

# LOS RIESGOS LABORALES DE LA SUBCONTRATACIÓN



GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN DEL TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Nº19

---

**APORTE AL DEBATE LABORAL**  
**Nº 19**

**LOS RIESGOS LABORALES DE LA SUBCONTRATACIÓN**

**Departamento de Estudios**  
**Dirección del Trabajo**

**Stgo, Abril de 2006**

---

---

Este documento fue elaborado por Magdalena Echeverría Tortello<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Este estudio contó en forma permanente con el aporte estadístico de Laura Jeria y también con la contribución de María Angélica Campos en el ordenamiento de la información sobre la minería.

---

## ÍNDICE

### I. MOTIVOS Y MODALIDADES DE EXTERNALIZACIÓN

|  |    |
|--|----|
| Antecedentes .....                                     | 3  |
| 1.1.- ¿Por qué se externaliza? .....                   | 5  |
| 1.2.- ¿Qué se subcontrata? La distinción teórica ..... | 10 |
| 1.3.- La opacidad en la subcontratación real .....     | 14 |

### II. UNA MATRIZ PARA CAPTAR LOS RIESGOS DE LA SUBCONTRATACIÓN

|   |    |
|---|----|
| Introducción.....   | 15 |
| 2.1.- El Lugar donde se desarrolla el trabajo .....           | 16 |
| 2.2.- Relación con la actividad principal de la empresa ..... | 20 |
| 2.3.- Los niveles de especialización y calificación .....     | 24 |
| 2.4.- Duración de la relación .....                           | 26 |
| 2.5.- Integración, intermediaciones y responsabilidades ..... | 30 |
| 2.6.- Un esquema como resumen .....                           | 34 |

### III. LA MAGNITUD DE LA EXTERNALIZACIÓN

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 37 |
| 3.1.- Subcontratación según la Encuesta Laboral (ENCLA).....                    | 39 |
| 3.2.- Contratistas registrados en la Dirección del Trabajo .....                | 41 |
| 3.3.- Personal suministrado por terceros según la Encuesta Laboral (ENCLA)..... | 43 |
| 3.4.- Subcontratación en la minería .....                                       | 45 |
| 3.5.- La subcontratación en la industria .....                                  | 52 |

### IV. AVANCES Y RETROCESOS DE LA LEGALIDAD

|   |    |
|---|----|
| Antecedentes .....  | 53 |
| 4.1.- Indicaciones sobre subcontratación.....                     | 55 |
| 4.2.- Indicaciones sobre suministro temporal de trabajadores..... | 57 |

### V. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

|                   |    |
|-------------------|----|
| BIBLIOGRAFÍA..... | 63 |
|-------------------|----|

---

## I. MOTIVOS Y MODALIDADES DE EXTERNALIZACIÓN

### Antecedentes

En enero del año 2006 las empresas General Motors y Ford anunciaron despidos masivos de trabajadores estadounidenses, a partir de la decisión tomada de diversificar sus modelos de automóviles y de externalizar a países asiáticos parte de la producción de ellos, cuando no la producción entera.

La externalización o tercerización de la producción y los servicios es una de las características del desarrollo actual de la economía globalizada, de manera tal que un determinado producto puede ser diseñado en un país, obtenerse las materias primas necesarias para producirlo en un segundo, confeccionarse parte de él en un tercero y cuarto, y ser comercializado desde un quinto país. Y en el ámbito de los servicios, es frecuente que la atención a clientes de entidades bancarias y financieras sean atendidas telefónicamente por operadores ubicados en ciudades o regiones del mundo muy distantes del lugar desde donde se formulan las consultas.

En el proceso de localización de las economías respecto de dónde resulta más rentable abastecerse o encargar las distintas etapas de la producción o prestación de servicios, las consideraciones varían dependiendo, en parte, del tipo de producción. Si ésta es de alto nivel tecnológico (intensiva en capital) o si es más intensiva en mano de obra y, por tanto, normalmente de menor nivel tecnológico. Pero en general, se aprecian dos constantes en los lugares elegidos: La abundancia de las materias primas, por un lado, y el bajo valor del trabajo, por otro. Cuando se trata de productos o servicios para cuya generación la tecnología requiera ser de muy alto nivel, encontrar el equilibrio entre calificación y precio de la mano de obra, resulta una ecuación difícil, pero determinante.

Este estudio se refiere a las relaciones de subcontratación en un nivel nacional; la información a que se hace referencia corresponde a la realidad chilena. Sin embargo, muchas de las conclusiones pueden ser extrapoladas a las relaciones globalizadas, es decir, entre países.

La externalización de la producción y del trabajo, en los últimos veinte años, se han extendido vertiginosamente al interior de los países en América Latina, tanto como estrategia desarrollada en forma abierta, promovida y celebrada por las empresas, como de modo soterrado, para disimular o evadir algún problema laboral, en muchos casos, y/o tributarios, en otros. Este misma polaridad en el problema, advierte de inmediato respecto de su complejidad y de la variedad de formas, sentidos y motivos que puede adquirir la externalización.

La externalización como proceso sistemático, se ha desarrollado en Chile a partir de los años '80 en forma silenciosa y creciente de modo que, al cabo de estos últimos 25 años, está plenamente instalada en nuestra realidad económica y laboral. Pero, y sobre esto se quiere llamar especialmente la atención, bajo modalidades muy diversas.

El conocimiento teórico y empírico de estos procesos, señalan que la subcontratación de la

---

producción de bienes y el suministro de personal por un tercero a las empresas, son parte de un proceso mayor, que es más amplio, y que engloba a los otros dos. Esto es, la externalización de actividades y/o del trabajo y el alto grado alcanzado por ella en las empresas chilenas. Una de las orientaciones de este estudio es revisar la externalización en conjunto, entender qué representa dentro de ella el trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo en empresas de servicios transitorios; qué formas son deseables y potencialmente virtuosas y cuáles no.

Una buena parte del rechazo que produce poner en discusión el problema, tanto en el empresariado nacional como en las organizaciones sindicales, podría cambiar si se aclaran y delimitan las relaciones entre estos fenómenos.

Más allá de las calificaciones, el hecho es que hoy la mayoría de las empresas se encuentran desmembradas en múltiples unidades productivas, y una proporción importante de esta práctica generalizada hace precario e inestable el empleo y las condiciones de trabajo en ella.

Es frecuente que tiendan a externalizarse procesos cuyas tareas involucran un alto contenido manual o que demandan un gran esfuerzo físico. En general, en países en desarrollo, aquéllas partes de los procesos menos tecnologizados, en los cuales las empresas no han realizado mayores inversiones. También es frecuente la externalización de procesos “sucios”, riesgosos. Por otra parte, la información sobre riesgos y daños laborales señalan al trabajo en régimen de subcontratación como zona crítica respecto de la accidentabilidad y la salud en el trabajo y como frecuente “terreno de nadie” en materia preventiva. La seguidilla de muertes en accidentes laborales de trabajadores pertenecientes a empresas contratistas durante los dos primeros meses del año 2006 en el país lo revelan con nitidez y en forma dramática, mostrando que el problema está muy lejos de haberse solucionado.

La medicina ocupacional y especialmente la prevención de riesgos se desarrollaron en el marco institucional de la industrialización, que tenían frente a ellas, a las grandes empresas - las fábricas- como escenario, y a los obreros industriales como protagonistas principales. Éstos se relacionaban con un único empleador -o su representante- como responsable e interlocutor de sus condiciones de trabajo, incluidos los riesgos laborales.

En tanto la población ocupada permaneciera estable bajo un mismo techo, como era la situación de la fábrica, estaban dadas las condiciones para que la exposición a riesgos compartidos por los trabajadores y su impacto sobre la salud, pudiera ser estudiada y vigilada en profundidad y a lo largo del tiempo en los lugares de trabajo. Esta condición se rompe, como tendencia general, en la nueva economía global y también en las economías nacionales entre otras causas, debido a la externalización. En efecto, la población laboral tiende a una rotación muy alta, exponiéndose a una sucesión de riesgos en distintos lugares, lo que dificulta tanto las tareas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos así como la delimitación de responsabilidades respecto de quién es el verdadero empleador y hace más complejo determinar el lugar concreto de origen de los riesgos.

La subcontratación no estaba contemplada en el andamiaje institucional de la industrialización

---

y aún no lo está en la mayor parte de la institucionalidad del trabajo en la actualidad. De hecho, en la mayoría de las legislaciones laborales latinoamericanas se aborda como apéndice, es decir, como si se tratara de situaciones poco recurrentes o excepcionales.

Si bien en distintos países se han desarrollado políticas preventivas y métodos de trabajo para la pequeña empresa en cuanto tal, este desarrollo no ha sido contundente ni ha articulado siempre a la figura de los encadenamientos entre empresas. De manera tal que el trabajo en régimen de subcontratación adolece, o bien tiene un déficit en su regulación e institucionalidad, lo cual de por sí deja la puerta abierta a la incertidumbre en las responsabilidades laborales.

En la subcontratación lo que se obtiene siempre, aun cuando no sea lo que se busque, es la transferencia de responsabilidades; sacarlas hacia fuera, por distintos motivos. Una suerte de “tierra de nadie” se pisa en sus formas más precarias, constituyéndose en una situación de equívocos en el área de la administración del trabajo, de desorden en el terreno operativo, con órdenes confusas en forma habitual, y hasta contradictorias, lo cual acrecienta los riesgos laborales.

Esta régimen laboral es objeto de una polémica que contiene fuertes componentes ideológicos. Por una parte, despierta simpatías; lo acompaña una señal de modernidad económica: Cada quién en lo suyo, nos abastecemos mutuamente y respondemos de manera altamente flexible a las necesidades del mercado. Yo sé hacer piezas para automóviles, que otros hagan la mantención y el aseo industrial. En una posición extrema, esta figura se explica así: Yo sé hacer piezas para automóviles, pero no tengo por qué saber administrar personal. Luego, encargo esta administración a otro, que sepa de ello o bien encargo definitivamente la totalidad de la ejecución del trabajo a terceros, aquí o donde resulte económicamente más rentable, en tanto yo diseño, promuevo y vendo mis productos.

Por otro lado, genera un gran rechazo. Se lo vincula con precarización del empleo, con alta inestabilidad e incertidumbre laboral y hasta con estrategias de encubrimiento de las reales relaciones laborales, con el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la desarticulación de las organizaciones sindicales o el resquebrajamiento y debilidad de sus estructuras.

### ***1.1. ¿Por qué se externaliza?***

No hay una sola respuesta a esta pregunta.

Desde el principio, en el trabajo asalariado se recurrió a formas de organizar la producción que involucraban la intervención de terceros (la contrata de mano de obra, los intermediarios) y hay sectores de actividad (construcción, trabajos de obras públicas, minería, agricultura), en diversas partes del mundo, en los cuales estas prácticas constituyen una antigua tradición. Lo inédito de este fenómeno en la actualidad es su capacidad de expansión ya que, de constituir una práctica limitada a ciertos sectores de actividad, la subcontratación laboral hoy, conforma una estrategia recurrentemente usada por los empresarios en todos los sectores de actividad. La externalización tiene, en realidad, un origen complejo. Surge a partir de diversos factores

---

y motivaciones, que a veces se interrelacionan entre ellos y en otras oportunidades, no. No hay un solo concepto, ni hay un solo motivo, ni una sola forma de externalizar. El problema se mueve en un continuo que va, en uno de sus extremos, desde la compra-venta de servicios de partes o prestación de servicios entre empresas formalmente constituidas y con solvencia económica, hasta el más burdo ocultamiento del verdadero empleador a través de diversos subterfugios y usos de terceros como encubridores.

La subcontratación responde, por lo menos, a los siguientes factores:

### **El profundo cambio en el modelo técnico-productivo**

El paso de la producción estandarizada a la producción flexible, es decir, de la gran empresa que produce en grandes series, de manera predecible y similar, a la producción por partidas específicas, variables y a pedido y, por tanto, a una estrategia de guerra a los stocks.

El cambio en las formas de organizar la producción y el trabajo y la importancia de la mayor especialización productiva (especialización flexible), tienen como correlato la externalización de las actividades secundarias o periféricas, lo que a su vez permite una mayor reducción de costos y una reducción de la mano de obra utilizada directamente. En un contexto dominado por la demanda variable, prima la capacidad de reacción y de adaptación empresarial.

Un modelo de organización sobre la base de la subcontratación sirve mucho más a estas necesidades, en el sentido de que la demanda por partidas productivas pequeñas o que se producen sólo una vez o servicios muy acotados, pueden ser satisfechas recurriendo a terceros, sin necesidad de contar con sus servicios en forma permanente.

Junto con ello, las nuevas tecnologías facilitan un modelo de competencia basado más en la innovación que en el precio de los productos y hacen posible la “especialización flexible”, disminuyendo significativamente los costos de transacción. Las nuevas tecnologías también facilitan el control de los productos o que éste sea incorporado en contratos mercantiles.

Por otra parte, con las transformaciones en la configuración socio-técnica de la producción (De la Garza, 2000), se tiende a polarizar la división del trabajo en los procesos productivos entre las actividades complejas, que implican estabilidad, capacitación y polivalencia y los trabajos simples, que suponen baja calificación e inestabilidad.

Esto quiere decir que hay una doble tendencia en las empresas: hacia la especialización en las actividades estratégicas, con mayores niveles tecnológicos y mayor valor agregado y hacia la externalización en actividades periféricas o no directamente vinculadas al núcleo central.



---

## **El cambio en la organización económica de las empresas**

Los procesos conjuntos de concentración y desconcentración a la vez; la división en distintas razones sociales de las empresas, la constitución de holdings de empresas y otras figuras, tienen como correlato diversos cambios organizacionales, siendo la subcontratación el más socorrido entre ellos.

Un conjunto de unidades productivas de tamaño reducido en que unas se prestan diversos servicios a las otras es una estructura organizacional apreciada en la economía moderna, independientemente de la concentración en la propiedad de los capitales a que pertenezcan.

La terciarización o crecimiento del sector servicios en toda la economía, incluyendo a la industrial e incluso a los sectores extractivos, ha llevado a que las actividades de las empresas vinculadas al sector servicios se autonomicen y pasen a ser prestadas por terceros.

## **La desregulación de las relaciones de trabajo**

La externalización se debe también, y fundamentalmente, a la búsqueda del abaratamiento de los costos laborales y a la búsqueda del uso del empleo “justo a tiempo”, es decir, de disponer de personal cuándo y dónde se necesite. Así como en términos productivos se asiste a una guerra a los stocks, en el terreno laboral se asiste a una guerra a los tiempos muertos de trabajo.

Por su parte, el incremento de las tasas de desempleo, han conducido a que los trabajadores hayan ido aceptando laborar a través de estas modalidades, ante la dificultad de acceder a puestos de trabajo directos y estables.

Los trabajadores de empresas externas casi siempre son reclutados con salarios y condiciones de trabajo inferiores a aquellos de la empresa usuaria, aunque ejecutan tareas similares o equivalentes. Por lo general, no gozan de estabilidad en el empleo, en la medida en que la empresa subcontratista normalmente está limitada por un contrato de duración determinada con la empresa usuaria; motivo por el cual sus trabajadores no tienen expectativas de empleo más allá de la duración del contrato en cuestión.

La externalización hace más frágiles las relaciones laborales individuales y colectivas, tanto en la empresa usuaria como en la subcontratista. La desprotección es mayor cuando la tercerización sirve para encubrir auténticas relaciones de trabajo, por ejemplo, a través de la constitución de empresas o cooperativas ficticias, desprovistas de patrimonio o de identidad y autonomía en el mercado, que se constituyen con la sola finalidad de ocultar al verdadero empleador y facilitar la evasión de las responsabilidades laborales que implica la contratación de trabajadores.

---

## **La búsqueda de desarticulación de los sindicatos**

La subcontratación produce una dualización en los trabajadores entre “los internos y los externos”. Los primeros son beneficiarios de la nueva cultura organizacional y los segundos siguen en el marco de la empresa clásica taylorista, es decir, tradicional, jerárquica y autoritaria. Pero de todas formas los segundos son una amenaza para los primeros si sus demandas van más allá de límites aceptables.

Casi siempre la intervención de un tercero incide negativamente en el ejercicio del derecho de libertad sindical, pues merma la afiliación al disminuir el número potencial de trabajadores afiliados, induce a la dispersión de los trabajadores y de los empleadores en un mismo ámbito productivo dificultando la constitución de nuevas organizaciones sindicales o poniendo trabas a su subsistencia, fragmenta la negociación colectiva y disminuye su cobertura.

Con la externalización se produce una desagregación del colectivo laboral de todos los que laboran para la empresa usuaria. Si los trabajadores de ésta pueden sindicalizarse y negociar colectivamente con la misma, no sucede lo mismo con los de la empresa subcontratista, quienes a veces y a lo sumo pueden sindicalizarse y negociar colectivamente con su empresa, pero sólo en la medida en que lo permita la temporalidad de la relación que se ha establecido entre la empresa subcontratista y la usuaria. Por último, en caso de insolvencia de la empresa subcontratista, los trabajadores de ésta difícilmente hacen valer sus derechos contra la usuaria y esto se agrava cuando en la subcontratación de obras o servicios el contratista recurre a su vez a la subcontratación.

## **Dificultad que trasciende fronteras**

Para las dificultades en la discusión nacional sobre el problema, cabe destacar que ello no es sólo un asunto local. La Organización Internacional del Trabajo ha destinado múltiples esfuerzos a estudiar, conceptualizar e intentar aportar a la regulación del “trabajo en régimen de subcontratación” durante la segunda parte de la década de los `90 (OIT, 1995, 1997, 1998). Y, más recientemente, entre los informes presentados a la Conferencia Internacional del Trabajo del 2006 (96ª reunión) figura el Informe V (1) sobre el ámbito de la relación de trabajo, que aborda de nuevo el problema de la relación de trabajo triangular.

Dos Conferencias Internacionales del Trabajo dedicó OIT al trabajo en régimen de subcontratación como tema central. Para ello se preparó un proyecto de Convenio y un proyecto de Recomendación. A pesar de las vastas evaluaciones realizadas en los países miembros y de las amplias discusiones que tuvieron lugar, no se llegó a acuerdos, ni teóricos ni operativos, respecto de qué es ni por lo tanto, cómo enfrentar el problema. En parte, debido a los diferentes sistemas legales existentes y las diferencias idiomáticas, pero sobre todo, porque los representantes empleadores insistieron en lo inapropiado que resultaba una acción normativa que pudiese interferir con los contratos comerciales, las actividades económicas y la creación de empleo. En vista de ello, la Conferencia solicitó a la OIT otro camino: que examinara cuáles eran los trabajadores que necesitan protección. La Resolución de 1998 invitó

---

al Consejo de Administración a colocar estos temas en el orden del día de una futura reunión, con vistas a la posible adopción de nuevos instrumentos.

Los trabajos llevados a cabo con posterioridad por la OIT, dieron cuenta de que los problemas examinados en las discusiones sobre el trabajo en régimen de subcontratación se producían en el trabajo dependiente como resultado de relaciones de trabajo disfrazadas o ambiguas que o bien no estaban previstas por la legislación o se encontraban reguladas de modo inadecuado o, que estando previstas y reguladas, no eran aplicadas. De este modo, el problema quedó referido a la definición del ámbito de la “relación de trabajo”, y su discusión fue incluida en la tabla de la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003), en donde se presentó un nuevo informe.

En marzo de 2004 el Consejo de Administración decidió inscribir en la tabla de la 94ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que tendrá lugar en 2006, un punto sobre la relación de trabajo, con vistas a la posible adopción de una Recomendación internacional del trabajo.

Tanto el informe presentado en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2003) como el elaborado para la Conferencia de 2006, describen algunas de las situaciones más comunes en las cuales los trabajadores dependientes carecen de protección, abordando de modo particular los casos en los que la determinación del carácter dependiente o independiente de una prestación de servicios es encubierta o resulta confusa o ambigua. En este análisis se incluye la revisión de las modalidades de subcontratación directa o sin intermediarios comprendidos por el proyecto de Convenio sobre trabajo en régimen de subcontratación.

Ambos informes también tratan en forma específica el tema de las relaciones de trabajo triangulares, en las que los trabajadores de una empresa trabajan para una tercera persona a la cual su empleador ha acordado realizar un trabajo o prestar un servicio. El análisis llama la atención sobre las dificultades de orden técnico que pueden presentarse debido al hecho de que dos sujetos (empresa proveedora de los servicios y usuaria de los servicios) ejerzan conjunta o separadamente las potestades que en circunstancias normales corresponden a un solo empleador, generando dudas acerca de la identidad del verdadero empleador, cuáles son los derechos de los trabajadores y quién asume la responsabilidad por el pago de estos derechos. Asimismo, se plantea la posibilidad de que la figura del intermediario (empresa proveedora) sea empleada para encubrir la identidad del verdadero empleador. Finalmente, los informes contienen ejemplos de los diferentes enfoques en esta materia, resumen algunas iniciativas nacionales destinadas a clarificar el ámbito de la relación de trabajo y señalan perspectivas para la acción nacional e internacional.

Las discusiones en el seno de la OIT dan cuenta de que el tema del trabajo en régimen de subcontratación concita diferencias polares entre los representantes de los trabajadores y los empleadores. Las discusiones en la Conferencia Internacional del Trabajo han demostrado que si para los sindicatos resulta esencial y urgente limitar y/o controlar la posibilidad de recurrir a la subcontratación de trabajo, para los representantes empresariales es necesario conservar

---

intacta la libertad de organizar la producción, lo que incluye la posibilidad de recurrir sin limitaciones a la subcontratación. Entre estas dos posiciones extremas ha sido muy difícil aún encontrar una fórmula satisfactoria.

Las discusiones en la Conferencia también alertan sobre las dificultades para encontrar una definición de “trabajo en régimen de subcontratación”, que sea lo suficientemente amplia para cubrir todas las situaciones necesitadas de protección, pero a la vez lo suficientemente precisa como para establecer obligaciones de carácter universal, susceptibles de aplicarse en todos los estados miembros que componen la organización.

El trabajo en régimen de subcontratación no sólo presenta múltiples variantes, en ocasiones muy distintas entre sí, sino además una misma modalidad de subcontratación puede ser abordada de modo diverso por cada legislación. El informe VI (1) Trabajo en Régimen de Subcontratación (Conferencia internacional del Trabajo 85° reunión, 1987) da cuenta por ejemplo de que mientras en los países de lengua inglesa el término “subcontracting” tiende a aplicarse a la sustitución de una relación de trabajo por un contrato comercial, para los países de lengua española la palabra subcontratación se identifica a veces con el suministro de fuerza de trabajo, y otras veces (como en España) con la subcontratación de obra (“contrata”), reservándose el de “intermediación” para la de trabajo. Aunque en el fondo las distintas situaciones de trabajo en régimen de subcontratación plantean problemas similares en todos los países, estos no tienen por qué ser resueltos mediante las mismas soluciones.

La elaboración de los informes sobre el ámbito de la relación de trabajo han permitido diferenciar con claridad dos problemas a afrontar: el de las relaciones ambiguas, situadas a medio camino entre las modalidades civiles o mercantiles de prestación de servicios y la relación de trabajo regida por las leyes laborales (considerada también como subcontratación directa), y, el de las relaciones triangulares de trabajo en las que, además de presentarse problemas de encubrimientos o ambigüedad, se generan también dudas para los trabajadores acerca de la identidad de su empleador, los derechos que les corresponden y quién asume la responsabilidad por las obligaciones establecidas en la legislación laboral.

Sin embargo, a partir de todas estas discusiones en torno de la definición del problema, se han hecho aportes significativos, que recogemos en el apartado siguiente.

### ***1.2. ¿Qué se subcontrata? La distinción teórica***

En primer lugar, la distinción respecto del objeto, que propuso la OIT (1995), entre subcontratación de la producción de bienes y servicios, por un lado, y subcontratación de trabajo, por otro<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta distinción se ha sistematizado en trabajos anteriores (Echeverría, 1997, y Echeverría y Uribe-Echevarría, 1998, Echeverría, Ugarte, Uribe-Echevarría y Solís 2001). Y en segundo lugar, la definición de criterios para medir los niveles de dependencia en una relación de trabajo que se propusieron en el Proyecto de Recomendación de la OIT sobre la materia (OIT, 1997).

---

La pregunta ordenadora es ¿Qué es lo que se transa en la subcontratación? Y la respuesta analítica es dicotómica: productos o trabajo. La diferenciación surge entonces, a partir de cuál es el objeto de la subcontratación. La distinción clave consiste en saber si se trata de subcontratar la producción de bienes o la prestación de servicios, por un lado, o si se trata de subcontratar trabajo, específicamente trabajadores, por otro. Cuando se trata de la producción o los servicios, se relacionan dos entidades independientes entre sí (en principio o en la norma), una de las cuales realizará el encargo por su cuenta y riesgo, con sus materiales e instrumentos y su propio personal. Así, la subcontratación de la producción de bienes o de la prestación de servicios se refiere al ámbito de las relaciones que se establecen entre dos empresas en donde una encarga a otra (o contrata con otra) la producción de etapas, partes o partidas completas de la producción de bienes o prestación de servicios, que la segunda empresa se compromete a llevar a cabo por sí misma y con sus propios recursos financieros, materiales y humanos. En esta forma de subcontratación las relaciones laborales son, en principio, claras; se establece entre la empresa “contratista” y sus trabajadores. La compañía mandante o contratante no forma parte de ellas. El empleador (siempre en principio) es uno e inequívoco: Aquél con el cual el trabajador suscribe el contrato de trabajo y de quien pasa a estar bajo su subordinación y dependencia.

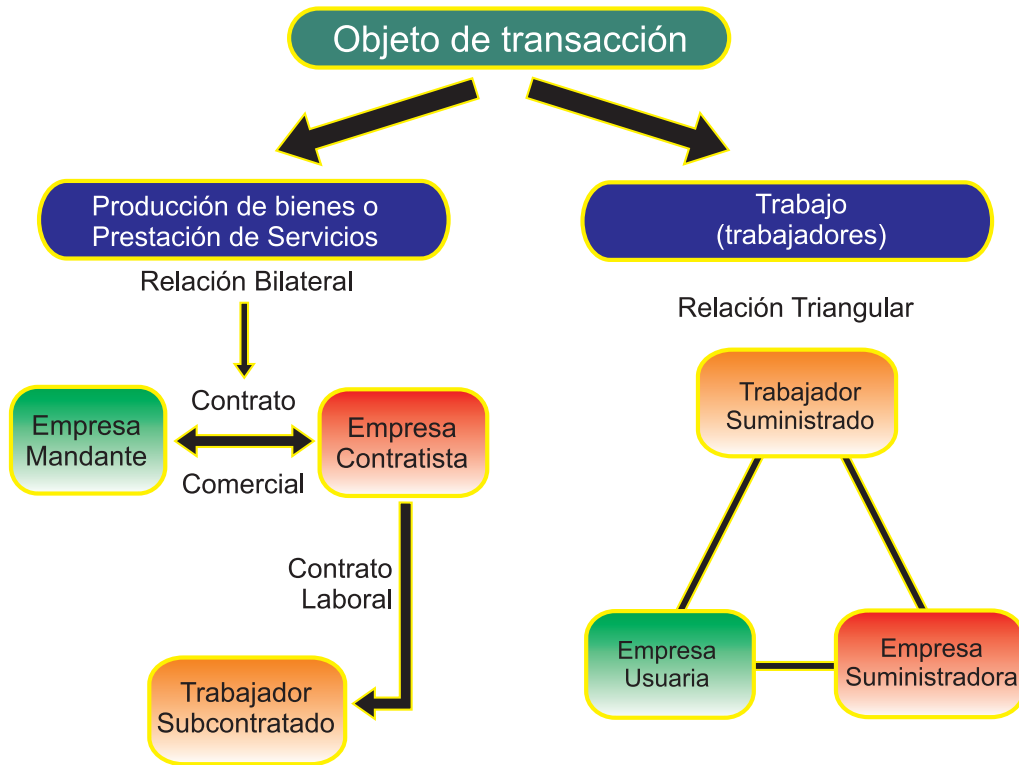
En cambio, la subcontratación de trabajo (de personas), se trata siempre de una relación entre tres y que sólo existe y funciona en forma triangular. Esta segunda forma tiene particularidades que la hacen más sensible a la incertidumbre y al riesgo. En primer lugar, se desarrollan siempre tres distintas relaciones reales, pero se formalizan sólo dos de ellas, en dos contratos (cuando los hay), quedando la tercera, la más concreta, entre el trabajador y la empresa que usa sus servicios, en una zona no regulada.

En esta modalidad, el trabajador está frente a un empleador con dos cabezas. Uno, al que presta realmente sus servicios y que lo dirige y ordena y otro, que lo recluta, contrata y formaliza (cuando es formal) la relación laboral, pero que no está presente en el proceso laboral.

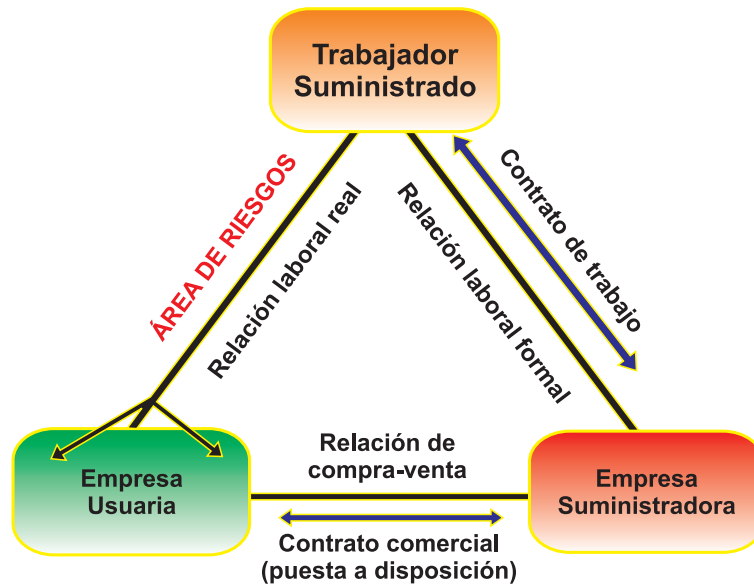
En este tipo de subcontratación se produce una división nítida entre la persona del trabajador y su trabajo. Y el objeto de transacción en cuestión no es un producto, sino trabajo. Es decir, se está en la situación en que una empresa contrata con otra la provisión de trabajo, de trabajadores.

Esta subcontratación de trabajadores toma también la forma de una relación comercial, de prestación de servicios entre la empresa que utilizará las prestaciones efectivas del trabajo y una segunda empresa que presta el servicio de suministrar trabajadores. A primera vista, un servicio de colocación de empleo, que sirve de punto de encuentro entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, entre empleador y trabajador.

**RELACIONES EN LA SUBCONTRATACION Y EN EL SUMINISTRO DE TRABAJADORES**



**RELACIONES Y CONTRATOS EN EL SUMINISTRO DE PERSONAL**



---

Más, no termina aquí el asunto en la subcontratación del trabajo. La relación entre el contratante (empresa usuaria) y el contratista (colocador, en este caso) no acaba en el acto de la colocación, sino que el segundo permanece como empleador formal del trabajador todo el tiempo que dura la prestación.

Este fenómeno de la subcontratación de trabajo, es lo que se ha denominado suministro de personal. De hecho, hemos utilizado en otros textos<sup>3</sup> la expresión subcontratación de trabajo como sinónimo de suministro de trabajo. Sin embargo, a medida que se profundiza tanto en el concepto como en el conocimiento empírico del problema distingue mejor, es más preciso y mueve a menos confusiones, utilizar el término suministro en vez de subcontratación de trabajo, como lo utilizamos aquí.

Una razón de peso para utilizar una palabra en vez de otra, deriva de que en Chile, los términos “contratista” y “subcontratista” son los que utiliza el Código del Trabajo<sup>4</sup>, la jurisprudencia administrativa del trabajo y, en general, los actores laborales para referirse explícitamente a empresas o personas que prestan servicios de subcontratación de bienes, obras o servicios. En tanto la expresión subcontratación del trabajo, que designa una forma de relación laboral no reconocida por la legislación chilena, no aparece ni bajo esta denominación ni bajo ninguna otra.

En las relaciones de trabajo habituales, bilaterales, esto es cuando una persona trabaja para otra en relación de dependencia, dialoga, disputa y negocia las condiciones en que realizará su labor como la duración del servicio, tanto la pactada en el contrato como la presuntamente estimada,

---

<sup>3</sup> Echeverría, M. 1997 “Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo” en Temas Laborales, Año 3, N° 7. (Santiago, Dirección del Trabajo).

Echeverría, M. y Uribe, V., 1998, “Condiciones de trabajo en sistemas de subcontratación, Documento de Trabajo”, N° 81, (Santiago, OIT).

Echeverría, M., Ugarte, J.L., Uribe-Echeverría, V., Solís, V., 2001, (reedición), “El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas”, Cuaderno de Investigación N° 7, Departamento de Estudios, (Santiago, Dirección del Trabajo).

<sup>4</sup> En las pocas referencias que se hacen en la legislación laboral chilena a las relaciones de subcontratación (Artículos 64 y 64 bis y 209 del Código del Trabajo, Artículo 4 de la Ley 16.744) más que definir la relación, se señalan las obligaciones, utilizando para ello los términos aludidos.

Así, el Artículo 64 establece que “El dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de éstos. También responderá de iguales obligaciones que afecten a los subcontratistas, cuando no pudiere hacerse efectiva la responsabilidad a que se refiere el inciso siguiente.

En los mismos términos, el contratista será subsidiariamente responsable de obligaciones que afecten a sus subcontratistas, en favor de los trabajadores de éstos.

El trabajador, al entablar la demanda en contra de su empleador directo, podrá también demandar subsidiariamente a todos aquellos que puedan responder en tal calidad de sus derechos”. Y los mismos términos se utilizan en el Artículo 64 bis, en el que se precisan otras obligaciones.

Ante múltiples consultas la Dirección del Trabajo en 1982, en el Dictamen N° 1570, hace la siguiente definición. Es contratista “aquella persona natural o jurídica que, mediante un contrato, ejecuta para un tercero dueño de una obra, empresa o faena, labores de ejecución material de trabajos o prestación de servicios mediante un precio convenido, contratando para ello trabajadores.”

---

la remuneración, la jornada, las pausas y las condiciones materiales del puesto de trabajo, en algún nivel, alto o bajo, según diversos factores, que incluyen su grado de poder como trabajador.

En el trabajo suministrado por un tercero, la mayoría de estos aspectos se establecen entre el trabajador y el suministrador. El usuario suele o más bien, busca mantenerse al margen de estas conversaciones y compromisos. El suministrador desaparece del escenario material de la prestación laboral, aunque parte de su oferta consiste en su disponibilidad para emerger frente a cualquier contratiempo, malentendido o simple realización de trámites administrativos.

### ***1.3. La opacidad en la subcontratación real***

Esta distinción que resulta clara como definición conceptual no se desenvuelve con esta claridad en las relaciones reales de trabajo. Lo que ocurre en la práctica es que muchas formas de subcontratación de la producción, sobre todo las más precarias, no son tan autónomas de la empresa mandante y que ésta tiene de hecho una gran ingerencia en el desarrollo del trabajo. Por ejemplo, antiguos trabajadores o supervisores de la empresa madre, se “independizan” jurídicamente, contratan a parte del antiguo personal y/o a nuevos empleados, y se convierten en contratistas que ofrecen sus servicios a la mandante, pero de hecho están totalmente cautivos de ella y siguen teniendo importantes niveles de subordinación técnica y económica.

O, por el otro lado, el suministro de personal arrastra, a veces, también al propio suministrador al área de prestación de los servicios, actuando como supervisor o directamente como un trabajador más de una cuadrilla. Es decir, la figura de un empleador que coloca y administra el personal es así en la forma, pero no en la realidad.

Para enfrentar este problema en la práctica y poder delimitar las responsabilidades laborales, pero además para la discusión teórica, en 1997 la OIT en el Proyecto de Recomendación sobre el trabajo en régimen de subcontratación, propuso los siguientes criterios para medir si una relación de trabajo es o no de carácter dependiente:

- 1) El grado en que la empresa usuaria determina cuándo y cómo han de llevarse a cabo las actividades laborales, incluidos el tiempo de trabajo y otras condiciones de trabajo de la persona empleada en régimen de subcontratación.
- 2) Si la empresa usuaria paga periódicamente y de acuerdo con criterios preestablecidos sumas adeudadas al trabajador en régimen de subcontratación.
- 3) El grado de autoridad de supervisión y control que la empresa usuaria tiene sobre el trabajador en régimen de subcontratación con respecto del trabajo realizado.
- 4) La medida en que la empresa usuaria hace inversiones y suministra, entre otras cosas, herramientas, materiales y maquinaria para llevar a cabo las labores de que se trate.



- 
- 5) Si el trabajador en régimen de subcontratación puede obtener beneficios o corre el riesgo de incurrir en pérdidas al llevar a cabo las labores previstas.
  - 6) Si el trabajo se efectúa en forma regular y continuo.
  - 7) Si el trabajador en régimen de subcontratación está empleado solamente por una empresa usuaria.
  - 8) La medida en que el trabajo realizado se integra en las actividades normales de la empresa usuaria.
  - 9) Si la empresa usuaria imparte formación profesional al trabajador en régimen de subcontratación.

## **II.- UNA MATRIZ PARA CAPTAR LOS RIESGOS DE LA SUBCONTRATACIÓN**

### **Introducción**

El trabajo en régimen de subcontratación tiene, entonces, muchas modalidades. La “intervención de un tercero” (o cuarto, quinto...) puede asumir en la práctica, una vasta y complicada variedad de formas en las relaciones de trabajo en la nueva estructura organizacional de las empresas y de ciertas legislaciones laborales como la chilena que, bajo el imperativo de promover la libertad de empresa, dejan abierta la posibilidad de generar relaciones comerciales que se confunden con relaciones laborales, relaciones laborales que se nombran como relaciones comerciales y viceversa.

Con la finalidad de establecer criterios de distinción se propone una matriz<sup>5</sup>, que facilite tanto la comprensión multidimensional del fenómeno así como las áreas más críticas en materia de condiciones de trabajo y riesgos y pueda orientar la fiscalización de ellos. Lo que se hace es entregar bases para la construcción de una tipología de las formas de trabajo en sistema de subcontratación. La tipología está construida de acuerdo con un conjunto de variables claves que se combinan entre sí, dando origen a un cuadro de varias entradas.

Las variables consideradas son las siguientes:

---

<sup>5</sup> Las ideas base de este ejercicio se formularon en un estudio encargado por OIT en 1998, que se redefinen, amplían y profundizan en este estudio. Ver Echeverría, M., Uribe-Echevarría, V., 1998, Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación, ETM, OIT-Chile, Documento N° 81.

a) El objeto de la subcontratación o ¿Qué se subcontrata?, ya suficientemente analizado en la definición conceptual del problema, b) el espacio físico donde se ejecuta la actividad; dentro o fuera del recinto de la empresa mandante, c) la cercanía o distancia de la subcontratación respecto de la actividad central o giro de la empresa mandante, d) el nivel de especialización de las actividades subcontratadas, e) el tiempo o duración de la relación, f) los niveles de intermediaciones entre ambas partes, g) los niveles de claridad en la definición legal de la figura en cuestión y h) los grados de legitimidad social de la subcontratación.

En este estudio se tratará de analizar cada una de las variables enunciadas, deteniéndonos en aquellas que nos parecen que tienen un peso mayor sobre la mayor vulnerabilidad frente a los riesgos laborales.

### **2.1 El lugar donde se desarrolla el trabajo**

Desde el punto de vista de la empresa mandante, la externalización de las actividades puede ser sólo jurídica, y ejecutarse materialmente en los recintos de la empresa o externalizarse también geográficamente.

La localización de las actividades está íntimamente ligada con la naturaleza de los procesos técnicos involucrados. En los procesos de flujo continuo, como por ejemplo en una fundición, son pocas las faenas que materialmente puedan externalizarse. En los procesos de montaje de partes o en los que se realizan en etapas autónomas, cada una de las partes o las etapas pueden ser fabricados en distintos lugares, como en la industria metalmecánica o en la confección de vestuario o de calzado.

| Objeto de subcontratación<br>↓                       | Espacio físico |         |
|--|----------------|---------|
|  | Interno        | Externo |
| Producción de bienes<br>o<br>Prestación de servicios |                |         |
| Trabajadores   |                |         |

---

Así, la subcontratación laboral, en cualquiera de las modalidades reseñadas, puede involucrar que los trabajadores subcontratados presten sus servicios dentro o fuera de las instalaciones de la empresa usuaria. Cuando las labores se desempeñan dentro de las instalaciones de la empresa usuaria se habla de subcontratación laboral interna. En este caso, cobran especial importancia dos problemas. Por una parte, las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, puesto que la subcontratación implica que determinados trabajadores de un tercero ingresen dentro del ámbito productivo de la empresa usuaria y, por otra, el asunto de la libertad sindical debido a la concurrencia de trabajadores con empleadores distintos dentro de una misma actividad productiva. Cuando las labores se desarrollan fuera de las instalaciones de la empresa usuaria se habla de subcontratación externa y en virtud de ello los problemas pueden ser diversos a los presentados en la subcontratación interna. Esta modalidad puede incluir, en un extremo, hasta la subcontratación internacional, en la que se deriva parte del proceso productivo o de partidas de producción a otros países, como sucede con muchas empresas multinacionales y, en el otro, hasta el trabajo a domicilio, en el nivel nacional.

Frente a esta variable cabe una nueva distinción en la externalización geográfica, que es difícil de precisar dada la tendencia general de la economía hacia la atomización de la actividad productiva.

Lo que hay que diferenciar es la subcontratación o tercerización de lo que es compra y venta de partes y piezas, fundamentalmente en la manufactura. Diversos autores (Racciatti, 1997 y Watanabe, 1974) al definir la tercerización hacen hincapié en que ésta se refiere a actividades que “antes” o que “tradicionalmente” se realizaban internamente en la empresa y que ahora se traspasan a otro, un tercero. Este énfasis es importante de tener en cuenta, porque de otro modo se corre el riesgo de llegar al extremo de denominar como subcontratadas a todas las operaciones de compra de bienes o servicios que realice una empresa para la ejecución de sus funciones, confundiendo con la relación de proveedores entre empresas.

En la industria manufacturera chilena, en particular en los sectores que comparten las características de armado de partes, desde comienzos de los años `80 y después de la crisis económica, muchas empresas se reconstituyeron simplificando sus procesos y sacando etapas hacia el exterior. En varios casos se trataba de ex-trabajadores que con antigua maquinaria de la empresa matriz, dada por ésta en parte de pago a modo de indemnización, formaron sus propias unidades económicas y se constituyeron en abastecedoras de la primera. Esta situación fue más completa aún en la industria del vestuario y del calzado en donde la externalización geográfica va desde la empresa central a los talleres y trabajo a domicilio (Reinecke, 1997). Sin embargo, crecientemente también en industrias como la metalmecánica, el trabajo realizado por un sólo trabajador “independiente” o por éste y un par de personas más, familiares o no, en su domicilio o en un taller anexo, pasó a ser una realidad en la fabricación de partes.

Aún cuando trataremos el problema más adelante, es necesario tener presente que esta fragmentación estaba jurídicamente facilitada por la nueva normativa del llamado Plan Laboral de 1979-1980 y por reformas tributarias realizadas en ese período.

---

Para efectos de la delimitación de la subcontratación, en diversos estudios y sobre todo en los intentos de mediciones del fenómeno<sup>6</sup>, se establecen como frontera los muros de los recintos o “el establecimiento” de las empresas mandantes. Es decir, es trabajo subcontratado el que se ejecuta por un tercero en sus interiores. Lo que se hace por fuera, no es, para estos efectos subcontratación. Es ésta una opción arbitraria, en tanto, como se ha señalado, muchas tareas altamente dependientes de la empresa central, pueden indistintamente realizarse en los locales de esta empresa o fuera de ella, en talleres o recintos de distinta naturaleza y en el caso de los servicios, como las ventas de intangibles, realizarse físicamente desde el domicilio, en la vía pública o cualquier otro lugar.

Cada vez es más frecuente la externalización internacional, sea de la producción, como el reciente caso de General Motors que trasladará una parte sustancial de su producción a los países asiáticos, o de los servicios, cuyo ejemplo más nítido es la existencia de call centers físicamente ubicados en la ciudad de Miami que atienden problemas formulados por clientes chilenos, desde Chile. O, siempre en los servicios, el seguimiento de la satisfacción del cliente respecto de la calidad de la atención en servicios técnicos automotrices (Chevrolet), realizados desde Brasil para trabajos ejecutados en Chile.

Una de las características de la economía moderna y, por definición casi, de la economía de la información, es que es posible trabajar en tiempos reales desde distintos lugares geográficos. Esto agrega un nuevo problema a la difícil tarea de conceptualizar y medir la subcontratación y la externalización en general.

A pesar de ello, el pragmático criterio asumido permite poner el límite más visible para lograr aprehender parte del problema.

Partimos con este eje de la espacialidad por su simpleza, porque es clave frente al problema de las condiciones de trabajo, seguridad e higiene de los trabajadores y, porque es en la subcontratación interna, en términos espaciales, donde se producen las mayores confusiones respecto de las responsabilidades laborales. Muchos accidentes laborales ocurren a trabajadores de empresas contratistas por condiciones de riesgo que existen en los recintos de la empresa madre, lo cual es particularmente evidente en la construcción, cuando, por ejemplo, un trabajador de una empresa externa cae de un andamio mientras realiza una determinada operación por deficiencias del andamio o del sistema de anclaje, puesto por el mandante, y no de sus propias medidas de protección. O, al revés, cuando una empresa contratista externa en una faena minera, de tronadura, por poner un caso, genera un accidente que afecta a sus trabajadores y a otros de la empresa mandante.

---

<sup>6</sup> La Encuesta ENIA del INE, los Anuarios de la Minería en Chile de SERNAGEOMIN-INE, la Encuesta de Remuneraciones de la SOFOFA y la Encuesta laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo, han hecho esta opción metodológica en los intentos de identificar tanto la cantidad de empresas contratistas como la cantidad de trabajadores subcontratados.

---

Lo mismo puede ocurrir respecto de enfermedades ocupacionales. Es corriente que trabajadores contratistas que trabajan en grandes packings, inhalen productos tóxicos del ambiente, como algunos pesticidas, que no son puestos por la empresa contratista que está a cargo de la ejecución de otras tareas, sino por la empresa mandante o por una tercera empresa.

Entonces ¿Quién es el responsable? ¿Dónde están los límites de responsabilidades de unos y de otros?

Existe aquí un vacío en la legislación laboral chilena que urge enfrentar y que está muy bien resuelto en el Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en enero de 2006. Sin embargo, rige ya una disposición, pero que viene del área de la salud y finalmente del Código Sanitario, que está poco difundida y es poco utilizada al respecto. Nos referimos al Artículo 3° de Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo (D.S. N° 201, Ministerio de Salud, 27-04-2001), que dice: “La empresa está obligada a mantener en los lugares de trabajo las condiciones sanitarias y ambientales necesarias para proteger la vida y la salud de los trabajadores que en ellos se desempeñan, sean éstos dependientes directos suyos o lo sean de terceros contratistas que realizan actividades para ella”.

A partir de la Encuesta Laboral del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, es posible conocer la percepción de la dirigencia sindical respecto de los efectos de la subcontratación sobre las condiciones de trabajo, la acción sindical y el nivel de las remuneraciones. Como se observa en la Tabla N° 1, el impacto más negativo se percibe sobre la actividad sindical, más de un 62% responde que ésta se ve afectada, seguido de las condiciones de trabajo, respecto de las cuales más del 46% afirma que las de los trabajadores subcontratados son de inferior calidad que las de trabajadores de empresas mandantes y sobre el nivel de remuneraciones de los trabajadores de planta, respecto de lo cual, más de un 43% afirma que se ven afectadas en forma negativa.

**Tabla N° 1:**  
**Percepción de los dirigentes sindicales sobre impacto de la subcontratación**

| Evaluación de los Dirigentes<br>Sindicales sobre Trabajadores<br>Subcontratados | %  |        |
|---|--|--------|
|   | <b>Condiciones de Trabajo:</b><br><br>Respecto de trabajadores de planta | Peores |
| Iguales   |  | 39,7   |
| Mejores   |  | 1,7    |
| No sabe   |  | 12,1   |
| <b>Acción Sindical:</b><br><br>Influencia ejercida                              | Afecta negativamente   | 62,1   |
|   | No afecta  | 32,8   |
|   | Afecta positivamente   | 0,0    |
|   | No sabe  | 5,3    |
| <b>Remuneraciones trabajadores de<br/>planta</b><br><br>Influencia ejercida     | Afecta negativamente   | 43,1   |
|   | No afecta  | 46,6   |
|   | Afecta positivamente   | 1,7    |
|   | No sabe  | 8,6    |

Fuente: elaboración a partir de Encuesta Laboral 2004, Dirección del Trabajo

## ***2.2. Relación con la actividad principal de la empresa***

La segunda distinción se hace mirando el problema desde la empresa usuaria o contratante y se refiere a la cercanía o distancia que la actividad que ejecutan los trabajadores subcontratados tenga respecto de la actividad central o el giro del negocio de la empresa desde donde se hace el análisis y se define el contrato base o la parte “comitente”.

| Objeto de subcontratación<br><br>↓                            | Relación actividad principal<br>de la empresa |                |                     |
|---|---|----------------|---------------------|
|   | Actividad<br>principal                        | Complementaria | Servicios generales |
| <b>Producción de bienes<br/>o<br/>Prestación de servicios</b> |   |                |                     |
| <b>Trabajadores</b>   |   |                |                     |

---

En Chile hasta el año 1979 estaba legalmente prohibida la subcontratación en actividades propias del giro específico/central de las empresas. A partir de esa fecha esta limitación se levantó (Ley 16.757<sup>7</sup>) y no existe ninguna traba legal respecto de las actividades que puedan ser encargadas a terceros. A pesar de la prolongada y difícil discusión en el Parlamento del Proyecto de Ley que busca regular el Trabajo en Régimen de Subcontratación, el Funcionamiento de las Empresas de Servicios Transitorios y el Contrato de Trabajo de Servicios Transitorios, hasta hoy, las empresas chilenas tienen tanto las puertas jurídicas así como, en general, un discurso y una disposición abiertos para someter a la posibilidad de subcontratar cualquier parte de sus actividades y servicios. En los últimos meses ( fines de 2005 y principio de 2006), sin embargo, este discurso ha encontrado un fuerte contrapeso a partir de la movilización de los trabajadores de empresas contratistas de CODELCO, de la politización del problema durante la campaña presidencial y la urgencia puesta por el Presidente de la República a la tramitación del Proyecto de Ley.

En general, las grandes empresas nacionales incorporaron muy aceleradamente la tendencia a concentrarse en las actividades en las cuales tenían ventajas tecnológicas comparativas, buscando tercerizar las que estaban fuera de su foco central (Echeverría y Herrera, 1993). Sin embargo, el modo sobre cómo se hace y la concepción que se tiene sobre cuál es ese foco no es unívoca. La discusión respecto de cuál es el corazón de la actividad, lo que la empresa sabe hacer, que la diferencia de sus competidores (core competence) y, por lo tanto, aquello que no puede entregarse ni delegarse, es muy variable. Con extremos que van desde calificar como giro sólo a la concepción y gestión de la actividad y nada de su ejecución material (percepción de algunos empresarios agrícolas y bancarios) hasta que el giro lo constituye la actividad material esencial y nada de sus servicios (percepción de algunas empresas mineras y muchas de la industria manufacturera). Es decir, hay conceptos empresariales muy distintos respecto de lo propio y lo accesorio.

Sin embargo, se advierten tendencias. En actividades productivas o de transformación material se considera como esencial la ejecución de lo que le da el sello a la empresa, normalmente el proceso técnicamente más complejo y único. En cambio, en la economía informatizada y en los servicios, tales como la banca, las finanzas y el comercio, las actividades de concepción del negocio y de gestión constituirían su centro.

La información que se entrega a continuación, señala que en Chile la externalización de actividades propias del giro de la empresa no es menor (se realiza en 20,7% de las empresas) y es una tendencia que va en sostenido aumento.

---

<sup>7</sup> La Ley 16.757 de 1968, regulaba la subcontratación en el país y la excluía de las labores inherentes a la producción principal y permanentes de la empresa así como de las labores de reparación o mantención habituales de los equipos.

**Tabla N° 2:**  
**TENDENCIAS EN LAS ACTIVIDADES SUBCONTRATADAS**  
**EN EMPRESAS CHILENAS**  
**1999, 2002 Y 2004**

| Tipo de Actividades                                | 1999        | 2002        | 2004        |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <b>Actividad económica principal</b>               | <b>14,5</b> | <b>17,7</b> | <b>20,7</b> |
| Servicios al cliente                               | 11,2        | 6,3         | 6,2         |
| Finanzas   | 8,3         | 8,4         | 13,6        |
| Ventas   | 9,6         | 6,7         | 5,5         |
| Logística  | 8,1         | 11,7        | 4,8         |
| Administrativo                                     | 8,7         | 10,7        | 13,2        |
| Alimentación                                       | 21,0        | 28,6        | 19,7        |
| Servicios legales                                  | 43,4        | 44,3        | 24,7        |
| Recursos humanos                                   | 10,8        | 13,0        | 7,5         |
| Informática  | 30,1        | 31,5        | 29,3        |
| Seguridad  | 37,4        | 39,2        | 29,4        |
| Aseo   | 29,5        | 32,9        | 23,2        |
| Marketing  | 38,2        | 32,6        | 13,7        |
| Otros  | -           | 34,8        | 81,8        |
| Nota: Pregunta de respuesta múltiple, no suma 100% |             |             |             |

Fuente: Encuesta Laboral (ENCLA) 1999,2002, 2004

La discusión sobre el núcleo principal y lo complementario fue hace años muy fuerte en la Corporación del Cobre (CODELCO) donde, en el contexto de una gran externalización de las actividades de servicios y productivas, costó y cuesta mucho a la empresa y los sindicatos ponerse de acuerdo en precisar dónde empieza y dónde termina su nudo estratégico: la extracción y procesamiento del cobre. La distinción introducida entre faenas de perforación y construcción de galerías subterráneas, encargadas a trabajadores subcontratados, para que entonces entren a las faenas propiamente extractivas los mineros contratados por CODELCO, es difícil de hacer desde el punto de vista de las actividades laborales concretas, la experiencia, calificación y la tecnología que una y otra demandan.

En la distinción entre subcontratación más periférica o más central, juegan un papel importante los niveles de desarrollo tecnológico de las empresas. De este modo, cuando existe una heterogeneidad significativa en materia de tecnología al interior de una planta productiva, lo que se conserva tanto con conducción como con personal propio, son las fases con tecnología más automatizadas y se externalizan las fases que requieren mayor cantidad de actividad



---

manual simple en la producción, o de actos repetitivos en los servicios. Así, por ejemplo, tanto el abastecimiento de materias primas limpias y puestas a punto de verduras y frutas, en la industria alimentaria, como el empaquetamiento en algunos casos de los productos finales en el mismo sector, son aún en muchos casos actividades manuales que se subcontratan y entregan a personal sin calificación, para reservar a operarios altamente calificados la operación de la maquinaria y equipos que realizan los procesos centrales de transformación.

Se da también el caso inverso. Es decir, de procesos que no han sido tradicionales del giro de una unidad productiva y que se internalizan por el papel estratégico que empiezan a jugar con la nueva tecnología o creación de nuevos productos. En la producción de línea blanca, los procesos de inyección de plástico en los refrigeradores se han incorporado como parte indelegable de las empresas. Una situación similar ocurre con el mismo proceso en la industria del cuero y calzado. También las fábricas de calzado deportivo incorporaron como suyos este tipo de procesos y sacan el tradicional aparato (cosido o pegado) fuera de ella.

Pero, tanto en términos teóricos como concretos, la tercerización de las actividades puede localizarse desde la periferia hasta en círculos muy cercanos al núcleo de la actividad de la empresa, incluyendo a esta última.

Una diferenciación útil es la que separa las actividades de servicios generales de las actividades específicas, extractivas o productivas en el sector primario y secundario o de servicios especializados en el sector secundario.

Por ejemplo, la cosecha forestal y algunas operaciones extractivas en la minería privada son encargadas a terceros, muchas etapas de fabricación de partes son externalizadas en la industria metalmeccánica, la gran mayoría de la producción en la confección y el calzado y el trabajo de cajeros/as en bancos y supermercados es contratado con empresas externas (Agacino, Del aire y Echeverría, 1993).

De este modo, y con la finalidad de incorporar categorías de diferenciación, es posible distinguir tres tipos de actividades subcontratadas: del giro de empresa o actividad principal, accesorias o complementarias a éste y servicios generales, de utilidad más universal.

Son actividades principales o del giro de la empresa todas las tareas, procesos o funciones cuya realización es consustancial o contribuye de forma decisiva a la producción de los bienes o la prestación de servicios que ésta realiza, y sin cuya ejecución se afectaría el normal desarrollo de sus actividades.

Son complementarias o accesorias las actividades de carácter auxiliar, secundarias, pero vinculadas a la actividad principal, que requiere constantemente la empresa para funcionar incluidas las de un alto nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados.

---

Son servicios generales aquellos que toda empresa requiere para funcionar independientemente de su actividad principal, entre otras, las de vigilancia, seguridad, aseo y alimentación.

Desde el punto de vista de la relación más central o periférica en relación con el núcleo de la empresa contratante, como tendencia general, puede decirse que mientras menos se diferencien las actividades subcontratadas de las del giro específico de las empresas en cuestión, mayores son las probabilidades de que lo que se busque sea la reducción de los costos, especialmente de los laborales, y no la calidad del servicio. Por lo tanto, las probabilidades de que se externalicen actividades de mayor riesgo frente a la seguridad en el trabajo o procesos más “sucios” o de que trabaje en condiciones de mayor desprotección en general, como en jornadas extensas e intensivas aumentan en este caso.

Si bien la relación inversa, es decir, que mientras más alejada del núcleo de la actividad central de la empresa se encuentre la actividad tercerizada, mejores y más protegidas estarán las condiciones materiales y sociales de trabajo, no es necesariamente así, sin embargo, alguna relación puede encontrarse desde el momento en que la búsqueda de calidad en lo central del negocio, que se garantiza dejándolo como actividad propia, es a la larga incompatible con servicios accesorios o generales de mala calidad (tanto en su proceso como en su trabajo).

Este eje, el de la subcontratación en la actividad principal o giro de la empresa, ha sido y será la piedra de tope a la hora de regular este régimen de trabajo en el país. Los argumentos en contra de restringir la externalización en actividades del giro, se fundamentan en las restricciones a la libertad de empresa. Nadie podría poner límites a qué actividades son, en este sentido lícitas o ilícitas, como objeto de emprendimientos individuales. Los argumentos a favor de restringir la subcontratación en el giro principal, apuntan al principio de que a igual trabajo, iguales condiciones de trabajo, y que, por tanto, sería ilegítimo que por el hecho de pertenecer a una empresa externa, trabajadores que realizan idénticas funciones reciban inferiores remuneraciones, queden excluidos de determinados beneficios y trabajen en condiciones menos controladas de seguridad.

### ***2.3. Los niveles de especialización y calificación***

Una tercera clasificación importante de las modalidades de subcontratación del trabajo, estrechamente relacionada con la anterior, pero esta vez vista fundamentalmente desde las empresas o personas que prestan sus servicios a un usuario, se basa en los niveles de especialización de las actividades.

En esta materia las alternativas reales se mueven entre el trabajo simple, sin ningún nivel de calificación, como el que proporcionan algunos contratistas para faenas de temporada en la agricultura o algunas empresas de suministro de empleo para actividades menores en la industria en alzas de producción o para cubrir tareas habituales, hasta el servicio de tronadura o de montaje industrial en la minería ofrecido por empresas y trabajadores altamente especializados y calificados.

| Objeto de subcontratación<br>↓                       | Nivel de calificación/especialización |         |                  |
|--|---------------------------------------|---------|------------------|
|  | Alto                                  | Mediano | Sin calificación |
| Producción de bienes<br>o<br>Prestación de servicios |                                       |         |                  |
| Trabajadores   |                                       |         |                  |

Existe en el mercado de la tercerización o del “outsourcing”, como se tiende a llamar genéricamente, una amplia gama de empresas o personas naturales que ofrecen “servicios a terceros” sin especificación. Muchos de éstos son temporales, pero pueden también ser permanentes.

La subcontratación para actividades no especializadas se hace, en general, a través de las empresas de suministro de personal y mucho menos a través de la subcontratación de la producción de bienes o servicios. Aún cuando, de nuevo, las relaciones no son unilaterales. Hay empresas de suministro de personal especializadas en ciertas operaciones o servicios y las empresas usuarias contratan también comodines o personal sin calificación (el concepto de “horas-hombre” disponibles en la minería) a través de empresas contratistas, aprovechando la figura jurídica ya establecida. Por ejemplo, la contratación de un operador minero desde una empresa de alimentación para prestar servicios en una empresa mandante que nada tiene que ver con los servicios de alimentación.

Ciertas empresas se concentran en proporcionar personal para “tareas administrativas” en general, que cubren trabajos de mensajeros, secretarias, contadores y otras, de un nivel de alta especialización como las que se encargan de la custodia y traslado de valores, con personal capacitado y adiestrado por las fuerzas armadas para ello u otras que se especializan en proporcionar cajeros de bancos.

Un servicio que ha cobrado fuerza en el país es el de “administración de los recursos humanos”, que ofrecen las empresas de suministro de personal como un producto propio y claramente identificable. A este giro se incorporan ex gerentes de recursos humanos y encargados del personal de empresas, administradores y psicólogos laborales, que constituyen sus consultoras a partir de la experiencia interna que han conocido y desarrollado en empresas mandantes y que una vez independizados y con el apoyo de profesionales jóvenes o con poca experiencia laboral prestan desde fuera sus servicios, a veces, con un plus de especialización y otras simplemente el mismo servicio, pero con costos laborales menores.

---

Entre las empresas que venden servicios se destacan las que ofrecen todo el sistema de alimentación para empresas, servicios computacionales más o menos completos, servicios de aseo general y actividades más complejas como el aseo industrial. En actividades primarias, especialmente con el desarrollo de los proyectos mineros en el norte de Chile se han desarrollado muchas empresas grandes y chicas, especializadas en movimientos de tierra, que incluyen los camiones y equipos así como sus conductores. En el sector forestal, donde el grueso de la actividad laboral es subcontratada, se advierte el interés y la necesidad de los contratistas de distinguir y evolucionar desde la condición de mero enganchador a la de “empresa prestadora de servicios forestales”, que requiere y supone competencias tecnológicas tanto en los instrumentos materiales como en las habilidades humanas para ejecutar los procesos.

Los mayores niveles de especialización están en estrecha relación con mejores condiciones de trabajo, especialmente de seguridad e higiene. Un trabajo calificado es casi siempre sinónimo de un trabajo seguro. Los requisitos técnicos no permiten que se haga de otra forma, sin arriesgar la calidad del servicio prestado. No se relacionan necesariamente, en cambio, con algunos aspectos de las condiciones sociales de trabajo como los sistemas de largas, irregulares, e ininterrumpidas jornadas laborales o la intensidad del trabajo, como se verá luego en la información sobre la minería.

En cambio, las actividades subcontratadas de bajos niveles de especialización o abiertamente descalificadas, tienden a realizarse en condiciones de trabajo desmedradas desde el punto de vista de las remuneraciones y de la protección de seguridad social, y en condiciones riesgosas y/o desprotegidas desde el punto de vista de la seguridad e higiene.

#### ***2.4. Duración de la relación***

Otra variable importante frente a la externalización, que tiene consecuencias sobre muchos aspectos de las relaciones y condiciones de trabajo, es la duración de la prestación. Vale decir, si se trata de un subcontrato o de suministro de personal de carácter permanente (o más bien permanente) o si se trata de una relación transitoria o esporádica.

La permanencia o transitoriedad debe estudiarse también tanto a partir de la empresa mandante o usuaria como desde la empresa contratista o suministradora de personal, llegando a invertirse la noción de temporalidad según desde donde se mire.

Desde la empresa mandante, y frente a la subcontratación de la producción y de los servicios, hay que distinguir aquellos que son inherentes al funcionamiento de la empresa y que son actividades que se necesitan en forma permanente, de aquellos que se requieren ocasionalmente, en algunos momentos o etapas del desarrollo de la actividad central o incluso de aquellos que se necesitan excepcionalmente, sólo una vez.

Todos los servicios generales tales como el aseo, la vigilancia y la alimentación son necesidades cotidianas que las empresas subcontratan en forma permanente. En actividades industriales se ha instalado en forma permanente la subcontratación de partes completas de la actividad como,

por ejemplo, la externalización de la producción de piezas en la actividad metalmeccánica o del proceso de costura en la confección. En el sector servicios también se subcontratan cada vez más los servicios informáticos y la venta habitual de instrumentos financieros. Y en el comercio, en las grandes tiendas, la venta al consumidor final de productos, los servicios de cajas, de colocación de productos en los mostradores y de traslado de las mercancías.

| Objeto de subcontratación<br>↓                       | Duración de la relación |             |
|--|-------------------------|-------------|
|  | Permanente              | Transitorio |
| Producción de bienes<br>o<br>Prestación de servicios |                         |             |
| Trabajadores   |                         |             |

Desde el punto de vista de las empresas contratistas, por otro lado, la subcontratación es permanente en distintas actividades de construcción, sea en la misma rama de construcción, o en las obras que requieren la instalación de plantas industriales o la ampliación de recintos; o en la creación de nuevos caminos y en su mantención, necesarios en las actividades extractivas. En cambio, desde el punto de vista de las empresas mandantes, la subcontratación es transitoria, para la ejecución específica de la obra en cuestión.

Dicho de otro modo, el contrato es transitorio en la empresa mandante, pero pueden ser actividades sucesivamente contratadas por distintas empresas y, en ese sentido, con carácter más bien estable desde el punto de vista de las empresas contratistas y de sus trabajadores.

En la subcontratación o suministro de trabajadores, la distinción entre empleo temporal y empleo indefinido o permanente es decisivo. Expertos en el tema (Ameglio, 1997 y Racciatti, 1997) remarcan con nitidez la diferencia entre el suministro de empleo temporal, que lo llaman “servicio temporario puro”, del suministro de empleo indefinido que reconocen como un forma de mercadeo de mano de obra y que refiere al antiguo problema y discusión sobre el “marchadage”.

“En la esfera del suministro de mano de obra temporal la empresa de empleo temporal brinda un servicio identificable que está en la razón de ser y origen de esta actividad. La empresa de empleo temporal cumple su objeto que la caracteriza cuando es capaz de proporcionar a una empresa usuaria un trabajador temporario en forma rápida que cumpla con el perfil e idoneidad que requiere el cliente” (Ameglio, 1997) y respondiendo a necesidades de especialización, inmediatez y exigencias de coyuntura.

Para estos mismos autores este giro de servicios temporales y esta relación de empleo temporal se “desnaturalizan” por el paso del tiempo, es decir, cuando pasa a ser desde limitado temporalmente a indefinido. En este caso “el servicio temporario de la empresa de empleo temporal se ha desvirtuado y la EET ha pasado a constituirse en un verdadero intermediario puro y simple de mano de obra” (Ameglio, 1997, pág. 7).

**Tabla N° 3**  
**Cantidad total de trabajadores suministrados por terceros**

| <b>Rama</b>                  | <b>N° empresas</b> | <b>N° trabajadores</b> |
|------------------------------|--------------------|------------------------|
| Agricultura y pesca          | 11                 | 1339                   |
| Minería                      | 5                  | 77                     |
| Industrias manufactureras    | 60                 | 3632                   |
| EGA                          | 5                  | 326                    |
| Construcción                 | 9                  | 205                    |
| Comercio                     | 35                 | 1596                   |
| Transporte y comunicaciones  | 6                  | 540                    |
| Establecimientos financieros | 19                 | 281                    |
| Servicios                    | 3                  | 70                     |
| <b>Total</b>                 | <b>151</b>         | <b>8066</b>            |

Fuente: ENCLA 2004

**Tabla N° 4:**  
**Cantidad de trabajadores permanentes (más de 6 meses)**  
**suministrados por terceros**

| Rama                         | N° empresas | N° trabajadores |
|------------------------------|-------------|-----------------|
| Agricultura y pesca          | 3           | 65              |
| Minería                      | 5           | 62              |
| Industrias manufactureras    | 46          | 2465            |
| EGA                          | 5           | 325             |
| Construcción                 | 5           | 117             |
| Comercio                     | 29          | 1062            |
| Transporte y comunicaciones  | 4           | 51              |
| Establecimientos financieros | 16          | 103             |
| Servicios                    | 1           | 2               |
| Total                        | 112         | 4252            |

Fuente: ENCLA 2004

Como se observa en las dos tablas anteriores, en Chile es más frecuente el uso de personal suministrado permanente (con una duración en el empleo mayor a seis meses) que el temporal. Más del 50% de los trabajadores suministrados por terceros trabajaban en forma permanente y de las 151 empresas que usaban esta forma de empleo, el 74% lo hacían con empleo permanente.

---

## 2.5. Integración, intermediaciones y responsabilidades

Otro asunto central respecto de los riesgos laborales en la externalización es el grado de integración y coordinación de los diversos servicios y actividades subcontratadas con el nivel central y entre ellas. Este aspecto es clave también desde la perspectiva de la racionalidad y calidad de la producción, asunto que trasciende a este estudio, por lo cual nos concentraremos sólo en los riesgos para el trabajo.

Esta variable del problema tiene un aspecto algo paradójico o, que en todo caso, puede hacer entrar en conflicto a la garantía de protección real que los trabajadores tengan en este régimen de contratación con los requerimientos jurídicos definidos para distinguir y delimitar la externalización legal y legítima, de la ilegal. En este sentido, representa un típico problema de las relaciones laborales actuales en el cual se cruzan, en sentido opuesto, la normativa existente con los derechos que se busca preservar. Pareciendo que las normas laborales quedaran a la saga de la velocidad de los cambios en la organización del trabajo y de los mecanismos que deben buscarse para la protección en las relaciones de trabajo.

Las recomendaciones y normativas internacionales son claras al respecto<sup>8</sup>. Parten del supuesto de que economía funciona con una creciente fragmentación de las empresas en unidades pequeñas y, paralelamente, con una interacción entre ellas creciente también. Y, por otra parte, que debe garantizarse el cumplimiento de los derechos laborales en estas interrelaciones. Para evitar que en los eslabones productivos se generen categorías de trabajadores de primera, segunda y tercera clase, y evitar también las zonas grises de irresponsabilidad de las entidades empleadoras, proponen sistemas altamente coordinados entre las distintas entidades productivas y laborales, con mandatos nítidos respecto de la responsabilidad general de las empresas madres respecto de las subcontratadas o empresas proveedoras.

Por ejemplo, OIT en las “Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo” (2001), propone como parte de la política nacional de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, la necesidad de establecer principios y procedimientos para “asegurar que a los contratistas y a sus trabajadores, y a los trabajadores eventuales, se les aplica el mismo nivel de exigencia en materia de seguridad y salud que a los trabajadores empleados directamente por la organización” (p.3).

Para ello propone “establecer medios de comunicación y de coordinación eficaces y permanentes entre los niveles pertinentes de la organización (empresa) y el contratista antes de iniciar el trabajo” (p.7), así como “fomentar en el lugar de trabajo una concientización de la seguridad y de los riesgos para la salud, e impartir capacitación al contratista y a los trabajadores de este último, antes o después de que termine el trabajo, según sea necesario” (p.16). Al mismo tiempo, las Directrices señalan la necesidad de “supervisar periódicamente la eficiencia de las actividades de la seguridad y la salud del contratista en el lugar de trabajo” (p.16).

---

<sup>8</sup> OIT, “Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo”, 2001; OHSAS 18.000; Social Accountability International, Norma SA8000.



---

Por su parte la Norma SA8000 de Social Accountability International, en la definición inicial que hace de lo que es una “compañía”, para la cual se aplica la norma, señala que se entiende que el personal que la forma incluye “tanto al empleado directamente, como contratado, como aquel que represente a la compañía de cualquier otra forma”. Cuando se refiere a los criterios que deberán guiar la salud y seguridad en el trabajo, sostiene que debe designarse un “representante de la alta administración de la empresa encargado de la salud y seguridad laboral de todo el personal, y responsable de la aplicación de las disposiciones sobre salud y seguridad en el trabajo” incluidas en la norma. Y a continuación, señala que “La compañía garantizará que todos sus empleados reciban, de forma periódica y documentada, instrucción sobre salud y seguridad laboral y que dicha instrucción sea ofrecida también al personal nuevo y al trasladado (que provenga) de otros lugares de trabajo”.

En el acápite de la Norma SA8000 sobre el “Control de los proveedores/subcontratistas y subproveedores”, se indica una serie de requisitos que éstos deben cumplir para que las empresas los seleccionen como tales. El primero de ellos es su capacidad para cumplir con todos los ordenamientos de la Norma. Luego, se indica que la empresa mantendrá registros adecuados del compromiso de los proveedores, subcontratistas y subproveedores con responsabilidad social, incluyendo acatar todos los requerimientos de la Norma, participar en las actividades de control de la compañía, corregir de inmediato cualquier irregularidad en relación con la Norma e informar a la empresa en forma rápida y completa de nuevas relaciones comerciales con otros proveedores o subcontratistas.

De este modo, en la Norma SA8000 por distintos caminos se asegura que las empresas no puedan transferir riesgos a terceros o no responder por ellos. Este control está especificado hasta los últimos eslabones de las cadenas productivas, en tanto hay varias disposiciones que se refieren incluso al trabajo realizado en hogares (a domicilio).

De modo que en las normas internacionales la responsabilidad de las empresas mandantes con los trabajadores de las empresas subcontratadas se asegura a través de sistemas que implican una gran coordinación entre las unidades productivas y en donde la figura de los encargados de la externalización se ubica en los niveles centrales de las compañías y resulta clave, supone contrapartes en las empresas contratistas y, lejos de desvirtuar la subcontratación en el sentido de ser considerada como un involucramiento que no permite identificar la responsabilidad de las partes, resulta la manera de no dejar zonas de incertidumbre respecto de las obligaciones laborales.

En definitiva, en estas directrices internacionales se supone y se promueve la interrelación entre diversas unidades económicas, a la vez que se garantiza a través de distintos medios, la seguridad y protección de los trabajadores involucrados.

| Objeto de subcontratación<br>↓                       | Intermediaciones y determinación<br>De responsabilidades |                              |              |
|--|--|------------------------------|--------------|
|  | Claramente<br>establecidas                               | Medianamente<br>establecidas | Inexistentes |
| Producción de bienes<br>o<br>Prestación de servicios |  |                              |              |
| Trabajadores   |  |                              |              |

Esta integración, altamente beneficiosa desde el punto de vista laboral, demanda como se puede advertir de una estructura central especializada en las empresas mandantes que se relaciona de manera permanente con los proveedores, los encargados de los subcontratos y con las empresas proveedoras de personal. Puede suponer también ingerencias directas de las empresas mandantes en el quehacer de las contratistas y de consultas, intercambios e intermediaciones de las contratistas y proveedores hacia la empresa mandataria.

Pues bien, este fenómeno va a chocar con la legislación (nacional al menos) que en el afán de identificar al verdadero empleador, evitar subterfugios y determinar responsabilidades, corretea de hecho a los intermediarios que vienen a alterar la prístina relación de trabajo, cuyo elemento fundante es la subordinación y dependencia del trabajador de aquél que contrata y paga sus prestaciones laborales. Es decir, la figura de un tercero hace un tremendo ruido en las relaciones asalariadas clásicas. Y, en nuestra opinión, por buscar la claridad en la relación entre ambas partes, se deja de lado el sentido de la búsqueda, que es otorgar mayor protección a los trabajadores, cualquiera sea la modalidad de relación en la cual desempeñen su trabajo.

Tanto la subcontratación de la producción como el suministro de personal pueden funcionar en la práctica con o sin intermediarios respecto de la realización de sus tareas.

Desde el punto de vista de la teoría, como se ha adelantado, mientras más “pura” -en el sentido de su tipicidad- es la figura de la subcontratación en cualquiera de sus dos formas, menos necesaria se hace la participación de intermediaciones entre el primer contratante y el último operario que ejecuta finalmente la razón del contrato.

Así, en el simple suministro de trabajadores para que realicen trabajos para un tercero, una

---

vez cerrado el contrato entre ambas personas jurídicas o naturales, los trabajadores pasan a estar bajo subordinación y dependencia absoluta del nuevo empleador y son dirigidos y supervisados por éste y sus representantes. Las órdenes se entregan directamente y el conjunto de la relación en materia de jerarquía funciona como una relación de trabajo normal, quizás con una capacidad de ejercicio de la autoridad de parte del empleador mayor que en una relación sólo entre dos.

Un ejemplo extremo de esta figura de doble empleador, pero con completa dirección de parte del usuario, lo aportan las agencias de empleo de trabajadoras de casa particular y de otros servicios domésticos. Estas agencias se diferencian de las tradicionales en que, al igual que en las empresas de servicios temporarios, su relación con el cliente y la trabajadora no termina en el acto de la colocación, sino que la agencia permanece como el sujeto con quien la trabajadora escritura el contrato de trabajo, le paga la remuneración y se hace cargo de los aspectos administrativos de la relación y de reponerla si no satisface las necesidades del cliente. Pero está bajo subordinación de este último durante prácticamente todo el día, si se trata de personal puertas adentro.

En la subcontratación de la producción y la prestación de servicios, también se observa esta relación positiva entre la claridad del subcontrato y la falta de intermediaciones de la empresa mandante con los trabajadores, sólo que aquí es al revés. Mientras mayor especialización, autosuficiencia técnica y capacidad de administración y gestión muestre la empresa contratista mayor autonomía tiene respecto de la manera como organice el trabajo. Por el contrario, los talleres externalizados sólo formalmente o que se encuentran en los inicios del proceso de tercerización están sometidos a un sistema de supervisión constante de parte de la empresa mandante, con encargados de servicios externos que se coordinan con encargados del taller que pueden estar en forma permanente o más ocasional en sus recintos y ordenar parte del trabajo de los empleados.

En este caso se está hablando de supervisión sobre el proceso o el trabajo concretos. Pero hay muchas formas de intermediaciones formales o de fachada, que cumplen una función más de apariencia que de real traspaso de las indicaciones, órdenes, organización de la jornada de trabajo, horas extraordinarias y, en general, del conjunto de la organización laboral. Su presencia tiene dos funciones. Por un lado, servir de canal de información entre la empresa colocadora y sus trabajadores y se utiliza cuando hay un número significativo de trabajadores empleados en una empresa usuaria. Por otro lado, cumplen una función de fachada frente a los organismos fiscalizadores en el sentido de que aparecen como una forma de materialización del vínculo de subordinación y dependencia que los trabajadores mantienen con aquél que la legislación nacional define como el verdadero empleador y frente a un análisis de la relación que busque definir si se trata de un subterfugio o simulación, la figura se salva.

Esta figura se detecta en el país tanto en servicios especializados como en el trabajo suministrado.

Un ejemplo del primer caso, se observa en algunos sistemas de vigilancia en la minería, en donde

---

la organización del sistema, los turnos, la compleja ordenanza, son definidos completamente por la empresa mandante, las instrucciones pasan a los vigilantes a través de órdenes que son impartidas en concreto por el supervisor de la empresa contratista de seguridad, de modo que aparecen como suyas. En el segundo, en el personal suministrado en forma permanente a una empresa de telecomunicaciones también está presente la figura del supervisor que traslada instrucciones desde la empresa usuaria hacia los operadores y operarias telefónicas. Del mismo modo en las situaciones más formalizadas, a través de contratos escritos entre dueños de predios y contratistas en el agro, se establece que existirán supervisores e intermediarios encargados de recibir las instrucciones de la empresa y de transmitir las a sus trabajadores.

En síntesis, la intermediación es un fenómeno propio de las zonas más grises de las relaciones de subcontratación. Y respecto del tema que nos ocupa, los mayores o menores riesgos laborales, la conclusión es la siguiente: si se trata de una intermediación real, que cumpla una función efectiva en el proceso de trabajo entre la empresa mandante o usuaria y la contratista o los trabajadores suministrados, su aporte en la delimitación de responsabilidades y la disminución de riesgos será positiva. Si se trata de una mera formalidad, puede contribuir a una mayor confusión en la organización del trabajo y a un mayor desperfilamiento en la identificación de responsabilidades.

Y, evidentemente, la determinación de las responsabilidades laborales es clave para el problema de este estudio. En cuanto a las condiciones materiales de trabajo, seguridad e higiene, se requiere de una explicitación mayor de los límites y relaciones de responsabilidad. Mientras mejor definidas estén las instancias de coordinación, intermediación y responsabilidades, los riesgos para los trabajadores tenderán a ser menores.

## ***2.6. Un esquema como resumen***

Lo que se propone en este estudio es una matriz en la cual convergen todos los factores enunciados de manera de poder predecir cuándo la externalización va a tender a ser de mayor vulnerabilidad y riesgo laboral y cuándo, potencialmente más virtuosa.

Para ello se ponen en interacción todas las variables analizadas. Es decir,

- 1) El objeto de la externalización; si se trata de subcontratar la producción de bienes o servicios o de provisión de personal a través de un tercero.
- 2) Si se trata de una externalización física o el proceso es sólo jurídico, materializándose las prestaciones tercerizadas en el mismo espacio de la empresa mandante.
- 3) El nivel de especialización técnica de las actividades externas; si son altamente calificadas o de bajo nivel de calificación.
- 4) La cercanía o distancia con la actividad principal o giro de la empresa mandante.

---

5) La duración de la externalización; si es ocasional o permanente.

6) El nivel de integración que las actividades o el personal externo tiene en el conjunto de la organización de la empresa mandante.




A saber, si se trata de suministro de trabajadores, de baja calificación, para desempeñar tareas en la actividad principal de la empresa, en forma permanente y sin mayor claridad respecto de donde están puestas las responsabilidades laborales, la externalización va a ser precarizadora del empleo y de alto riesgo laboral. Y, por el contrario, cuando una empresa subcontrate con otra empresa especializada, la ejecución de una actividad complementaria al núcleo central de la primera, por un período de tiempo determinado y las responsabilidades laborales estén claramente determinadas formal y efectivamente en los empleadores involucrados, lo más seguro es que se trate de una externalización positiva, que otorgue un buen servicio, genera fuentes de empleo y empleos de calidad y seguros.

Los mayores niveles de especialización están en estrecha relación con mejores condiciones de trabajo, especialmente de seguridad e higiene. No necesariamente con algunos aspectos de las condiciones sociales de trabajo, los sistemas de jornadas laborales o la intensidad del trabajo.

En cambio, las actividades subcontratadas de bajos niveles de especialización o abiertamente descalificadas, tienden a realizarse en condiciones de trabajo desmedradas desde el punto de vista de las remuneraciones, de la protección en seguridad social, y en condiciones riesgosas y/o desprotegidas desde el punto de vista de la seguridad e higiene.

La interacción entre las distintas variables se presenta en la matriz que se expone a continuación.

**TIPOS DE RELACIONES DE SUBCONTRATACIÓN VISTOS DESDE LA EMPRESA CONTRATANTE  
Y DESDE LA EMPRESA CONTRATISTA**

| Variables  |                                     | Contratante, mandante o usuaria  |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|-------------------------------------|---|------|---------|------|-------------|------|--------------|----------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Objeto de subcontratación   | Relación con<br>Actividad principal | Especialización   |      | Espacio |      | Integración |      | Temporalidad |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |                                     | Alta  | Baja | Int.    | Ext. | Alta        | Baja | Perman.      | Transit. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   | Giro                                |   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   | Acces.                              |   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   | Servicios<br>generales              |   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Trabajadores  |                                     |   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Producción o servicios  |                                     |   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |                                     |  Contratista o suministrador   |      |         |      |             |      |              |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

---

### III. LA MAGNITUD DE LA SUBCONTRATACIÓN

#### Introducción

En parte por las zonas oscuras del fenómeno, por la complejidad del mismo y, en parte, por la misma falta de regulación, no hay una medición global inequívoca de las empresas contratistas y suministradoras de personal ni de la cantidad de trabajadores que laboran en esta condición<sup>9</sup>. Por otro lado, a diferencia de la mayor parte de los países, en que las empresas deben registrar su actividad en la inspección del trabajo a cuya jurisdicción corresponde el establecimiento, no existe ningún registro de empresas para fines de control de la legislación laboral. Por lo tanto, es imposible saber con certeza cuáles y cuántas son las empresas que trabajan como contratistas o subcontratistas.

Pero también la naturaleza del fenómeno incide en que su medición sea difícil por lo que se expone a continuación.

La subcontratación de la producción de bienes o servicios y la subcontratación de trabajo (suministro de personal) es una relación entre empresas, en el primer caso y entre dos empleadores y un trabajador o trabajadores, en el segundo. No es un “giro” de actividad económica, existe en tanto relación. Como se observará, en la Encuesta Laboral elaborada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, una empresa puede subcontratar algunas tareas o servicios a otras empresas y, a la vez, puede ser subcontratada por otra para prestar los servicios de su especialidad si es que la tiene. En ese caso, ¿Cuáles son los trabajadores subcontratados?

Por otra parte, las clasificaciones de actividades económicas utilizadas por el INE, la Encuesta CASEN de Mideplan, el Servicio de Impuestos Internos y otras instituciones, no registran este tipo de actividad, aún cuando, existe un ítem un tanto vago, identificado como “prestación de servicios”, pero no se especifica de qué tipo de servicios se está hablando ni hacia qué sectores va dirigido. En las CIU vigentes no existe el rubro “contratistas”, estando en discusión su incorporación, por lo menos, para las actividades que funcionan históricamente así, como la construcción. Por otra parte, al no existir un registro obligatorio de las empresas contratistas, tampoco hay estadísticas al respecto<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sólo la minería, por disposición de SERNAGEOMIN, lleva un registro completo tanto de la cantidad de empresas como de trabajadores ocupados de empresas mandantes y contratistas. El resto de la información surge a partir de encuestas a muestras de empresas, sectorial en el caso de la industria (SOFOFA) y nacional en el caso de la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo.

<sup>10</sup> Con la excepción del la minería que se expone más adelante.

---

A su vez, en las encuestas de empleo (encuestas ENE del INE, CASEN y Encuesta de Empleo de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile), no se formulan preguntas para conocer, como parte de las características de las condiciones contractuales de los ocupados, si pertenecen a empresas que son contratadas por otras o si ellos están contratados por empresas para prestar sus servicios en otras empresas. Sólo en la Encuesta CASEN se registra la duración de los contratos, pero no lo que se quiere medir en este estudio.

La única rama de actividad económica que registra la subcontratación laboral, tanto respecto de la cantidad de empresas mandantes y contratistas, así como del personal propio y subcontratado es la minería. Las otras dos fuentes de información, derivan de encuestas.

Aún cuando hay empresas que se han ido especializando en prestar servicios a la minería, servicios forestales, servicios para la acuicultura, por ejemplo, hay otras que prestan servicios en general, siendo uno de esos servicios proveer de trabajadores, especializados o no; en Chile, generalmente, no muy especializados.

En las empresas constructoras estas relaciones se dan más o menos así. Una empresa inmobiliaria (mandante) contrata una gran empresa constructora (contratista mayor) la construcción de un edificio. La mayor va contratando, las distintas etapas y procesos según avanza la obra, a otras (contratistas de segundo grado), y éstas, a su vez, pueden subcontratar actividades específicas a otras empresas menores o muy especializadas o a determinados maestros de la construcción por su particular y alta calificación o por su bajo costo (peones). En este sector en particular, es donde más se puede identificar una relación contractual (mandante, contratista, con sus múltiples eslabones de subcontratistas) con el desarrollo de un giro económico; la construcción. Aquí puede ser posible identificar las empresas contratistas y el número aproximado de trabajadores que laboran en régimen de subcontratación en actividades de la construcción<sup>11</sup>.

Es útil tener presente esta complejidad del asunto para comprender las dificultades que surgen frente a la necesidad de medir el fenómeno. En concreto, de saber cuántos trabajadores subcontratados hay en Chile, quiénes son, dónde y cómo trabajan.

Pero no es sólo por su naturaleza “relacional” que el fenómeno impide ser medido en forma precisa. El funcionamiento al margen de la ley con que operan todas las empresas suministradoras de personal, desde las más formales hasta las meras fachadas, y el déficit regulatorio con que funciona la subcontratación en general, conducen a que muchas veces su existencia sea negada u ocultada. De manera que en la medición de la externalización, al menos hasta que se logre regular cabalmente su campo de acción, habrá siempre una zona oculta.

Establecida estas aclaraciones, a continuación se presentan los datos con los que se dispone.

---

<sup>11</sup> En una segunda etapa de este estudio, se espera poder medir el problema en la construcción.



### 3.1. Subcontratación según la Encuesta Laboral (ENCLA).

La serie de la Encuesta Laboral (ENCLA) 1999, 2002 y 2004 muestra la extensión de la subcontratación de actividades en las empresas de todos los sectores productivos en el país, al mismo tiempo, que entrega una información no registrada en otros instrumentos: caracteriza el tipo de actividades o servicios que se externalizan con mayor frecuencia.

En la última medición, más de la mitad de las empresas de la muestra declararon subcontratar alguna actividad con terceras empresas. En las empresas de mayor tamaño esta práctica era mucho más frecuente, alcanzando a las tres cuartas partes de ellas, en tanto en la microempresa, sólo al 38%. Respecto de los sectores económicos, tanto la minería, las actividades de electricidad, gas y agua, la agricultura y la industria se destacan porque la subcontratación alcanza niveles superiores al promedio; en tanto es una práctica menos común en los servicios y en el comercio.

Las actividades más frecuentemente subcontratadas eran: servicios legales, seguridad, aseo, marketing; es decir, servicios complementarios y en menor medida, partes o procesos de la actividad económica principal. Sin embargo, entre el año 1999 y 2004, la subcontratación de actividades principales aumentó sostenidamente del 14.5% a 20,7% respectivamente, es decir, en 6,2 puntos porcentuales (esto es en las empresas que subcontratan en general: más del 50%).

Este porcentaje es mayor en las empresas de mayor tamaño. De hecho, es muy difícil que las PYMES externalicen actividades propias de su giro.

**Tabla N° 6:**  
**Empresas mandantes y empresas subcontratadas**

|  |       | Durante los últimos 12 meses ¿Ha sido su empresa subcontratada por otras empresas? |      |       |
|--|-------|--|------|-------|
|  |       | Sí   | No   | Total |
| ¿En los últimos 12 meses ha subcontratado su empresa alguna actividad? | No    | 50   | 534  | 584   |
|  | Sí    | 77   | 521  | 598   |
|  | Total | 127  | 1055 | 1182  |

Fuente: ENCLA 2004

Tal como se enunció al comienzo, la relación de subcontratación puede correr hacia diversos lados. Hay empresas (un poco más de la mitad), que no subcontratan y realizan por sí mismas el conjunto de sus actividades. Luego, hay empresas que subcontratan parte de sus actividades y servicios (un poco menos de la mitad) y, por otro lado, hay empresas que subcontratan y que, además, son subcontratadas por otras. De las 127 empresas que habían sido subcontratadas por otras, el 61% , a su vez, habían subcontratado a otras empresas.

**Tabla N° 7:**

**Durante los últimos 12 meses,  
¿Ha sido su empresa subcontratada por otras empresas?**

| Tamaño de la empresa | Durante los últimos 12 meses,<br>¿Ha sido su empresa subcontratada por otras empresas? |              | Total  |
|----------------------|--|--------------|--------|
|                      | Sí   | No           |        |
| Micro empresa        | 15   | 227          | 242    |
|                      | 6,2%   | 93,8%        | 100,0% |
| Empresa pequeña      | 73   | 518          | 591    |
|                      | 12,4%  | 87,6%        | 100,0% |
| Empresa mediana      | 23   | 216          | 239    |
|                      | 9,6%   | 90,4%        | 100,0% |
| Gran empresa         | 17   | 94           | 111    |
|                      | 15,3%  | 84,7%        | 100,0% |
| Total                | 128  | 1055         | 1183   |
|                      | <b>10,8%</b>   | <b>89,2%</b> | 100,0% |

Fuente: ENCLA 2004

---

### 3.2. Contratistas registrados en la Dirección del Trabajo

Desde una fuente distinta de información de la Dirección del Trabajo<sup>12</sup>, que no proviene de encuestas, sino de registros, es posible tener otra idea de la magnitud del fenómeno. Pero sólo de una fracción de éste, de su versión más formalizada. Es decir, de aquellas empresas que certifican su cumplimiento laboral en la Dirección del Trabajo. Revisadas todas las empresas que solicitaron certificados de contratistas en las Inspecciones del Trabajo, a lo menos, una vez durante los años 2004 y 2005, del universo de los contratistas, se obtuvo una nómina de 28.056 empresas (con RUT diferentes) distribuidas por todo el país del modo que lo indica la siguiente tabla.

**Tabla N° 8:**  
**Empresas que solicitaron certificado de contratistas**  
**en las inspecciones del trabajo durante los años 2004 y 2005,**  
**distribución porcentual por región**

| Región                 | Porcentaje del país |
|------------------------|---------------------|
| Región 1               | 4%                  |
| Región 2               | 5%                  |
| Región 3               | 3%                  |
| Región 4               | 5%                  |
| <b>Región 5</b>        | <b>10%</b>          |
| Región 6               | 4%                  |
| Región 7               | 5%                  |
| <b>Región 8</b>        | <b>11%</b>          |
| Región 9               | 4%                  |
| <b>Región 10</b>       | <b>8%</b>           |
| Región 11              | 1%                  |
| Región 12              | 2%                  |
| <b>Región 13</b>       | <b>34%</b>          |
| Región no especificada | 5%                  |
| <b>Total País</b>      | <b>100%</b>         |

Fuente: Departamento de Inspección, Unidad de Gestión,  
Dirección del Trabajo

---

<sup>12</sup> Trabajo realizado por la Unidad de Gestión del Departamento de Inspección de la Dirección Nacional del Trabajo.

De éstas, más de 28 mil empresas contratistas registradas, la mayor concentración de ellas se produce, como es lógico, en las regiones de mayor tamaño; en la Metropolitana (9.489), la Región 8ª (3.223) y la Región 5ª (con 2.837). La Región 10ª, a pesar de su tamaño relativamente pequeño, registra una cantidad similar de empresas contratistas a la de la Región 5ª (2.269).

Ahora bien, uno de los datos más relevantes para los objetivos de este estudio es el comportamiento laboral que se desprende del análisis de las materias denunciadas en este tipo de empresas en relación con el conjunto. Efectivamente, los problemas referidos a las condiciones materiales de trabajo, en particular a las de seguridad e higiene, muestran que este régimen laboral es especialmente vulnerable en estas materias, tal como se expone en la Tabla siguiente.

**Tabla N° 9:  
Materias denunciadas en Inspecciones del Trabajo  
Comparación para contratistas y total de denuncias**

| <b>Materias denunciadas año 2005</b> |   |   |   |
|--------------------------------------|---|---|---|
| <b>Concepto</b>                      | <b>Cantidad en denuncias a contratistas</b> | <b>Porcentaje en denuncias a contratistas</b> | <b>Porcentaje en total denuncias año 2005</b> |
| Jornada                              | 12.604                                      | 32,7%   | 28,1%   |
| Higiene y Seguridad                  | 7.408                                       | 19,2%   | 8,1%  |
| Contrato                             | 7.495                                       | 19,4%   | 23,0%   |
| Remuneraciones                       | 5.700                                       | 14,8%   | 26,7%   |
| Previsión                            | 3.352                                       | 8,7%  | 9,6%  |
| Sindical                             | 857   | 2,2%  | 1,5%  |
| Derechos Básicos                     | 544   | 1,4%  | 0,4%  |
| Negociación Colectiva                | 254   | 0,7%  | 0,9%  |
| Otras Materias                       | 233   | 0,6%  | 1,00%   |
| Protección a la maternidad           | 117   | 0,3%  | 0,7%  |
| <b>Total general</b>                 | <b>38.564</b>                               | <b>100,0%</b>                                 | <b>100,0%</b>                                 |

Fuente: Departamento de Inspección, Unidad de Gestión, Dirección del Trabajo

---

Con respecto de las características del total de las denuncias recibidas en las Inspecciones del Trabajo, las denuncias a los empleadores identificados como contratistas se caracterizan por el elevado porcentaje relacionado con jornada e higiene y seguridad.

Particularmente en este último caso la situación parece extrema. En total, durante el año 2005 se recibieron 8.497 denuncias por concepto de violaciones a las normas de higiene y seguridad. De ellas, 7.408 -el 87,2%- corresponde a denuncias contra empresas identificadas como contratistas.

En el caso de la jornada de trabajo, las empresas contratistas que representan el 21% de las fiscalizaciones por denuncia, acumulan el 43,0% de todas las denuncias por este concepto.

### ***3.3. Personal suministrado por terceros según la Encuesta Laboral (ENCLA)***

Por las razones expuestas, así como por la naturaleza espuria de confusas redes de relaciones, la realidad tiende a ser escondida de parte de los empleadores que hacen uso de ella, ante las autoridades administrativas del trabajo.

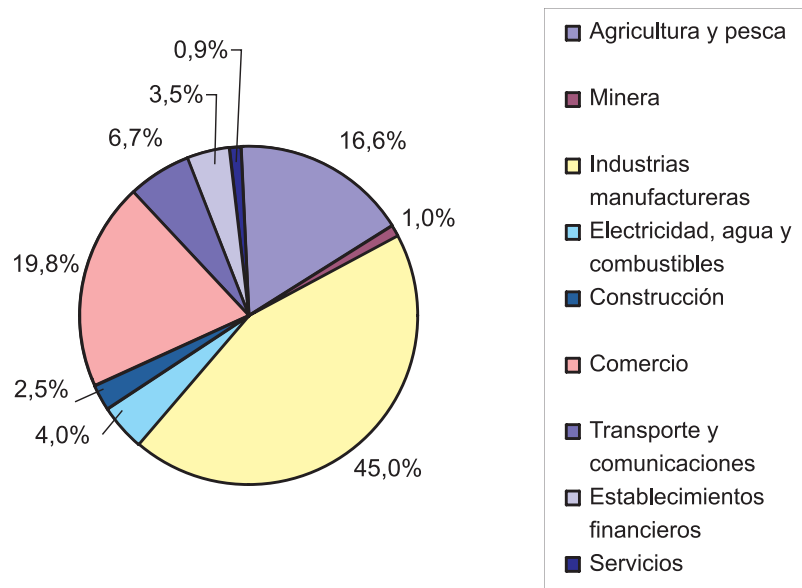
Aún así, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Laboral 2004, la proporción de trabajadores suministrados llega a un 7,3% del total de trabajadores con que cuentan las empresas. Dicho porcentaje representa a poco más de ocho mil trabajadores de la muestra, lo que expandido al universo de trabajadores privados del país alcanzaría a más de 220.000 individuos, de acuerdo con la estimación del universo de trabajadores del sector privado que entrega la encuesta CASEN y que para el año 2003 correspondía a 3.077.504 a nivel nacional.

El porcentaje de trabajadores suministrados es mayor al observado en 1999 (6,4%) y 2002 (4,2%) por la misma encuesta.

Los trabajadores suministrados que fueron detectados por la Encuesta Laboral 2004 se distribuyen por rama conforme con lo indicado en el gráfico siguiente. Según estos datos, son la industria, el comercio y la agricultura los sectores que concentran a los trabajadores suministrados, lo que también es consistente con los datos observados en las anteriores versiones de la Encuesta Laboral.

---

**Trabajadores suministrados: distribución por rama (Encuesta Encla 2004)**



Fuente: Encuesta Laboral 2004

Es en estos mismos sectores donde el suministro para actividades permanentes de las empresas alcanza los niveles mayores. Del total de trabajadores suministrados permanentes, 58% están en la industria y 25% en el comercio, como se observa en la tabla siguiente:

**Tabla N° 9:**  
**Cantidad de trabajadores permanentes (más 6 meses)**  
**suministrados por terceros**

| <b>Rama</b>                       | <b>N° de empresas</b> | <b>N° de trabajadores</b> |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Agricultura y pesca               | 3                     | 65                        |
| Minería                           | 5                     | 62                        |
| <b>Industrias manufactureras</b>  | <b>46</b>             | <b>2.465</b>              |
| Electricidad, agua y combustibles | 5                     | 325                       |
| Construcción                      | 5                     | 117                       |
| <b>Comercio</b>                   | <b>29</b>             | <b>1.062</b>              |
| Transporte y comunicaciones       | 4                     | 51                        |
| Establecimientos financieros      | 16                    | 103                       |
| Servicios                         | 1                     | 2                         |
| Total                             | 112                   | 4.252                     |

Fuente: Encuesta Laboral 2004

### **3.4. Subcontratación en la minería**

Como se ha señalado, la rama de actividad que registra la subcontratación laboral, tanto respecto de la cantidad de empresas mandantes y contratistas, así como del personal propio y subcontratado, es la minería. Esto no es extraño en tanto fue en las empresas mineras, actual CODELCO y ENAP, donde tuvo sus orígenes esta forma de relación laboral.

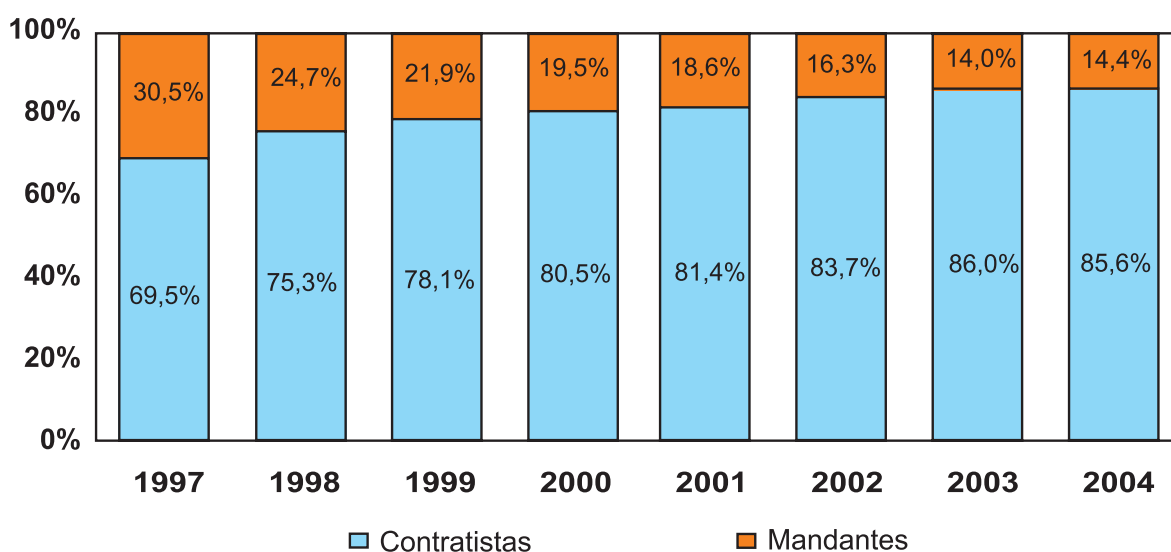
Este registro lo hace el Servicio Nacional de Geología y Minería desde hace muchos años.

**Tabla N° 10:  
Empresa mandantes y contratistas en la minería, 1997-2004**

|              |  | N° de empresas mandantes y contratistas en la minería 1997 a 2004 |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------|--|---|------|------|------|------|------|------|------|
|              |  | 1997  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Mandantes    |  | 403   | 338  | 302  | 314  | 310  | 293  | 300  | 341  |
| Contratistas |  | 919   | 1031 | 1079 | 1296 | 1358 | 1501 | 1839 | 2033 |
| Total        |  | 1322  | 1369 | 1381 | 1610 | 1668 | 1794 | 2139 | 2374 |

Fuente: Elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de Anuarios de la Minería en Chile.

**Evolución de la distribución de las empresas contratistas y mandantes en la minería, 1997 – 2004**



En el sector minero entre el año 1997 y el 2004, las empresas mandantes se redujeron del 30%, que representaban a comienzos del período, a 14% al final de éste, como contrapartida, las empresas contratistas en la minería representan, al 2004, el 84% de las empresas.

En los últimos siete años para los que hay registros (2004), el total de empresas en la minería aumentaron en 44%, en más de mil firmas. Ahora bien, de este aumento es responsable sólo el sector que presta servicios o “contratista”, es decir, de las 919 empresas existentes en 1997 creció a 2033 en el año 2004. Por el contrario, el número de empresas mandantes se redujo en 62 unidades, registrándose solamente 341 en el año 2004.

Esta información es interesante analizarla conjuntamente y a la luz de la evolución del empleo en el sector. Es sabido que la minería se caracteriza porque va progresivamente generando



---

cada vez menos puestos de trabajo. Y que la fuerte inversión y la tecnología de punta con que funciona, la convierte en el sector más intensivo en capital. Todos los medios de trabajo así como el instrumental empleado movilizan cantidades cada vez mayores, sea en la perforación, la extracción o el traslado de tierra y minerales, de manera que prácticamente todas las innovaciones tecnológicas derivan necesariamente en el desplazamiento de trabajo humano.

Sin embargo, en los últimos siete años, el volumen del empleo aumentó, pero sólo en un 17%, mientras el número de empresas creció, como hemos visto, en un 44%. El crecimiento del empleo se debe al desarrollo y explotación de muchos proyectos nuevos en el sector, que explica también parte del desarrollo de nuevas empresas, pero tanto el aumento de las empresas como el del empleo, se ha producido sólo en firmas y trabajadores externos. En efecto, en tanto el empleo en empresas contratistas crece en los años referidos en 38%, en las empresas mandantes, a pesar del importante desarrollo de los proyectos, se reduce en un 16%. Es efectivo que los proyectos mineros nuevos requieren de una fuerte inversión en actividades de instalación y montaje de las faenas mineras así como de servicios complementarios, pero el crecimiento del sector no ha sido sólo preparatorio, sino también de plena producción en sus actividades extractivas y de procesamiento.

Si la composición del empleo se mira con un enfoque de más largo plazo, lo que indica la Tabla N°10 es que en 20 años (1984-2004), los trabajadores de empresas contratistas que representaban sólo al 4% a comienzos del período, se convirtieron en el 61%, más de la mitad de la ocupación en la minería, en la última medición conocida.

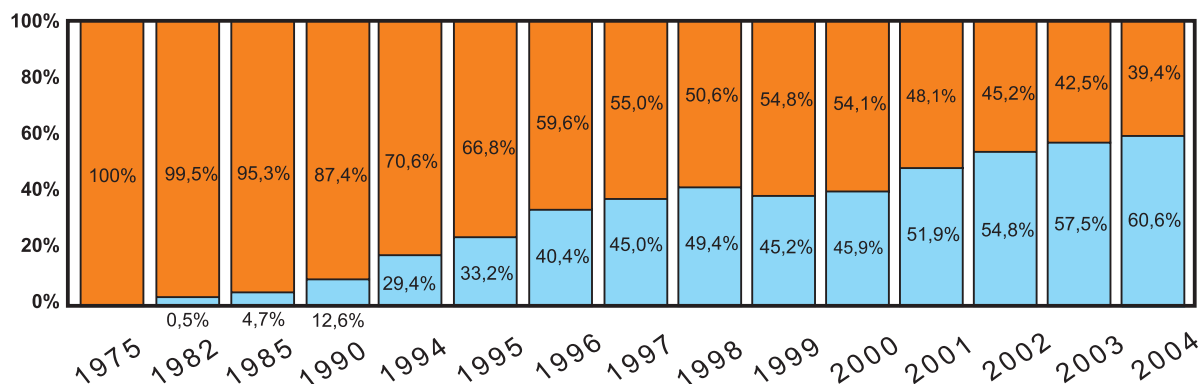
Como se verá en la información que se presenta más adelante, lo que caracteriza a las nuevas empresas contratistas es la reducción de su tamaño, medido en número de ocupados.

**Tabla N° 10:**  
**Número de trabajadores de empresas**  
**mandantes y contratistas en la minería,**  
**1975 a 2004**

| <b>Año</b>  | <b>Contratistas</b> | <b>Mandantes</b> | <b>Total</b> |
|-------------|---------------------|------------------|--------------|
| <b>1975</b> | 0                   | 74.782           | 74.782       |
| <b>1976</b> | 0                   | 75.535           | 75.535       |
| <b>1977</b> | 0                   | 72.967           | 72.967       |
| <b>1978</b> | 0                   | 67.369           | 67.369       |
| <b>1979</b> | 0                   | 64.746           | 64.746       |
| <b>1981</b> | 0                   | 59.777           | 59.777       |
| <b>1982</b> | 290                 | 54.206           | 54.496       |
| <b>1983</b> | 450                 | 54.006           | 54.456       |
| <b>1984</b> | 1.869               | 61.311           | 63.180       |
| <b>1985</b> | 3.174               | 63.926           | 67.100       |
| <b>1986</b> | 4.119               | 65.976           | 70.095       |
| <b>1987</b> | 5.489               | 74.239           | 79.728       |
| <b>1988</b> | 6.819               | 70.931           | 77.750       |
| <b>1989</b> | 9.075               | 74.492           | 83.567       |
| <b>1990</b> | 10.751              | 74.508           | 85.259       |
| <b>1991</b> | 11.706              | 70.038           | 81.744       |
| <b>1992</b> | 10.391              | 65.719           | 76.110       |
| <b>1993</b> | 17.294              | 38.090           | 55.384       |
| <b>1994</b> | 22.118              | 53.123           | 75.241       |
| <b>1995</b> | 27.300              | 54.938           | 82.238       |
| <b>1996</b> | 34.737              | 51.166           | 85.903       |
| <b>1997</b> | 41.976              | 51.284           | 93.260       |
| <b>1998</b> | 47.738              | 48.839           | 96.577       |
| <b>1999</b> | 38.031              | 46.186           | 84.217       |
| <b>2000</b> | 39.476              | 46.621           | 86.097       |
| <b>2001</b> | 48.418              | 44.794           | 93.212       |
| <b>2002</b> | 54.633              | 45.056           | 99.689       |
| <b>2003</b> | 57.437              | 42.457           | 99.894       |
| <b>2004</b> | 68.120              | 44.341           | 112.461      |

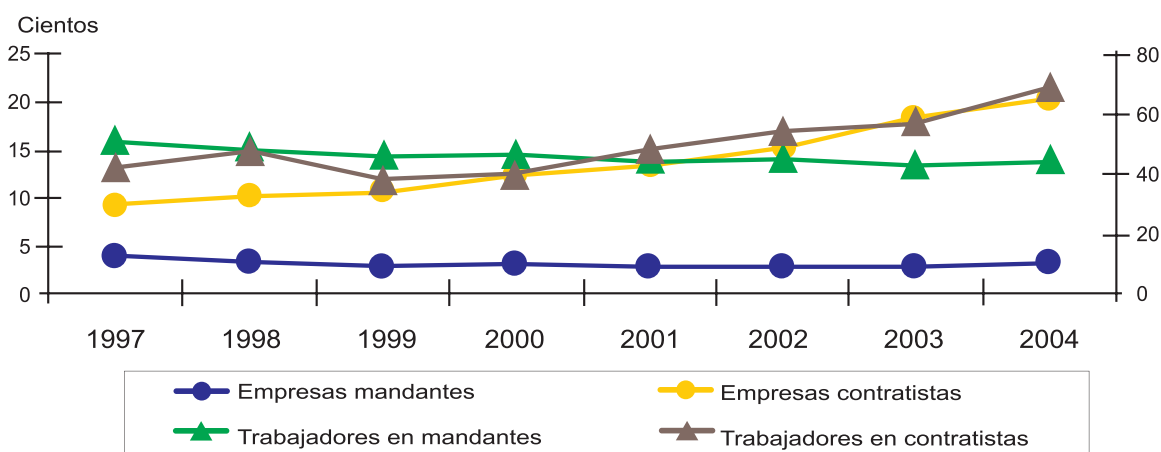
Fuente: Elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de Anuarios de la Minería en Chile.

### Distribución de trabajadores por tipo de empresa (contratista/mandante), en el periodo 1975-2004



Fuente: Anuarios de la Minería de Chile.

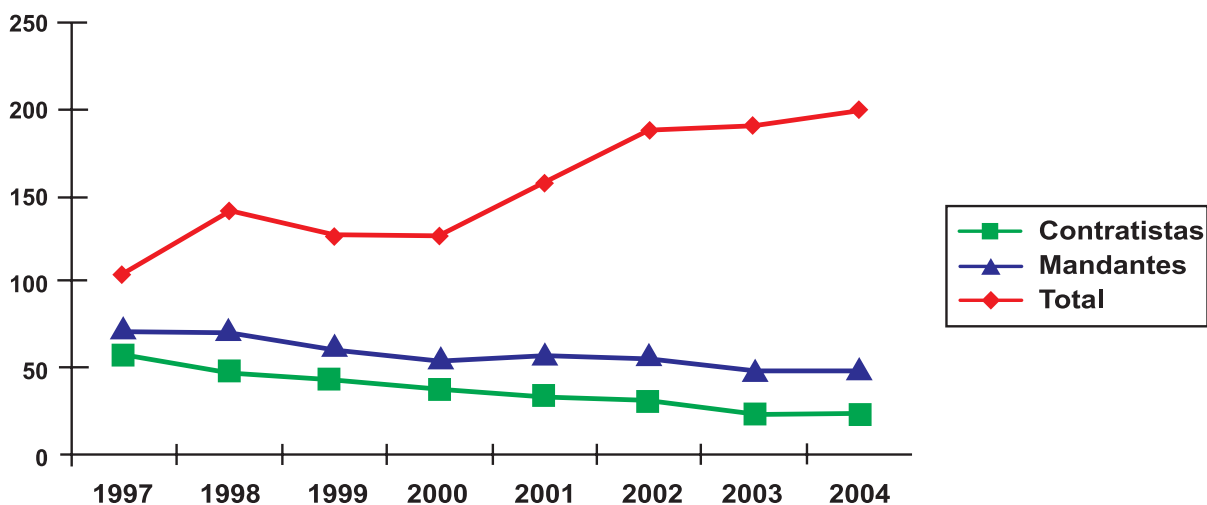
### Evolución de la cantidad de empresas y de la cantidad de trabajadores según tipo de empresa (mandante/contratista), en el periodo 1997-2004



Fuente: Elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de Anuarios de la Minería de Chile.

- En el Gráfico anterior, el eje de la izquierda representa cientos de empresas, mientras el eje de la derecha representa miles de trabajadores.
- Se observa que, a la vez, crece el número las empresas contratistas también lo hace la cantidad de trabajadores en estas empresas. Este crecimiento, en ambos casos se produce con una pendiente similar desde 1999, lo cual muestra que la cantidad de trabajadores por empresa contratista va en aumento, ya que la magnitud de trabajadores es de miles, mientras que la magnitud de empresas es de cientos. Esta observación se apoya además en el siguiente gráfico, donde se ve cómo, en promedio, ha ido disminuyendo paulatinamente la cantidad de trabajadores por empresas en las mandantes y ha ido aumentando, en forma más abrupta, la cantidad de trabajadores por empresa en las contratistas.
- Además, el promedio de trabajadores por unidad en el total de las empresas (sin distinguir si es mandante o contratista) ha disminuido en concordancia con la tendencia de las mandantes. Esto se relaciona con la información de los gráficos de distribución anteriores: el número de empresas aumenta a través del periodo 1997-2004 a partir de una disminución de las empresas mandantes y de un aumento de las empresas contratistas. Además, la masa total de trabajadores disminuye en el conjunto de las empresas mandantes, al contrario de lo que ocurre en las empresas contratistas. Así, en 2004, a la vez que existía aproximadamente 1 empresa mandante por cada 6 contratistas, también ocurría que, de cada cinco trabajadores de la minería, 3 eran contratados por una empresa contratista, mientras solamente 2 trabajaban en empresas mandantes.

**Evolución del promedio de trabajadores por empresa mandante, contratista y total en el periodo 1997-2004**



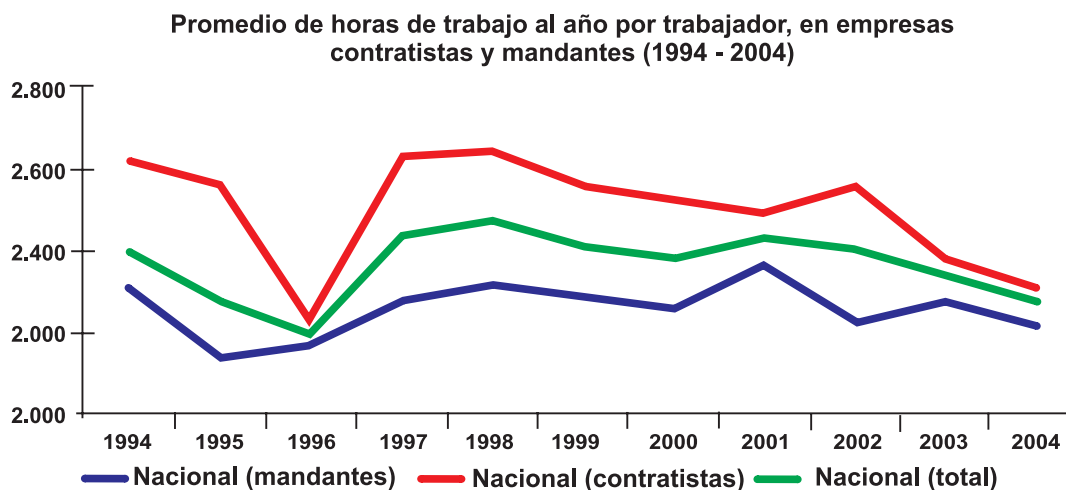
Fuente: Elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de Anuarios de la Minería de Chile.

---

Una de las dimensiones más importantes de las condiciones de trabajo es la duración y organización de la jornada laboral. La minería se ha caracterizado en el país por ser uno de los sectores en los cuales la jornada laboral es más extensa y, por otra parte, su organización (distribución entre los tiempos de trabajo y los tiempos de descanso) es más irregular.

Al observar la evolución del número de horas anuales de trabajo en los últimos 10 años, lo primero que llama la atención es que para el conjunto de los ocupados en la minería, en la mayoría de los años del ciclo, el número de horas trabajadas es superior a la media registrada para los trabajadores del país (hoy día por debajo de las 2.200). La segunda observación general, es que se aprecia una tendencia hacia la baja especialmente en los dos últimos años. Sin embargo, lo que más llama la atención en la jornada laboral de la minería es la brecha entre el número de horas trabajadas en el año entre los trabajadores de empresas mandantes versus los ocupados en empresas contratistas.

Como se observa en el gráfico siguiente, en tanto en las empresas contratistas la jornada ha llegado a superar las 2.600 horas en el año, en las empresas mandantes el tope superior en el período alcanza las 2.300.



Fuente: Elaboración Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, a partir de Anuarios de la Minería de Chile.

---

### 3.5. La subcontratación en la industria

La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) realiza anualmente la Encuesta de Remuneraciones, a una muestra de empresas del sector industrial, estén o no afiliadas a la SOFOFA. Aunque el principal objetivo de este instrumento es conocer la estructura de remuneraciones del sector, se incluyen preguntas relativas al uso de personal externo (conformado por trabajadores independientes, de empresas contratistas o de servicios transitorios).

**Tabla N° 12**  
**Uso de subcontratación en sector industrial**  
**(encuesta SOFOFA)**

| <b>Años</b> | <b>% de empresas que usan personal externo</b> | <b>% de trabajadores externos sobre total del empleo</b> |
|-------------|--|--|
| 1999        | 51,4   | 32,8   |
| 2000        | 56,6   | 36,8   |
| 2001        | 62,0   | 31,0   |
| 2002        | 76,1   | 51,9   |
| 2003        | 67,4   | 45,4   |
| 2004        | 65,0   | 43,3   |

Fuente: Elaboración Departamento De Estudios, Dirección del Trabajo a partir de Encuesta de Remuneraciones SOFOFA, 1999 - 2004.

Dos conclusiones se sacan de esta información. En primer lugar, que la cantidad de empresas que utiliza personal externo ha crecido sostenidamente en el sector industrial alcanzando, en el año 2004, el 65% de ellas, lo cual supera en 10 puntos porcentuales a lo detectado por la Encuesta Laboral para el mismo sector.

Y, segundo, y ésta es la información más relevante, es que la proporción de trabajadores externos (subcontratados y suministrados por terceros) supere en el año 2004 al 40%, habiendo superado a más de la mitad en el año 2002.

---

Se está ante un fenómeno laboral significativo, que caracteriza en forma estructural al mercado de trabajo en la industria, como en otros sectores.

#### **IV. AVANCES Y RETROCESOS EN LA LEGALIDAD**

##### **Antecedentes**

El subcontrato está reconocido en la legislación laboral en el artículo 64 del Código del Trabajo, por lo que se trata de una figura lícita, aunque con una regulación precaria y exigua, lo que contribuye a generar los negativos efectos señalados. Por otra parte, el suministro de trabajadores constituye una figura no reconocida por la legislación chilena, y es por tanto ilícita y sancionada como fraude laboral o simulación.

En el año 2002<sup>13</sup>, el Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de Ley que abordaba las relaciones laborales triangulares, que perfeccionaba y hacía más clara la regulación en materia de subcontratación y regulaba el suministro de trabajadores, dándole un carácter eminentemente temporal a lo que funcionaba, al margen de la ley y, generalmente, con carácter permanente.

El Proyecto se movía en dos direcciones. Por una parte, promoviendo el desarrollo virtuoso de formas de organización del trabajo no previstas en la legislación, que permitirían nuevas fuentes de empleo, y a la vez, limitando el uso abusivo de la externalización impidiendo que, por esta vía, se creen empleos de segunda categoría.

El objetivo central del Proyecto era garantizar el respeto a los derechos laborales y un trabajo decente a los trabajadores del país cualquiera sea el sistema de contratación en el que se vinculen con su fuente de trabajo. Para ello era indispensable esclarecer las relaciones de subordinación y dependencia en ambas modalidades para evitar que su uso se tradujera en precarización del empleo e incumplimiento de los derechos de los trabajadores.

En relación al suministro de personal, se consideraba que, tratándose de la puesta a disposición de personas, su utilización debía restringirse a eventos o supuestos claramente determinados y en los que se justificaba su utilización, siendo la transitoriedad de los servicios el elemento configurador de los supuestos lícitos de suministro: reemplazos temporales de trabajadores por licencias médicas o vacaciones; fluctuaciones temporales de la producción o de la comercialización de productos; o la realización de actividades o proyectos temporales y extraordinarios de la empresa. Nunca de actividades permanentes.

En este contexto, el proyecto prohibía la utilización de esta figura para: el reemplazo de los trabajadores en huelga; y la realización de las actividades y trabajos considerados especialmente peligrosos para la seguridad o la salud de los trabajadores suministrados.

---

<sup>13</sup>En el Proyecto de Ley original del paquete de reformas conocidas como Reformas Laborales aprobadas el año 2001, se contenían una regulación del trabajo en régimen de subcontratación y del suministro.

---

Para evitar que existiera colusión entre la empresa usuaria y la suministradora, por la vía de la creación de sin patrimonio real (“empresas de papel”), con el objetivo de eludir las responsabilidades laborales, en el Proyecto se regulaban claramente los requisitos y condiciones de funcionamiento de las suministradoras, garantizando con ello su seriedad y solvencia: prohibición de vínculos con la empresa usuaria; giro único y exclusivo; registro ante la Dirección Trabajo; y la constitución de garantías de cumplimiento de sus obligaciones laborales y previsionales.

El Proyecto tipificaba, además, la cesión fraudulenta e ilegal de trabajadores a fin de evitar toda forma de suministro laboral que no se ajustara al régimen legal, sancionando específicamente el encubrimiento de relaciones de trabajo permanentes entre el trabajador suministrado y la usuaria.

Se establecía también, la facultad de los trabajadores suministrados de requerir a las organizaciones sindicales de la usuaria la canalización de sus reclamos en relación con las condiciones de trabajo, permitiendo con ello un cierto grado de representatividad sindical de estos trabajadores.

Por último, el Proyecto garantizaba una eficiente fiscalización del cumplimiento de las normas que regulan el sistema propuesto, reconociendo a la Dirección del Trabajo las competencias y atribuciones necesarias para cumplir su cometido.

En relación con la subcontratación de la producción de bienes y prestación de servicios, el proyecto, definía y delimitaba claramente la figura, a fin de diferenciarla del suministro de personal, evitando con ello figuras de fraude laboral.

Se ampliaba la responsabilidad de las empresas mandantes respecto de los trabajadores contratistas, incluyendo en su responsabilidad subsidiaria las indemnizaciones por término de la relación laboral.

Se establecía el deber de la empresa mandante de garantizar en sus faenas la protección a los trabajadores en régimen de subcontratación.

Sin embargo, la Sala del Senado rechazó un importante número de normas que, precisamente, consideraban los factores de protección necesarios dentro de las figuras triangulares descritas.

Respecto del suministro de personal, se eliminó la exigencia de giro único de las empresas suministradoras y la prohibición de vínculos empresariales con la empresa usuaria, alterando de manera radical la concepción del Proyecto que buscaba evitar la “colusión” y el fraude laboral. Se suprimió también el requisito de las empresas suministradoras de constituir una garantía en dinero destinada a responder por las obligaciones legales y contractuales de la empresa con sus trabajadores suministrados. Con ello, se rompía con otro de los principios inspiradores del proyecto: la solvencia y seriedad de las empresas que suministren personal.

Se aumentó considerablemente el plazo de puesta a disposición, relativizando la transitoriedad



---

que caracteriza a esta figura, corriendo de nuevo el riesgo de transformación en un suministro permanente. Se eliminó la prohibición de suministrar trabajadores en caso de huelga en la empresa usuaria, poniendo en serio riesgo la coherencia del proyecto con los Convenios Internacionales sobre Libertad Sindical. Y se suprimió la facultad de los trabajadores transitorios de requerir a las organizaciones sindicales de la usuaria la canalización de sus reclamaciones en relación con las condiciones de trabajo.

Respecto de la subcontratación, en el Senado, se limitó el alcance de la responsabilidad subsidiaria de la empresa mandante exclusivamente a las indemnizaciones legales, excluyendo las contractuales.

A fines del año 2005, con ocasión de su discusión en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo introdujo nuevas indicaciones a este proyecto<sup>14</sup>.

Las indicaciones, discutidas y votadas por la Comisión de Trabajo de esa corporación, buscan reforzar tanto aspectos regulatorios como, nuevamente, hacer una adecuada conceptualización de las diferentes formas lícitas de subcontratación y triangulación en materia laboral, y, en particular, apuntan a ampliar la responsabilidad del empleador que subcontrata trabajadores, especialmente en el cumplimiento del pago de los salarios y de las cotizaciones previsionales, así como en materia de condiciones de higiene y seguridad de las empresas a fin de reducir las tasas de accidentabilidad en este régimen laboral. De este modo, se estima que se evitaría la práctica de las empresas que despiden a sus trabajadores y los emplean nuevamente a través de suministradoras de personal o subcontratistas, pero con remuneraciones inferiores y sin derecho a negociar colectivamente o sindicalizarse.

#### ***4.1. Las indicaciones sobre subcontratación***

En el texto en cuestión se define como trabajo en régimen de subcontratación cuando una empresa (contratista) presta servicios a otra empresa (mandante), con recursos propios y de manera autónoma. El contratista debe asumir sus riesgos empresariales y desarrollar su gestión operativa y técnica y es quien entrega las instrucciones a sus trabajadores y paga sus salarios. Se coordina con la empresa mandante para el cumplimiento de los servicios en la obra, empresa o faena en que éstos se prestan.

Las indicaciones del Ejecutivo sobre este tipo de relaciones laborales comprenden las siguientes propuestas:

a) Se define el trabajo en régimen de subcontratación, diferenciándolo del suministro temporal de trabajadores y de la simulación de contratación por terceros. Se pone fin al mero “enganchador” como figura semi legal.

---

<sup>14</sup> Que se encuentra actualmente (marzo 2006) en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

---

b) Se sanciona la práctica de simulación de contratos con una multa de 5 a 100 UTM y con la obligación de asumir todas las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores afectados.

c) Se reafirma que la empresa mandante es subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores del contratista durante el tiempo que éstos presten servicios bajo el régimen de subcontratación. Esta responsabilidad también involucra al contratista respecto de los trabajadores de los subcontratistas.

d) Se establece que el mandante tiene derecho a ser informado por los contratistas y subcontratistas del estado de cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales, empleando para ello los certificados de la Inspección del Trabajo u otro medio idóneo que garanticen veracidad. Cuando no se acredite dicho cumplimiento, el mandante podrá retener los pagos al contratista o subcontratista.

e) Si el mandante no ejerce su derecho a información y/o retención, entonces responderá solidariamente por las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores subcontratados.

f) Se reenfoca el campo de la responsabilidad en materia de seguridad y prevención, al establecerse la faena como concepto ordenador de las responsabilidades. Así, el mandante tiene la obligación, junto al contratista, de disponer de todas las medidas necesarias para proteger la vida y salud de los trabajadores subcontratados. En particular:

f.1) El mandante deberá confeccionar un reglamento de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, de cumplimiento obligatorio para sus contratistas y subcontratistas, y velar por su seguridad a fin de garantizar condiciones de higiene y seguridad adecuadas a todos los trabajadores.

f.2) El mandante deberá constituir y velar por el correcto funcionamiento del Comité Paritario de Higiene y Seguridad y del Departamento de Prevención de Riesgos, considerándose para su constitución tanto a los trabajadores propios como a los subcontratados que presten servicios en el lugar de trabajo. Con esto se evitan situaciones como la existencia de obras de empleo masivo, pero que no cuentan con dichas instancias debido a que se desarrollan con empresas contratistas y subcontratistas con menos trabajadores de los exigidos para su creación.

f.3) El empleador deberá suspender inmediatamente las faenas en caso de accidentes graves o fatales, informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional de Salud y sólo podrá reanudar las faenas tras la autorización del organismo fiscalizador.

f.4) La Inspección del Trabajo pondrá en conocimiento de los organismos administradores de la Ley 16.744, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y de la Superintendencia de Seguridad Social de todas las infracciones o deficiencias de higiene y

---

seguridad que afecten a las faenas subcontratadas, con el objeto que sean subsanados en el más breve plazo.

#### **4.2. Indicaciones sobre suministro temporal de trabajadores**

Como se ha señalado más adelante, el suministro de trabajadores no está contemplado en la legislación laboral, a pesar de su extendido uso informal de parte de las empresas desde hace más de 30 años.

En el proyecto se asume que esta modalidad consiste en que una empresa (A) contrata a otra (B) para que esta última le provea de trabajadores para realizar diferentes labores por un tiempo determinado, mediante un contrato civil entre ambas. Los trabajadores están bajo dependencia y subordinación de la empresa A, que fija sus condiciones de empleo, pero están formalmente contratados por la empresa B, quien cancela las remuneraciones .

El proyecto de ley busca regular esta figura triangular de empleo, proponiendo modificaciones que realmente transformen esta figura en lo que es en otros países: una forma promocional de empleo; de este modo las regulaciones se orientan a asegurar que su uso no signifique desprotección para los trabajadores involucrados al establecer los requisitos que deben cumplir tanto las empresas que proveen personal a otras (suministradoras) como las empresas que utilizan estos servicios (usuarias).

Respecto de las empresas suministradoras, el Proyecto señala lo que se expone a continuación:

- a) Es obligatorio su registro ante la autoridad, para permitir un adecuado seguimiento y control de la actividad, y amparar a los trabajadores bajo el marco de la legislación laboral.
- b) Se debe constituir una garantía salarial como prueba de solvencia y como eventual recurso de pago de las deudas contraídas con los trabajadores. Este requisito se exige en atención al bajo nivel de inversión que estas empresas requieren para su funcionamiento.
- c) Deberán tener giro exclusivo para estas funciones y no estar vinculada o tener relaciones societarias con las empresas usuarias, de modo de evitar una falsa externalización, o auto suministro.

Respecto de las empresas usuarias el Proyecto indica lo siguiente:

- a) Serán responsables subsidiariamente del cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de la empresa suministradora respecto de los trabajadores provistos por ésta.
- b) Podrán emplear trabajadores provistos por empresas suministradoras por un plazo no superior a 180 días y siempre que concurra alguna de las siguientes condiciones:
  - b.1) suspensión del contrato de trabajo o de la obligación de prestar servicios, según

---

corresponda, de uno o más trabajadores por licencias médicas, descansos de maternidad o feriados;

b.2) servicios temporales, tales como aquellos derivados de organización de congresos, conferencias, ferias, exposiciones u otros eventos extraordinarios;

b.3) proyectos nuevos y específicos de la empresa usuaria, tales como la construcción de nuevas instalaciones, ampliación de las ya existentes o expansión a nuevos mercados;

b.4) período de inicio de actividades en empresas nuevas, el que no podrá exceder de 180 días contados desde la suscripción del primer contrato de trabajo, cualquiera sea el tipo de éste;

b.5) aumentos ocasionales o extraordinarios de actividad en una determinada sección, faena o establecimiento de la usuaria;

b.6) aumentos estacionales de actividad en una determinada sección, faena o establecimiento de la usuaria;

b.7) trabajos urgentes, precisos e impostergables que requieran una ejecución inmediata, tales como reparaciones en las instalaciones y servicios de la usuaria o labores propias de las faenas agrícolas de temporada.

b.8) en ningún caso podrá emplearse el suministro de personal para reemplazar trabajadores en huelga.

---

## V. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

a.- La externalización de la producción y del trabajo se han masificado en la economía moderna. En Chile, a partir de la década de los '80, el proceso se ha desarrollado de forma silenciosa al comienzo, pero siempre creciente, de modo tal que hoy día está plenamente instalado en la realidad económica y laboral. Y la mayor parte de las empresas se encuentran desmembradas en múltiples unidades productivas y de servicios y una proporción importante del trabajo se realiza bajo régimen de subcontratación.

b.- Sin embargo, una de las tareas difíciles a la hora de definir políticas públicas, es precisamente poder medir con precisión esta realidad. En parte por las zonas oscuras del fenómeno, por la complejidad del mismo y, en parte, por la falta de regulación no se dispone de una cuantificación global de las empresas contratistas y suministradoras de personal ni de la cantidad de trabajadores que laboran en esta condición.

Uno de los aportes de este estudio es haber revisado todas las fuentes de información disponibles en el país, a partir de lo cual se pueden proyectar cifras aproximativas en el nivel nacional y precisas en la minería, único sector que hace un registro censal tanto de las empresas contratistas como de los trabajadores subcontratados.

En los últimos años (1999-2004), se observa una clara tendencia al aumento de la externalización tanto de la cantidad de empresas que subcontratan y utilizan personal suministrado por terceros, como de la proporción de trabajadores externos, en el conjunto del empleo dependiente.

Así, el 43% de las empresas que subcontrataban en 1999, creció al 50% de ellas en el año 2004 (ENCLA, Dirección del Trabajo). La proporción del empleo subcontratado también ha aumentado. Por ejemplo, en la minería entre los mismos años pasó del 45% a 61% en el año 2004 (SERNAGEOMIN) y en la industria los trabajadores externos aumentaron del 33% al 43% de los todos los ocupados (SOFOFA).

Una proyección de la proporción del empleo dependiente externalizado para el conjunto de la economía se estima en 35%, lo cual representa a alrededor de 1.200.000 trabajadores.

c.- Ahora bien, la externalización es el proceso más genérico. En la práctica éste tiene modalidades muy diversas de aplicación, de las cuales la subcontratación y el suministro de trabajadores son las más utilizadas en el país. Las distintas formas tienen impactos tanto económicos, organizacionales así como laborales distintos. Y sus objetivos y sus logros son diferentes también.

En efecto, a lo largo de los últimos 25 años, se ha desarrollado, por un lado, una genuina externalización productiva, que da origen a nuevas unidades económicas, a verdaderas “empresas de servicios” para terceros, que crecen en especialización, tecnología, generan puestos de trabajo y empleos de calidad creciente. Es decir, una externalización socialmente legítima y económica e institucionalmente virtuosa. Y esto es válido tanto para empresas

---

contratistas como para empresas suministradoras de personal (o de servicios transitorios).

Pero, por otro lado, paralelamente, el proceso se ha extendido también con otros sentidos. O como falsa externalización, que busca ocultar al verdadero empleador o transgredir normas laborales detrás de la figura de terceros o como mera transferencia de obligaciones y riesgos propios a otros. Ejemplos no exhaustivos de ello son: a) la división de empresas en distintas razones sociales, que formalmente cumplen distintas funciones, pero que siguen siendo las mismas y ocupan al mismo personal, que es traspasado de una a otra, lo cual tiene como motivación evasiones de distinto tipo; b) la externalización del empleo que a través de la repentina independencia de un ex trabajador que pasa a ser formalmente empleador de sus recientes compañeros de trabajo, recontratados en nuevas y desmejoradas condiciones o c) el sustituto de una empresa de servicios transitorios por un empleador que provee personal contratado por él, pero sin solvencia alguna como empresa.

En todas estas figuras externalizadas, el empleo es precario e inestable y las condiciones de trabajo, de seguridad e higiene, inseguras.

d.- En la distinción entre externalizaciones positivas y negativas incide un conjunto de factores, de los cuales el más importante son los motivos por los que se externalizan funciones, partes de la producción y del personal.

Por un lado, hay un grupo de factores asociados a cambios en el modelo técnico-productivo, al paso de la producción estandarizada a la producción flexible, a la incorporación de tecnología informatizada y los cambios en la organización de las empresas. Cuando prevalecen estos factores las empresas tienden a especializarse en sus actividades estratégicas y a externalizar las actividades periféricas. Lo que se busca al subcontratar, cuando son éstos los motivos, es obtener mayor calidad, en el entendido de que cada cual es bueno en lo suyo y de inferior calidad desempeñando la pluralidad de funciones que participan de una empresa.

Por otro lado, hay otro grupo de factores que tienen como norte reducir costos laborales y evitar la organización colectiva de los trabajadores. Cuando son éstos los motivos centrales, la externalización se produce indistintamente en la actividad central de las empresas y/o en las accesorias, se hace precario el empleo, se genera inestabilidad, deterioro de las condiciones de trabajo, aumentan los riesgos laborales y se desarticulan las organizaciones sindicales.

e.- Ahora bien, aun cuando no sea lo que se busque, en la subcontratación se obtiene siempre una transferencia de responsabilidades; salen hacia fuera, por los motivos que sean. En esa transferencia suelen aparecer zonas grises o de responsabilidades indeterminadas. Los “terrenos de nadie”, son base de situaciones de equívocos en el área de la administración del trabajo, de desorden en el terreno operativo, con habituales órdenes confusas, y hasta contradictorias, lo cual acrecienta los riesgos laborales.

f.- Si bien es fundamental, no es el motivo de la externalización la única variable en juego para identificar formas potencialmente virtuosas de formas precarizadoras del empleo y de riesgo laboral. En el estudio identificamos cinco variables más.

---

1) El objeto de la externalización; si se trata de subcontratar la producción de bienes o servicios o de proveerse de personal a través de un tercero. 2) Si se trata de externalizar físicamente o el proceso es sólo jurídico, materializándose las prestaciones tercerizadas en el mismo espacio de la empresa mandante. 3) El nivel de especialización técnica de las actividades externas; si son altamente calificadas o de bajo nivel de calificación. 4) La duración de la externalización; si es ocasional o permanente. 5) El nivel de integración que las actividades o el personal externo tiene en el conjunto de la organización de la empresa mandante. Esta última propiedad tiene directa relación con la delimitación de responsabilidades laborales. Es decir, si están contempladas o no las intermediaciones entre las actividades centrales y las externas, definidos los intermediarios y sus roles, especificadas con claridad las atribuciones y obligaciones de cada cual.

g.- Lo que el estudio propone es una matriz en la cual convergen todos los factores enunciados de manera de poder predecir cuándo la externalización va a tender a ser de mayor vulnerabilidad y riesgo laboral y cuándo, potencialmente más virtuosa.

Así, si se trata de suministro de trabajadores, de baja calificación, para desempeñar tareas en la actividad principal de la empresa, en forma permanente y sin mayor claridad respecto de dónde están puestas las responsabilidades laborales, la externalización va a ser precarizadora del empleo y de alto riesgo laboral. Y, por el contrario, cuando una empresa subcontrate con otra empresa especializada, la ejecución de una actividad complementaria al núcleo central de la primera, por un período de tiempo determinado y las responsabilidades laborales estén claramente determinadas formal y efectivamente en los empleadores involucrados, lo más seguro es que se trate de una externalización positiva, que otorgue un buen servicio, genera fuentes de empleo y empleos de calidad y seguros.

Los mayores niveles de especialización están en estrecha relación con mejores condiciones de trabajo, especialmente de seguridad e higiene. No necesariamente con algunos aspectos de las condiciones sociales de trabajo, los sistemas de jornadas laborales o la intensidad del trabajo.

En cambio, las actividades subcontratadas de bajos niveles de especialización o abiertamente descalificadas, tienden a realizarse en condiciones de trabajo desmedradas desde el punto de vista de las remuneraciones, de la protección en seguridad social, y en condiciones riesgosas y/o desprotegidas desde el punto de vista de la seguridad e higiene.

h) Donde las compañías mandantes desarrollan políticas de relaciones laborales y de prevención de riesgos que cubren y obligan al conjunto de sus empresas contratadas, pueden garantizarse buenas condiciones de trabajo para los trabajadores subcontratados, como es el caso en parte de la gran minería y de algunas empresas especializadas de servicios forestales. Sin embargo, esta protección de los derechos laborales no es generalizada ni está tan bien garantizada en la práctica de este sistema de relaciones laborales.

Las empresas y los trabajadores ubicados en los eslabones más bajos de las cadenas de subcontratación, en pequeñas empresas o como cuadrillas de operarios, tienen vínculos laborales débiles y condiciones precarias de trabajo. Del mismo modo, la subcontratación

---

de etapas de la producción que pertenecen propiamente al giro específico de una actividad, -perforación de rocas en terrenos difíciles en la actividad de la minería subterránea, líneas de producción en aserraderos, cosecha de árboles en la actividad forestal- son actividades de riesgo o de menor nivel tecnológico que son ejecutadas en condiciones desmedradas para los trabajadores en relación a las de los trabajadores de las empresas contratantes.

“La persona que controla un lugar de trabajo debe garantizar la existencia permanente en el mismo de aparatos cuya utilización no entrañe para la persona que allí trabaje sin ser su asalariado directo la exposición a riesgos de contraer enfermedades o de sufrir accidentes. Quien controla el lugar de trabajo debe garantizar también que la utilización de todos los demás aparatos que allí se encuentren no entrañarán ningún riesgo de esa naturaleza” (OIT, 1997).

Para corregir la vulnerabilidad de los trabajadores subcontratados, la más elemental, la igualdad de derechos frente a la protección física y la vida, por esta línea deben ir tanto las políticas de prevención de riesgos que desarrollen las grandes empresas y los organismos que administran el seguro así como las modificaciones legales que normen el trabajo en régimen de subcontratación.

h.- En términos jurídicos, la legislación que rige hasta hoy sobre el subcontrato es exigua y débil y sobre el suministro de personal, es inexistente y, por tanto, esta figura es ilícita.

Con el Proyecto de Ley en trámite en el Congreso, de lo que se trata es de abordar en forma coherente e integral el conjunto del problema de la externalización y de definir y delimitar con precisión cuáles figuras tercerizadas, que existen de hecho en la actividad económico-laboral van a ser promovidas, aceptadas y normadas y cuáles definitivamente van a ser rechazadas y eliminadas.

Se trata de despejar lo que ha llegado a ser una suerte de selva laboral, de limpiar la maleza y de abrir caminos donde puedan desarrollarse con certidumbre las empresas que legítimamente prestan servicios a terceros y con la misma certidumbre, de un trabajo decente, con pleno respeto a sus derechos laborales, puedan emplearse trabajadores en ellas.



---

## BIBLIOGRAFÍA

**Agacino, R.; Del Aire, F.; Echeverría, M. 1993.** “La industria del cuero y del calzado después de una década. Desafíos para un crecimiento con equidad”, serie Estudios Sectoriales/10 (Santiago, PET).

**Ameglio, E. 1984.** “Las empresas suministradoras de mano de obra temporal” (Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández).

**Bronstein, A. 1989.** “La flexibilidad del trabajo en los países industrializados: Perfiles de un debate”, en Revista de Derecho Laboral, Tomo XXXII, N° 153 (Montevideo)

**De la Garza, E. , 2000.** “La flexibilidad del Trabajo en América Latina” en Enrique de la Garza (coord.) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, México, Fondo de Cultura Económica

**Echeverría, M., Ugarte, J.L., Uribe-Echevarría, V., Solís, V., 2001.** (reedición), “El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas”, Cuaderno de Investigación N° 7, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

**Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios,** “Encuesta Laboral” (ENCLA), 1998, 1999, 2002, 2004

**Echeverría, M. 1997 .**“Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo”, en Temas Laborales, Año 3, N° 7 (Santiago, Dirección del Trabajo).

**Echeverría, M., Uribe-Echevarría, V., 1998.** “Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación”. ETM,. OIT-Chile, Documento N° 81

**Echeverría, M.; Herrera, G. 1995.** “Innovaciones y trabajo en empresas manufactureras chilenas: La visión sindical”, serie Documentos de Trabajo/12 (Santiago, OIT-ACDI, Proyecto “Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo”).

**OIT, 1998.** “Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social”. Informe de las Naciones Unidas en Chile, coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo (Santiago, OIT).

**OIT-Chile, ETM, 1998, Echeverría, M., Uribe-Echevarría, V., 1998.** “Condiciones de Trabajo en Sistema de Subcontratación”, Documento N° 81.

**OIT, 1997.** “Trabajo en régimen de subcontratación”. Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª Reunión (Ginebra, OIT).

**OIT, 1997.** “La subcontratación de mano de obra: Algunas cuestiones. Nueve estudios por

---

países”, serie Educación Obrera (Ginebra, OIT).

**OIT, 2001.** “Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo” (Ginebra, OIT).

**Racciatti, O. 1997.** “Tercerización: Exteriorización del empleo y descentralización productiva”, en Revista de Derecho Laboral, Tomo XL, N° 185 (Montevideo).

**Reinecke, G. 1997.** “Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: La industria textil y del vestuario en Chile”, serie Documentos de Trabajo/55 (Santiago, OIT-ACDI, Proyecto “Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo”)

**SERNAGEOMIN/INE (varios años).** “Anuarios de la Minería” (Santiago, SERNAGEOMIN)

**Social Accountability International,** Norma SA8000

**Watanabe, S. 1974.** “Reflexiones sobre las políticas aplicadas actualmente para promover las pequeñas empresas y la subcontratación” en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 90 (Ginebra, OIT)



GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN DEL TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
[www.direcciondeltrabajo.cl](http://www.direcciondeltrabajo.cl)