboral en Materia de Derechos Colectivos del Trabajo. 2016.
- Tapia Guerrero F., Fortalecimiento de la Libertad Sindical en XXII Jornadas Nacionales de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Análisis Crítico de la Reforma al Sistema de Relaciones Sindicales en Chile 2015
- Tapia Guerrero F., Sindicatos en el Derecho Chileno del Trabajo. 2005
- Ugarte Cataldo J., Libertad Sindical y Constitución: Cómo Superar Una Vieja Lectura en Revista Laboral Chilena Mayo 2000
- Ulloa V., El Movimiento Sindical Chileno del Siglo XX hasta Nuestros Días. 2003
- UNTTHE I° Cuadernillo de Formación Sindical para Trabajadorxs a HONORARIOS del Sector Público.

LEGISLACIÓN

- Chile. Ministerio Secretaría General De La Presidencia. Constitución Política de la República de Chile.
- Chile. Ministerio de Hacienda.2005: Ley 18.834 Estatuto Administrativo
- Chile. Ministerio Del Trabajo Y Previsión Social. Código del Trabajo.
- Chile. Ministerio de Justicia. Código Civil.
- Chile. Ministerio del Interior.1986. Ley 18.575 Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado.
- Chile. Ministerio de Hacienda.1973.DL 249 Fija Escala Única De Sueldos.

- Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia 2003. Ley 19.880 Bases De los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado
- Chile. Ministerio de Hacienda.2003. Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios
- Chile. Ministerio de Hacienda.2003. Decreto 250 Aprueba Reglamentos de la Ley N° 19886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicio.
- Chile. Ministerio Del Trabajo Y Previsión Social Ley 19345 dispone aplicación de la ley n° 16.744, sobre seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a trabajadores del sector público que señala.