

"En tierra de nadie: Funcionarios públicos a cuenta propia, precariedad y jerarquías difusas en un programa estatal chileno"

Artículo de Diego Valdivieso.

Andes, Antropología e Historia. Vol. 36, N° 2, Julio - Diciembre 2025, pp. 206-233 | ISSN N° 1668-8090

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA, PRECARIEDAD Y JERARQUÍAS DIFUSAS EN UN PROGRAMA ESTATAL CHILENO

IN NO MAN'S LAND: SELF-EMPLOYED PUBLIC OFFICIALS, PRECARIOUSNESS AND DIFFUSE HIERARCHIES IN A CHILEAN STATE PROGRAMME

Diego Valdivieso

Investigador postdoctoral

Pontificia Universidad Católica de Chile

Campus Villarrica

Investigador colaborador del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR).

diego.valdivieso@uc.cl

<https://orcid.org/0000-0002-6319-1161>

Fecha de ingreso: 21/11/2024 - Fecha de aceptación: 02/07/2025

### Resumen

*Este artículo explora cómo la precariedad, hecha efectiva por la neoliberalización del régimen laboral chileno y la implementación de reformas de precarización y flexibilización del empleo en el nivel operativo del sector público, pone de manifiesto y a la vez problematiza las prácticas cotidianas de los funcionarios públicos en el último escalón de la jerarquía organizacional del Estado. Basado en un año de trabajo de campo etnográfico acompañando a los funcionarios encargados de la implementación de un programa de extensión agrícola patrocinado por el Estado en Chiloé, en el sur de Chile, se describen las condiciones laborales, las complejidades institucionales y organizacionales que permiten el funcionamiento de este programa. También se exploran sus objetivos, metodologías y las condiciones que ofrecen posibilidades de acción a los actores implicados en la ejecución del programa. En particular, el artículo ilustra cómo la posición de estos funcionarios en la estructura organizacional – ya sea por habitar la parte inferior de la jerarquía o por encontrarse entre dos instituciones– produce un entorno ambiguo en el que los funcionarios deben navegar*

DIEGO VALDIVIESO

*incertidumbres, aceptar su reducida capacidad de negociación y esforzarse por propiciar y mantener una pertenencia institucional.*

**Palabras clave:** Funcionarios públicos, programas estatales, precariedad, organización de múltiples partes, contratos flexibles.

## Abstract

*This article addresses how precarity, made effective by the neoliberalisation of Chile's labour regime and the implementation of employment casualisation and flexibility reforms within the public sector's operational level, both explains and troubles the everyday practices of public officials at the bottom rung of the state's organisational hierarchy. Drawing on a year of ethnographic fieldwork accompanying state employees charged with the implementation of a state-sponsored development programme in Chiloé, southern Chile, the article describes the labour conditions, institutional entanglements and organisational intricacies that allow for this programme to operate. It also explores its goals, methodologies, and the conditions that provide possibilities for action for those actors involved in the project's implementation. In particular, the article reflects on how the position of these officials in the organisational structure – both as those who dwell at the bottom of the hierarchy or as those in between two institutions – produces an ambiguous environment in which the officials themselves have to navigate uncertainties, accept their reduced capacity to negotiate, find their space within this intricate arrangement and make the effort to produce and sustain an institutional belonging.*

**Keywords:** Public officials, state programme, precarity, multiple-parties organisation, flexible contracts, Chile.

## Introducción

Tras entrar en la fría oficina del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), un programa estatal focalizado en pequeños agricultores indígenas que opera a lo largo Chile, aceptar un mate caliente y ocupar la única silla disponible, me concentré en su animada conversación. Como todos los lunes, visitaba la oficina de la unidad técnica a cargo de la implementación del

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

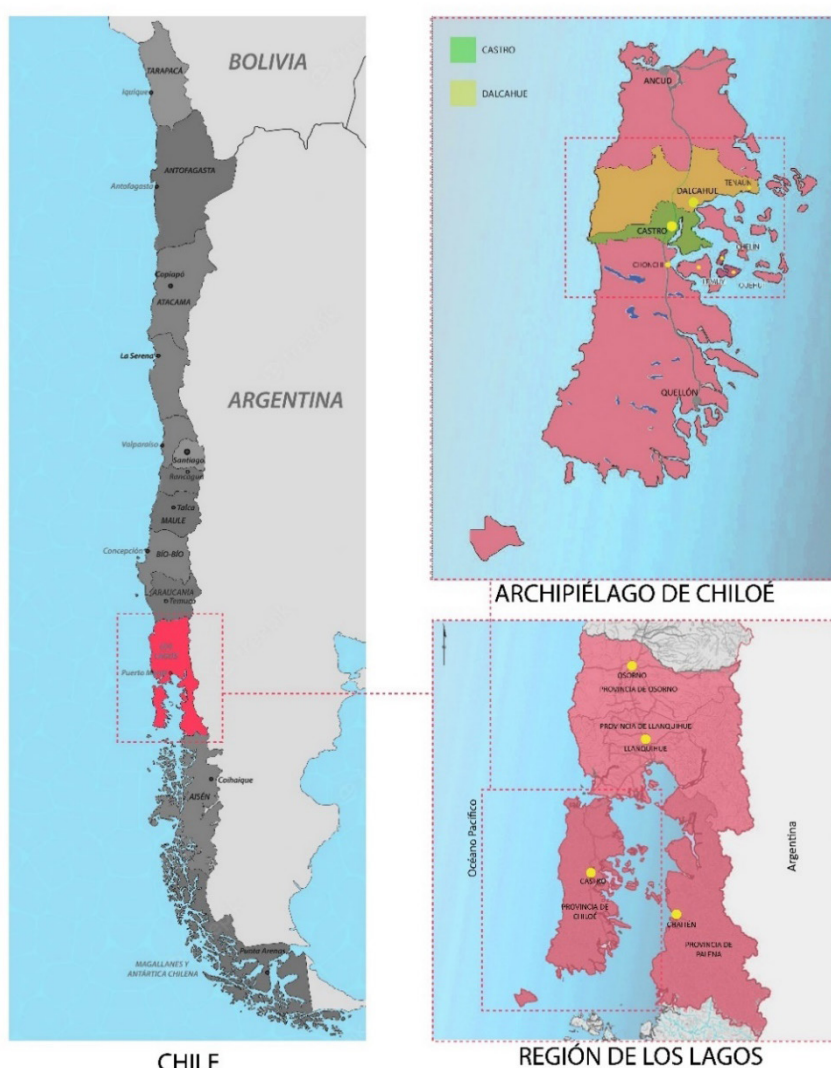
programa en Castro, comuna<sup>1</sup> y capital del archipiélago de Chiloé (ver Figura 1), para asegurarme de que podría participar en sus actividades en terreno. En esta ocasión, los funcionarios hablaban de sus responsabilidades municipales y de una reunión que Jaime<sup>2</sup>, el coordinador del equipo, había tenido recientemente con su jefa. Jaime les explicaba a Braulio y Rubén, dos funcionarios bajo su supervisión, que la directora de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), bajo la cual opera el PDTI en el organigrama municipal, quería que participaran en una reunión semanal donde distintos servicios de la DIDECO presentarían sus actividades, metodologías y metas a funcionarios a cargo de otros programas sociales para generar un espacio de intercambio y colaboración. Inmediatamente después, Jaime cambió de tema. Con un tono más urgente instó al equipo a realizar sus *visitas técnicas* a los usuarios del programa porque el jefe, ahora refiriéndose al jefe de área del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), estaba presionando para el cumplimiento del plan de trabajo anual. Al finalizar la conversación, le pregunté a Jaime -medio en serio, medio en broma- cuántos jefes tenían. Suspiró profundamente y me respondió que, en teoría, tenían dos pero que en términos prácticos eran el último eslabón de la cadena. Braulio, que estaba atento a la conversación, intervino y añadió en tono categórico: “*Para los que trabajamos en el Gobierno estamos en lo más bajo, en el último peldaño [de la escalera]*” (nota de campo, abril 2017). Tras varios meses con el equipo del PDTI, comprendí que esta sensación de menoscabo era producto de las características específicas del programa, como su posición en la organización estatal y sus condiciones laborales precarias.

Esta conversación, así como otras que tuve con coordinadores y funcionarios de unidades técnicas operando en el archipiélago, pone en relieve dos aspectos que contribuyen a su precariedad laboral. Por un lado, su régimen laboral involucra a múltiples partes. Los funcionarios son contratados por gobiernos locales, pero son empleados con recursos y bajo la regulación técnica de INDAP. Por otro lado, si bien estos funcionarios son contratados mediante contratos a honorarios, una modalidad contractual que implicaría la prestación de servicios accidentales o específicos, su relación laboral tiene muchas características de empleo dependiente.

<sup>1</sup> Unidad político-administrativa más pequeña del país. Corresponde a un territorio y es administrada por un municipio.

<sup>2</sup> Los nombres y características personales de los entrevistados han sido modificados para resguardar su anonimato.

**Figura 1:** Archipiélago de Chiloé



**Fuente:** Elaboración propia

Desde las últimas décadas del SXX, Chile ha experimentado una serie de reformas neoliberales a los mecanismos que regulan (y desregulan) el mercado laboral y las prestaciones sociales (Winn, 2004; Peck, 2017). Entre las medidas tomadas como parte de esta transformación se encuentra la desregulación o flexibilización de la legislación laboral y reformas inspiradas en la filosofía de la

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

Nueva Gestión Pública (NGP), centradas en el desmantelamiento de la burocracia estatal, calificada de ineficiente y rígida, culpable de obstaculizar el progreso. En lugar de generar políticas que promovieran la estabilidad en el empleo, se fomentaron cambios basados en la competitividad y los requerimientos de un mercado laboral flexible mediante la institucionalización de modalidades de contratación con relaciones laborales limitadas o ad-hoc (Acuña y Pérez, 2005; Acuña, 2008; Sisto, 2009; Arredondo, 2015; Aravena, 2018). La inestabilidad que provocan estos mecanismos en la administración del Estado contribuye a lo que se ha descrito en la literatura como *precariedad laboral*. En este contexto, las preguntas sobre las condiciones laborales y organizacionales que enmarcan y determinan las actividades cotidianas de los funcionarios públicos adquieren una importancia sustancial.

A partir de doce meses de trabajo de campo etnográfico (2016-2017), acompañando principalmente a funcionarios de las unidades técnicas encargadas de la implementación del PDTI en las comunas de Castro y Dalcahue, en el Archipiélago de Chiloé, en este artículo describo las condiciones y consecuencias de la precariedad en la que estos funcionarios deben desempeñar sus tareas cotidianas. El trabajo de campo incluyó observación participante sistemática y periódica, participación activa en actividades formales del programa e instancias participativas, y catorce entrevistas realizadas a funcionarios de las unidades técnicas locales, ejecutivos de INDAP a cargo del área, directivos regionales de dicha institución y representantes de las direcciones municipales bajo las cuales opera el programa.

En este contexto, este artículo busca responder cómo las condiciones de precariedad laboral, estructuradas por un régimen de múltiples partes y contratos flexibles, configuran y afectan la experiencia cotidiana, la posición institucional y el sentido de pertenencia de los funcionarios del PDTI en Chiloé. A través de un enfoque etnográfico, se analiza cómo estos trabajadores públicos, situados en el último eslabón de la jerarquía estatal, navegan la ambigüedad organizacional y negocian su lugar dentro de estructuras difusas que moldean sus posibilidades de acción, reconocimiento y protección laboral. Esta aproximación se vincula con la definición de precariedad propuesta por Lorey (2015), entendida como una categoría de orden que describe cómo, y cuánto, estamos protegidos contra los efectos de la precarización. Es decir, sobre la manera en que, como plantea Butler (2006), estamos protegidos contra la amenaza compartida e inevitable de nuestra condición mortal y social. Según Lorey, estos efectos están desigualmente distribuidos, por lo que la forma en que experimentamos la precariedad está determinada por el grado de protección legal, política o social a la que tenemos acceso. En esta línea, al describir las condiciones organizacionales y laborales bajo

las cuales operan los funcionarios del PDTI ofrecen una perspectiva etnográfica sobre cómo estas protecciones no se distribuyen homogéneamente.

El artículo se organiza en cinco secciones. Tras esta introducción, la segunda sección describe los objetivos, características institucionales y funcionamiento del PDTI. La tercera sección detalla las condiciones contractuales de los funcionarios del programa, enfocándose en los efectos de la implementación de contratos a honorarios en el sector público chileno. En la cuarta sección se analizan las experiencias organizacionales y simbólicas de estos trabajadores a partir de una etnografía situada, con énfasis en su doble subordinación y sentido de pertenencia. Finalmente, la sección de conclusiones discute las implicancias de estos hallazgos para el estudio de la precarización laboral en el Estado y propone líneas para futuras investigaciones.

## El programa

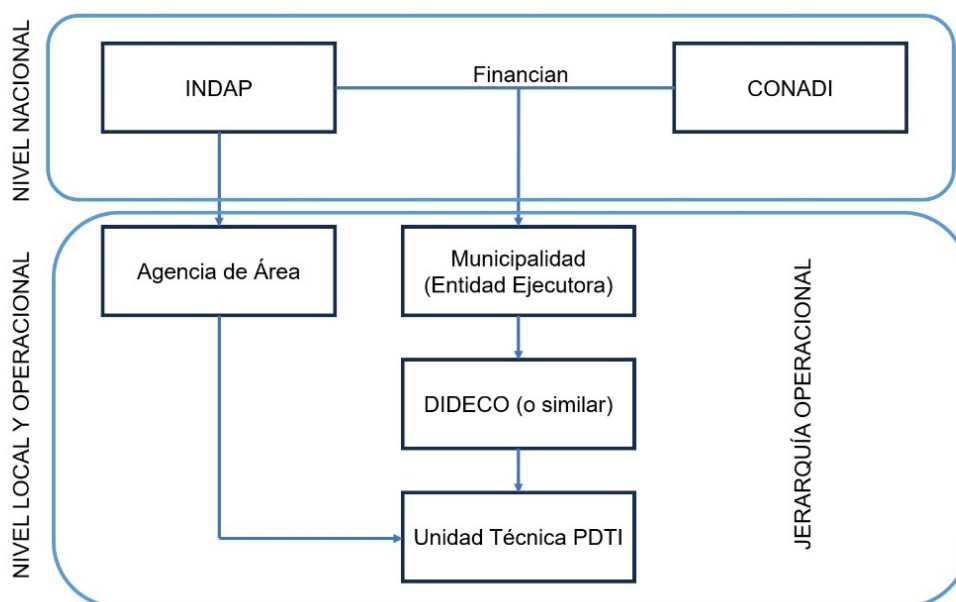
El PDTI es un programa de extensión agrícola de INDAP, una agencia estatal dependiente del Ministerio de Agricultura que busca promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos. Este programa opera en distintos territorios del país desde el año 2011 y está orientado a fortalecer la economía de los agricultores indígenas y beneficiar a las familias campesinas, comunidades y asociaciones indígenas mediante capacitaciones, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico y financiamiento de proyectos para aumentar su producción agrícola y/o fortalecer sus actividades complementarias. Es administrado preferentemente por municipalidades y en circunstancias excepcionales por entidades privadas.

INDAP, en colaboración con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) que contribuye al presupuesto del PDTI, asigna recursos mediante convenios con entidades ejecutoras, que, entre otras actividades, deben destinarse a la contratación de un equipo de extensión preferentemente integrado por profesionales y técnicos del sector silvoagropecuario (ver Figura 2). Algunas de las características del PDTI, y de programas que operan de manera similar, son resultado de la relación entre la institución estatal que provee gran parte del financiamiento basal y las normas técnicas de operación (INDAP), las entidades ejecutoras (en este caso municipalidades) y los funcionarios públicos (extensionistas de las distintas unidades técnicas del PDTI). Si bien los funcionarios deben ejecutar una iniciativa formulada y evaluada por INDAP, las normas técnicas del programa estipulan que no existe relación laboral

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

o contractual de ningún tipo o naturaleza entre los integrantes del equipo de extensión contratados por la entidad ejecutora e INDAP (INDAP, 2017). Esto es particularmente resonante cuando, como explicaré más adelante, el jefe de área y otros funcionarios de la agencia de área de INDAP actúan como superiores jerárquicos cuando definen cursos de acción, exigen el cumplimiento de metas e imponen prioridades.

**Figura 2.** Marco institucional y operacional del PDTI



**Fuente:** Elaboración propia.

Los sueldos y viáticos de los equipos de extensión también son financiados por INDAP, pero son administrados por la entidad ejecutora. Los salarios se definen en función de los resultados anteriores del programa, el número total y la distribución de los usuarios, la proporción de usuarios según sus intereses y necesidades, y la experiencia y grado académico de los miembros del equipo de extensión. Además, los salarios pueden aumentar si los miembros del equipo trabajan en territorios aislados o insulares, como el archipiélago de Chiloé, donde también se asignan más recursos para movilización y transporte. Los presupuestos y los recursos pueden variar de una unidad comunal a otra y de un año a otro.

Esto genera una incertidumbre generalizada sobre la estabilidad y continuidad de los proyectos que busca ejecutar el PDTI. Sin embargo, lo que permanece estable en las condiciones contractuales de los miembros de los equipos de extensión es la flexibilidad y la fragilidad de las protecciones laborales que ofrece su régimen laboral.

## **En tierra de nadie: trabajando con contratos a honorarios**

Durante mi trabajo de campo y aunque me relacioné y entrevisté a técnicos de otros sectores del archipiélago, acompañé principalmente a funcionarios de las unidades técnicas encargadas de la ejecución del programa en Castro y Dalcahue. Ambos equipos contaban con un coordinador y un pequeño grupo de técnicos de entre 27 y 45 años, en su gran mayoría hombres. Todos tenían estudios en el área silvoagropecuaria y vínculos biográficos con el campo y la vida rural de Chiloé o de territorios continentales cercanos. En general, los funcionarios vivían en zonas rurales aledañas a las ciudades donde se encuentran sus oficinas junto a su familia extendida (padres, suegros y/o abuelos), pareja e hijos.

Más allá de algunas diferencias menores, los equipos que trabajan en ambas comunas experimentan condiciones de trabajo similares. Las similitudes en cuanto a sus circunstancias contractuales son parte de un fenómeno más amplio que se está produciendo en Chile a raíz de la difusión y sobreutilización de una modalidad de contratación dentro de las administraciones municipales: el contrato a honorarios. Estos contratos se basan en la prestación de servicios (una obligación de hacer) acordada entre dos partes (en este caso el municipio y los funcionarios) y no debe involucrar relaciones de subordinación y dependencia. En términos más sencillos, se trata de un acto jurídico bilateral en el que la entidad contratante acuerda un pago por la realización de un obra o servicio en función de determinados criterios de resultado. Estos convenios no deben durar más de un año, aunque pueden renovarse y rescindirse a discreción del contratante.

La implementación de este tipo de relaciones laborales flexibles en Chile responde a las transformaciones llevadas a cabo a partir de 1978. Estos cambios significaron que la estabilidad laboral en el país se transformara jurídicamente a partir del reconocimiento de la libertad de despido empresarial, y el uso extensivo de una gama de modalidades contractuales con duración limitada (Sisto, 2009). Las modificaciones en la legislación laboral concretadas de acuerdo con los principios del modelo económico neoliberal instaurado por la dictadura militar (1973-1989) se pusieron en marcha con el objetivo de desregular y liberalizar el sistema de relaciones laborales (Acuña y Pérez, 2005, p. 16).

*EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...*

El trabajo de Acuña y Pérez (2005) ilustra que, a pesar de que con la vuelta a la democracia en 1990 se introdujeron algunos cambios en la regulación laboral para garantizar la protección de los trabajadores, muchos aspectos estructurales permanecen inalterados y vigentes. En la actualidad, aunque con algunas restricciones, la legislación laboral, de forma activa o por defecto, permite la utilización de formas contractuales flexibles. Estos cambios se justificaron bajo el supuesto de que el papel del Estado era garantizar la competitividad del sistema y una fuerte presencia económica nacional en los mercados internacionales (Arredondo, 2015). Este sistema garantiza que los empleos estables se erosionen continuamente, junto con los niveles de protección laboral y social ofrecidos a los trabajadores. Así, se ha normalizado un escenario en el que los individuos deben ser móviles y adaptarse a cambios drásticos en las condiciones de trabajo (Sisto, 2009, p. 202).

En este contexto, la flexibilidad se ha convertido en una modalidad deseada y forma parte de las prácticas utilizadas extensivamente en el sector privado. Ahora bien, basados en nociones gerenciales como la racionalidad técnica y la neutralidad política (Arredondo, 2015), estos cambios no sólo se han limitado al ámbito del sector privado, sino que se han extendido al funcionamiento del sector público. La implementación de distintas formas de flexibilidad al interior del aparato estatal se ha materializado a partir del establecimiento de mecanismos que buscan externalizar las funciones públicas del Estado. Un elemento clave de estos cambios ha significado que el Estado emplee trabajadores sin las rigideces legales de la burocracia estatal tradicional, considerada ineficiente y altamente politizada (Arredondo, 2015).

De esta manera, tras una serie de reformas, el empleo público tanto en Chile como en en otros países de Latinoamérica, empieza a incorporar una serie de nuevas formas que, aunque no afectan significativamente el volumen de recursos dirigidos a la contratación de funcionarios, si disminuye el empleo directo y estable (Echebarría y Cortázar, 2006, p. 133). Estas transformaciones se dan en un sector que históricamente se ha caracterizado por sus altos niveles de seguridad y estabilidad (Hur y Perry, 2016, p. 274) y, en general, protegidos de las fluctuaciones del mercado laboral (Clark y Postel-Vinay, 2009, p. 210).

Según datos de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) realizada en 2015, más del 10% de los trabajadores del sector público chileno son contratados mediante contratos a honorarios. Además, esta encuesta confirma una evidente tendencia al alza en el uso de este tipo de contratos. Estas transformaciones en el empleo y en las relaciones laborales dentro del sector público están generando importantes brechas en la estabilidad laboral y en la protección social de los

funcionarios públicos. Como consecuencia, y sumado a que estos convenios no se ciñen a los derechos establecidos en el Código del Trabajo, el cuerpo normativo que regula las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores del sector privado (Aravena, 2018), los empleados contratados bajo estas condiciones desarrollan sus actividades en un contexto de inestabilidad laboral e inseguridad con respecto a sus ingresos y prestaciones sociales (Durán, Gálvez, y Narbona, 2016, p. 144).

En Chile, dentro del aparato estatal, las administraciones municipales están a la vanguardia de estas prácticas de contratación que, como describí anteriormente, deberían ajustarse a dos principios fundamentales: la ausencia de subordinación y dependencia (Valdebenito, 2017, p 22).

El principio de subordinación en un contrato laboral establece que el empleado se encuentra bajo la autoridad y supervisión del empleador, siguiendo sus instrucciones en términos de horarios, tareas y métodos de trabajo. La dependencia se refiere a la situación en la que el trabajador no percibe ingresos significativos aparte del empleador, lo que lo hace dependiente económicamente de este. Estos principios son cruciales para distinguir un contrato laboral tradicional de otras formas de relaciones laborales como los contratos a honorarios, donde la independencia y la autonomía deberían ser predominantes. Ahora bien, la no subordinación es muchas veces evadida por las autoridades locales al exigir compromisos que van más allá del espíritu del contrato a honorarios. En la práctica, este fenómeno genera un contexto en el que se han establecido relaciones de dependencia y subordinación bajo la apariencia de prestación de servicios ocasionales (Servicio Civil, 2017).

En la actualidad, es común la subordinación en las relaciones laborales entre municipios y trabajadores a honorarios (Valdebenito, 2017). Por ejemplo, muchos trabajadores a honorarios deben cumplir con horarios de trabajo, registro de asistencia, órdenes e instrucciones a ejecutar, control superior e interno, dependencia jerárquica (Neira y Rojas, 2015), y realizar actividades que corresponden a las definidas por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales<sup>3</sup>, por lo que, a pesar de que sus contratos laborales sugieren lo contrario, en la práctica se desempeñan como funcionarios municipales o funcionarios públicos.

---

<sup>3</sup> Es el producto de la Ley 18.883. Esta define las relaciones entre el Estado y los trabajadores de planta (estables) y a contrata (empleos temporales, pero bajo el alero del Código del Trabajo) de la organización municipal.

EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

### Allanando el camino a la precariedad en el sector público

Chile no ha transitado solo hacia la reducción del aparato estatal mediante políticas de desregulación, descentralización, privatización, externalización y reducción de los presupuestos focalizados en la contratación de personal. Varios estados a nivel global se han embarcado en programas de reforma de la administración pública con distintos grados de ambición (Milanesi y Ramos 2017, p. 10697).

Siguiendo esta tendencia, a finales de los años ochenta casi todos los países latinoamericanos emprendieron procesos de reforma del Estado. Para adaptarse a la evolución del capitalismo globalizado y a las exigencias de diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las medidas adoptadas se centraron específicamente en disminuir el tamaño y el presupuesto del Estado (Ramírez, 2009; Milanesi y Ramos, 2017).

Entre las escuelas de pensamiento que influyeron en estas transformaciones se encuentra la Nueva Gestión Pública. Este enfoque se define clásicamente como un conjunto de supuestos y declaraciones de valores relativos a la forma en que deben diseñarse, organizarse, gestionarse y funcionar las organizaciones y agencias del sector público. La idea básica de la NGP es incorporar prácticas orientadas al mercado y de tipo empresarial basadas en criterios como el rendimiento, la rentabilidad y la rendición de cuentas. Todos estos cambios tienen como objetivo el mejorar la estructura y los procesos de las organizaciones públicas llevando a cabo reformas centradas en la *descentralización y reorganización de las unidades organizativas, estructuras más flexibles, menos jerarquía, procesos de toma de decisiones más rápidos y realización de proyectos*, además de otros elementos (Diefenbach, 2009, p. 894). Al igual que en el sector privado, todos estos cambios han producido un deterioro en las condiciones de empleo dentro del aparato estatal (Durán, 2017, p. 27).

En Chile, la inclusión de los principios de la NGP ha dado lugar a la aparición de dos fenómenos profundamente entrelazados que influyen en la calidad del empleo en el sector público: la flexibilidad y la *casualización*. Por un lado, la *casualización* se define como *“la erosión de las relaciones laborales estándar en las que se eliminan los puestos de trabajo a tiempo completo, durante todo el año, de larga duración o permanentes y se sustituyen por trabajo a tiempo parcial, temporal y/o por cuenta propia”* (Stinson, 2010, p. 93). El empleo que se ofrece en estas condiciones se caracteriza por ser precario e incierto en lugar de estable, un adjetivo que caracterizaba al empleo en el sector público. Por otro lado, la flexibilidad, como

uno de los valores clave de la agenda modernizadora inspirada en la NGP, permeó el empleo en el sector público, y en particular en los gobiernos locales, ya que permite reemplazar un modelo rígido por otro basado en la eficiencia y la capacidad de respuesta. Por ello, los administradores del sector público han implantado en sus organizaciones lo que se ha denominado *flexibilidad numérica*, eligiendo “*empleados temporales y ocasionales que pueden ser contratados y desvinculados de forma más sencilla y barata que los empleados fijos*” (Colley, 2001, p. 16). Autores como Colley (2001), Rose y Waterhouse (2004), Conley (2006) y Stinson (2010) sostienen que la flexibilidad, traducida en trabajo temporal e inestable, genera amenazas para las condiciones laborales y sociales de los trabajadores del sector público.

En este contexto, la creación e implementación de mecanismos de contratación como los contratos a honorarios es una muestra más de los procesos que apuntaron a dismantelar el Estado y crear relaciones laborales más flexibles y precarias (Valdebenito, 2017). Siguiendo a Waissbluth (2006, p. 98), esta política ha generado al menos dos efectos: una subestimación en las cifras oficiales de empleo público (ya que en términos formales los trabajadores a honorarios no son considerados funcionarios públicos), y la precarización del trabajo al interior del Estado como consecuencia de limitar el acceso a ciertos derechos laborales. A continuación, se demuestran etnográficamente algunas de las consecuencias de estos procesos.

## El régimen laboral del PDTI

En numerosas ocasiones, algún miembro de las unidades técnicas que acompañé durante mi año en el Archipiélago afirmó estar trabajando en condiciones precarias. En una de esas conversaciones, Braulio, uno de los funcionarios del PDTI de la unidad de Castro, sugirió que deberían tener más protección en el lugar de trabajo y que les trataban mal. Cuando le pedí detalles, me relató que cuando la elaboración y formalización de sus contratos anuales se retrasaba, sus remuneraciones tardaban un par de meses en llegar. “*Cuando se trata de nuestros derechos, se lavan las manos. Estamos en tierra de nadie*”, enfatizó. Esta afirmación hacía alusión a dos de los problemas que el equipo de Castro discutía constantemente. Por un lado, dado que sus contratos con la municipalidad son anuales y renovables tras un proceso de evaluación de desempeño y de la recepción de los recursos provenientes de INDAP, el proceso de renovación podía dilatarse. Durante este periodo de rendición de cuentas, negociaciones con la municipalidad, procedimientos burocráticos y mientras esperaban que los

*EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...*

recursos estuvieran disponibles, los funcionarios no recibían sus salarios y debían recurrir a sus ahorros, acceder a créditos bancarios o depender de la ayuda de sus parejas, familiares y/o amigos. Por otro lado, muchas de sus actividades eran desarrolladas en terreno y en localidades de difícil acceso. Esto, sumado a una gran carga laboral en algunos periodos del año, implicaba que muchas veces debían trabajar durante los fines de semana o en horarios que trascienden la jornada laboral potencialmente protegida por un seguro de accidentes en el trabajo.

El caso de los funcionarios del PDTI contratados por la Municipalidad de Dalcahue es un claro ejemplo de las complejidades que conlleva ser empleados mediante contratos a honorarios, especialmente cuando el principio de no subordinación es transgredido por sus empleadores. Como me explicó en una oportunidad Magdalena, la coordinadora del PDTI de esta comuna, si bien ella y sus compañeros fueron contratados bajo esta modalidad, todos los días tenían que *marcar* (dejar constancia de) su hora de entrada y salida del trabajo al igual que los funcionarios municipales contratados de manera estable y que contaban con la protección del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Del mismo modo, en determinadas ocasiones, a los funcionarios del PDTI de Dalcahue se les exigía el envío de informes a los concejales municipales informándoles de sus actividades. Estos dos ejemplos, entre muchos otros de los que también fui testigo, ponen de manifiesto la existencia de relaciones de subordinación y dependencia entre los funcionarios del PDTI y los municipios.

Una de las razones de la rápida propagación de los contratos a honorarios es que los trabajadores a honorarios no podrían demandar derechos establecidos en el Código del Trabajo o el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, como el derecho a vacaciones, la indemnización por años de servicio cuando son despedidos o se jubilan, entre otros. Sin embargo, algunos de estos beneficios, si no todos, pueden incorporarse al contrato a honorarios si las partes llegan a un acuerdo. Ahora bien, como su contrato de trabajo no está regulado por la Dirección del Trabajo, la agencia estatal que vela por el cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de salud, y que provee un sistema de prevención y solución alternativa de conflictos, los funcionarios a honorarios no cuentan con la protección necesaria en caso de que surjan conflictos o tensiones a raíz de sus contratos, ni con el apoyo institucional o legal para incorporar beneficios y protecciones.

Los funcionarios del PDTI eran conscientes de las limitaciones de sus contratos. En algunos talleres que reunía funcionarios de diferentes municipios, las conversaciones grupales siempre derivaban de una u otra forma a una

comparación de sus condiciones de trabajo. Algunos tenían que participar en actividades llevadas a cabo por sus respectivos municipios; otros disponían de viáticos de transporte para pagar el combustible, los transbordadores o el arriendo de embarcaciones; algunos recibían dinero extra si pernoctaban fuera de casa debido a su trabajo en zonas de difícil acceso; mientras que los que tenían mejores condiciones tenían derecho a vacaciones pagadas, aunque tenían un horario de trabajo fijo. Como se ejemplifica en la viñeta al principio de esta sección, independientemente de las condiciones reales establecidas en sus contratos y de la existencia de mecanismos que evidenciaban una relación de subordinación y dependencia con sus empleadores, estas conversaciones ponían el énfasis en la inestabilidad y flexibilidad de sus vínculos laborales y canalizaban las ansiedades que surgían al enfrentar estas formas de precariedad.

La estructura organizacional del PDTI y de otros programas estatales que operan de manera similar, comparte algunos elementos del régimen laboral conocido como múltiples-partes<sup>4</sup>. Los empleados mediante contratos que convocan múltiples partes son aquellos trabajadores que no están contratados directamente por la organización a la que han sido asignados para realizar su trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce diferentes acuerdos contractuales que implican múltiples partes, como la subcontratación, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal, que involucran la contratación de trabajadores para ejecutar su trabajo en una organización diferente, y la franquicia (Williams y Lapeyre, 2017). Sin embargo, y aunque el empleo de los funcionarios del PDTI entra dentro de los acuerdos contractuales que implican a más de una organización, su posición dentro de estas organizaciones difiere de esos esquemas contractuales. Estos funcionarios no son meros trabajadores subcontratados ya que no sólo cumplen tareas para la organización que los contrata (municipalidades), sino también para la que proporciona las directrices y normas del programa y la mayor parte de los fondos para su contratación, el INDAP.

El hecho de ser trabajadores por cuenta propia pero sujetos a formas de subordinación y dependencia y estar contratados bajo un régimen de múltiples partes genera que los funcionarios deban enfrentar relaciones que muchas veces definen como abusivas. Además, deben navegar una constelación de actores con difusa autoridad formal sobre ellos, aunque esta sea real en la práctica.

Debido a que sus contratos incorporan múltiples partes y, en este caso, a que más de una parte determina el devenir de sus actividades laborales, hay

---

<sup>4</sup> Traducción del inglés *multiple-parties*.

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

situaciones en las que a los funcionarios les resulta difícil ejercer efectivamente sus derechos. Cuando Braulio plantea que trabajan en “*tierra de nadie*” da cuenta de esta situación particular. Si bien las municipalidades e INDAP solicitan el cumplimiento de distintas funciones, ninguna de estas partes ofrece medidas concretas para dar mayor estabilidad laboral a los funcionarios o conciben iniciativas para contribuir a su bienestar general. Los funcionarios son conscientes de su situación. Cuando abordaban su situación laboral en conversaciones grupales o en entrevistas individuales, muchas veces incluían en sus relatos la afirmación “*somos a honorarios*”. En este acto emanaba el reconocimiento de una condición compartida, que trasciende las experiencias individuales y que narrativamente los vincula a un grupo que experimenta lo que ellos identifican como precariedad.

Como categoría sociológica, la precariedad es un término útil para describir los dilemas de quienes trabajan bajo condiciones de incertidumbre, inestabilidad, con limitado o ningún acceso a protección social y parcial o nulo sentido de pertenencia. Estas personas, que Standing (2011, 2014) ha categorizado como una nueva clase social, o clase en formación conocida como “*precariado*”, son las que sufren un acceso restringido a la asistencia social, inseguridad en los ingresos, empleos intermitentes y dificultades para organizarse colectivamente, todas ellas consecuencias de un mercado laboral altamente flexible.

Aunque existe una fuerte resistencia al uso del término precariado para denominar a una hipotética clase social, especialmente por parte de científicos sociales del llamado sur global que argumentan que varios de estos elementos han estado históricamente presentes en esta región (Munck, 2013; Cuevas Valenzuela, 2015; Scully, 2016), la definición aportada por Standing es valiosa para delimitar un colectivo determinado por su incapacidad o, como sostengo, sus problemas para acceder a ciertos beneficios asociados a la seguridad laboral. Por tanto, los individuos pertenecientes al precariado, o de los que realmente experimentan la precariedad, están desprotegidos frente a prácticas y posibilidades como el despido arbitrario o que no se renueven sus contratos. Además, estos trabajadores se desenvuelven en un contexto donde las pautas de contratación no son claras; existen escasas posibilidades de escalar la jerarquía organizacional; no se les retribuye monetariamente por el uso de sus vehículos o teléfonos personales; no perciben beneficios tras su despido o retiro; entre otros elementos. La conciencia de pertenecer a este colectivo también alimenta el eje desde donde sitúan sus reivindicaciones compartidas: en el caso de los funcionarios del PDTI, de forma emergente, incipiente pero cada vez más articulada.

Como coordinador de la unidad técnica de Castro, Jaime era uno de los funcionarios más críticos del sistema de contratación utilizado por la municipalidad y amparado por INDAP. Las quejas se traducían a menudo en protestas y discusiones con la administración municipal, que aumentaban considerablemente a finales de año, cuando, como describí anteriormente, existía algo de espacio para renegociar las nuevas condiciones de sus contratos a honorarios anuales. Sin embargo, ya que no contaban con el apoyo de INDAP o del sindicato de funcionarios municipales, la capacidad de negociación de los funcionarios del PDTI era considerablemente limitada. En Castro, este proceso implicaba normalmente la participación de Jaime en reuniones con el alcalde, la directora de DIDECO, el jefe de área de INDAP y abogados de ambas instituciones.

En estas reuniones, Jaime intentaba obtener algunos beneficios incorporados en un contrato tradicional y estable, mantener o mejorar algunos de los beneficios que ya habían obtenido del municipio (por ejemplo, recursos para movilización) y acelerar el proceso de firma de contratos para reducir el periodo en el que dejaban de percibir sus salarios. *“El peor empleador es el gobierno; es el que no cumple. Aprueba leyes laborales, leyes sobre derechos laborales, pero son ellos los que no cumplen totalmente la legislación”* (nota de campo, enero 2017), me dijo Jaime en una ocasión. Tras salir del despacho del abogado municipal y hundirse en la silla de su escritorio, describió la reunión como agridulce. Había conseguido mantener las condiciones que figuraban en sus contratos actuales, aunque el abogado estaba presionando para eliminar algunas de ellas (especialmente las dietas para movilización); todos los contratos de los miembros del equipo se renovarían; y se firmarían en breve. ¿La mala noticia? Jaime no había conseguido nada en cuanto a otros beneficios que quería incluir en el nuevo acuerdo. El abogado desechó la idea de incluir viáticos para cuando tuvieran que hacer trabajo de campo durante los fines de semana e incluir recursos extra para complementar sus seguros médicos. Además, debido a la conocida lentitud de la burocracia de la municipalidad y a algunos errores en las versiones previas del documento, los funcionarios tendrían que esperar al menos un mes -que finalmente fueron dos- para empezar a recibir sus sueldos.

Las precarias condiciones de trabajo impuestas a los funcionarios del PDTI crean y determinan los retos cotidianos a los que se deben enfrentar. Sin embargo, a pesar de todas las limitaciones y la precariedad que caracteriza sus experiencias laborales, existe cierto espacio para el surgimiento de estrategias que los ayuden a hacer frente a las inseguridades que este régimen normaliza.

EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

## Navegando las partes

Como se ha descrito en las secciones anteriores, una de las causas de la precariedad laboral que experimentan los funcionarios del PDTI está relacionada con la estructura organizacional de múltiples partes que los confina en intrincados espacios de subordinación y dependencia. En concreto, este particular esquema organizacional y laboral dificulta su capacidad para demandar derechos y generar las bases para que desarrollen y experimenten un compromiso organizacional, sentido de pertenencia y/o identificación con alguna o ambas partes involucradas en sus contratos.

Baumeister y Leary (2007, p. 55), plantean que la necesidad de pertenecer es una emoción humana fundamental. Según ellos, las personas necesitan percibir que existe una relación o vínculo interpersonal caracterizado por la estabilidad, la preocupación afectiva y la continuidad en el futuro previsible. De igual forma, esta dimensión afectiva es un componente fundamental de los procesos cotidianos que producen compromiso organizacional y generan las bases para un sentido de pertenencia arraigado (Sanín, 2013, p. 38).

La intersección entre la precariedad laboral y las decisiones que se toman para controlar y tolerar la incertidumbre que esta produce se hace evidente en la experiencia de los funcionarios del PDTI, sobre todo al momento de iniciar el proceso de renovación de sus contratos anuales. En este contexto era común que tanto el equipo del PDTI de Castro como el de Dalcahue discutieran abiertamente sobre sus condiciones laborales ante la más mínima, o a veces inexistente, provocación. En una de estas ocasiones, mientras terminaba de leer un correo electrónico del jefe de área de INDAP que le pedía una planilla con toda la información de los usuarios del programa, Jaime compartió una reflexión sobre las consecuencias de estar subordinado a dos instituciones. El énfasis de su análisis estaba puesto en la ambigüedad de sus contratos con respecto a su rol dentro de la municipalidad e INDAP. *"No somos ni chicha ni limonada [similar a la expresión 'ni esto ni lo otro']";* ante esta provocadora afirmación, los otros funcionarios del programa ahondaron en lo que significaba cotidianamente habitar este espacio liminal. La crítica más frecuente era que las instituciones empleadoras se relacionaban con ellos motivados por su propia conveniencia: *"Cuando le conviene a INDAP, eres funcionario de INDAP, pero cuando no, eres funcionario municipal. La municipalidad actúa de la misma manera; cuando les conviene, eres funcionario municipal, y cuando no, eres de INDAP"* – complementó Rubén.

Dado que los contratos a honorarios no implicarían, en el papel, la existencia de una relación de subordinación, la relación laboral no debería incluir,

por tanto, instrucciones o requisitos que no estén estipulados en el contrato. Sin embargo, la jerarquía y la estructura organizacional que típicamente los incorpora produce marcos de acción y pertenencia institucional que se hacen y rehacen constantemente en función de las prioridades y experiencias particulares de los funcionarios. Las siguientes viñetas demuestran cómo los funcionarios emplean diversas estrategias para navegar su condición de “*ni chicha ni limonada*” en este dinámico contexto organizacional.

Eran las diez de la mañana cuando junto a Magdalena y Erick, funcionarios del PDTI de Dalcahue nos dirigimos hacia una localidad donde usuarias del programa, organizadas en torno al hilado y tejido en lana, participarían en un curso enfocado en fortalecer la gestión y liderazgo del grupo. El largo viaje fue la ocasión perfecta para conversar y resolver dudas como, por ejemplo, por qué los funcionarios de Castro siempre llevaban chaquetas con el logotipo municipal y ellos [los funcionarios de Dalcahue] no. Luego de una breve pausa, Magdalena me explicó que prefería usar una vieja chaqueta que INDAP les había entregado hace unos años porque no quería que los agricultores u otros actores locales la asocien al municipio y la abordaran constantemente con demandas que ella y el equipo no podría abordar. A continuación, Erick agregó que él sentía que pertenecía principalmente a INDAP. A pesar de reconocer que la municipalidad era la entidad contratante, me expresó que debido a que INDAP les imponía los criterios técnicos, volumen de trabajo (por ejemplo, número de visitas técnicas) y exigía periódicamente informes de cumplimiento, sentía un mayor compromiso con ellos. Además, tanto Magdalena como Erick reconocieron que debido a que sus oficinas estaban lejos del edificio central de la municipalidad, su vínculo con las autoridades locales y los funcionarios municipales de otros departamentos y con contratos estables era débil.

*Dime con quién andas y te diré quién eres*

Las dificultades que producía la relación con INDAP y con los municipios en la vida laboral y cotidiana de los funcionarios movilizaba inquietudes y producía dificultades que estos últimos debían enfrentar a partir de sus propias experiencias y con la ayuda de colegas de otras unidades técnicas. Por ejemplo, los coordinadores de las unidades técnicas de Castro y Dalcahue mantenían contacto regular. Aunque estaban a cargo de la administración del programa en territorios diferentes, y por lo tanto estaban contratados y trabajan bajo el alero de distintas municipalidades, Jaime y Magdalena estaban involucrados en la misma estructura jerárquica de INDAP. Ambos equipos trabajaban bajo la misma agencia de área, por lo tanto, compartían el mismo jefe de área.

## EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

Por otro lado, cuando se trataba de la relación de los funcionarios del PDTI con la municipalidad, las diferencias entre los equipos eran evidentes. El comentario antes citado de Erick sobre la ubicación geográfica de su oficina, que en un primer momento me pareció anecdótico, en realidad ilustraba el rol significativo que juegan las condiciones materiales de trabajo de los funcionarios. A medida que avanzaba mi trabajo de campo, me di cuenta de que la ubicación de la oficina del PDTI y su cercanía a los departamentos centrales de las municipalidades constituía una de las diferencias fundamentales entre los dos equipos. Las oficinas de la unidad de Castro se encontraban en una casa de dos plantas alquilada y administrada por el municipio. Este espacio cobijaba las oficinas de DIDECO y varios de los programas sociales bajo su alero. Aunque estas oficinas estaban alejadas del edificio principal del gobierno local, la interacción diaria con el personal de DIDECO y de otros programas municipales hacía efectiva jerarquías, permitía la emergencia de prácticas de camaradería y gatillaba un fuerte sentimiento de pertenencia entre quienes trabajaban bajo el mismo techo. Esto, según observé en actividades e intercambios de pasillo, fortalecía las relaciones horizontales entre funcionarios, independiente de sus regímenes contractuales, y la relación de subordinación entre los funcionarios del PDTI y la administración municipal.

Las actividades laborales, así como los símbolos que los funcionarios del PDTI de Castro utilizaban a diario, daban cuenta de estos vínculos. El escudo municipal no sólo estaba estampado en sus chaquetas y camisas, sino también en la mayoría de los documentos producidos y movilizados por la unidad de Castro. Del mismo modo, sus actividades eran supervisadas ampliamente por la DIDECO, el alcalde y sus concejales recurrentemente les solicitaban información y colaboración y los funcionarios de otros programas sociales los reconocían como compañeros de trabajo, y viceversa. Sin embargo, e independientemente de la presencia de estas prácticas y símbolos, el grado de pertenencia de los funcionarios del PDTI al municipio, o (alternativamente a INDAP) era siempre parcial y estaba lleno de matices. Esto lo ejemplifica las siguientes palabras de Braulio:

*No me siento parte ni de INDAP ni de la municipalidad. Trabajo en el programa porque me gusta hacer este trabajo, aunque es difícil y sacrificado, pero no me identifico con la municipalidad, no me identifico con ellos porque no me motivan a sentirme parte de ellos. ¡Me siento usado! (carcajadas). (Entrevista en profundidad, marzo 2017).*

Por otro lado, el equipo de extensión de Dalcahue experimentaba una relación laboral distinta con su municipio. Si bien sus oficinas también estaban ubicadas en una casa administrada por la municipalidad, específicamente por el

Departamento de Desarrollo Económico Local, las autoridades a las que estaban subordinados los funcionarios del PDTI no tenían sus oficinas en el mismo edificio y rara vez los visitaban. Además, junto a las oficinas del PDTI se encontraban las de otro programa de extensión agrícola financiado por INDAP, el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)<sup>5</sup>, por lo que interactuaban principalmente con funcionarios que compartían sus condiciones de pertenencia parcial. A diferencia de lo que sucedía en Castro, este aislamiento físico generaba un escenario en el que los funcionarios del PDTI tenían menos posibilidades de sentirse parte del municipio. En palabras de Magdalena:

*Nuestra responsabilidad es, en términos técnicos, con INDAP, nada más. Con la municipalidad sólo hay una relación contractual; muy de vez en cuando tenemos que escribir un informe para los concejales. Tenemos que cumplir con formalidades como ser puntuales y comportarnos de acuerdo con las expectativas de la municipalidad, pero es sólo eso. Los temas técnicos vienen sólo de INDAP. Sé que en otras zonas tienen que participar en actividades municipales, pero aquí no. El municipio está consciente de que depende de nosotros si queremos participar o no. (Entrevista en profundidad, marzo 2017).*

Las relaciones entre los equipos y sus respectivos municipios también responden a las exigencias laborales que se les impone. A menudo, su doble pertenencia institucional provocaba tensiones y discusiones sobre qué requerimientos eran prioritarios. Por ejemplo, cuando debían tomar decisiones sobre el cumplimiento de distintos mandatos provenientes simultáneamente de INDAP y de la municipalidad tenían que sopesar las consecuencias y actuar en función de qué opción era más conveniente o menos disruptiva. Hubo varias oportunidades en que los funcionarios fueron reprendidos tanto por sus jefes de INDAP como por los de la municipalidad. En una ocasión, el jefe de área de INDAP los sermoneó por demorarse en la realización de visitas técnicas y por no cumplir con un plazo de rendición de gastos para la implementación de proyectos, porque en lugar de concentrar sus esfuerzos en esas labores habían dedicado su tiempo a actividades organizadas y requeridas por el municipio. En aquella ocasión, los funcionarios de la unidad técnica de Castro tuvieron que participar en la organización de la fiesta costumbrista de la comuna, un evento anual donde se celebran las tradiciones culturales, artísticas y gastronómicas del sector. En desmedro de la realización de visitas técnicas, capacitaciones o implementación de proyectos, entre otras actividades posibles detalladas en las normas técnicas

---

<sup>5</sup> Programa que apoya a pequeños agricultores (sin importar su pertenencia o no a un pueblo originario) con asesoría técnica, transferencia de tecnología, capacitación y apoyo financiero para su desarrollo sostenible.

*EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...*

del programa formuladas y exigidas por INDAP, los funcionarios atendieron los requerimientos directos y urgentes de la directora de DIDECO y de su equipo. En este caso, primó el estar cotidianamente implicados en las dinámicas de la Dirección y el convivir con el ánimo de premura y caos que, generalmente, acompañaba los días previos a la inauguración de eventos comunitarios de la magnitud de la fiesta costumbrista de Castro. El focalizar sus horas laborales en participar de la organización de una actividad local de alto impacto y esperada tanto por la comunidad local como por los turistas que visitan el archipiélago en verano, constituía un contexto particular en se cristaliza la pertenencia de los funcionarios PDTI a la administración municipalidad en detrimento de su vínculo con INDAP.

Sobrevivir a un sector público precarizado que va perdiendo su capacidad de proporcionar estabilidad, fiabilidad y previsibilidad, sumado a la dificultad para establecer un sentido de pertenencia invita a los trabajadores a desarrollar una actitud emprendedora centrada en sí mismos (Ikonen, 2013). El contexto flexible, de jerarquías difusas, instrucciones simultáneas y muchas veces contrapuestas, exige, por parte de los funcionarios del PDTI, no solo control y tolerancia, sino también autogestión. Deben definir prioridades y actuar estratégicamente en base a sus propias interpretaciones de la normativa y jerarquía que los determina y reaccionar a los requerimientos que la coyuntura les exige. El “sentirse parte” pareciera ser tan flexible como sus contratos.

## Conclusiones

Ejemplificado por las experiencias y prácticas de extensionistas del PDTI, este artículo ilustra etnográficamente la posición institucional y simbólica de funcionarios que operan bajo estructuras organizacionales de múltiples partes y regímenes laborales flexibles. Así, los describe como aquellos que habitan el último eslabón de la cadena y que se desenvuelven cotidianamente en tierra de nadie. Presta especial atención a las ambigüedades que experimentan estos funcionarios, cómo navegan diariamente su posición y rol al interior de estas organizaciones y cómo cotidianamente articulan narrativas en torno a las diversas formas en que su relación con jerarquías múltiples propicia condiciones laborales, materiales y simbólicas precarias. En concreto, esta estructura organizacional, sumado a la permisividad del sistema laboral chileno, confina a los funcionarios en intrincados espacios de subordinación y dependencia y dificulta su capacidad de negociación para demandar beneficios, generar las bases para alcanzar certidumbres e identificarse con las organizaciones que los emplean.

Es en estos contextos, forjados por la propagación e implementación de los valores y principios de la NGP y las reformas modernizadoras destinadas a incorporar prácticas empresariales y orientadas al mercado dentro del sector público, donde se genera un escenario en el que los trabajadores experimentan dificultades para acceder a prestaciones sociales, alcanzar la estabilidad laboral y experimentar un sentido de pertenencia. La inseguridad laboral, como describe Hartley (1998), se asocia con un menor compromiso organizativo y, al ser percibida, afecta las actitudes y comportamientos laborales de los empleados. En el caso de los funcionarios del PDTI, esta inseguridad se traduce en prioridades y preferencias que los motiva a acercarse o alejarse de las organizaciones involucradas en sus condiciones de empleo.

Si bien las ciencias sociales han aportado al estudio de la precarización laboral, a menudo lo han hecho desde marcos analíticos que privilegian categorías rígidas y dicotómicas. Esto ha limitado una comprensión más situada de fenómenos como las estructuras organizacionales difusas y de múltiples partes. Tal como plantea Palermo y Capogrossi (2020, p. 19), es necesario cuestionar estas nociones binarias, ya que simplifican la complejidad y diversidad de formas que adquiere el trabajo en contextos contemporáneos. El caso que presento aquí permite vislumbrar algunas de las prácticas y decisiones que toman los funcionarios para fijar su pertenencia a las distintas organizaciones implicadas en sus contratos y tareas cotidianas. Las relaciones verticales y horizontales configuran las posibilidades de acción, o las prácticas que pueden o no llevarse a cabo sobre el terreno. Esto da lugar a un escenario en el que las decisiones y expectativas de los funcionarios están determinadas en gran medida por un sistema ambiguo y enmarañado. Este escenario no sólo produce ansiedad debido a la inestabilidad crónica y a la falta de claridad en su trabajo diario, sino que también deja a los funcionarios del PDTI en la parte inferior de la escala organizacional, o los sitúa en el último eslabón de la cadena.

En esta línea, Rodgers y Rodgers (1992) especifican cuatro elementos que describen las condiciones precarias de trabajo: la percepción de inestabilidad respecto de las relaciones laborales; la falta de control de las condiciones de trabajo, los salarios y el ritmo de trabajo; la falta de beneficios sociales, protección social y derechos colectivos; y la insuficiencia de ingresos. En Chile, estos cuatro componentes son fácilmente reconocibles en los esquemas laborales utilizados tanto por entidades privadas como públicas. Ahora bien, el caso de los funcionarios del PDTI pone de manifiesto algunas de las consecuencias que genera el Estado chileno al utilizar contratos a plazo fijo (generalmente renovables tras una evaluación) a la hora de contratar empleados para ejecutar programas sociales focalizados y descentralizados.

*EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...*

A partir de estos mecanismos, los funcionarios del Estado se enfrentan cara a cara con la precariedad. Esto se combina con la falta de certidumbre sobre su futuro (Neilson y Rossiter, 2008), lo que agrava las expresiones de precariedad compartida que ya existen. Además, la protección contra los efectos de la precariedad no se distribuye de manera uniforme. Por ejemplo, Chile cuenta con prestaciones sociales que protegen a los trabajadores contra la precariedad del mercado laboral. Sin embargo, y como se evidencia en el caso de los funcionarios del PDTI, el acceso a esta protección es desigual y sólo está disponible en algunos contextos.

En términos generales, mucho se ha dicho sobre la precarización del mercado laboral, sus consecuencias en las sociedades capitalistas, y específicamente sobre cómo las nuevas estrategias de gestión, normalmente asociadas al sector privado, están permeando el nivel operacional del Estado, impactando negativamente en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (Bach, 2012; Doogan, 2015; Campbell y Price, 2016; Lazar, 2017). No obstante, debates sobre el cruce de las nuevas prácticas de gestión con la precarización alcanzan otro nivel cuando sus externalidades negativas se iluminan etnográficamente al exponer prácticas y experiencias locales. Esta atención descriptiva y analítica también permite destacar las complejidades organizacionales que salen a la luz cuando los valores de la NGP alcanzan la primera línea de los programas sociales del Estado. Tener que operar diariamente en el escalafón más bajo, en tierra de nadie, sin pertenecer expresamente a una agencia o institución, y bajo múltiples cadenas de mando configura un entorno laboral que ejemplifica el debilitamiento del empleo tradicional en los servicios públicos. A pesar de esto, los funcionarios generan estrategias y narrativas que les ayudan a sortear los obstáculos producidos por su posición en la estructura organizacional del Estado. Así, la decisión de identificarse con una u otra institución (o parte), o con ninguna, y su capacidad para reconocer su posición dentro de este complejo entramado organizacional, les dota de agencia para navegarlo y desempeñar sus funciones cotidianas.

Este artículo también contribuye a los debates cómo estos regímenes laborales dejan de ser un recurso explotado únicamente por el sector privado, y adoptan nuevas configuraciones al ser aprovechados por el mercado laboral del sector público antes caracterizado por su estabilidad. Los funcionarios del PDTI son conscientes de sus desventajas frente a los funcionarios públicos empleados mediante contratos indefinidos que les dan acceso a las prestaciones sociales garantizadas por la institucionalidad vigente. En consecuencia, esta capacidad reflexiva los vincula con una emergente comunidad más amplia de trabajadores estatales que comparten estas experiencias -que puede ser definida como “*el precariado*” (Standing, 2011; 2014)-, que han comenzado a organizarse para

mejorar las condiciones bajo las cuales que son contratados. Aunque a menudo se entienda que experimentan un empleo intermitente o subempleo, la definición y el alcance del “*precariado*”, o de quienes experimentan la precariedad, se enriquece al incluir las experiencias de trabajadores a cuenta propia pero subordinados que habitan el espacio liminal entre dos partes: condiciones que dan sustento a otras aristas, y cristalizaciones, de la inseguridad laboral.

Ahora bien, cabe la pena recalcar que muchas veces la formalidad no es garantía de empleos de calidad ni de seguridad laboral. La noción de “*formalidad precarizante*” planteada por Durán y Narbona (2021: 207) permite observar que empleos que en el papel son estables también pueden ser, en la práctica, profundamente inestables, especialmente cuando existe un modelo institucional que restringe activamente la capacidad de acción coordinada de los trabajadores (Durán, 2023). En este sentido, las experiencias aquí documentadas invitan a reflexionar no solo sobre las formas que adopta la precarización en el Estado, sino también sobre los marcos normativos y organizacionales que la posibilitan o la contienen.

Por último, la etnografía presentada da pie a la emergencia de interrogantes relacionados con el efecto de la precarización en la ejecución de programas que operan bajo condiciones contractuales inestables. Tal como ha documentado Valdivieso (2025), la necesidad de producir evidencia constante mediante registros, formularios y firmas no solo responde a exigencias institucionales de rendición de cuentas, sino que también expresa la presión individual que enfrentan los funcionarios por asegurar su continuidad laboral. Esto configura una lógica de implementación fuertemente orientada por el cumplimiento de indicadores y plazos por sobre procesos formativos o relacionales con los usuarios. En este sentido, la precarización laboral no es un trasfondo neutro, sino un factor que incide directamente en la manera en que los programas se vuelven operativos y en los sentidos que adquieren para quienes los implementan.

## Agradecimientos

Este artículo contó con el apoyo del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) (ANID/FONDAP/15110006) y del Proyecto FONDECYT Postdoctorado 3220194. Primero que todo, quiero agradecer la paciencia, buena disposición y amistad de los funcionarios y funcionarias del PDTI que me acogieron durante un año. También, agradezco a Penny Harvey, Peter Wade y Guilherme Fians, por sus críticas constructivas, al Centro de Estudios

EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

Interculturales e Indígenas (CIIR) y al Proyecto FONDECYT Postdoctorado 3220194 por su apoyo. Por último, agradezco a los revisores anónimos por sus enriquecedores comentarios y al equipo editorial de la revista.

## Bibliografía

- Acuña, E. (2008). Flexibilidad laboral: Experiencias de trabajadores chilenos. En A. Soto (Ed.), *Flexibilidad laboral y subjetividades: Hacia una comprensión psicosocial del empleo contemporáneo*. LOM, Universidad Alberto Hurtado.
- Acuña, E., y Pérez, E. (2005). *Trayectorias laborales: El tránsito entre el trabajo asalariado y el empleo independiente*. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Aravena, A. (2018). El devenir del trabajo en Chile: Capitalismo neoliberal y flexibilidad laboral. *Trabajo*, 15, 203–225.
- Arredondo, F. (2015). Los trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado. *Cuaderno de Coyuntura*, 9, 1–13.
- Bach, S. (2012). Shrinking the state or the Big Society? Public service employment relations in an era of austerity. *Industrial Relations Journal*, 43(5), 399–415. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2012.00693.x>
- Baumeister, R., y Leary, M. (2007). The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. En B. Laursen y R. Zuckauskiene (Eds.), *Interpersonal Development*. Routledge.
- Butler, J. (2006). *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*. Verso.
- Campbell, I., y Price, R. (2016). Precarious work and precarious workers: Towards an improved conceptualisation. *The Economic and Labour Relations Review*, 27(3), 314–332. <https://doi.org/10.1177/1035304616652074>
- Clark, A., y Postel-Vinay, F. (2009). Job security and job protection. *Oxford Economic Papers*, 61(2), 207–239. <https://doi.org/10.1093/oep/gpn017>
- Colley, L. (2001). The Changing Face of Public Sector Employment. *Australian Journal of Public Administration*, 60(1), 9–20. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00194>
- Conley, H. (2006). Modernisation or casualisation? Numerical flexibility in public services. *Capital & Class*, 30(2), 31–57. <https://doi.org/10.1177/030981680608900102>
- Cuevas Valenzuela, H. (2015). Precariedad, Precariado y Precarización. *Polis. Revista Latinoamericana*, 40, Article 40. <https://journals.openedition.org/polis/10754>

- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark side of managerialistic 'enlightenment.' *Public Administration*, 87, 892–909. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- Doogan, K. (2015). Precarity – Minority Condition or Majority Experience? En D. della Porta, S. Hänninen, M. Siisiäinen, & T. Silvasti (Eds.), *The New Social Division: Making and Unmaking Precariousness* (pp. 43–62). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9781137509352\\_3](https://doi.org/10.1057/9781137509352_3)
- Durán, G. (2017). Inserción laboral en el sector público en Chile: Contratos y calidad del empleo. In S. Yáñez & I. Rojas (Eds.), *Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate*. FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Durán, G. (2023). Marginalised and Fragmented Collective Bargaining –Impacts on Workers' Power, the Chilean Case. *Socialism and Democracy*, 37(3), 12–34. <https://doi.org/10.1080/08854300.2024.2375792>
- Durán, G., Gálvez, R., y Narbona, K. (2016). El Estado como empleador. Características del empleo público en Chile (Estudio Exploratorio). *Ideas Para El Buen Vivir, Fundación Sol*, 9.
- Durán, G., y Narbona, K. (2021). Precarising Formality: Understanding Current Labour Developments in Chile. *Global Labour Journal*, 12(3), Article 3. <https://doi.org/10.15173/glj.v12i3.4405>
- Echebarría, K., y Cortázar, J. C. (2006). Public administration and public employment reform in Latin America. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reforms in Latin America* (pp. 123–155). The Inter-American Development Bank.
- Hartley, A. L. J. (1998). Organizational Commitment and Job Insecurity in a Changing Public Service Organization. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 7(3), 341–354. <https://doi.org/10.1080/135943298398745>
- Hur, H., y Perry, J. L. (2016). Evidence-Based Change in Public Job Security Policy: A Research Synthesis and Its Practical Implications. *Public Personnel Management*, 45(3), 264–283. <https://doi.org/10.1177/0091026016663234>
- Ikonen, H.-M. (2013). Precarious work, entrepreneurial mindset and sense of place: Female strategies in insecure labour markets. *Global Discourse*, 3(3-4), 467–481. Retrieved Oct 11, 2024, from <https://doi.org/10.1080/23269995.2013.864085>
- INDAP. (2017). *Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena INDAP-CONADI, (PDTI)*. INDAP, División Nacional.
- Lazar, S. (2017). *The Social Life of Politics: Ethics, Kinship, and Union Activism in Argentina*. Stanford University Press.

EN TIERRA DE NADIE: FUNCIONARIOS PÚBLICOS A CUENTA PROPIA...

- Lorey, I. (2015). *State of Insecurity*. Verso Books.
- Milanesi, A., y Ramos, C. (2017). Public Management Models, Latin America. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2692-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2692-1)
- Munck, R. (2013). The Precariat: A view from the South. *Third World Quarterly*, 34(5), 747-762. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800751>
- Neilson, B., y Rossiter, N. (2008). Precarity as a Political Concept, or, Fordism as Exception. *Theory, Culture & Society*, 25(7-8), 51-72. <https://doi.org/10.1177/0263276408097796>
- Neira, F., y Rojas, A. (2015). *Los trabajadores a honorarios de la administración municipal: Su desregulación como vulneración al orden público laboral* [Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile.
- Palermo, H., y Capogrossi, M. L. (2020). *Tratado latinoamericano de Antropología del Trabajo*. CLACSO.
- Peck, J. (2017). Neoliberalism. In D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu, & R. A. Marston (Eds.), *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology* (pp. 1-12). <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0688>
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34, 115-141.
- Rodgers, G., y Rodgers, J. (1992). *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral: Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rose, D., y Waterhouse, J. (2004). *Experiencing New Public Management: Employee reaction to flexible work and performance management*. Industrial Relations in Europe Conference (IREC), Utrecht School of Governance, Utrecht University The Netherlands.
- Sanín, A. (2013). Sentido de pertenencia. En F. Toro & A. Sanín (Eds.), *Gestión del clima organizacional: Intervención basada en evidencia*. Centro de Investigación en Comportamiento Organizacional (Cincel). DOI:10.21772/gco.ibe
- Scully, B. (2016). Precarity North and South: A Southern Critique of Guy Standing. *Global Labour Journal*, 7(2), Article 2. <https://doi.org/10.15173/glj.v7i2.2521>

DIEGO VALDIVIESO

- Servicio Civil (2017). *Empleo público en Chile. Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Área Modelos y Desarrollo Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Sisto, V. (2009). Cambios en el trabajo, identidad e inclusión social en Chile: Desafíos para la investigación. *Universum (Talca)*, 24(2), 192-216.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Standing, G. (2014). Understanding the Precariat through Labour and Work. *Development and Change*, 45(5), 963-980. <https://doi.org/10.1111/dech.12120>
- Stinson, J. (2010). Labour casualization in the public sector. In N. Pupo & M. P. Thomas (Eds.), *Interrogating the New Economy: Restructuring Work in the 21st Century* (pp. 93-110). University of Toronto Press.
- Valdebenito, S. (2017). ¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios. *Estudios Nueva Economía*, 005.
- Valdivieso, D. (2025). Please Sign Here. Documents, Signatures, and Anxieties in a Chilean State Programme. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 43(1), 60-80. <https://doi.org/10.3167/cja.2025.430105>
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Boletín Electrónico de ESADE.
- Williams, C., y Lapeyre, F. (2017). *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU* (Working Paper 228; Employment). International Labour Office (OIT).
- Winn, P. (2004). *Victims of the Chilean Miracle: Workers And Neoliberalism In The Pinochet Era, 1973-2002*. Duke University Press.