

# LOS TRABAJADORES A HONORARIOS COMO UNA ARISTA DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Félix Arredondo



Fuente: José Huerta, [www.elobservatodo.cl](http://www.elobservatodo.cl).

## RESUMEN:

Se revisa el anuncio presidencial acerca del fin de los trabajadores a honorarios en el sector público, cuestionando su alcance efectivo. Se analiza también la emergencia y masificación de esta forma de contratación, caracterizada por su alto grado de precarización, vinculándola con la expansión de una lógica gerencial de administración del Estado como modo necesario para viabilizar el principio de la subsidiariedad en éste. Finalmente, se discute la capacidad de las asociaciones de funcionarios, como organizaciones históricas del sector, para hacerse cargo de esta nueva realidad, en un contexto de emergencia embrionaria de nuevas formas de organización en el propio sector público y en amplios segmentos de trabajadores, expuestos de modo más inmediato a una modernización basada en la precarización de sus condiciones laborales.

## PALABRAS CLAVE:

- Trabajadores honorarios.
- Precarización.
- Modernización.
- Estado.

<sup>1</sup>En su discurso del 21 de mayo el Gobierno anunció el fin de los contratos permanentes a honorarios en el sector público<sup>2</sup>. Un mes antes, la Corte Suprema había resuelto dejar en entredicho, en un fallo considerado como histórico<sup>3</sup>, la práctica generalizada al interior de las distintas reparticiones del Estado de contratar a honorarios para cumplir funciones permanentes. Una práctica basada en una interpretación jurídica, llena de eufemismos, para evitar el cumplimiento cabal de la legislación laboral contenida en el Estatuto Administrativo, el cual señala que, en principio, la contratación a honorarios es sólo para el desempeño de “funciones esporádicas” o “labores accidentales”<sup>4</sup>.

La anunciada medida no sólo parece insuficiente sino que es abiertamente contradictoria, luego de que se conocieran datos de la Dipres respecto al aumento en un 32% de los honorarios durante el año 2014. Lo que corresponde a 11.386 nuevos trabajadores en dicha condición, el incremento más significativo observado desde 2006<sup>5</sup>. Es decir, por un lado se anuncia el fin de los honorarios con bombos y platillos, mientras por otro se radicaliza como política de contratación de trabajadores en el sector público.

Como contracara de esta situación, durante los últimos meses ha emergido de modo creciente la organización en sindicatos y asociaciones gremiales de trabajadores a honorarios, fundamentalmente a nivel de Gobierno Central y municipalidades. Sus manifestaciones y movilizaciones se relacionan con una diversidad importante de demandas, vinculadas al reconocimiento de derechos individuales y colectivos, pero también contra los cambios legislativos que instalaron la obligatoriedad de cotizar en un sistema privado de pensiones rechazado por la mayoría de la población. Esta normativa reducirá de forma notoria sus ingresos líquidos, al restar el costo de la previsión social de la retención de impuestos. Paradójicamente, esta obligación de cotizar no está acompañada de un reconocimiento de los honorarios como trabajadores en tanto tal, precarizando todavía más sus condiciones laborales.

De hecho, el vínculo que establecen los trabajadores a honorarios con el Estado constituye una práctica en la cual se invisibiliza la relación laboral, como si se tratase de una relación comercial. En ella, se reemplaza la condición de trabajadores por la de “prestadores de servicios”, a pesar de estar sujetos a una relación de subordinación y dependencia. En ese marco, a los honorarios no se les reconocen derechos laborales mínimos (como previsión, salud, protección a la maternidad, vacaciones o indemnización por años de servicio), lo que viola sistemáticamente sus derechos fundamentales, más aun considerando que pueden ser despedidos en cualquier momento, sin mediar justificación alguna. Esta forma de contratar se ha masificado y naturalizado durante los últimos años a lo largo de los servicios públicos, por lo que no es exagerado afirmar que se trata de una política de Estado de contratación: se estima que en la actualidad, alrededor de 250.000 trabajadores se encuentran a honorarios en el sector público, cerca de un tercio de la dotación total<sup>6</sup>.

---

1 El autor agradece los comentarios y observaciones del sociólogo Eduardo Toro.

2 Bachelet, M. (2015, 21 de mayo). Cuenta Pública. Recuperado de: [http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/2015\\_mensaje\\_presidencial.pdf](http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/2015_mensaje_presidencial.pdf)

3 Fierro, P. (2015, 18 de abril). Fallo pone en vilo a la contratación a honorarios en el sector público. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/04/655-625959-9-el-fallo-que-pone-en-vilo-la-contratacion-a-honorarios-en-el-sector-publico.shtml>

4 Véase Ley N° 18.834 sobre *Estatuto Administrativo (texto refundido)*, en específico su artículo 11. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236392&idVersion>

5 Peñaforte, M. (2015, 10 de julio). Gobierno eleva en 11.386 el número de trabajadores a honorarios en un año. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=10-07-2015%200:00:00&NewsID=330272&dtB=02-08-2015%200:00:00&BodyID=2&Paginald=2>

6 Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios de Chile (2014, 26 de noviembre). *Declaración Pública I Congreso Nacional de Trabajadoras y Trabajadores Públicos a Honorarios*. Santiago.

El problema no se agota sólo en las condiciones contractuales diferenciales entre distintos tipos de trabajadores del sector público, sino que remite al carácter social del Estado chileno<sup>7</sup>, que adopta una particular concepción del trabajo, extensiva a todo ámbito de relaciones laborales, independientemente del sector institucional donde se lleve a cabo éste. De ese modo, se precarizan y flexibilizan los vínculos entre empleadores y trabajadores, incluso negándoles a estos últimos su condición de tales.

El propósito de este artículo es mostrar en qué medida el crecimiento de los trabajadores a honorarios es expresivo de la “modernización” del nuevo Estado gerencial chileno. En ese sentido, pese a que el anuncio del gobierno podría significar una sensación de mayor protección para esta franja de trabajadores<sup>8</sup>, no implica un viraje sustantivo en el carácter de la acción estatal.

## I. LA MODERNIZACIÓN GERENCIAL DEL ESTADO

Tempranamente, los gobiernos de la Concertación aceptaron los principios centrales que la dictadura había implantado en la sociedad chilena. Asumieron que el papel del Estado era el de asegurar la competitividad sistémica, el proceso de inserción en la economía internacional y continuar el camino de privatización de las empresas públicas, entre otras reformas que apostaron a consolidar un particular “capitalismo a la chilena”<sup>9</sup>. Si bien se afirmaba que en dicho proceso el papel del Estado debía ser residual en la sociedad, lo que se hizo en la práctica fue dismantelar los lógicas estatales vigentes hasta 1973 (lo que en la literatura se conoce como “Estado de Compromiso”), avanzando en la construcción de otras, de carácter subsidiario. Se instaló el mito del Estado mínimo, visión que primó fuertemente durante gran parte de la década de los noventa: para aumentar la eficiencia de la acción estatal, éste debía tener el menor tamaño posible. Pero este mito escondía que el Estado crecía y se fortalecía para unos grupos sociales, mientras se debilitaba para otros<sup>10</sup>.

Ahora bien, la primera política de modernización del Estado, explícitamente formulada en esos términos, se desarrolló en el gobierno de Frei, quien hizo de la reforma del aparato estatal una parte integrante del proyecto de modernización general. Así, se consolidaba una trayectoria que se movía desde una democratización restringida de la política en el gobierno de Aylwin (“en la medida de lo posible”), a una modernización tecnocrática en el gobierno de Frei marcada una imagen de los “expertos” en la política<sup>11</sup>, dejando de lado cualquier atisbo de democratización de las relaciones sociales en la base de la sociedad, especialmente las vinculadas al trabajo, donde cualquier tipo de deliberación sobre la forma de organizar a los trabajadores simplemente no tenía cabida, apareciendo fuera del ámbito de lo racional.

Una de las primeras iniciativas llevadas a cabo se refiere a los Programas de Modernización de la Gestión (PMG), dirigidos a la incorporación de reformas por medio de la introducción de incentivos de incremento de las remuneraciones, vinculadas al cumplimiento de metas de desempeño de cada servicio público involucrado<sup>12</sup>.

Con posterioridad, en el gobierno de Lagos, la política de modernización del Estado se profundizó, al señalarla como la salida, negociada con la derecha, a la crisis abierta en el gobierno por los

7 Faletto, E. (1998). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la Cepal*, (38), pp. 161-200.

8 No se debe perder de vista que la principal diferencia entre personal a contrata y personal a honorarios es sólo jurídica, ya que los primeros igualmente están sujetos a inestabilidad e inexistencia de indemnización por años de servicio.

9 Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la Chilena y el bienestar de las elites*. Santiago de Chile: Catalonia.

10 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2013). Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social. *Revista Análisis del Año*, (16). Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, pp. 25-46.

11 Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo Corregido, Progresismo Limitado*. Clacso.

12 De acuerdo a Dipres, “Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998, y asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios”. En: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15230.html>.

casos de corrupción destapados en la opinión pública<sup>13</sup>. Básicamente se trataba de mecanismos por medio de los cuales altos funcionarios de gobierno recibían remuneraciones irregulares por medio de la triangulación de recursos, bajo la inverosímil justificación de que los sueldos de los directivos en el sector público eran muy bajos. La salida a esta crisis la propuso Longueira, líder de la derecha en ese momento, que junto a la coalición gobernante, firmaron los “Acuerdos Políticos Legislativos para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del Crecimiento”, conocidas también como “Las 49 medidas”<sup>14</sup>. En estos acuerdos se impulsaron medidas tendientes a aumentar la profesionalización del aparato público, se creó el Consejo de Alta Dirección Pública y se establecieron “mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos”, además del fortalecimiento de “la licitación pública como el procedimiento general para las compras del Estado”<sup>15</sup>, y el reforzamiento de la transparencia fiscal<sup>16</sup>.

En su formulación teórica, esta visión se nutre principalmente de la perspectiva de la nueva gestión pública que busca la adaptación de las formas de organización empresarial a la gestión de los servicios públicos<sup>17</sup>. Demostrativo de este hecho resulta la expansión tanto de la formación de educación superior orientada bajo esta lógica, como en la de la influencia de los nuevos “gerentes públicos” que transitan de manera bastante fluida entre la gestión de grandes empresas, vinculadas a grupos económicos, y altos puestos de responsabilidad política y administrativa a lo largo del aparato estatal<sup>18</sup>.

Pero la modernización del Estado no solo tiene que ver con la respuesta a casos de corrupción, ya que, al menos desde el año 1998, se comienza a cuestionar la visión de que la acción del Estado en la sociedad debía ser “residual”. Comienza a ser un problema relevante para los gobiernos de la región que pujan por imponer las reformas neoliberales el producir cambios institucionales que las hicieran viables desde el punto de vista de la acción estatal<sup>19</sup>. Dirigir el Estado bajo esta nueva orientación requería introducir una nueva racionalidad en la gestión y, por lo tanto, la producción de un nuevo tipo de burocracia. Este llamado “neoinstitucionalismo” forma parte de un social-neoliberalismo vinculado al llamado “Consenso de Washington”<sup>20</sup>. En efecto, tanto el Banco Mundial como el BID, han promovido en la región desde fines de la década de los noventa la implementación de programas para combatir la extrema pobreza bajo una concepción de inversión en capital humano. De esta forma, se plantea una política social que actúa de manera focalizada solamente ante las “fallas” de mercado, priorizando aquellos sectores sociales que presentaban déficit para una adecuada inserción en un modelo basado en el “mérito” y la “competencia”<sup>21</sup>.

---

13 Los más relevantes fueron conocidos como “Caso Coimas” y “Caso MOP-GATE”.

14 Olavarría, N. (2013). *La Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Editores Banco Interamericano de Desarrollo Consejo para la Transparencia.

15 *Ibid.*

16 Actualmente el mecanismo de designación de altos directivos se encuentra vigente para un total de 211 cargos de primer nivel jerárquico, 110 se encuentran adscritos a la designación por ADP y de los 1045 cargos de segundo nivel jerárquico, 839 se encuentran adscritos al sistema de ADP. En Servicio Civil. (2013). *Reporte Estadístico Trimestral Alta Dirección Pública*. Mayo – Junio.

17 Para más detalles revisar en Waissbluth, M. (2005). *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuesta de Futuro*. Universidad de Chile. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial; CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (13), Febrero, Caracas.

18 En el caso SQM, vinculado al financiamiento ilegal de la política se ha cuestionado recientemente al director del Consejo para la Alta Dirección Pública. Ver Correa, P. (2015, 4 de junio). Parlamentarios piden aclarar vínculos de presidente de Alta Dirección Pública con SQM. *Radio UChile*. Recuperado de: <http://radio.uchile.cl/2015/06/04/parlamentarios-piden-aclarar-vinculos-de-presidente-de-alta-direccion-publica-con-sqm>

19 Ruiz, C. (2013). *Estructura Social, Estado y Modelos de Desarrollo en América Latina Hoy*. Elementos para una interpretación sociológica de la transformación reciente. Santiago: Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos en Universidad de Chile.

20 Según Puello-Socarrás y Gunturiz, (2013) “El Consenso “Post-Washington” se concentraría en el crecimiento económico en el largo plazo, el “buen” desarrollo institucional y regulatorio del sistema financiero, la corrección de los fallos del mercado bajo la complementariedad estatal y la mayor efectividad en el ejercicio del “buen” gobierno que, en suma, asegurarían el “éxito” de la economía de mercado”.

21 Para una revisión crítica de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y el vínculo con un neoliberalismo

Una especie de nuevo decálogo comienza a orientar la reforma del sector público, en la que destacan los siguientes elementos<sup>22</sup>: a) separación de las funciones de formulación y dirección de las políticas de aquellas vinculadas a la provisión directa de bienes y servicios a la sociedad, de las que el gobierno debe ser un catalizador; b) el problema no son los funcionarios públicos y su ineficiencia, sino que los sistemas y las estructuras rígidas centradas en procedimientos que inhiben la capacidad creativa, por lo que para solucionar los problemas se debe involucrar de manera participativa a la sociedad, especialmente a los afectados; c) el gobierno debe inyectar competitividad en la prestación de servicios mediante la eliminación de monopolios estatales y la liberación de las fuerzas del mercado; d) la nueva burocracia debe aumentar la capacidad de innovación superando una tradición procedimentalista; e) es mejor entender a los ciudadanos como clientes de servicios, de esa manera, esta nueva burocracia debe observar su satisfacción; f) un gobierno previsor debe incorporar las formas de planificación estratégica que se emplean en el sector privado; g) también comienza a oponer a la jerarquía de un gobierno organizado burocráticamente, un gobierno descentralizado, en el que existen formas horizontales y participativas de trabajo; h) y en definitiva, el gobierno debe generar los cambios por medio de la apertura de las decisiones hacia las lógicas del mercado.

El nivel efectivo de implementación de estas medidas, formuladas por el neoinstitucionalismo debe ser evaluado caso a caso. Pero llama fuertemente la atención cómo algunos de estos principios han orientado en la práctica las transformaciones de la política pública de un Estado subsidiario en el caso chileno, convirtiéndose varios de ellos en “sentido común”.

En el caso chileno, los principales elementos explícitos de la política de modernización de la gestión pública que parecen ser relevantes son: a) una gestión orientada a resultados, principalmente por la vía del presupuesto; b) la mayor cercanía posible a los criterios de gestión empleados en el mercado; c) la despolitización y tecnificación de las decisiones de los directivos públicos<sup>23</sup>.

Lo que subyace a esta política es la promoción de un nuevo actor, ya mencionado: el gerente público, el único capaz de llevar adelante la introducción de una racionalidad técnica y supuestamente neutra, necesaria para la modernización de la acción estatal, en tanto se lo considera un sujeto desprovisto de “pasiones partidarias” que, ancladas en los viejos clivajes de clase del Chile nacional-popular, ya no representan la nueva realidad que emerge de la revolución capitalista chilena. En este marco, la desregulación y flexibilidad organizacional, introducida por la dictadura en la organización del mercado del trabajo privado, es un objeto deseado y forma parte del sentido común gerencial: organizar con la mayor flexibilidad posible la gestión de resultados por medio de incentivos individuales y colectivos,<sup>24</sup> lo que se traduce en la implementación de distintas formas de flexibilidad al interior del aparato estatal<sup>25</sup>.

En este contexto, la externalización de partes del proceso de producción de bienes y servicios públicos ha tenido como consecuencia un aumento creciente de la subcontratación en los estamentos auxiliares o bien de servicios profesionales<sup>26</sup>. Por ejemplo, a partir de la expansión del

---

heterodoxo ver Puello-Socarrás, J. y Gunturiz, M. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, (40), pp. 29-54. En este artículo se destaca que la lógica de estas intervenciones buscan entregar transferencias, pero a condición de probar si el beneficiario es meritorio.

22 Para revisar en detalle una formulación de las propuestas neoinstitucionalistas ver Osborne, D. y Gaebler, T. (2002). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Ibérica: Barcelona. Para una crítica a esta formulación ver Boccardo, G. (2014). *Neoliberalismo avanzado en América Latina. Los casos de Colombia, México y Perú*. Santiago: Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile.

23 *Op. Cit.* 9.

24 Los incentivos colectivos están formulados como métricas indicativas de dimensiones del desempeño individual y organizacional, es decir, son una variante de las metas individuales, ya que la misma lógica de la acción estatal ha hecho imposible que se estructure su funcionamiento en base al desempeño individual. Ver Buchanam, J. (2003). *Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación*.

25 Ver De La Garza, E. (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En De La Garza, E. *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: FCE, pp. 148-178.

26 Por ejemplo, toda la creciente demanda de certificaciones y estudios que, en vez de apoyarse en centros académicos estatales como las universidades públicas, se entregan por medio de licitaciones a organismos privados, abriendo paso a

“tercer sector” o de aquellas organizaciones sin fines de lucro que desarrollan políticas públicas. De esta manera, se modifica la identidad entre lo estatal y lo público. El viejo Estado del periodo desarrollista no solo ha sido desmantelado, sino que se ha transformado completamente.

A la privatización de las empresas públicas, los recursos naturales y sectores estratégicos de la economía que habían sido desarrollados por el Estado, le sigue la privatización de los servicios sociales, principalmente la salud, la educación y la previsión social, que pasan a ser resueltos por medio de mecanismos mercantiles. También en gran medida la política social dirigida a enfrentar la pobreza, la exclusión social y sus consecuencias, se realiza por medio de formas externalizadas, muy similares a la subcontratación. En esos términos, una política definida estatalmente es ejecutada por una empresa privada –muchas de ellas declaradas sin fines de lucro– y ejecutada por trabajadores que no son funcionarios públicos. Simbólicamente se reduce el aparato estatal, sin embargo, en términos materiales resulta de una incidencia bastante considerable para la conformación de las relaciones sociales<sup>27</sup>.

Junto con este mecanismo de externalización de las funciones públicas del Estado, la contratación de los trabajadores a honorarios se presenta como la posibilidad de expandir una gestión individual de recursos humanos, sin las rigideces legales de la burocracia tradicional.

Por lo demás, este proceso aporta a la pérdida de peso de los partidos políticos en la canalización de intereses sociales hacia la construcción del Estado, que históricamente tuvieron en la vieja burocracia estatal una fuente importante de cuadros. Este proceso se aprecia como un nuevo espíritu del capitalismo,<sup>28</sup> vinculado al *management* y la gestión empresarial, colonizando la formación estatal.

En esta subjetividad gerencial es fundamental una crítica al papel de la burocracia tradicional y como respuesta a ella, conceptualiza formas de gestión y administración crecientemente preocupadas por alinear los llamados “intangibles”<sup>29</sup> con los fines de la política pública<sup>30</sup>. Apareciendo de este modo como un actor comprometido con no hacer crecer y potenciar la burocracia estatal, que es considerada la mayoría de las veces ineficaz e ineficiente no sólo por ellos, sino que también por una ciudadanía que experimenta la negación de derechos sociales y económicos básicos.

Esta estrategia de modernización cuenta con una herramienta de racionalización por medio de la búsqueda de la medición de procesos, productos y resultados y, en definitiva, señales que permitan un aumento de la productividad colectiva e individual. En ese contexto, el crecimiento del segmento a honorarios estaría relacionado con: 1) la creación de programas para implementar una restringida política social focalizada; y 2) la posibilidad de implementar una gestión que introduzca mayor flexibilidad en la contratación y despido de personal.

En este sentido, resulta relevante apuntar el crecimiento de un modelo de inversión en el cual la implementación de muchos programas financiados por servicios públicos del gobierno central es ejecutada por municipalidades que precarizan gran parte de los empleos que generan. Además

---

nuevos nichos de negocio.

27 A modo de ejemplo, se pueden nombrar programas vinculados a SENAME, mayoritariamente ejecutados por las llamadas “instituciones colaboradoras”, o los programas de seguridad pública y prevención del delito que siguen la misma lógica. Así también, el FOSIS opera con este modelo, tal como lo hace el Programa Puente.

28 Para revisar una investigación sobre la nueva ideología empresarial que domina el proceso de reestructuración y triunfo del capitalismo desde los últimas décadas, especialmente en el contexto de la sociedad francesa y europea, ver Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

29 Referidos principalmente al desarrollo del “capital humano”, poniendo especial énfasis en las capacidades y formación del personal, la introducción de tecnologías de la información y la gestión de las motivaciones y compromisos del cuadro administrativo.

30 Kaplan y Norton desarrollan a inicios de los años 90 una de las principales perspectivas de la planificación estratégica, que llaman cuadro de mando integral o balance scorecard. En Kaplan, R. y Norton, D. (2004). *Mapas Estratégicos, produciendo. convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Edición Gestión 2000.

se crean “corporaciones municipales”, principalmente para prestar los servicios de educación y salud, en las que se precariza a los trabajadores por medio del uso intensivo de la contratación a honorarios, además de generarse “zonas grises” con respecto al uso de los recursos, contratación de personal y remuneraciones<sup>31</sup>.

Incluso han sido los trabajadores a honorarios quienes vienen planteando una crítica al “Proyecto de Ley que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo”<sup>32</sup>, ya que bajo la propuesta de creación de una descentralizada nueva ley de plantas municipales, no se toca el tema de regularización a honorarios bajo subordinación y dependencia, ni el problema de la inseguridad laboral, dejando en evidencia lo limitado de la reforma propuesta.

Un último tema es el problema de la reorientación de la acción estatal. El análisis de los pesos cuantitativos de las burocracias más orientadas a las funciones de control social y regulación del mercado, por sobre las burocracias que se centran en la entrega de derechos sociales a la ciudadanía es un tema emergente,<sup>33</sup> en un marco donde resulta muy importante para evaluar no sólo los diferentes estamentos del aparato estatal y burocrático, sino que además el carácter de la acción estatal que estos sostienen.

## II. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO: EL CRECIMIENTO DE LOS HONORARIOS

Para comprender el escenario del trabajo en el sector público, lo primero es observar que se encuentran regulados por múltiples ordenamientos jurídicos, siendo el más relevante el Estatuto Administrativo<sup>34</sup>. A continuación, se presenta una descripción simplificada de los distintos tipos de trabajadores públicos y los niveles de precarización laboral asociados.

El cargo de planta corresponde a una designación que se realiza por medio de un concurso público y que regula una función permanente vinculada a una carrera funcionaria en la administración del Estado, representando claramente una figura de empleo público tradicional. En segundo lugar, esta normativa prevé la existencia de hasta un 20% de los cargos en condición de contrata, que corresponde a un funcionario que se designa para cumplir funciones esporádicas. En tercer lugar, en el estatuto se contempla la contratación de trabajadores a honorarios para cumplir funciones accidentales y no permanentes. Es de señalar, en todo caso, que esta disposición es modificada año a año en la Ley de Presupuesto, donde se plantea que esta disposición legal no se aplicará<sup>35</sup>. De esta manera, se han ampliado los cargos a contrata que son renovados discrecionalmente año a año por la autoridad del gobierno con la aprobación del Congreso, tanto para la administración pública del gobierno central como la que se desempeña en municipios y servicios públicos descentralizados como salud y educación.

31 Consejo para la transparencia. (2015, 15 de junio). Consejo para la transparencia solicita sumario para 25 corporaciones municipales. Recuperado de: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-solicita-sumario-para-25-corporaciones-municipales-por-bajo-desempeno-en-transparencia-activa/consejo/2015-06-15/105151.html>. Un reportaje detallado sobre el tema fue realizado por el diario *La Tercera*, titulado “El lado más oscuro de la gestión municipal”, el día 14 de junio de 2015. Recuperado de: <http://papeldigital.info/ltrep/2015/06/14/01/paginas/016.pdf>.

32 Presentación realizada el 13/07/2013 por la Coordinadora de Trabajadores/as a Honorarios del Sector Público Región de Valparaíso, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Descentralización y Modernización de los Municipios participó en la Comisión del Senado de Gobierno, Regionalización y Descentralización.

33 Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clase y conflicto social*. Santiago: Ediciones El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.

34 Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo, pero también introducen especificidades el estatuto de atención primaria y el de funcionarios municipales

35 En la Ley de Presupuesto se deja sin efecto el artículo 10 de la ley 18.834 cuando se autorizan las partidas presupuestarias para los distintos ministerios y servicios públicos.

De esta manera, se han ampliado “legalmente” figuras que en un inicio eran más bien excepcionales: los trabajadores a contrata y honorarios, modificando materialmente los estatutos que conforman la burocracia del Estado,<sup>36</sup> instalando, por la vía de los hechos, el fin de la carrera funcionaria. Por una parte, los trabajadores a contrata y honorarios son inestables, mientras que, por otro lado, los de planta son inamovibles, aunque en su gran mayoría no han accedido a una carrera efectiva, ya que las otras formas menos estables son las predominantes. A pesar de ello, la paradoja es que gran parte de estas personas contratadas a honorario y a contrata se encuentran ejerciendo su labor hace ya muchos años (llegando a ser en algunos casos todos los periodos de gobierno desde el fin de la dictadura). Por otra parte, cabe señalar que esta forma de contratación precaria, *de facto* permanente pero jurídicamente inestable y no protegida, constituye una importante posibilidad del tratamiento del Estado como “botín electoral”, es decir, de la instalación de empleos por mecanismos clientelares.

### III. UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Para observar esta ampliación, en especial la de los contratos a honorarios, existe un vacío de información importante que hace imposible en la actualidad obtener con certeza el total de trabajadores en dicha condición contractual en el sector público. Por un lado, los datos entregados por la Dirección de Presupuesto (Dipres), consideran al Gobierno Central y en su último informe -de noviembre del 2014- registran 36.850 trabajadores a honorarios. Sin embargo, este número solo considera al personal civil de la administración central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público<sup>37</sup>.

Los datos de las encuestas oficiales de empleo tampoco permiten una aproximación tan certera, debido a que este tema resulta demasiado específico, escapando de sus objetivos principales, además de la subdeclaración que se produce por la forma en que las preguntas del cuestionario conforman el subgrupo de honorarios en el sector público<sup>38</sup>. Aun así, usando datos de la Encuesta Nacional del Empleo (ENE) es posible observar la tendencia al alza de los contratos a honorarios, sobre todo con el comienzo del segundo gobierno de Bachelet, en el trimestre marzo-mayo del 2014.

A nivel de tendencia, se observa con claridad que el fenómeno de los honorarios está en alza dentro del sector público, lo que se contradice con los anuncios del 21 de mayo respecto a su regularización (ver Gráfico 1). La causa de esta expansión podría relacionarse con un aumento de la dotación de personal en el Estado, en miras de cumplir con los distintos compromisos del Programa de Gobierno y que, como se vio en el apartado anterior, establece los parámetros de implementación bajo los preceptos de la gerencia pública y de la modernización del Estado en su forma neoinstitucional. De esta forma, se produce una paradoja en la que se pretende combatir las desigualdades del país precarizando el empleo público.

---

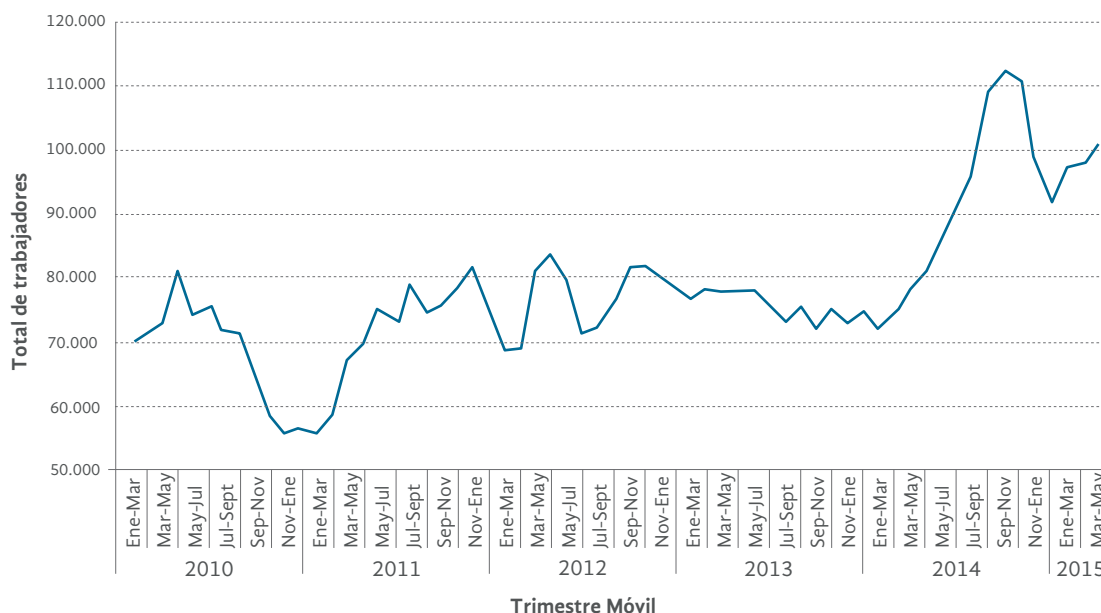
36 Hacia el año 2007, los trabajadores a honorarios en el Gobierno Central eran 25.521. Ya en el año 2014 habían aumentado a 36.580. Por su parte, el personal a contrata dentro del gobierno central creció de 33.415 trabajadores en 1995 a un total de 131.705 trabajadores al año 2013. Mientras el personal de planta se redujo de 91.965 trabajadores en 1995 a 84.819 al año 2013. Fuentes: Dipres. (2005). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 1995-2004. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile; Dipres. (2014). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 2003-2014. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

37 Dipres. (2014). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público. 2003-2014. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

38 Las distorsiones se relacionan con que la pregunta que diferencia a los asalariados en el cuestionario de la Encuesta Nacional del Empleo sólo considera la distinción “estatal”, “privado” y “hogar particular”, por lo que depende de la comprensión de los límites de lo estatal por parte del informante que este se declare como trabajador del sector público.



Gráfico 1: Trabajadores a honorarios en el sector público 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional del Empleo del INE.

Con los datos de la Encuesta Nacional del Empleo es posible obtener algunas características de los trabajadores a honorarios del sector público. Respecto al trimestre marzo-mayo de 2015, es posible señalar que son mayoritariamente mujeres (55%), corresponden en su mayoría a personas menores de 40 años (64%) y en un número considerable corresponden a personas con educación superior completa (41%). Trabajan en su gran mayoría a jornada completa (83%).

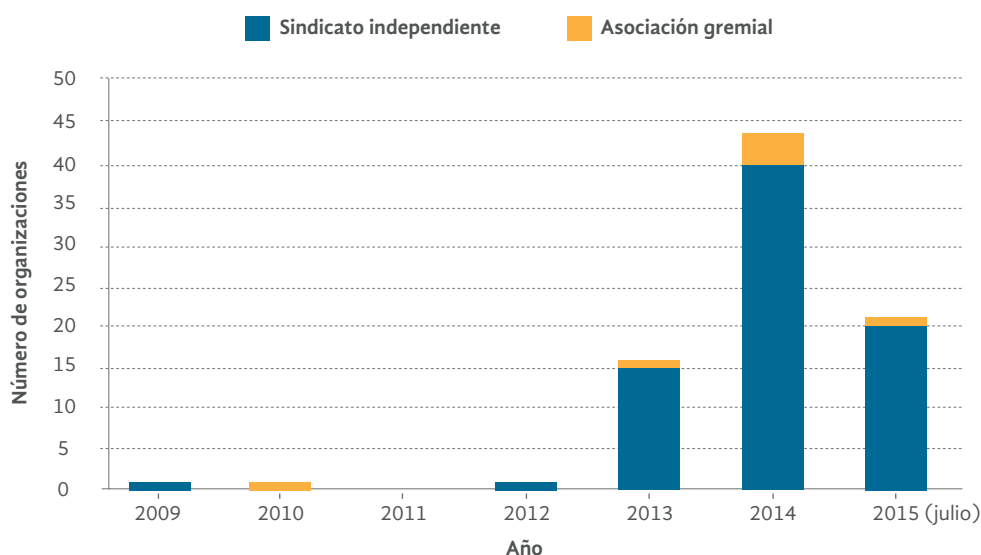
Esto habla del carácter de este funcionario público que realiza labores bajo supervisión directa de su empleador a jornada completa. Pero que, además, son jóvenes y que concentran un alto nivel educativo. En definitiva, lo que ocurre es una expansión de una nueva burocracia estatal, funcionarios permanentes que incluso pueden cumplir funciones de mayor responsabilidad dentro del Estado, pero con un alto grado de precarización.

#### IV. EL CONFLICTO RECIENTE DE LOS HONORARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

La Mesa de Negociación del Sector Público ha sido por años el principal espacio en que se enfrentan las posturas de los trabajadores del Estado y el Gobierno. Su funcionamiento es permanente y agrupa a distintas asociaciones de funcionarios del sector, todas pertenecientes a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Entre estas se encuentra la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que considera a los funcionarios de servicios públicos ministeriales y servicios dependientes de ministerios; también participan de la mesa de negociación la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH) y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS), entre otras. Año tras año, es esta mesa la que negocia el reajuste salarial y otras condiciones laborales para los funcionarios del sector público.

Los trabajadores a honorarios no pueden ingresar a ninguna de estas asociaciones, dado que legalmente no son funcionarios públicos y tampoco trabajadores. A pesar de esto, la Mesa del Sector Público es la que ha negociado con el gobierno la situación de los trabajadores a honorarios en el Estado. La demanda histórica de la CUT ha sido la carrera funcionaria y el paso de los contrata a la planta funcionaria. Sumado a esto, su demanda respecto de los honorarios es la regularización de su situación laboral mediante el paso a contrata.

Gráfico 2: Organizaciones de trabajadores a honorarios formalizadas 2009–2015.



Fuentes: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía: Unidad de Asociaciones Gremiales, de Consumidores y Martilleros (2015) y Dirección del Trabajo (2015).

El año 2013 el Gobierno de Piñera firmó un protocolo de acuerdo con la CUT en el que se comprometió a una incorporación a la contrata para los honorarios del sector central en funciones permanentes. Es decir, trabajadores que desempeñen labores a jornada completa, en dependencias de servicios públicos y que se han desempeñado de manera continua a contar del 1 de enero del 2008. Dicho acuerdo es el antecedente inmediato del anuncio de Bachelet este 21 de mayo.

Durante todo este periodo, el sector de honorarios no poseía mayor organicidad, con excepción de algunas experiencias acotadas en sindicatos y asociaciones gremiales vinculadas a municipalidades. Sin embargo, a partir del proyecto de ley que establece obligatoriedad de las cotizaciones de previsión social se produce un aumento de la organización de los trabajadores, empujado principalmente porque esta cotización obligatoria implicaría una reducción del salario líquido en casi un 20% (ver Gráfico 2).

La principal agrupación de asociaciones gremiales y sindicatos de honorarios es la Unión Nacional de Trabajadores a Honorarios Públicos de Chile (en adelante Unión). En su primer congreso, la Unión establece como demanda reivindicativa<sup>39</sup>: la creación de una nueva y única forma de contratación de trabajadoras y trabajadores del Estado, es decir, el reconocimiento de su condición de funcionarios públicos. Además, la homologación de derechos entre honorarios, contratas y plantas, el libre acceso al sistema de salud sin condiciones previsionales, el rechazo a la cotización obligatoria en AFP y el cambio del sistema previsional a un sistema solidario. A lo anterior, se agrega la demanda por una mesa de trabajo específica para tratar la problemática de los trabajadores a honorarios con el Gobierno.

La Unión fue bastante crítica con el protocolo de acuerdo del sector público a fines del 2014, realizando un llamado a los dirigentes presentes en la Mesa del Sector Público para no validar como solución la propuesta del Gobierno frente a los honorarios. En primer lugar, porque el paso de 8.800 trabajadores de honorarios a contrata sólo incorpora a los que pertenecen al Gobierno

<sup>39</sup> Declaración Pública del 22 de Noviembre del 2014. Recuperado de: <http://sindical.cl/2014/12/forman-union-nacional-de-trabajadores-publicos-a-honorarios-de-chile/>

Central, dejando fuera a municipios, corporaciones municipales y sectores descentralizados del Estado. En segundo lugar, porque aún dentro del Gobierno Central representa un porcentaje de menos del 20% de los trabajadores honorarios.<sup>40</sup>

A pesar de esto, el Protocolo de Acuerdo de la ANEF con el Gobierno firmado el 2 de julio del 2015 establece como parte del acuerdo el traspaso de estos 8.800 trabajadores en un período de tres años. Este acuerdo marca un antecedente importante para la relación entre los sindicatos tradicionales y los nuevos trabajadores públicos organizados: la ANEF establece un protocolo de acuerdo respecto a los trabajadores a honorarios sin considerar a sus sindicatos y asociaciones gremiales dentro del gobierno central, las cuales mayoritariamente se agrupan en la Unión.

Y es que esta relación entre sindicatos tradicionales y nuevos trabajadores públicos organizados tiene una serie de aristas interpretativas de gran relevancia para la comprensión de la acción estatal y su transformación. En primer lugar, las asociaciones de funcionarios tradicionales y la Unión representan a dos sectores que han crecido en dos modelos de Estado distintos. Aquello implica diferentes improntas respecto a su posición como trabajadores del sector público. Por un lado, la burocracia pública tradicional se forja en un Estado que intervenía decidida y centralmente en muchos más ámbitos de los que hoy le está permitido. Asimismo, este empleado público lograba su estabilidad con la carrera funcionaria, conformando así una visión estamental del trabajo en el sector público, esto es, un servicio al país de por vida, en similitud con otros estamentos como las Fuerzas Armadas y de Orden. Por el otro, los trabajadores a honorarios, que crecen al alero de la modernización del Estado implementada por la Concertación, constituyen un nuevo tipo de funcionario público. Uno que no se reconoce como parte de la burocracia tradicional y que se ve sujeto a formas de control y subordinación similares a las del sector privado. Al igual que la generalidad de los trabajadores asalariados, ellos conviven permanentemente con la rotación laboral y la inestabilidad.

En segundo lugar, la profundización de una crítica legítima hacia la burocracia tradicional que logra permear a los nuevos funcionarios públicos. Del lado de la gerencia pública, esta crítica se presenta organizada en un discurso de la modernización del Estado y la eficiencia, como se explicó en apartados anteriores. Desde el lado de estos nuevos funcionarios públicos, está la vida laboral cotidiana y la permanente sensación de que el trabajo es el mismo o más que el de los funcionarios de la burocracia tradicional, pero los bonos, reajustes y derechos laborales no sólo son para ellos.

En tercer lugar, presenciamos una arista del agotamiento de la izquierda histórica<sup>41</sup>, referida a la dificultad del sindicalismo tradicional y los partidos históricos de izquierda para organizar a los nuevos trabajadores del sector público. Al igual que sucedió con el paro docente, el sindicalismo tradicional se ve superado cuando aparece un conflicto enraizado en una amplia base de actores sociales movilizados y se constituyen en nuevas formas organizativas.

De alguna manera, los dirigentes del sindicalismo tradicional en el sector público naturalizaron la negociación sin conflicto, según un calendario impuesto año a año por el gobierno. Este calendario tiene hitos claramente definidos, como la movilización del Día del Trabajador y el paro de fin de año por el reajuste. El sector de honorarios, en cambio, representa como contracara una masividad que les ha permitido instalar sus demandas, pero también una experiencia embrionaria de formas organizativas de trabajadores que se encuentran en una

40 Declaración Pública del 26 de Noviembre del 2014. Recuperado de: [http://issuu.com/honorariospenalolen/docs/declaracion\\_sector\\_publico\\_union\\_na](http://issuu.com/honorariospenalolen/docs/declaracion_sector_publico_union_na)

41 Boccardo, G. (2014). Trabajo y el ocaso de la izquierda histórica en Chile. *Cuadernos de Coyuntura*, (8), pp. 17-27.

situación atípica para el sindicalismo tradicional y que los mantuvo fuera de sus asociaciones por años.

## V. ELEMENTOS PARA PENSAR LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Los anuncios del Gobierno son insuficientes respecto a la situación de los trabajadores a honorarios en el Estado porque, como las mismas organizaciones del sector han manifestado, sus eventuales efectos se reducen a un porcentaje menor de trabajadores: aquellos que pertenecen exclusivamente al Gobierno Central.

El carácter social del Estado está fuertemente marcado por la existencia de una franja de funcionarios que no son reconocidos como tales y que están sujetos a la inestabilidad en sus puestos de trabajo: los llamados honorarios y contrata. Por otra parte, existen resabios de una burocracia tradicional que bajo la lógica de la carrera funcionaria es inamovible, pero que ha visto estancada la promesa de carrera. De esta manera, en los hechos, se ha puesto fin a la carrera funcionaria, incidiendo además en las condiciones institucionales para que los puestos de la burocracia sean vistos principalmente como un botín. Pero en el mismo periodo la expansión de cargos de alta dirección, que pujan por introducir una modernización gerencial en la gestión pública del Estado subsidiario, ha permitido introducir una racionalización que hace viable la acción estatal, en su forma actual.

Asimismo, la modernización del Estado implica una reflexión de los grupos dirigentes en torno a las funciones sociales que un Estado subsidiario en un modelo neoliberal debe realizar y que se encuentran alineados con la conformación de un discurso tecnocrático, que sustrae, por lo tanto, las definiciones del ámbito público y democrático.

Por otra parte, las asociaciones tradicionales no se hacen cargo del problema, en tanto plantean posturas más bien conservadoras y de resistencia. Estas se hacen parte de una negociación rutinizada donde no se logra, ni muchas veces se quiere, incorporar a este funcionario *de facto* que ha sido negado *de jure*, en la conformación de sus organizaciones.

En este escenario, la lucha por el reconocimiento de los honorarios como trabajadores del Estado abre aristas importantes para repensar el trabajo en el contexto de una modernización del Estado, alternativa a la que se nos presenta actualmente como hegemónica por parte de la gerencia pública formada al alero del Estado subsidiario.

En primer lugar, porque vuelve discutir los límites de lo público y de la democracia. A contrapelo de la permanente reducción de los límites del Estado impuestos por las externalizaciones de servicios, las licitaciones, la implementación de programas a través de corporaciones y organizaciones no gubernamentales, la demanda de los trabajadores a honorarios vuelve a ensanchar los límites del Estado en cuanto se entienden como trabajadores de un sector público que no los reconoce como tal.

En segundo lugar, porque pone en entredicho el proceso de modernización del Estado, mostrando la precariedad laboral y las formas de disciplinamiento y control que se han implementado en el sector público con menor regulación que la presente en el mundo privado. En ese sentido, se convierten también en una fuente de justificación ideológica respecto de la precariedad promovida en toda la sociedad.

Para la formación de una izquierda radical y con vocación de poder, estos elementos son centrales para comenzar a trazar líneas gruesas y abrir un debate sobre la transformación del Estado y su papel en la sociedad que queremos construir. ▼

## SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

### ► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



### ► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:  
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:  
suscripciones@nodoxxi.cl

### ► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.