

# **Precarización laboral en la implementación de políticas sociales en Chile: Una exploración<sup>1</sup>.**

Javiera Pavez<sup>2</sup> - Felipe Leiva<sup>3</sup>

GT 7: Continuidades y Rupturas en el mundo laboral

**Resumen:** La política social chilena se ejecuta en condiciones de precariedad, pudiendo establecerse como contexto de este fenómeno, el proceso de modernización del Estado que permite que se establezcan estilos *manageriales* propios de los sectores privados en los sectores públicos. De este modo, la política social, llamada a articular la acción redistributiva del Estado, precariza a los trabajadores y trabajadoras del área social, que ejecutan esta política. La expresión de este fenómeno se encuentra en la práctica profesional cotidiana de los trabajadores y trabajadoras, su desgaste asociado a la ejecución de los proyectos y la precarización de su vida, excediendo la precariedad el espacio laboral.

**Palabras claves:** Política social, trabajadores, trabajadoras, área social, precarización.

## **1. Introducción**

En Chile, la política social se implementa desde un contexto de gran precariedad laboral para los trabajadores y trabajadoras del área, entendida como un deterioro de las condiciones laborales, caracterizado por inestabilidad laboral, desprotección legal e inexistencia de derecho a sindicalización. Esta forma de precariedad sólo es entendible en su complejidad como síntoma de los cambios en la dinámica interior del patrón de acumulación capitalista y

---

<sup>1</sup> Este documento recoge un avance preliminar de la investigación Precarización laboral en la implementación de políticas sociales en Chile.

<sup>2</sup> Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

<sup>3</sup> Movimiento de Trabajadores y Trabajadoras Clotario Blest.

como parte de una respuesta del capital a su propia crisis (Antúnez, 2005; Harvey, 2007).

Actualmente, la política social es definida como aquella que establece las orientaciones generales, identificando problemas sociales que deben enfrentarse por la sociedad en un momento determinado y que se realiza fijando prioridades de implementación, asignando recursos para líneas de acción que se desarrollan mediante programas y proyectos (Cohen y Franco, 2005). En Chile, las políticas sociales son implementadas fundamentalmente por organizaciones del tercer sector, producto del proceso de modernización del Estado desarrollado durante las últimas décadas (Razeto, 2012).

En este contexto, el trabajador y trabajadora del área social debe instalar o asegurar, por medio de la ejecución de proyectos y programas, un efecto redistributivo o de rescate en aquellas familias más vulnerables del país en una paradójica condición de desprotección (Dávila, 1998).

Para comprender este contexto es necesario remontarse al proceso de instalación del modelo neoliberal, abordando las propuestas emanadas desde el consenso de Washington, documento que busca ser una hoja de navegación para los gobiernos de Latinoamérica en cuanto a reformas del Estado.

El consenso de Washington viene a consolidar un cambio de paradigma en el pensamiento económico de los países industrializados en la década de los 70. En esta década, estos países abandonan los planteamientos keynesianos volcándose hacia una lógica de corte liberal.

Como señala Ramírez (2009):

*“En términos generales, el Consenso de Washington se concibe como un programa político de síntesis de unas propuestas de política neoliberal y de unas experiencias de programas de ajuste estructural que se unifican y vuelven directriz para América Latina. Entre los temas del Consenso están: la disciplina fiscal, las privatizaciones, la desregulación, la liberalización comercial y financiera, las reformas tributarias, los cambios en las prioridades del gasto, entre otras” (p.120).*

A partir del consenso de Washington, toda intervención estatal se considera perniciosa en tanto entorpece el desarrollo del libre mercado. De este modo, frente a la crisis del Estado la solución se encuentra en el mercado, sustituyéndose Estado por mercado, desregulándose la actividad económica e instaurándose un nuevo esquema de división social del trabajo (Ramírez, 2009).

En el ámbito del quehacer del Estado, este fenómeno se denomina como *New Public Management*, implementándose prácticas propias del ámbito de intervención privado a las políticas públicas, promovida desde organismos tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Hood, 1991).

Chile es el país que más tempranamente inició el proceso de implementación y desarrollo de este tipo de políticas, evidenciándose un proceso sistemático de identificación e implementación de medidas orientadas a mejorar la gestión pública y desarrollándose una política de modernización. Esta ha sido entendida e impulsada con diferentes énfasis y a partir de distintas estrategias por los gobiernos de los últimos 20 años, presentando continuidad en su despliegue (Figueroa, Olavarría y Navarrete, 2011).

Estas transformaciones que buscaron mejorar la eficacia y la eficiencia de las instituciones, se realizaron adoptando criterios del management empresarial (Tello, 2011). Según Bresser Pereira (1998, citado en Figueroa, 2011) los procesos de reforma del Estado llevados a cabo en los años noventa tienen similitudes entre las que destaca la delimitación de sus funciones. Este proceso se caracteriza por la reducción del tamaño del Estado, a través de programas de privatización, tercerización y transferencia de funciones hacia el sector público no estatal, privatizándose funciones que antes eran desarrolladas por el Estado.

Según Tello (2011) en Chile el proceso de modernización inicia con el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle quien crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública que tenía como misión impulsar y

coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y, diseñar y proponer políticas generales sobre la materia.

Posteriormente, con la llegada de personeros íntimamente ligados a las propuestas de modernización, se implementa una política de reforma de la gestión pública, reimpulsándose el proyecto de manera integral. Dicho proyecto se consolidó durante los gobiernos venideros (Tello, 2011).

En Chile, el ámbito de las políticas públicas desde la década de los 90, se ha desarrollado la política social en colaboración con las instituciones de la sociedad civil, específicamente las Organizaciones No Gubernamentales. Tradicionalmente, estas instituciones se han constituido en el campo de la intervención social como separadas del Estado, e incluso en una oposición política en relación a las acciones de éste, produciéndose un cambio en su rol en la ejecución de la política social del Estado dado su actual lugar de colaboradores o intermediarios (Larrañaga y Contreras, 2010; Figueroa, Olavarría y Navarrete, 2011).

Al interior de estas instituciones, quienes implementan la política social del Estado, son los trabajadores y trabajadoras del área social que reciben dicha denominación dado que ejecutan los proyectos y programas que son parte de la política social. De este modo, el área social es un articulador central del rol re-distributivo del Estado, que en nuestro país se lleva cabo con trabajadores y trabajadoras en condiciones de precariedad.

## **2. El caso de SENAME.**

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es un organismo gubernamental ayudante del sistema judicial, que depende del Ministerio de Justicia, y que en Chile articula la política de infancia del país. El SENAME cuenta con una amplia red de colaboradores acreditados que suma un total de 576 a nivel nacional. Estos organismos colaboradores, al igual que cualquier empresa subcontratista, utilizan relaciones contractuales diversas entre sus trabajadores y trabajadoras explicadas, en algunos casos, por las características específicas del trabajo que están ligados a la ejecución de programas y proyectos de

duración limitada.

De este modo, estos programas y proyectos se ejecutan paradójicamente en condiciones de desregulación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en circunstancias que estos mismos deben defender y reparar la vulneración de derechos de sus usuarios.

La principal característica de la precariedad laboral en el área social es la limitación temporal de los programas y proyectos, de este modo, los contratos indefinidos para los organismos colaboradores se traducen en un contrato que se termina cuando se acaba el proyecto, es decir 2 o 3 años. En este ordenamiento, sujeto al sistema de licitación, no hay carrera funcionaria y en muchos casos, tampoco seguridad social, y cuando la hay es precaria como la relación contractual. Otra característica de la misma precariedad es el fenómeno de alta rotación de los trabajadores y trabajadoras lo que se asocia a la dificultad para crear identidad y compromiso real con la labor realizada.

### **3. La precariedad laboral en la implementación de las políticas públicas de infancia.**

Según los trabajadores y trabajadoras ejecutores de la política pública de infancia, el actual sistema de licitación, es el primer elemento que determina la precariedad.

A su vez, se recoge la existencia de dinámicas transgresoras que se manifiesta en el área social, expresadas en las presiones que ejerce SENAME sobre las corporaciones repercuten de manera jerárquica desde el directorio hasta los equipos que trabajan en terreno. Es así como se produce y re-produce una matriz de transgresiones que se iniciaría desde la institución. El no respeto de las leyes laborales, las prácticas anti sindicales, la sobre carga laboral son algunas de las consecuencias directas de estas dinámicas.

Los relatos de los trabajadores y trabajadoras entrevistadas son explícitos al señalar estas situaciones, dando cuenta de la realización de funciones similares pero con cargas horarias distintas. De este modo, no existe una

equivalencia entre carga horaria y tareas asociadas, pudiendo un trabajador o trabajadora con 44 horas semanales, es decir, con jornada completa laboral desarrollar labores de similar carga a trabajadores y trabajadoras de 22 horas semanales, es decir, media jornada.

*“...se exige al que trabaja 33 horas lo mismo al que trabaja 44 y al de 33 obviamente le pagan menos, pero hay que rendir lo mismo, tiene la misma cantidad de casos, tiene las mismas responsabilidades, entonces no tiene que ver con que sea titulado o no titulado, tiene que ver con una mala repartición de labores y tareas del programa” (E. N°5).*

Las jornadas de los trabajadores y trabajadoras en el área social, deben dividirse entre la atención de casos y el trabajo administrativo. En condiciones normales solo en la atención de casos se invierte la totalidad de la jornada laboral, la cual en el caso de los proyectos y programas ambulatorios, requiere tomar en consideración los traslados, visitas, intervenciones directas, intervenciones parentales, entre otras acciones técnicas desarrolladas en los proyectos y programas. Por otra parte, las acciones deben ser reportadas, para fines de registro y asignación de subvención, en plataformas digitales, la que en el caso de SENAME es SENAINFO, consumiendo estas acciones gran cantidad de tiempo para los trabajadores y trabajadoras. Considerando lo anterior, no existe una relación entre las exigencias propias del trabajo, las metas del organismo colaborador y las exigencias de SENAME.

*“... a ver, la carga administrativa te consume 40 horas a la semana y la atención de casos te consume 40 horas a la semana y tú tienes un contrato por 40 horas y tienes que hacer las dos pegas en esas 40 horas, entonces ese es el problema, entonces los problemas que se generan en los equipos tiene que ver con eso con que los trabajadores se queman, con la rotación de profesionales, con una sobre exigencia a los directores que me parece a mi que es sobrehumana la exigencia que tienen con los directores específicamente, porque la corporación a los que controla de manera directa es a los directores, los coordinadores de los*

*proyectos, y es el director el que baja esta carga laboral al equipo , tampoco hay protocolos para informar al equipo del tema del SGDI, tampoco hay protocolos para el tema de los despidos , ahí hay otro tema, en el fondo es el director el que tiene que ver como la hace en términos sencillos, como baja este nivel de exigencia.” (E. N°7)*

*“A nosotros se nos plantea que los casos se atiendan una vez por semana, pensemos nosotros que tenemos setenta y cinco casos, una vez por semana, cada dupla tiene veinticinco casos, ya con eso tu estas pensando en un tiempo de intervención de media hora, para alcanzar a atender, porque el tiempo administrativo no se cuenta, ahí tu verás en que momento lo haces, entonces claro si uno piensa con una sobrecarga de casos, ya con eso no te da, por lo tanto es imposible atenderlo toda la semana, los tiempos por sesión también se reducen, la instrucción para nosotros es que los proyectos no tengan listas de espera, obviamente trata de egresar los casos lo más rápido posible, para que pueda ir no teniendo lista de espera, que es la única forma de ir moviendo la maquinita , y eso implica claro, que una valla viendo, y dice este caso esta mas o menos bien, ya listo, chao, para fuera, este caso está bien, listo chao para fuera, entonces no hay una visión desde lo que le esta pasando al niño, lo que le está pasando a la familia, porque en el fondo los tiempos administrativos no calzan con los tiempos humanos, con los procesos de reparación en este caso, no calza con el tiempo que te están poniendo desde afuera.”(E. N°7)*

#### **4. Despliegue profesional: multifuncionalidad en el marco de la precariedad laboral.**

Los trabajadores y trabajadoras además de estar determinados al cumplimiento de metas numéricas plasmadas en la cantidad de intervenciones por niños, niñas y adolescentes registradas en carpetas individuales y plataformas digitales y que, como ellos indican ocupan gran cantidad de tiempo, deben cumplir otras funciones. Los trabajadores y trabajadoras desarrollan estas otras

labores asociadas al proyecto las cuales muchas veces no se relacionan con su experticia técnica, configurándose una multifunción que se desarrolla en escaso tiempo y con falta de materiales como se refleja en el siguiente relato:

*“La mala distribución de los recursos económicos, la falta de materiales de trabajo y de infraestructura provocan que el trabajador del área social tenga que hacer un doble esfuerzo para sacar su trabajo adelante. Y es que no es solo un tema económico, contractual o material lo de la precariedad, sino la carencia de herramientas técnicas para abordar la multiplicidad de factores que envuelven un caso. No se puede ser profesor, sicólogo, trabajador social y tallerista al mismo tiempo y esperar buenos resultados. Esto básicamente se da porque los organismos colaboradores no invierten en equipos técnicamente competentes a la hora de diseñar las intervenciones, sobrecargando el trabajo de las duplas psicosociales, mermando la calidad del trabajo que estos desempeñan” (E, N°7).*

*“El que la red se me cierre me obliga a yo desarrollar competencias que no tengo, hay especializaciones que yo no tengo y aunque lo quiera no puedo tenerlas. Yo no puedo ser experta en ofensores sexuales, no puedo ser experta en abusados, no puedo ser experta en temas educacionales. Tendría que tener mucho tiempo para perfeccionarme tendría que tener mucho bagaje disciplinario, tendría que a lo mejor tener dos o tres carreras en mi cuerpo para a lo mejor hacerlo bien, casi desdoblarme para poder hacerlo bien, es complejo.” (E. N°1)*

## **5. El desgaste en los trabajadores y trabajadoras.**

La multifuncionalidad que caracteriza el trabajo en el área social encubre una serie de prácticas naturalizadas por las y los trabajadores. Y es que esta naturalización de la precarización lleva sistemáticamente al desgaste de estos. Es así como la multifuncionalidad puede ser comprendida como un mecanismo de precarización que obliga al o la trabajadora a exigirse más allá de sus

propias capacidades.

Para poder hacer frente a estas exigencias, muchos de los y las trabajadoras optan por capacitarse a través de la formación en enfoques, metodologías o técnicas, otorgándole un sentido a esta formación desde la labor que cumplen en los programas/proyectos, invisibilizando la poca capacidad de los programas desde el diseño propuesto por la política pública de infancia, de alcanzar los objetivos trazados.

*“Trabajo en condiciones laborales negligentes. Las exigencias técnicas que tiene que tener un proyecto como este son aberrantemente más altas de las que yo cuento. Por ejemplo, yo no cuento ni trabajo con un equipo de apoyo con profesionales que vengan a dar soporte a las exigencias técnicas que cada joven requiere. Por ejemplo yo tengo diez jóvenes a cargo y a la semana tengo a disposición dos horas de psicólogo, no cuatro horas de psicólogo, a la semana. Lo que eso significa que de diez jóvenes ella puede ver a uno o a dos. Que pasa con los otros ocho jóvenes que por requerimientos de análisis, por requerimiento excepcionales requiere por ejemplo un trabajo terapéutico no lo va a tener, y ¿quien tiene que hacer esa pega? yo. Cuando uno hace estos reclamos a SENAME, cuando nosotros tenemos la oportunidad como trabajadores de hablar con los supervisores de SENAME les decimos ¿sabis qué? Tenemos ocho horas de psicólogo, no tengo horas de profesor, no tengo horas de terapeuta ocupacional, no tengo horas de, y así un sin número de cosas. Y el SENAME que es lo que te responde, el supervisor de SENAME que es lo que te responde, bueno, pero nosotros le pagamos a la institución para que les tenga un equipo de alta complejidad, que eso significa tener psiquiatra, tener psicopedagogo, tener profesores, tener psicólogos, tener no sé, un sin número de profesionales de apoyo que permitan hacer intervenciones de alta complejidad como corresponde. En esos términos nosotros trabajamos desde la voluntariedad de cada delegado, para ver cuánto está dispuesto a auto explotarse, a hacerse mierda. Y en ese sentido las condiciones son bastante*

*deplorables. Yo con lo único con lo que puedo contar en estricto rigor de lo que se me ofreció en un principio es que tengo mi sueldo todos los fines de mes y que entro a las nueve y salgo a las seis, nada más. No tengo ningún otro requerimiento propio del proyecto cumplido a cabalidad, ninguno.” (E. N°1)*

## **6. La precarización de la vida: La imposibilidad del proyecto vital.**

La precariedad laboral no es sólo un fenómeno que se presenta en el trabajo, sino que alcanza otras esferas de la vida. Podemos rastrear el impacto de la precariedad en la vida personal, toda vez que el trabajo exige que los trabajadores y trabajadoras utilicen parte de su tiempo libre en el cumplimiento de las metas trazadas en los programas y proyectos.

Los trabajadores y trabajadoras deben recurrir a otras fuentes de ingreso mermando sus posibilidades de desarrollar actividades recreativas o familiares, lo cual trae consecuencias en su ámbito personal, restando tiempo a su esparcimiento, descanso y afectos.

Los trabajadores y trabajadoras describen que gastan en lo básico y en lo que consideran espacios de relajación que los distraen momentáneamente de la realidad que viven, en algunos casos, los momentos de esparcimientos presentan elementos poco saludables.

Así, los trabajadores y trabajadoras despreocupan su salud personal, pues no se pueden enfermar por los costos asociados a esta condición (no posee muchas veces coberturas de salud). No obstante, el reconocimiento que el descuido diario les genera una merma no logran del todo hacer frente a esta situación.

Finalmente, la posibilidad de constituir familia también se ve afectada por la precariedad laboral, ya que los trabajadores y trabajadoras consideran que con sus sueldos no es posible sustentar una familia, no proyectando su vida en este sentido.

*“Yo creo que decir que no sería una mentira, es larga la tirá que tenemos, es larga la jornada laboral que tenemos, de las 10.00 am a las 18.00 pm, es todo el día, y si aún así hago otras cosas, como que trato de no limitarme en ese sentido tampoco, bueno siempre en el rigor, porque llegas tarde a tu casa, te acuestas tarde, te levantas temprano, a veces tienes que andar corriendo para poder cumplir los tiempos y poder llegar a la hora en los otros...” (E, N°7).*

*“yo antes igual era súper deportista, quizás le podría dedicar más tiempo al deporte también, hacer una mejor distribución de los tiempos, aún así uno trata de darle tiempo a todas las cosas, de tener tiempo para todo. He dejado de hacer deporte y me he dedicado más ha esta otra parte que es lo social que hago después de mi jornada de trabajo y de una biblioteca que estamos armando, creo que los espacios recreativos que uno puede tener, son a los que uno menos tiempo de dedica, como de esparcimiento, de hacer nada, el ocio, la cultura, la música.” (E. N°6).*

*“yo llego a mi casa y lo único que quiero es acostarme, los fines de semanas también, y me preocupa en particular, en este programa que tengo mucha preocupación por mi equipo, no es que en los otros no, pero en este más, porque yo veo que se llevan carpetas los viernes, se llevan carpetas para su casa, que el almuerzo, al final es un almuerzo súper corto, porque entre que llega la gente, que hay que entregar esto, que aquí, que haya, entonces yo digo, chuta así no se puede vivir, no puedes tener una vida si tu vida es tu trabajo, no se puede” (E. N°7).*

*“si quieres tener un poco de vida a parte, no estás cumpliendo con las metas, tu trabajo se vuelve el centro de tu vida, entonces obviamente te afecta, obviamente que influye, y lo veo también en mi equipo, que también influye bastante en las vidas de los otros, a parte que el proyecto en si está lejos, entonces los tiempos que te requiere la movilización también es complejo, la exigencias de la corporación que siempre dejan descontento” (E. N°7).*

*“si bien igual tratai de sacar la pega adelante de hacerla...igual...de alguna manera genera cierto estrés po, y por otra parte en términos del pago, de la remuneración, también genera cierta precariedad también el desenvolvimiento personal..., igual vei que a duras penas a veces, pasai el fin de mes , ...que a veces teni que generar recursos, ingresos de otro lado, como pa poder solventar los gastos, básicos, mínimos que uno tiene como pa vivir, ni siquiera pa darse lujos , entonces creo que claro ahí se ve reflejada también la preariedad...” (E. N°5).*

*“siempre en el rigor, todo en el rigor, pa pasar el mes, pa cumplir en la pega de alguna manera, hay...como que se visualiza cierto estrés, siempre en el rigor.” (E. N°6).*

## **7. Conclusiones.**

Dadas las transformaciones del Estado de Chile en el contexto de las transformaciones del neoliberalismo, encontramos en la actualidad una política social del Estado que se desarrolla en condiciones de precariedad laboral para sus trabajadores y trabajadoras. Cabría comentar que en Chile las condiciones tradicionales de la ejecución de la política social ha sido desregulada en virtud de los lineamientos legales en el trabajo, por lo que el contexto de precariedad podría ser inherente a la ejecución de dichas políticas, que están llamadas a facilitar la superación de condiciones de vulnerabilidad de grupos de ciudadanos.

De este modo, la política de superación de las situaciones de vulnerabilidad de los ciudadanos se llevaría a cabo precarizando y socavando derechos de trabajadores y trabajadoras, instalándose una situación paradójal.

La consolidación del sistema de tercerización de la política social a la sociedad civil, fundamentalmente ONGs en condiciones de precarización, pareciera desafiar la posibilidad de ejecutar programas y proyectos con aseguramiento de calidad.

Así mismo, las características del diseño parecieran desafiar la posibilidad de generar dinámicas protectoras para los trabajadores, instalándose fenómenos de desgaste, estrategias poco saludables de superación de este mismo desgaste y dificultades para consolidar un proyecto de vida por parte de los trabajadores y trabajadoras del área social.

Para futuros estudios, surge el desafío de explorar si dichas condiciones se reproducen en otros ámbitos de la política social, fuera de la política de Infancia.

### **Bibliografía**

Antunes, R. (2003) *¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre metamorfosis del trabajo y el rol central del trabajo*. Buenos Aires: Ed. Herramienta.

Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Seguimiento y evaluación de Impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Dávila, O. (1998). Estado y Políticas Sociales: Del estado protector al estado subsidiario. *Revista Última Década*, 9, 105-120.

Figuroa, V., Olavarría, M. y Navarrete, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 18 (57), 61-99.

Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Larrañaga, O. y Contreras, D. (2010). *Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago: UQBAR.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? En *Public Administration* 69 (1), 3-19.

Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. En *Estudios Políticos*, 34, pp. 115-141.

Razeto, A. (2012). *Serie Avanzar en Calidad: Tomo 1*. Santiago: Publicaciones Universidad Católica de Chile.

Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. En *Revista Universum* 26 (2), 245-265.