



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología
Carrera de Sociología

Memoria para optar al título profesional de Sociólogo

Gobernanza de la pobreza en la implementación del Programa Familias. Estudio del accionar estatal en la gestión de la población marginal en dos municipios de Santiago

AUTOR: Lucas Martin Guichou

PROFESOR GUÍA: Octavio Avendaño Pavez

FECHA: Diciembre 2022

“...me he esmerado en no ridiculizar, ni lamentar, ni detestar las acciones humanas, sino entenderlas”

(Spinoza, 1986)

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi familia, por su constante apoyo a lo largo de este período.

Agradezco a mis amigos y compañeros, cuyas conversaciones y motivaciones fueron cruciales para la realización de este escrito.

Agradezco a los profesores del departamento de Sociología, por inculcarme un real interés por esta ciencia social. Agradezco especialmente a mi profesor guía, Octavio Avendaño, por sus acerteros comentarios y recomendaciones con relación a esta investigación.

Agradezco a la Fundación para la Superación de la Pobreza, que, a través de su programa Tesis País, me ha permitido acercarme detalladamente a la temática de la superación de la pobreza. Agradezco particularmente a Diego Weinstein, mi guía dentro del programa, por sus aportes para la realización del trabajo de campo.

Agradezco a las mujeres beneficiarias del Programa Familias en Pudahuel y Las Condes, por compartirme sus historias, sus sueños y sus desesperanzas. Que esta tesis aporte un grano de conocimiento para la construcción de un Estado social justo.

Por último, agradezco a las profesionales del Programa Familias en Pudahuel y Las Condes, por permitirme observarlas y acompañarlas a lo largo de su labor, así como también por sus pacientes respuestas a mis perseverantes preguntas. Son ustedes las verdaderas creadoras de cambio, y los eslabones más importantes para superar la pobreza. Que la precariedad profesional y la sobrecarga laboral se conviertan en el vestigio de una época pasada.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	16
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	16
Estado de Bienestar Chileno	19
Programa Familias	23
Gobernanza de la pobreza: antecedentes	27
CAPÍTULO II – FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS	31
Marco Teórico	31
Gobernanza y Estado neoliberal.....	32
Gobernanza de la pobreza	35
Implementación de políticas y burócratas a nivel de calle	40
Gubernamentalidad y <i>workfare</i>	42
Estado asistencial socializado en el Chile contemporáneo	46
Hipótesis de trabajo	50
Metodología	50
Muestra, producción y análisis de información	54
CAPÍTULO III – PROGRAMA FAMILIAS: ACCIÓN BUROCRÁTICA, DISCIPLINA Y LA CUESTIÓN DE LOS CUIDADOS.....	58
Apoyo Familiar Integral: Escuchar, informar y motivar.....	58
Sobre los límites del disciplinamiento burocrático.....	62
La cuidadora microemprendedora	68
CAPÍTULO IV – PROGRAMA FAMILIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA: ASISTENCIA VOLUNTARISTA Y ASISTENCIA BUROCRATIZADA.....	77

Voluntarismo, personalización burocrática y redes semiformales	77
Sobrecarga laboral, doble función y estructura municipal	82
CAPÍTULO V – CONCLUSIONES	88
El espectro del maternalismo y el sueño de la autonomía	89
Reflexiones finales: Líneas de fuga en el Estado social contemporáneo	90
REFERENCIAS	93

RESUMEN

La presente investigación tiene como meta analizar la implementación de un programa contra la pobreza, el Programa Familias, en dos comunas de la Región Metropolitana: Pudahuel y Las Condes. Se trabaja con un enfoque teórico bajo el nombre de gobernanza de la pobreza, que consiste en un ensamblaje que reconceptualiza, en primer lugar, la función de las políticas sociales contra la pobreza para entenderlas como dispositivos de gobierno de la población marginal; y, en segundo lugar, la labor de los burócratas a nivel de calle como realizadores de las políticas sociales. A partir del análisis de cuatro meses de trabajo de campo etnográfico y 26 entrevistas semiestructuradas a profesionales y beneficiarias del Programa Familias, este escrito presenta cuatro hallazgos. En primer lugar, se identifican tres acciones profesionales para asegurar la gobernanza de la pobreza, a saber, escuchar, informar y motivar. Segundo, se explora una forma alternativa al disciplinamiento punitivo encontrado en la literatura, donde los profesionales influyen a las familias a través de conversaciones, incentivos y vínculos de confianza en vez de sanciones. Tercero, se delimitan elementos fundamentales para entender el tipo de sujeto que impulsa el programa, conceptualizado bajo la figura de la cuidadora microempresaria. Por último, se compara sistemáticamente las experiencias de implementación entre ambas comunas investigadas, definiéndose dos modos de asistencia: el asistencialismo voluntarista y el asistencialismo burocratizado. Se evidencia, en base a estos hallazgos, que el Programa Familias tensiona de diversas maneras la literatura dedicada al estudio de la gobernanza de los pobres, dado que, si bien tiene menos instancias sancionadoras y es apreciado por las beneficiarias, impone un proyecto de subjetivación que fomenta la precariedad laboral y el maternalismo, aportando a la gobernanza de la pobreza.

Palabras clave: gobernanza de la pobreza, Estado social chileno, Programa Familias, burócratas a nivel de calle, programas de transferencias monetarias condicionadas

INTRODUCCIÓN

El Estado social en Chile ha experimentado una reestructuración desde su evidente reformulación neoliberal durante la dictadura. Aunque muchos de los mecanismos de previsión de las políticas sociales se han mantenido (como lo son la focalización, la privatización y las técnicas de segmentación), una nueva institucionalidad social basada en principios políticos de equidad permitió una serie de progresos sustantivos, como el mejoramiento de la calidad de vida y la disminución de la pobreza (Raczynski & Serrano, 2005). No obstante lo anterior, una gran cantidad de analistas han sido críticos del carácter marcadamente neoliberal del Estado de Bienestar chileno desde su retorno a la democracia, en particular con relación al desarrollo de sus políticas sociales. Ellos argumentan que, como parte del marco político instaurado durante la transición, no se han ejercido modificaciones de base que hayan cambiado la distribución de la riqueza, sino que más bien el Estado ha mantenido un carácter subsidiario, tomando un rol protagónico solo cuando el mercado no ha podido proveer de estándares básicos de bienestar a la población (Larrañaga, 2010a; Olmos & Silva, 2010; Cubillos, 2019; Farías, 2019).

En los últimos años, la habilidad del Estado chileno para entregar un mínimo aceptable de seguridad social ha sido nuevamente puesta en duda, en un contexto de crisis sanitaria global y en un inédito proceso de reformulación de la Constitución política. Esto se debe especialmente a medidas que han posicionado a la gestión del riesgo en la capacidad de los individuos para enfrentar los peligros de la pandemia con sus ahorros individuales, dado que el Estado solo ha entregado ayudas parciales en casos donde los fondos individuales no han sido suficientes; la reticencia en el uso del gasto público para enfrentar la crisis del COVID-19 ha sido fuertemente criticada (Vega et al., 2020; Madero, 2020; Heiss, 2020). Sumado a esto, por primera vez desde el retorno a la democracia los niveles de pobreza por ingresos han mostrado una tendencia creciente: la población pobre pasó de un 8,6% en el 2017 a un 10,8% del total de habitantes para el año 2020, con la pobreza extrema¹ casi doblándose durante este mismo período (Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF], 2021a).

¹ Un hogar es considerado como pobre si sus ingresos mensuales están por debajo de la línea de pobreza por persona. Por otro lado, un hogar está en situación de pobreza extrema si sus ingresos mensuales son inferiores a 2/3

Con estos antecedentes en cuenta, el estudio del Estado de Bienestar chileno y sus diversas dimensiones se ha posicionado como un tema relevante de investigación científica. Siguiendo trabajos como los de Rojas (2018, 2019), la presente investigación busca ahondar en las características actuales del accionar social del Estado, especialmente en lo que respecta al entramado de prácticas y actores que se configuran alrededor de una forma específica de gobernar la pobreza (Soss et al., 2011). En un segundo orden de cosas, este estudio también busca resaltar aquellos procesos que impulsan la producción de ciertas subjetividades neoliberales que se imbrican con el modelo económico (Foucault, 2009). Para lograr estas finalidades generales, esta investigación apunta a comprender el proceso de implementación de un programa contra la extrema pobreza, el Programa Familias, en dos municipios de la Región Metropolitana. En específico, el foco está puesto en las acciones de los profesionales de primera línea, en quienes las políticas sociales cobran vida (Lipsky, 2010). La meta de este trabajo, entonces, consiste en abrir la puerta al análisis del Estado y sus márgenes, en el sentido de las “periferias observadas que forman contenedores naturales para la población considerada insuficientemente socializada para la ley” (Das & Poole, 2004, p. 9).

Repensar al Programa Familias como un proyecto que aporta al gobierno de la población pobre requiere estar al tanto de una serie de elementos estructurales que delimitan y son la base del desarrollo de este fenómeno; si bien dichos elementos son considerablemente numerosos, se subrayarán tres como los cruciales para las finalidades de este trabajo. En primer lugar, se encuentran las técnicas de modernización de la gestión estatal, que buscan racionalizar, despolitizar y privatizar la acción del Estado en búsqueda de una lógica similar a la gestión de empresas en el sector privado (García, 2007). En específico para el caso chileno, los mecanismos de evaluación de resultados (Morales, 2014) toman especial importancia, debido a que la literatura sugiere que el disciplinamiento que estos sistemas ejercen en los trabajadores sociales de primera línea está estrechamente relacionado con el uso de herramientas disciplinarias en los beneficiarios de los programas sociales contra la pobreza (Soss et al., 2011).

En segundo lugar, está el tratamiento de la pobreza como un problema de gobierno, elemento fundamental dentro de la transición a la democracia que le permitió a los gobiernos de

del valor de esta línea. Para el mes de abril de 2022, la línea de la pobreza por persona fue equivalente a un valor de \$197.636, mientras que para la extrema pobreza fue \$131.757 (MDSF, 2022a).

la Concertación conjugar, en un primer momento, una restauración de la deuda social (Raczynski, 2008). La construcción de la pobreza como problemática siguió tendencias regionales impulsadas por organismos internacionales, donde se le definió con relación a la inhabilidad individual de satisfacer necesidades biológicas, y a su superación como un problema cultural, en vez de económico o social (Campana, 2014). En Chile, el rol del conocimiento científico-técnico (Ramos, 2016), así como también del discurso político (Rovira, 2014) logró construir la figura del pobre, limitarla y caracterizarla. Algunas de estas características son su improductividad, su carencia de saberes, su uso de servicios públicos y su apoliticidad (Rovira, 2014), hallazgos que se encuentran en línea con la literatura internacional sobre el sujeto pobre (Kane, 2017).

Por último, y estrictamente relacionado con el punto anterior, se encuentran los desarrollos en el estudio de la gubernamentalidad² neoliberal en torno a las políticas sociales chilenas contra la extrema pobreza. Esta vertiente de estudios, inspirada por los trabajos de Michel Foucault, resalta los distintos mecanismos mediante los cuales el Estado produce una determinada subjetividad neoliberal en la población pobre, a través de prácticas disciplinarias que tienen como finalidad favorecer a sujetos responsables, individualizantes y meritorios (Rojas, 2010, 2018, 2019; Reininger & Castro-Serrano, 2020). A esto se le suma un incremento en los índices de encarcelamiento a nivel nacional en las últimas décadas (Salinero, 2012), lo que la literatura teórica ha reconocido como un giro punitivo en el accionar estatal (Wacquant, 2009).

Es sobre el desarrollo de estos tres elementos donde se halla superpuesto el fenómeno de investigación en cuestión; se trata de entender de qué manera, en un contexto de implementación modernizada, disciplinaria y gubernamentalizada de las políticas sociales, el aparato estatal logra la gobernanza de los pobres (Soss et al., 2011). La literatura existente en el territorio nacional, si bien reducida en cuanto al enfoque que se desea implementar en este estudio, es extremadamente esclarecedora sobre los modos a través de los cuales las prácticas estatales se ejercen (Rojas, 2010, 2018, 2019; Reininger & Castro-Serrano, 2020). Así, se espera que este estudio, además de actualizar el conocimiento existente luego de la revuelta social del 2019 y la crisis sanitaria que

² El término gubernamentalidad, de tradición foucaultiana, puede ser entendido como una racionalidad de gobierno, es decir, una forma de pensar las prácticas de gobierno. El término gobierno, a su vez, puede ser entendido como las maneras en las que se puede guiar, transformar o afectar a la conducta (Gordon, 1991).

le sucedió, pueda aportar, a través de una etnografía relacional (Desmond, 2014) y comparativa (Simmons & Rush, 2019), nuevos elementos de estudio en el campo de la acción estatal sobre la población pobre.

El Programa Familias se ubica como la principal intervención estatal con el objetivo de capacitar a los hogares para la superación de la pobreza, una de las cuatro dimensiones relacionadas con el problema de la desigualdad y la pobreza por ingresos, según lo operacionalizado por el MDSF (2021b)³. Dentro de la historia de los programas contra la pobreza, el Programa Familias es la tercera iteración de un modelo de protección social empezado a principios de siglo; si bien muchas de las características cruciales se mantienen (como el acompañamiento psicosocial y las transferencias monetarias), dos elementos poco estudiados por la literatura crítica plantean cuestiones inéditas para el análisis de este fenómeno. Por un lado, está el desenvolvimiento de lógicas de emprendimiento económico dentro del funcionamiento del programa, propiciado por la implementación de un acompañamiento sociolaboral desde el año 2013 (Vargas et al., 2017). Por el otro lado, y debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, las intervenciones se han movido a un formato semipresencial, con una considerable cantidad de municipios comunicándose con las familias de manera remota (Fuica, 2021).

Ambas de estas variaciones resultan interesantes porque modifican y tensionan la discusión existente en el plano de las prácticas de los profesionales involucrados en la implementación de estos programas. El aumento de la lógica de mercado como método de superación de la extrema pobreza sugiere una profundización de la figura del pobre como empresario de sí mismo (Foucault, 2008), a través de la entrega de conocimientos relacionados con la contabilidad, el ahorro y el emprendimiento (Weinstein, 2018), y a los que se le suman los ya existentes incentivos disciplinares para el desarrollo del capital humano, como lo son la asistencia escolar y los controles de salud de los integrantes familiares menores de edad

³ Acorde al MDSF (2021b), para el año 2020 el Programa Familias contó con un presupuesto de \$27.831.622, un 4,6% de los recursos dedicados al objetivo del combate contra la desigualdad y la pobreza por ingresos. En contraste a esto, los tres principales subsidios dedicados a disminuir los bajos ingresos de los hogares (otra de las dimensiones del problema de la desigualdad y la pobreza por ingresos) conforman más de un 70% del presupuesto total (equivalente a \$530.410.850).

(Reininger et al., 2016). En cuanto al carácter semipresencial de la intervención, los principales mecanismos descritos por Rojas (2018, 2019) para el accionar social del Estado chileno se basan en el uso de la proximidad, tanto física como emocional, para poder implementar los programas sociales. La forma en que esta característica fundamental es modificada por el escenario actual merece una adecuada consideración como dimensión de interés en esta investigación.

El ensamblaje teórico dedicado al abordaje del fenómeno en cuestión se denomina *gobernanza de la pobreza*, y es consistente, en un principio, con dos corrientes teóricas: (i) los estudios del gobierno de los pobres desde una perspectiva foucaultiana (Cora, 2019); y (ii) los avances en el campo de la gobernanza, especialmente dentro del campo de la gobernanza urbana. Sobre el primer punto ya se han introducido algunas nociones importantes, en especial en cuanto al concepto de gubernamentalidad neoliberal y producción de subjetividades. En cuanto al segundo elemento, este hace referencia a las nuevas formas organizacionales del accionar estatal, que ejercen el poder gubernamental de maneras fluidas y cooperativas (Walters, 2004). Dos dinámicas de la gobernanza urbana funcionan como elementos contextuales importantes para esta investigación: la fragmentación de la toma de decisiones en distintos actores, tanto públicos como privados, y la perspectiva escalar que esto implica, al existir la posibilidad de rearticular el mismo fenómeno en distintos niveles organizacionales (Marwell et al., 2020). A partir de estas ideas, y retomando el trabajo fundamental de Soss et al. (2011), se entiende a la gobernanza de la pobreza como un fenómeno político moderno que busca regular a la pobreza en vez de superarla.

La decisión de estudiar la *gobernanza* en vez del *gobierno* de la pobreza radica en la motivación de poder expandir el campo organizacional formal de la implementación del Programa Familias más allá del nivel del equipo de implementación, considerando otras organizaciones y actores que puedan tener una influencia considerable dentro del desarrollo del programa, como ya se ha demostrado cierto de otros fenómenos relacionados con la gobernanza de la pobreza y las instituciones del campo de la salud (Lara-Millán, 2014; Seim, 2017). Schram et al. (2008) delimitan tres observaciones para el estudio de la gobernanza de la pobreza: (i) la población marginal siempre debe ser gobernada, incluso cuando la atención política se encuentra enfocada en otra parte; (ii) si bien esta gobernanza puede venir tanto de actores estatales como no estatales, el enfoque concebido le da prioridad a los actores constituidos alrededor de los planes

de política pública provenientes del Estado; (iii) la transformación de subjetividades debe ser un factor relevante a considerar.

La relevancia de este estudio tiene como punto de partida la presencia de un enfoque novedoso para el análisis de la implementación de las políticas sociales a nivel local. Al investigar al Programa Familias como un instrumento para la gobernanza de los pobres, la pregunta se mueve desde el análisis exclusivo de la eficiencia administrativa local, y entra en las lógicas mediante las cuales el Estado interactúa con la sociedad marginal. La incógnita no se encuentra entonces en describir a cabalidad los detalles del funcionamiento del programa, sino que más bien en reconocer de qué manera este es funcional a un contexto sociopolítico amplio y a un proyecto estatal coherente. En este sentido, se busca aportar al reconocimiento de una serie de características estructurales de la política social (Dubois, 2009), avanzando, así, en la comprensión del estado actual de las políticas de bienestar en Chile.

Finalmente, esta investigación se realizó a través del estudio de caso de la implementación del Programa Familias en dos municipalidades de la Región Metropolitana, a saber, las municipalidades de Pudahuel y Las Condes. La elección de estas municipalidades responde a una serie de criterios que tienen su base en el estudio de casos diferentes (della Porta, 2013). Es decir, se intentó seleccionar dos comunas con dimensiones lo suficientemente divergentes una de otra, a excepción del proceso a investigar (la implementación del Programa Familias). Los criterios en cuestión son tres: (i) el ambiente político (Soss et al., 2011), siendo Pudahuel una municipalidad liderada por un alcalde de izquierda, y Las Condes por una alcaldesa de derecha; (ii) el nivel de pobreza, con Pudahuel teniendo un índice de pobreza del 8.89% y Las Condes 2.79% con respecto a su población total; y (iii) el gasto social de la

comuna⁴ para el año 2021, con Pudahuel empleando M\$5.044.257 y Las Condes M\$26.214.367 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública [MISP], 2021)⁵.

Teniendo en consideración la totalidad de estos antecedentes, la pregunta que guio la investigación es la siguiente:

¿De qué modo afectan los regímenes de la gobernanza de la pobreza de las municipalidades de Pudahuel y Las Condes a la implementación del Programa Familias?

Si bien los principales elementos conceptuales que esta pregunta presupone se develarán en el capítulo dos, es necesario detenerse para aclarar lo que se entiende por *régimen de la gobernanza de la pobreza*. Retomando la argumentación esgrimida por Soss et al. (2011), el Estado de Bienestar contemporáneo contempla dos características claves en la provisión de servicios sociales, especialmente con relación a la población pobre: es paternalista, al posicionarse de manera supervisora y disciplinaria en la gestión de los pobres; y es neoliberal, al ocupar una racionalidad de mercado dentro del accionar estatal. Estas dos características, argumentan los autores, son fundamentales para la gobernanza de la pobreza actual, y se traducen a su vez en dos funciones generales del Estado, ya que este se *despliega (roll out)* hacia una diversidad de actores locales y no gubernamentales, y además es *enrollado (roll up)* en un proyecto neoliberal de transformación de subjetividades (Schram et al., 2010).

Entonces, al escribir sobre regímenes⁶ de gobernanza de la pobreza se hará referencia exclusivamente a la tesis de que el Estado de Bienestar es de carácter neoliberal paternalista; las

⁴ La relación entre gasto social y los índices de pobreza no es del todo clara en la literatura, habiendo estudios que muestran una relación negativa a corto plazo, pero positiva a largo plazo (Celikay & Gumus, 2017), y otros que señalan que la política fiscal tiene un impacto casi nulo en la pobreza (Beneke et al., 2015). De todos modos, se decidió recalcar esta variable porque es indicativa de la capacidad fiscal de cada comuna para sustentar el bienestar social.

⁵ Tanto el índice de pobreza como el gasto social fueron extraídos, para el año 2021, del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), en http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

⁶ Aunque la noción de régimen tiene un importante peso conceptual dentro del estudio de las políticas públicas (May, 2014), la aproximación que se le dará a este término es relativamente abierta, definiéndola como el conjunto de acuerdos, normas y prácticas, tanto formales como informales (Stone, 1989), que resultan en un cierto modo de

maneras mediante las cuales este modo de efectuar la gestión de la pobreza se evidencia en ambas municipalidades estudiadas será el principal fenómeno por inquirir en este estudio. Como hipótesis principal se postula que las diferencias en la implementación del Programa Familias entre ambas municipalidades propuestas son considerablemente pequeñas, debido a que el programa responde a presiones neoliberales y paternalistas, similares a las encontradas en el caso norteamericano, que sobrepasan las particularidades municipales. Con lo anterior en mente, el objetivo general de esta investigación es el siguiente:

OG: Analizar las maneras mediante las cuales los regímenes de gobernanza de la pobreza de las municipalidades de Pudahuel y Las Condes afectan a la implementación del Programa Familias.

Lo que, a su vez, se desglosa en cuatro objetivos específicos:

- OE1. Identificar a los principales actores y prácticas relacionadas con los procesos de implementación del Programa Familias a nivel municipal.
- OE2. Describir el tipo de subjetividad que el Programa Familias busca instaurar
- OE3. Explorar las prácticas disciplinarias de los profesionales del Programa Familias.
- OE4. Comparar los modelos de gobernanza de la pobreza entre los municipios investigados.

Este escrito presenta una estructura de seis secciones, siendo la primera esta introducción. En el capítulo uno se introducen una serie de elementos contextuales para ubicar el objeto de investigación, principalmente definiendo al Programa Familias y su posición dentro del Estado social chileno. En el segundo capítulo se detalla el diseño teórico-metodológico esgrimido durante la investigación, con especial énfasis en construir conceptualmente un ensamblaje que profundice en las características de la gobernanza de la pobreza. Los capítulos tres y cuatro serán dedicados a la presentación de resultados. En primer lugar, el capítulo tres apunta a poder describir la principales prácticas y actores del Programa Familias, el lugar de la disciplina dentro de la implementación del programa, y el proyecto de subjetividad identificado desde el trabajo de campo. En segundo lugar, el capítulo cuatro se centra en comparar sistemáticamente la

gobierno de la población pobre. Se trata de analizar los lugares “donde se interconectan lo que se dice y se hace, las reglas impuestas y las razones dadas, lo planeado y lo dado por hecho” (Foucault, 1991a, p. 75).

experiencia de implementación del Programa Familias entre Pudahuel y Las Condes, enfatizando características estructurales fundamentales que modifican este proceso. Para cerrar esta tesis, el capítulo cinco está centrado en las conclusiones extraídas del análisis de resultados, dándole importancia a la implicancia de estos para el análisis sociológico de las políticas públicas y de las relaciones Estado-población pobre.

CAPÍTULO I – ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se introduce una serie de antecedentes fundamentales para el correcto entendimiento del fenómeno de investigación, enmarcándolo en transformaciones generales de la política social chilena contra la pobreza. Esto implica delimitar cuatro esferas relevantes. En primer lugar, se hará una caracterización de los denominados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como fenómeno modificadorio de las políticas sociales contra la pobreza a nivel regional. Segundo, se presentará una sucinta trayectoria del Estado de Bienestar y las políticas sociales enfocadas hacia la población pobre, anteriores al desarrollo del Programa Familias. Tercero, se expondrán los principales componentes del Programa Familias, con la finalidad de que el lector tenga una noción general de su funcionamiento. Por último, será relevante remarcar una serie de antecedentes empíricos en los estudios de la gobernanza de la pobreza, subrayando estudios tanto a nivel internacional como nacional.

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), también denominados programas con corresponsabilidad⁷, se han posicionado como una de las principales estrategias estatales para la superación de la pobreza latinoamericana desde principios de siglo (Cecchini & Atuesta, 2017). Estos programas, como su nombre puede sugerir, se basan en una estructura de transferencias monetarias de carácter condicional, centradas, en primer lugar, en proporcionar un piso mínimo de consumo, y, en segundo lugar, en romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, dado a que incentiva a los padres a introducir (o asegurar la permanencia) de sus hijos en los sistemas educacionales y de salud⁸ (Osorio, 2014; Reininger & Castro-Serrano, 2020). Se trabaja con la premisa de que estas familias no pueden

⁷ “La idea de la corresponsabilidad establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos; marca diferencias respecto a otros programas para superar la pobreza que se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida” (Cohen & Franco, 2006, p. 44).

⁸ Estos dos ámbitos son los que más se repiten a través de los PTMC a lo largo de Latinoamérica. No obstante, esto no implica que no existan más condicionalidades centradas en promover otros ámbitos del desarrollo humano, como lo son la alimentación o la capacitación laboral (Cecchini et al., 2009).

acceder a estos servicios sociales debido a la falta de demanda que estas expresan, ya sea por una ignorancia de la oferta existente o por una necesidad de que los niños aporten ingresos al hogar mediante el trabajo (Hoddinott & Basset, 2008).

Las transferencias, si bien cruciales para el funcionamiento de este tipo de programas, se conjugan con otros elementos que complementan los esfuerzos en asegurar el cambio de conducta en las familias. Cecchini et al. (2009) resaltan dos de estas características. En primer lugar, un número considerable de programas en la región han implementado un componente de apoyo psicosocial, cuyo objetivo, además de la entrega de información sobre la oferta de programas sociales existentes, se centra en la capacidad de crear un espacio de reflexión que permita la formulación de metas alcanzables, tanto material como simbólicamente. Se ejerce la suposición de que este trabajo refuerza la autonomía de las familias. En segundo lugar, los autores subrayan la capacidad de coordinación intersectorial que debe tener los distintos actores involucrados en los PTMC, con especial consideración a aquellos servicios donde el beneficiario se compromete a asistir (salud y educación, principalmente).

Otro aspecto clave de los PTMC es el uso de la focalización como medio de elección de beneficiarios y asignación de recursos. Al contrario de las políticas universales, que apuntan al beneficio de todos los habitantes de un país, las políticas focalizadas otorgan bienestar social solamente a la población bajo un cierto nivel de pobreza (Raczynsky, 1995). Usualmente, los mecanismos de focalización presentes en estos programas están centrados en la demanda, lo que implica que las instituciones implementadoras necesitan definir instrumentos para identificar, seleccionar y justificar una serie de parámetros sobre quiénes serán los individuos que conformen la población intervenida (Cecchini et al., 2009).

La proliferación de los PTMC, desde finales de los años 90 y durante los años 2000, responde a un conjunto de elementos contextuales de la política social latinoamericana. Acorde a la CEPAL (2004), para 1999, 211 millones de personas se encontraban en situación de pobreza; 134 millones habitaban en áreas urbanas y 77 millones en zonas rurales. La problemática de la pobreza se ubica dentro de procesos de democratización a nivel regional, donde una gran cantidad de países se encontraban en procesos de transformación, desde regímenes autoritarios a democracias representativas, y donde se implementaron una serie de ajustes estructurales de

carácter neoliberal, que desembocaron en elevados niveles de pobreza⁹ y déficits en materias sociales (Osorio, 2014).

A estos antecedentes sociales y políticos se le suma una nueva conceptualización del Estado de Bienestar. Acorde a Robles (2013), la reconfiguración estructural luego de las experiencias autoritarias promovió en los Estados latinoamericanos una disminución de su gasto social y de sus prestaciones hacia la población. Esto trajo consigo un tránsito desde un régimen de bienestar comprensivo hacia un modelo social subsidiario, que interviene solamente en caso de emergencias y está centrado en la “privatización y debilitamiento de la presencia estatal en cada una de las esferas claves para la democratización del bienestar: recursos, seguridad y servicios sociales”. (Robles, 2013, p. 37). Los PTMC, cuyas primeras apariciones datan para finales de los años 90, implican una evolución de esta institucionalidad¹⁰, al instaurar un enfoque del manejo social del riesgo, donde las nociones de capacidades y amenazas para el desarrollo del bienestar personal toman centralidad para la estrategia estatal de combate contra la pobreza (Cecchini & Madariaga, 2011).

Los PTMC se proliferaron rápidamente a través de Latinoamérica. Osorio (2014) indica que:

Los primeros programas fueron los de México (experiencia piloto) y Brasil (en algunos estados) en 1995. Les siguieron Honduras (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica (2000), Colombia (2001), Chile (2002), Argentina (2005), Ecuador (2003), El Salvador (2005). Paraguay (2005). Perú (2005), República Dominicana (2005), Bolivia (2006), Panamá (2006), Uruguay (2008) y Guatemala (2008). (p. 20)

Esta autora, además, identifica que estos programas han sido relativamente estables, sosteniéndose en su mayoría a través de distintos gobiernos, y enfocándose preferencialmente hacia la extrema pobreza, por sobre la pobreza. La focalización es llevada a cabo mediante

⁹ Acorde a la CEPAL (2001), entre 1980 y 1990, la pobreza se incrementó un poco más de 8% en la región, desde un 40,5% (135.9 millones) a un 48,3% (200.2 millones).

¹⁰ Durante los años 90, los denominados Fondos de Inversión Social se instauraron como instituciones autónomas, promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos nacionales, para la canalización de fondos externos y la coordinación de proyectos concursables con un enfoque social, que eran entregados al sector privado para su ejecución (Cecchini et al., 2009).

pruebas de medios indirectas, y el nivel de importancia que ocupan estos programas dentro del gasto social nacional es variable (Osorio, 2014).

Las evaluaciones de los PTMC a lo largo del continente latinoamericano han sido disímiles, probablemente debido a su gran heterogeneidad y funcionamiento. No obstante, tendencias centrales se han identificado en torno a una serie de elementos transversales. Una recopilación de evaluaciones de impacto realizada por Cecchini y Madariaga (2011) resalta seis dimensiones en las que se han realizado investigaciones evaluativas: capacidades humanas, pobreza, consumo, ingresos y trabajo, trabajo infantil y empoderamiento femenino. En cuanto al desarrollo de capacidades humanas, se ha observado un aumento en la asistencia escolar y en los controles de salud. Por el lado de la pobreza, los ingresos proporcionados por los PTMC muestran resultados positivos en la disminución de la desigualdad y la reducción de la severidad de la pobreza a corto plazo, pero esto no implica necesariamente una superación de esta. Se muestra también un aumento diferenciado en el consumo de alimentos y la compra de ropa. En la dimensión de generación de ingresos, se evidencian falencias que impiden una inserción laboral sostenible de los beneficiarios. En el componente de desistencia del trabajo infantil, se ha demostrado que las familias tienden a combinar el trabajo de menores con la asistencia escolar, en vez de reemplazarla.

Por último, evaluaciones cualitativas con relación a la posición de la mujer han constatado que hay un mejoramiento en el sentimiento de autoestima de las beneficiarias, pero que, a la vez, se reproducen en reiteradas ocasiones desigualdades de género que sobrecargan a la mujer de labores dedicadas al desarrollo humano. Por ejemplo, son las mujeres las que deben llevar a control a los menores, al mismo tiempo que deben emprender económicamente. Este tipo de situaciones se han decantado en lo que algunas autoras han llamado maternalismo, al centrarse estos programas solamente en la experiencia de las mujeres en función de madres y cuidadoras, pasando por alto su capacidad como individuos con capacidad autónoma de generación de ingresos (Martínez & Voorend, 2013).

Estado de Bienestar Chileno

Cuando la junta militar tomó el poder en 1973, la composición del Estado de Bienestar cambió drásticamente: la fundamentación neoliberal del nuevo régimen significó una disminución del gasto público (el gasto social per cápita en 1976 era un 38% más bajo que en

1970), y un cambio en el rol del Estado social a uno subsidiario (Raczynski, 1991). Mediante las siete modernizaciones estatales concebidas por José Piñera (uno de los principales *Chicago Boys* y ministro del Trabajo y Previsión Social del régimen desde 1978 a 1980), el nuevo Estado autoritario remodeló las estructuras productivas y, por consiguiente, las instituciones que implementaban las políticas sociales, introduciendo un fuerte componente privado. Además, las relaciones Estado-sociedad fueron modificadas a través de fuertes olas de individualización, atomización, privatización y descentralización (Taylor, 2003), al igual que mediante la proliferación de las focalizaciones en políticas públicas, y la implementación de los primeros instrumentos para definir y medir a la población pobre (Rovira, 2014).

Las reformas a las políticas sociales durante los 17 años del autoritarismo de Pinochet fueron radicales. Larrañaga (2010b) indica que la política social tuvo un proceso de tecnificación durante este período, en especial con la introducción de la ficha CAS, siendo este el primer instrumento de focalización a nivel nacional. El régimen introdujo una política de focalización a lo largo de todos sus servicios sociales, acoplándolo con una visión a favor de las políticas de mercado, donde se favoreció la desregularización, privatización y descentralización en sectores como la salud, vivienda y educación (Larrañaga, 2010b). Los principales diagnósticos del período concluyen que se tuvo un balance social negativo, con salarios estancados, una creciente desigualdad de ingresos (Ffrench-Davis, 2019), y una población pobre que rondaba alrededor de las cinco millones de personas (CEPAL, 1990).

Una vez pactado el término de la dictadura, los gobiernos de la Concertación mantuvieron muchas de las lógicas del régimen autoritario en el desarrollo de políticas sociales. Olmos y Silva (2010), siguiendo el argumento de Esping-Andersen (1990) denominan a esta versión del Estado social como liberal-residual, debido a que asume responsabilidades sobre el bienestar de la población solamente al existir fallas del mercado; así, la formulación e implementación de las políticas sociales se organiza alrededor del mercado como mecanismo de coordinación y entrega de bienestar. Además, estos autores critican a la matriz productiva nacional por su carácter neoliberal corregido, dado que, si bien se aumentaron los gastos sociales en la búsqueda de una restauración de la *deuda social* (Raczynski, 2008), la consigna de crecimiento con equidad que caracterizó al retorno a la democracia significó conservar la

focalización y el apoyo mediante subsidios, en vez de favorecer reformas estructurales o redistributivas.

A la vuelta del siglo XXI, la continua persistencia de un núcleo duro de extrema pobreza exigió que los gobiernos apuntaran a un nuevo enfoque dentro de las políticas sociales. La primera de estas modificaciones tomó forma en el denominado Chile Solidario, un sistema de transferencias monetarias condicionadas con un novedoso componente de acompañamiento psicosocial, impulsado por el gobierno de Ricardo Lagos (Reininger et al., 2016). Si bien este sistema tuvo diagnósticos positivos en las dimensiones de salud y educación, las evaluaciones en cuanto a la capacidad de generación de ingresos e integración laboral se mostraron mayoritariamente desfavorables (Galasso, 2006; Trucco & Nun, 2008).

Debido a esto, y acompañado con el primer gobierno de derecha desde el retorno a la democracia, emerge el segundo sistema de PTMC en Chile: el Ingreso Ético Familiar (IEF). Para mejorar las fallas de su predecesor, el IEF incorporó un módulo de acompañamiento sociolaboral al esqueleto del sistema Chile Solidario (Kast, 2013), además de un aumento general en los bonos entregados a las poblaciones más necesitadas (Martin, 2016). Así, a la intervención efectuada por el Apoyo Familiar, encargado del acompañamiento psicosocial, se le suma un segundo profesional, que ejerce la labor de Apoyo Sociolaboral¹¹. Todo esto sumado a un discurso enfocado en la estructura de oportunidades y capacidades para la efectiva inserción laboral, y en las responsabilidades individuales de la población marginal (Reininger & Castro-Serrano, 2020). El Programa Familias, estudiado acá, es directa heredera del IEF, con una pequeña modificación metodológica que inserta a las comunidades dentro de la experiencia de superación de la pobreza (Dauvin, 2020).

En un inicio, las principales políticas sociales de la Concertación, en su lucha contra la pobreza, se percibieron como considerablemente loables, con resultados que significaron una reducción “desde el 39% de la población [pobre] en 1990 al 15% en 2009” (Arellano, 2012, p. 12). De las nuevas reformas instauradas por los gobiernos de centroizquierda, Raczynski y Serrano (2005) indican un conjunto de elementos que aportaron a esta disminución radical de la

¹¹ Si bien en un principio la metodología del IEF era similar al del Programa Familias, uno de los cambios más importantes ocurrió en el 2017, cuando ambas labores (apoyo psicosocial y sociolaboral) las pasó a efectuar solamente una persona (MDS, 2017a).

pobreza. Entre estos, se pueden recalcar una reforma tributaria que aumentó el gasto social, un aumento de las instituciones con propósito social (MIDEPLAN, FOSIS, SERNAM, entre otros) y una tecnificación en la gestión, implementación y evaluación de los programas sociales. Todo lo anterior a través de un enfoque de derechos humanos, potenciado por el proyecto político del crecimiento con equidad.

No obstante, durante la misma época donde se apreciaban los avances de la Concertación en su lucha contra la pobreza, críticas al sistema de medición de este fenómeno surgieron desde mediados de la primera década de los 2000. Entre los principales argumentos contra la forma de medición, se esgrimía que el precio de la Canasta Básica de Alimentos (número que, luego de multiplicar por un coeficiente que representa el consumo total de un grupo familiar, se convertía en la línea de la pobreza) estaba compuesta por patrones de consumo de finales de los años 80, por lo que no se habían actualizado por más de dos décadas (Borzutzky et al., 2014)¹². Al ajustar la línea de pobreza de forma correspondiente, Larraín (2008) calculó que para el año 2006 la pobreza real rondaba alrededor del 29% de la población, más del doble que lo obtenido por las mediciones oficiales para ese mismo año. Afortunadamente, en el 2013 la Encuesta de Caracterización Socioeconómica propuso una actualización de sus medidores de pobreza, incorporando una Canasta Básica de Alimentos con patrones de consumo actualizados y añadiendo una medición de la pobreza multidimensional, que incorporaba indicadores de bienestar en las dimensiones de educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, y redes y cohesión social (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], 2016).

Junto con la actualización de la Canasta Básica de Alimentos, se incorporó, en el año 2007, un cambio de paradigma para la focalización de los programas sociales. Se transitó de un enfoque basado en la pobreza por ingresos hacia uno donde toma centralidad la noción de vulnerabilidad. Bajo esta idea, la población vulnerable refiere a “quienes viven en situación de pobreza, así como a sectores de ingresos medios y bajos que aún no alcanzan una situación económica consolidada” (Larrañaga et al., 2015, p. 228). Este enfoque trajo consigo un nuevo

¹² Estas autoras, a su vez, argumentan que el desarrollo de las políticas sociales durante la Concertación fue mucho menos exitoso de lo que aparentó. Ellas demuestran, a través del uso de la descomposición Datt-Ravallion, que la redistribución económica estimulada por las políticas sociales aportó de una manera marginal para la reducción de la pobreza, especialmente comparado con el crecimiento económico del país (Borzutzky et al., 2014).

instrumento de caracterización socioeconómica, la Ficha de Protección Social, que basaba su medición en una combinación de información declarada y características demográficas y socioeconómicas de los individuos (MDSF, 2022b). El instrumento actual, el Registro Social de Hogares, también se enfoca en el uso de información autoreportada, pero esta es complementada con datos administrativos, como las cotizaciones en salud, matrículas en establecimientos educacionales de alto valor, propiedades de bienes raíces, entre otros (MDS, 2019).

Paralelamente a estos desarrollos, es menester mencionar el fenómeno de la desigualdad como característico de la sociedad chilena contemporánea. Por un lado, la desigualdad económica es considerablemente elevada¹³, con un coeficiente de Gini de 0,48 para el año 2015, muy por encima del promedio de países de la OCDE, de 0,30 (Candia et al., 2021). Otros factores, como la segregación residencial y los patrones de movilidad social también evidencian una profunda desigualdad dentro del país (PNUD, 2017). Para la población pobre, estas desigualdades se traducen de manera generalizada en una segmentación de la sociedad, donde la privatización de los servicios sociales, la segregación educacional y cultural, y la precarización del mercado laboral resultan en una cohesión social debilitada (Ruiz & Boccardo, 2020).

Programa Familias

Con estos elementos contextuales en mente, el Programa Familias se sitúa como una propuesta renovada de sus antecesores, el Programa Puente y posteriormente el IEF, aunque sigue compartiendo una serie de características con ambos. Usando la reconstrucción que realizan Navarro et al. (2016), se pueden reconocer en el Programa Familias cinco componentes distintivos. En primer lugar, está el Programa Eje, que consiste en una etapa inicial de diagnóstico a las familias beneficiarias, con una duración aproximadamente de un mes, y a lo que se le suma un seguimiento sistemático de las actividades realizadas por el Apoyo Familiar Integral (AFI). Usualmente, el Programa Eje es aplicado directamente por un profesional del FOSIS¹⁴, denominado Gestor Familiar, que funcionalmente trabaja como supervisor del AFI

¹³ Usando registros tributarios, “el 33% del ingreso que genera la economía chilena lo capta el 1% más rico de la población. A su vez, el 19,5% del ingreso lo capta el 0,1% más rico” (PNUD, 2017, p. 22).

¹⁴ Fondo de Solidaridad e Inversión Social, organismo central que supervisa la correcta aplicación del programa, además de ser una importante fuente de financiamiento para su realización.

durante los 26 meses que dura la intervención, y que además elabora un informe evaluativo hacia finales de esta (MDS, 2017a).

El segundo y tercer componente se configuran alrededor de los acompañamientos psicosociales y sociolaborales, desarrollados por un solo profesional. Ambos componentes implican la creación de planes de acción de parte de los beneficiarios. Por un lado, el acompañamiento psicosocial busca que las familias potencien su acceso a recursos comunitarios y a sus redes cercanas. A través de 15 sesiones centradas en el acompañamiento psicosocial, se espera que las familias promuevan su desarrollo autónomo a través de la vinculación con la oferta local de servicios y programas sociales (Vargas et al., 2017). Por otro lado, el componente sociolaboral busca impulsar la elaboración de un plan de inserción laboral¹⁵, que implique mejorar las competencias consideradas deseables en el mercado de trabajo. A lo largo de ocho sesiones enfocadas en los miembros de la familia que estén desocupados y sean mayores de edad, el AFI puede promover elementos como el desarrollo de microemprendimientos y mayor participación laboral (Vargas et al., 2017).

En cuarto lugar, está el componente de transferencias monetarias condicionadas, el eslabón más atractivo del Programa Familias. Acorde a Navarro et al. (2016), estas transferencias corresponden a cuatro categorías. La primera es un bono de protección, que contempla una prestación decreciente cada seis meses, durante los 24 meses que dura la intervención¹⁶. La segunda categoría es una transferencia base por participar en el programa, y que corresponde a un 85% de la brecha entre los ingresos de la familia y la línea de extrema pobreza¹⁷. Los últimos dos tipos de transferencias son por acciones y logros. Si es que las familias cuentan con asistencias regulares a las escuelas y a los controles de salud de los menores de edad, se les otorgan transferencia por acciones; si, por otro lado, las familias cuentan con menores que poseen un buen rendimiento académico y con mujeres dentro del mercado laboral, se hace la

¹⁵ Tanto el plan de desarrollo familiar como laboral se basan en el cumplimiento de un conjunto de indicadores de bienestar, incorporados dentro de una matriz de bienestar. Este instrumento es completado de manera diagnóstica las primeras cuatro sesiones del acompañamiento. Los indicadores miden bienestar en las siguientes dimensiones: trabajo y seguridad social, ingresos, salud, y vivienda y entorno (MDS, s.f.).

¹⁶ Para el año 2021, este bono estaba en un rango desde los \$18.400 hasta los \$13.401 mensuales.

¹⁷ En caso de que la familia beneficiaria no esté bajo la línea de la pobreza extrema, este bono no se entregará.

entrega transferencias por logros¹⁸. Todas estas transferencias son gestionadas de manera centralizada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Los beneficiarios reciben las transferencias monetarias durante 12 meses luego de finalizada la intervención con el AFI.

El último componente del Programa Familias consiste en la vinculación con otras ofertas que el sistema de protección social ofrece, y que se gestiona usualmente a través de la figura del Gestor Sociocomunitario. No obstante, si bien los documentos oficiales del programa indican que este último componente conecta a las familias con otros programas sociales, no hay información disponible sobre cómo las familias beneficiarias reciben un trato que haga de su postulación a estos programas diferente a cualquier otra. Evidencia de esto se encuentra en el manual del programa, que estipula como orientación para la sesión en el que se trata este componente la importancia de “motivar [a las familias] a seguir avanzando en su bienestar, y destacando la importancia de los vínculos con otras personas y con los programas sociales, servicios, ONGs y organizaciones comunitarias” (MDS, 2017b, p. 55). Una evaluación hecha a este componente lo califica como el peor valorado, al no coordinar de manera eficiente las necesidades de la población beneficiaria con la oferta presente en cada municipalidad (Centro de Sistemas Públicos [CSP], 2018).

El Programa Familias se ha renovado en numerosas ocasiones desde su concepción institucional, incorporando modificaciones que han mejorado la eficiencia de este. Acorde a una evaluación de impacto realizada al Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades¹⁹ (CSP, 2018), el Programa Familia sí implica efectos positivos en la inserción laboral, el uso de recursos y el salir de la situación de pobreza extrema (el programa aumentaría en aproximadamente un 20% las probabilidades de las familias de salir de la extrema pobreza). No obstante, la misma evaluación señala una serie de deficiencias existentes en el programa, como la incapacidad del programa para aumentar el nivel de ingresos y las matrículas escolares, la influencia negativa en

¹⁸ También en la categoría de logros se encuentran otro tipo de actividades que aportan al desarrollo humano, como el bono de cotización para salud y pensiones que se le entrega a los participantes del acompañamiento sociolaboral, o el bono por graduación de enseñanza media.

¹⁹ El Subsistema de Chile Seguridades y Oportunidades es un pilar fundamental a través del cual se organizan distintos programas de ayuda a los pobres. En general, todos los programas que lo conforman siguen la misma línea de trabajo, al otorgar tres tipos de apoyos: (i) acompañamiento psicosocial/sociolaboral; (ii) transferencias monetarias; (iii) ofertas y prestaciones a los beneficiarios.

la autopercepción y elementos institucionales, como la especificidad de la ley que rige las transferencias condicionadas, que constriñen el accionar de los profesionales para entregar un buen servicio social.

Conceptualmente, el Programa Familias posee un conjunto de enfoques que enmarcan el trabajo de acompañamiento integral. Estos son la perspectiva ecológica, los modelos de redes y de amplificación sociocultural, y el enfoque de capacidades (MDS, 2017a). La perspectiva ecológica, orientada hacia una comprensión sistémica de la experiencia de vulnerabilidad, hace referencia a la labor que debe ejercer el AFI al “contribuir a flexibilizar las normas de funcionamiento y favorecer la respuesta al cambio” (MDS, 2017a, p. 11) de las familias intervenidas frente a distintos estímulos externos. En segundo lugar, tanto los modelos basados en redes como los apoyados en una amplificación sociocultural establecen los procesos mediante los cuales se realiza el trabajo sistémico con las familias; se conceptualizan de esta manera relaciones de intercambio en red, que resultan en un incremento de la capacidad de las familias para el fortalecimiento de la autonomía y el cambio cultural. Por último, el enfoque de capacidades contempla los objetivos más concretos de la intervención: formar una serie de capacidades y habilidades que “permitan la inclusión social y el desenvolvimiento autónomo” (MDS, 2017a, p. 17). Se le da especial importancia a las capacidades que aumenten la empleabilidad y la adaptación al mercado laboral.

Habiendo expuesto las características generales del Programa Familias, es menester señalar que, debido a la crisis sanitaria causada por el virus del COVID-19, se han modificado algunos aspectos sustanciales de esta política social. Acorde a la norma técnica vigente (MDSF, 2021c), el acompañamiento se reduce a un total de 13 meses de intervención, a diferencia de los 24 meses en su versión original; de 15 sesiones de acompañamiento psicosocial se realizarán 12, y de ocho sesiones de acompañamiento sociolaboral se implementarán cuatro. Se eliminan, por ende, todas las sesiones enfocadas en el trabajo grupal y comunitario, por lo que la función del Gestor Sociocomunitario, dedicada a conectar a las familias con su entorno, queda virtualmente obsoleta durante este periodo. Además, se reduce el tiempo máximo en el que un beneficiario puede estar dentro del subsistema de protección social, de 40 meses a 28 como límite. Sin embargo, se mantiene el pago del Bono de Protección (la transferencia básica otorgada por participar en el programa) durante 24 meses. Por último, todos los acompañamientos se

realizarán, en su mayoría, a través de llamados telefónicos. Solo si la norma municipal vigente lo permite, y si las familias lo aceptan, se permitirá la visita a los hogares.

Gobernanza de la pobreza: antecedentes

Para fines de esta investigación, el concepto de gobernanza de la pobreza se retoma directamente del libro escrito por Soss et al. (2011). Los autores, a través de una serie de estudios en el Estado de Florida, construyen la tesis de que el Estado de Bienestar estadounidense funciona bajo un modo de gobernanza de la pobreza particular, denominado como neoliberalismo paternalista. De manera general, estos autores conceptualizan a la gobernanza de la pobreza como la respuesta a un problema social paradójico: por un lado, la población pobre ocupa un lugar marginal en la estructura social, pero, a la vez, estos mismos grupos son cruciales para el correcto funcionamiento de las democracias capitalistas actuales:

Así, el más básico propósito de la gobernanza de la pobreza no es superar la pobreza; es asegurar, en maneras políticamente viables, la cooperación y contribuciones de la población débilmente integrada. Para hacerle frente a este desafío, los gobiernos emplean una variedad de herramientas de política pública y acuerdos administrativos [...] los gobiernos trabajan continuamente para gestionar a las poblaciones de bajos ingresos y transformarlas en sujetos cooperativos del mercado y de la *polity*. (Soss et al., 2011, pp. 1-2)

Los resultados de las investigaciones de Soss et al. (2011), a su vez, dialogan con dos obras fundacionales del estudio de la relación entre el Estado y los pobres: *Regulating the Poor* (regulando a los pobres), de Piven y Cloward (1993) y *Punishing the Poor* (castigando a los pobres) de Wacquant (2009). Por un lado, la tesis de Piven y Cloward, a saber, que los programas sociales son instituciones dedicadas a regular a los pobres dentro de las esferas políticas y económicas, es apoyada por la investigación de Soss y colegas (2011), debido a que estos identifican patrones de acción dentro de un programa social en Florida que son sensibles a presiones políticas locales y exigencias del mercado laboral.

Por otro lado, estos autores tensionan los críticos resultados estipulados por Wacquant (2009). El sociólogo francés diagnosticaba en los Estados Unidos una completa obsolescencia de las funciones regulatorias hacia la pobreza, subrayando, en cambio, un giro hacia lógicas penales

caracterizadas por altos índices de criminalización de la pobreza, disminución de la protección social y un completo traspaso de las responsabilidades económicas desde el Estado hacia el mercado. Soss et al. (2011), mientras que apoyan la hipótesis general de que las funciones disciplinares y sociales del Estado han transitado hacia una complementariedad en la gestión de la pobreza, rechazan que el Estado se haya retraído de sus responsabilidades económicas; al contrario, estos autores argumentan que el Estado y el mercado, al menos en el caso de Florida, se han integrado como un sistema en conjunto, dado que el neoliberalismo “ha reestructurado el Estado alrededor de principios de mercado, y ha puesto al Estado al servicio de los actores del mercado” (p. 296). Además, el proyecto actual de la gobernanza de la pobreza es uno de disciplinamiento productivo, y no solamente penal. Las sanciones y castigos son solo una parte de un entramado de herramientas dedicadas a “incentivar, estructurar y cultivar mentalidades del autogobierno” (p.297).

En la actualidad, las investigaciones que se interesan por la gobernanza de la pobreza han buscado estudiar la intersección entre las instituciones encargadas de la protección y los servicios sociales, y aquellas más centradas en las lógicas punitivas. En el ámbito internacional, los estudios recientes sobre la gobernanza de la pobreza han girado alrededor de una diversidad de mecanismos que facilitan la producción de un determinado régimen de gobernanza. Seim (2017) conceptualiza, mediante el estudio de la ambulancia y su interacción con la policía y el hospital, una teoría de la gobernanza de la pobreza como proceso laboral. Acorde a esta teoría, los pobres son gobernados a través de tres dimensiones: una gobernanza vertical, reminiscente de las estructuras jerárquicas; una gobernanza horizontal, que hace referencia a la multiplicidad de actores que deben efectuar sus labores de manera cooperativa; y una gobernanza laboral, que engloba las prácticas de los burócratas a nivel de calle (Lipsky, 2010). Por su parte, Katzenstein y Waller (2015) investigan los mecanismos de impuestos hacia los pobres en los Estados Unidos, defendiendo la tesis de que el Estado incauta los recursos de las familias más pobres para fundar su régimen penal de gobernanza de la pobreza. Otros fenómenos, como los contenidos de los programas de capacitación laboral (Hennigan & Purser, 2020), los patrones de reclamo hacia la policía sobre la población sintecho (Herring, 2019), y la vigilancia estatal en programas de protección al menor (Fong, 2020), han sido investigados bajo el enfoque de la gobernanza de la pobreza.

Si bien a nivel nacional no se ha visto un uso de este concepto para la investigación social, existe un gran número de trabajos que evalúan críticamente la forma en que el Estado chileno regula e interactúa con la población pobre. Entre estos, se pueden identificar tres corrientes: la foucaultiana, centrada en el concepto de gubernamentalidad (Rovira, 2014; Ramos, 2016; Reninger & Castro-Serrano, 2020)²⁰, la etnográfica-histórica, preocupada por los mecanismos de gobierno de los pobres y sus efectos negativos (Rojas, 2019; Farías, 2019) y la evaluativa, que usa herramientas tradicionales de verificación de la efectividad de las políticas sociales (Agostini et al., 2010; Navarro et al., 2016).

Una de las investigaciones más importantes a nivel regional que retoma el enfoque político implicado en estudiar a la gobernanza de la pobreza se encuentra en el trabajo de Auyero (2012), sobre el uso del tiempo como un mecanismo de dominación estatal. Este autor establece un claro modelo del *paciente* del Estado: para ser un beneficiario de la política social es necesario estar subyugado a un constante *peloteo* administrativo, que condiciona el sentimiento de agencia e independencia política de la población pobre. Para Auyero, el modelo del paciente evidencia una de las formas de interacción entre el Estado y la población marginal; se le suman a este tipo de fuerzas (que Auyero define como *tentáculos invisibles*), el uso de la violencia estatal legítima (los *puños visibles*), y los ejercicios ilegales de violencia de parte de actores relacionados con la institucionalidad formal (las *patadas clandestinas*) (Auyero, 2012).

Quizás una de las líneas más interesantes a nivel nacional se ha configurado alrededor de una manera particular de entender los movimientos de pobladores y su interacción con las políticas sociales en el Chile actual. Esta literatura se ha preocupado en caracterizar de manera amplia distintos procesos políticos que constituyen un proyecto determinado de producción de subjetividades. Tanto Yopo et. al (2012) como Paulsen (2020) resaltan casos donde se evidencian espacios de desarrollo de la autonomía del sujeto poblador a través de procesos de participación y resistencia política; no obstante, estos procesos de ven constreñidos en su mayoría por requerimientos tecnocráticos y nociones limitantes del sujeto. De manera similar,

²⁰ Existe un importante cuerpo bibliográfico que estudia el concepto del gobierno de los pobres desde una perspectiva fundamentalmente foucaultiana, complementándolo con la noción de gubernamentalidad. Para estos autores, el gobierno de la pobreza es un dispositivo que reúne prácticas discursivas y extradiscursivas, que tanto construyen como gestionan a la población pobre (Cora, 2019).

Zanetta (2021) resalta la centralidad de la labor de las dirigentes políticas dentro de asentamientos informales, al ser este un rol que facilita la implementación de las políticas habitacionales estatales y que, acorde a la autora, produce una neutralización del rol político de estas mujeres.

A modo de antecedentes para el Programa Familias, dos investigaciones han observado de cerca las lógicas disciplinares de los PTMC en Chile. En un estudio realizado por la consultora Asesorías para el Desarrollo (2005), se evidencian un conjunto de patrones presentes en las terminaciones abruptas en el Programa Puente del sistema Chile Solidario. Por un lado, se resaltan tanto limitantes de la acción burocrática, como lo son la falta de capacitaciones pertinentes, sobrecarga laboral, dificultades en comunicar el programa, entre otras. Por otro lado, algunas de las características pertinentes de las familias que conllevan a su terminación abrupta radican en su inubicabilidad y falta de motivación para participar. Reininger et al. (2018) ahonda en estos descubrimientos en la segunda versión de los PTMC, el Ingreso Ético Familiar. Los investigadores concluyen que aquellas familias con mayores factores de vulnerabilidad (monoparentales, jefa de hogar femenina, existencia de inserción laboral sin contrato, entre otros) tienen una mayor probabilidad de ser terminadas del programa. Además, familias con un nivel mayor de involucramiento en el programa también tienen una mayor probabilidad de ser terminadas, en línea con el argumento de que los PTMC implican una gran sobrecarga en sus beneficiarios (Cookson, 2016).

CAPÍTULO II – FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

El presente capítulo tiene como finalidad exponer los principales aspectos conceptuales, analíticos y metodológicos dentro de la investigación. Se desarrolla, en primer lugar, una construcción teórica de las distintas vertientes que conforman el ensamblaje teórico en torno a la gobernanza de la pobreza. Luego, en base a las categorías revisadas, se ofrecen cinco hipótesis específicas de trabajo. Por último, se define la metodología usada para producir la información, a saber, una aproximación etnográfica que es crítica, relacional y comparativa. Además, se introducen las principales estrategias de análisis de la información: el análisis de contenido cualitativo y la comparación orientada a procesos.

Marco Teórico

Teniendo en consideración la tradición académica construida en torno a la noción de gobernanza de la pobreza a lo largo de las últimas décadas, esta investigación se enmarca en una serie de perspectivas cruciales para el estudio de las prácticas estatales en torno a la pobreza. Profundizando en los planteamientos de autores especializados, el presente marco teórico se divide en cinco dimensiones. La primera parte, de manera introductoria y general, presenta una concepción neoliberal del Estado y sus principales características, a través de una acepción delimitada del concepto de gobernanza (especialmente en torno al Estado de Bienestar). En la segunda parte, se recapitulan las principales bases sobre las cuales el estudio de Soss et al. (2011) desarrolla la idea de gobernanza de la pobreza, para después agregar algunas investigaciones relevantes que añaden a su conceptualización. En tercer lugar, se introduce lo postulado por los estudios de políticas públicas con relación a los procesos de implementación y, tomando una perspectiva abajo/arriba, se esgrimen los planteamientos más importantes de la obra central de Lipsky (2010). En cuarto lugar, se profundiza en las nociones productivas del poder desarrolladas por Foucault (2009) en torno al concepto de gubernamentalidad, enlazándolo con los estudios del Estado social de corte *workfare* (Peck, 2001). Por último, se describe un modo de gobernanza de la pobreza identificado especialmente para el caso chileno, planteado bajo la categoría del Estado *asistencial socializado* (Rojas, 2019).

Gobernanza y Estado neoliberal

El concepto de gobernanza ha tomado una polisemia sorprendente a lo largo de las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Natera (2005), por ejemplo, identifica ocho campos que usan el concepto, cada uno con una definición diferente, y de entre los cuales resaltan la gestión pública, la gestión empresarial, la economía política y la política urbana como algunos de los más emblemáticos. Por su lado, Mayntz (1998), identifica tres principales corrientes desarrolladas alrededor del concepto de gobernanza: la teoría de la dirección social alemana (*Steuerungstheorie*), basado en un Estado mínimo que busca direccionar a la sociedad en vez de dirigirla o controlarla; la escuela europea, que asimila la gobernanza al nuevo estilo de gobierno cooperativo entre actores estatales y no estatales; y la escuela anglosajona, que concibe a la gobernanza como un tipo de coordinación social en red entre organizaciones económicas, en contraste con otros tipos de coordinaciones jerárquicas y de mercado.

Para evitar confusiones al hablar de gobernanza de la pobreza, en esta investigación se sigue de cerca la esclarecedora conceptualización de Bevir (2007). Este autor define tres enfoques generales desde los estudios de la gobernanza: el primero proviene de la reforma al sector público en las últimas décadas del siglo pasado, donde el Estado pasó a un mayor uso de estructuras organizacionales encontradas en el sector privado como principal método de entrega de los servicios públicos²¹. El segundo, más general, hace referencia a cualquier método de gobierno donde la figura del Estado juegue una parte accesorio o nula en la forma en que se gobierna (por ejemplo, la gobernanza internacional, en el caso de las Naciones Unidas, o la gobernanza corporativa). Por último, y la concepción más general del término de gobernanza, es aquella que se refiere “a todos los patrones de gobierno, incluyendo Estados de corte jerárquico que se asume existían antes de las reformas al sector público de los años 80 y 90” (Bevir, 2007, pp. 364-365). De estos tres enfoques, es el primero el que resulta de suma utilidad para los objetivos de la presente investigación.

²¹ Evidentemente, esto implica un cambio burocrático desde un modelo racional-weberiano a uno afín al ocupado en el sector privado. En Chile, dos son las reformas que ilustran esta transformación burocrática: el sistema de incentivos económicos en 1998 y el aumento de la competencia en el sector público en 2004 (Morales, 2014).

Las reformas al sector público de la segunda mitad del siglo pasado, entonces, implicaron una neoliberalización del Estado. Lejos de que esto signifique un retraimiento significativo de la influencia del Estado dentro de la sociedad, esta neoliberalización modificó la *forma* en la que el Estado actúa (Bevir, 2007). Así, y siguiendo una vez más la línea argumentativa de Bevir (2007), se acotará la idea de gobernanza específicamente al accionar estatal que, a través de estrategias de carácter neoliberal (privatización, descentralización, *marketization*, entre otras), habilita una red de políticas públicas que ejercen el poder de una manera no-jerárquica, y, usualmente, a través de mecanismos cercanos a los existentes en el mercado. Ocupando las palabras de Walters (2004), la importancia del concepto de gobernanza radica en que mueve el foco desde cómo funcionan los gobiernos hacia qué es lo que realmente hacen. Además, el uso de redes para concebir las relaciones entre múltiples actores actualiza el estudio limitado de la conformación del Estado, liberándolo de una visión cerrada del poder, y permitiendo “vislumbrar las nuevas topografías de la autoridad política” (Walters, 2004, p. 32).

Investigaciones enfocadas en este tipo de gobernanza neoliberal siguen la misma línea que la definición otorgada. Por ejemplo, Evans et al. (2005) subrayan la importancia de la reconstrucción neoliberal estatal que el concepto de gobernanza engloba. Más allá de la idea de gestiones horizontales y multiactorales dentro de las políticas públicas, el paradigma de la gobernanza neoliberal abarca una modificación total del Estado, especialmente a través de:

- “un énfasis en la gestión y en la medición de desempeño, además de una disminución en el trabajo en políticas públicas;
- un enfoque ‘desagregado’ a la gestión del sector público que implica intentos de introducir y/o aumentar la competencia en el sector público;
- un énfasis en la restricción fiscal;
- la importación de las prácticas comerciales provenientes del sector privado; y
- la desregulación a favor de los mercados” (Evans et al., 2005, p. 77).

Habiéndose entendido el concepto de gobernanza como una nueva forma de accionar del Estado, es imperativo delimitar también las maneras bajo las cuales se conceptualiza la acción estatal dentro de esta modalidad, en particular en lo que compete al tema de esta investigación: es decir, la relación entre el Estado, las políticas sociales y su implementación. Siguiendo la

teorización de Bourdieu (1998) sobre el Estado neoliberal, existen dos divisiones burocráticas dentro de este: una alta nobleza, compuesta por los tecnócratas y políticos en altos mandos, también referida como la *mano derecha*; y una baja nobleza, o *mano izquierda*, conformada por los que usualmente se les llama “trabajadores sociales”: consejeros familiares, líderes juveniles, oficiales civiles de bajo rango y, de manera incremental, profesores de educación secundaria y primaria” (p. 2).

Acorde a Bourdieu, y en un contexto de constante desregulación del Estado, la relación entre las dos manos es de completa ceguera. Por un lado, la mano derecha, bajo una profesionalización política y un lenguaje económico para la gestión del Estado, se desliga de las áreas sociales en las que antes tenía influencia (vivienda, escuelas, hospitales, etc.), cediendo dicha responsabilidad al mercado, y enfocándose preferentemente en la mantención de objetivos macroeconómicos generales. A la mano izquierda, por otro lado, se le asigna la misión de corregir este desequilibrio en la estructura social, empero, con un presupuesto considerablemente restrictivo. A la mano derecha no le importa lo que la mano izquierda hace, y gran parte del sufrimiento de los trabajadores sociales de bajo rango proviene del estar conscientes de este abandono. Los valores colectivistas y altruistas, necesarios para la construcción de la identidad del servidor público, se ven derechamente atacados por las deliberaciones de los altos mandos estatales (Bourdieu, 1998).

Wacquant (2009) profundiza esta visión burocrática del Estado. Este autor reconceptualiza la noción de desconexión entre la mano derecha e izquierda, postulando en cambio que el Estado neoliberal actual se configura a través de un acoplamiento entre ambas manos. Bajo este nuevo panorama, el sistema penal se convierte en un nuevo instrumento de la mano derecha, al asumir funciones económicas y regulatorias del Estado²²; mientras que la mano izquierda, motivada por una lógica conductista, ha modificado sustancialmente sus antiguas funciones sociales. Ahora, la población marginal se encuentra bajo el yugo de un Estado ambidiestro, que moviliza ambas manos burocráticas para efectuar un “estricto control sobre los

²² Si bien el argumento de Wacquant se centra en las cárceles estadounidenses, donde el trabajo penitenciario está regularizado por ley y donde el sistema de *welfare* exige a los reos tomar trabajos de bajas remuneraciones, en Chile esta tendencia no se encuentra demasiado alejada. Por ejemplo, para el año 2016, un poco más del 20% de los reos dentro del sistema carcelario accedió a programas de trabajo (Gendarmería 2016, 2018).

dilemas regulatorios (que son distintivamente postindustriales) de la flexibilización del mercado de trabajo, así como también sobre la marginalidad social avanzada” (Peck, 2010, p. 105).

¿Cuáles son las relaciones específicas entre el proyecto del Estado neoliberal y las políticas de combate contra la pobreza? Siguiendo la argumentación de Kane (2017), se pueden tipificar tres características de esta relación a partir del funcionamiento general del Estado neoliberal. En primer lugar, se posee una lógica de mercado, donde el Estado trabaja con la finalidad de facilitar las acciones del mercado, especialmente a través de la producción y mantención de una clase trabajadora flexible y de bajos salarios. A esto se le suma una cultura donde la familia toma el centro, lo que se traduce en que cada hogar se hace responsable de sus propios riesgos sociales, en especial los relacionados al cuidado de personas. En segundo lugar, se tiene un discurso que exalta el individualismo y la responsabilidad personal; los programas para la pobreza asumen que los individuos marginales no tienen un control básico de sus vidas, e impulsan un trabajo en torno a la obtención de estas capacidades individuales. Por último, un tercer elemento de la aproximación neoliberal hacia la pobreza es su orientación punitiva, donde se resaltan elementos como “la disciplina, la vigilancia, los incentivos y -especialmente en el caso de la pobreza- una visión del pobre como un actor fallido en el mercado, que necesita ser corregido a través del castigo” (Kane, 2017, p.5).

Gobernanza de la pobreza

Con una primera delimitación de los conceptos de Estado y gobernanza pertinentes para este trabajo, el siguiente paso en esta depuración teórica consiste en profundizar en el concepto de gobernanza de la pobreza. Para esto, se torna indispensable volver una vez más a una de sus obras fundacionales: *Disciplining the Poor* (disciplinando al pobre), de Soss et al. (2011). Aunque esta obra no contempla una revolución en los estudios sobre la gestión de la pobreza y su relación con la práctica estatal, sí proporciona un nuevo enfoque para pensar en la relación entre estos fenómenos. En las siguientes líneas se profundizará en los principales postulados del texto citado, para después agregar unos importantes avances en el campo.

En su núcleo, el trabajo de estos autores combina la idea de que la gobernanza de la pobreza es productiva (a través de una producción particular del sujeto) y represiva (mediante un

control social determinado²³) (Cruikshank, 2014). Tomando como punto de partida la reforma neoliberal al sistema de protección social en Estados Unidos al final del siglo pasado (el *Personal Responsibility and Work Opportunity Act*), Soss y sus colegas discuten la idea de que el Estado realmente haya sido retraído de la esfera de la gobernanza de la pobreza, como algunos de los proponentes de esta reforma buscaban lograr. En vez de eso, ellos argumentan que el Estado ha sido reestructurado en un nuevo proyecto de gobierno, al alero de racionalidades paternalistas y neoliberales.

El paternalismo estatal considera una aproximación vigilante y correctiva hacia la gestión de los pobres; esto supone imponerle a esta población una forma determinada de conducta, así como además elaborar una serie de programas basados en incentivos condicionales (Mead, 1998). A través de la metáfora de la relación padre-hijo, el Estado se ubica en una posición disciplinaria, con la finalidad de ayudar al pobre a desarrollarse y ganar las habilidades que antes, supuestamente, no poseía. Esto significa también que “el padre debe en numerosas ocasiones negar lo que el hijo desea, imponer lo que el hijo resiste, y castigar lo que el hijo decide hacer” (Soss et al., 2011, p. 24).

Hay tres elementos en esta nueva concepción del paternalismo estatal que suponen un quiebre con los paternalismos históricos (como los que se encuentran en las relaciones de servidumbre o de esclavitud). Primero, se imbuje en un contexto de derechos ciudadanos; es decir, con el pretexto de instaurar un proyecto de incorporación cívica, el paternalismo moderno condiciona derechos cívicos a las obligaciones conductuales que este mismo establece (Mead, 1986). En segundo lugar, el nuevo paternalismo, impulsado por un movimiento político conservador, declara al Estado como portador de orden e impulsor de una moralidad fijada a través de la intervención a las comunidades marginadas. Por último, la emergencia del nuevo paternalismo se ha complementado con la aparición de un Estado terapéutico que, usando un modelo médico, busca eliminar las patologías de los individuos marginalizados para construir un sujeto autorregulado (Cruikshank, 1999; Schram, 2000).

²³ Los autores no parecen interesados en conectar con una tradición amplia dentro de la literatura del control social, sino que más bien ocupan el concepto de una manera general, estipulando que “el término control social refiere ampliamente a los medios a través de los cuales ciertos colectivos aseguran adherencia a normas ideacionales y conductuales, así como también disrumen formas de desviación” (Soss et al., 2011, pp. 309).

Además de paternalista, el Estado social contemporáneo es fuertemente neoliberal; este es el segundo componente del modo de gobernanza de la pobreza identificado por Soss et al. (2011). Respecto a este concepto y su relación con el Estado, los autores destacan que no debe confundirse con las formulaciones *laissez-faire* del liberalismo clásico o incluso con el anti-keynesianismo postulado por la escuela austriaca. En vez de eso, los neoliberales contemporáneos conceptualizan al Estado como un lugar de aplicación de los principios de mercado. Así, la racionalidad neoliberal permea al Estado en sus distintos ámbitos: como forma de gobierno, como tipo de acción estatal, y como discurso y lógica económica. El Estado se convierte tanto en un tipo de actor de mercado como en un impulsor de este tipo de racionalidad (Soss et al., 2011). El accionar social del Estado es reformulado bajo esta configuración, lo que supone concebir a la ciudadanía bajo criterios que son predominantes dentro de una lógica de mercado (eficiencia, ganancia, labor, etc.). También, esto se traduce en una intención de crear individuos disciplinados y emprendedores como el prerequisite para ser un ciudadano libre (Soss et al., 2011).

En el trabajo de Soss et al. (2011) se resaltan algunos de los mecanismos cruciales para entender la reproducción de esta nueva forma de gobernanza de la pobreza bajo una racionalidad neoliberal, como lo son la descentralización (*devolution*), la *marketization*²⁴ y los sistemas de desempeño e incentivo para los funcionarios públicos. No obstante, el enfoque de los investigadores en las sanciones destaca por su caracterización como un método disciplinario por excelencia (Soss et al., 2011). En un ambiente de alta focalización y recursos limitados, los trabajadores en las primeras líneas de los programas sociales deben usar sanciones para asegurar la cooperación de los beneficiarios (Schram et al., 2008; Schram et al. 2010; Soss et al., 2011). No obstante, debido a la flexibilidad que proponen las políticas neoliberales, el estudio del cómo

²⁴ Se refiere a la acción de parte del Estado de imponer un modelo organizacional traído de la esfera privada en busca del lucro, en áreas cuyos objetivos no estaban relacionados anteriormente con la obtención de ganancias económicas.

los trabajadores sociales sancionan (y, a grandes rasgos, disciplinan) a los beneficiarios puede revelar importantes modelos de acción estatal a nivel microsociológico (Dubois, 2009)²⁵.

Dos importantes avances pueden agregarse a esta teoría general de la gobernanza de la pobreza. El primero proviene de Lara-Millán (2014) y su estudio sobre las salas de emergencia en el sistema de salud pública. Una de las conclusiones de esta investigación señala que, en un contexto de constante criminalización de la salud en las poblaciones marginadas, las instituciones dedicadas al cuidado de emergencia están en constante contacto con la policía, al punto de que estos últimos tienen un trato privilegiado en lo que respecta al tratamiento de detenidos con necesidades médicas. Este elemento subraya una dimensión interorganizacional de la gobernanza de la pobreza, donde la relación de las instituciones sociales (en este caso, la sala de emergencia), con la mano derecha del Estado (la policía), fija un patrón de distribución de recursos entre el paciente criminalizado y no criminalizado, favoreciendo a los del primer tipo. Además, se observó que la policía también efectuaba actividades médicas básicas en salas de emergencia sobrepobladas. (Lara-Millán, 2014)²⁶.

Tomándose en parte de los avances de Lara-Millán (2014), así como de la literatura especializada, Seim (2017) elabora una teoría tridimensional para el estudio de la gobernanza de la pobreza. A través del estudio de la ambulancia, este autor define a la gobernanza de la pobreza como un proceso compuesto por una dimensión práctica, con un respectivo componente laboral, y una dimensión relacional, con componentes verticales y horizontales. En primer lugar, la gobernanza de la pobreza implica una *labor* particular, es decir, “la transformación de materias primas o procesadas a objetos/sujetos útiles o en parte útiles” (Seim, 2017, p. 4). Por otro lado, la dimensión relacional hace referencia a las relaciones de los trabajadores con otros actores en el proceso laboral, ya sea de manera vertical u horizontal. El autor define a la verticalidad como los

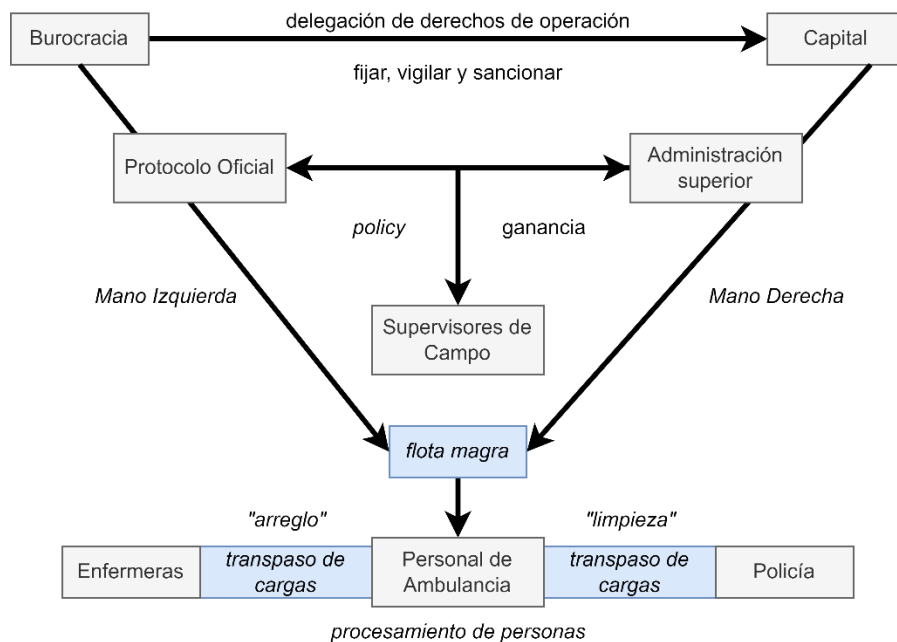
²⁵ En el caso de Soss et al. (2011), por ejemplo, los investigadores encontraron un patrón de sanciones en un programa social en Florida que discriminaba acorde a la raza de los beneficiarios; usuarias negras solían recibir muchas más sanciones, incluso en igualdad de condiciones con sus contrapartes blancas o latinas.

²⁶ Si bien la perspectiva multiactoral en lo que atañe a la constitución de un régimen particular de gobernanza de la pobreza es un enfoque común, la novedad de la investigación de Lara-Millán radica en el descubrimiento de que no solo existe una capacidad de influencia entre distintas organizaciones, sino más bien una directa reestructuración de patrones distributivos de recursos y/o de atención de parte de una organización por sobre otra.

constreñimientos que experimentan los trabajadores de parte de la administración; elementos burocráticos que los acercan a una lógica de mercado y limitan su campo de acción. La horizontalidad, por otro lado, hace referencia a las interacciones entre la multiplicidad de instituciones que se relacionan con la misma población pobre. Tal como evidencia Lara-Millán (2014), estas interacciones resultan en un claro régimen de gobernanza que no puede ser atribuido a una sola institución.

Figura 1.

Modelo de Gobernanza de la Pobreza Aplicado a la Ambulancia.



Nota. Adaptado de Seim (2017).

Seim (2017), distingue dos mecanismos instaurados en el modelo de gobernanza atribuido a la experiencia de la ambulancia, ambos pertenecientes al componente relacional. El primero es el fenómeno de la *flota magra*, que responde a las presiones administrativas para impulsar la flexibilidad laboral y reducir los gastos lo mayor posible, relacionado con la dimensión vertical de la gobernanza de la pobreza. El segundo se denomina *traspaso de cargas*, y corresponde a la transferencia de labores/sujetos entre actores a través de la línea horizontal del régimen de gobernanza. La Figura 1 es una adaptación del modelo de Seim, indicando el proceso tridimensional de la gobernanza de la pobreza. Para fines de la presente investigación, este

modelo tripartito funciona como una herramienta teórico-analítica de sistematización de información producida durante el estudio del Programa Familias.

Implementación de políticas y burócratas a nivel de calle

Al escribir sobre las maneras en que las políticas públicas se aplican dentro de un régimen específico de relaciones Estado-sociedad, se torna imperativo dedicarle algunas líneas a la literatura relacionada con la implementación de las políticas públicas. No obstante, no será de interés acá delinear la cadena completa del proceso de implementación, ni su naturaleza como sistema global (Copeland & Wexler, 1995; Lahera, 2006). Lo que acá es relevante comprender es la influencia de las acciones del último eslabón en el transcurso de la implementación de una política, es decir, el rol de los profesionales que interactúan con la población objetivo, llamados *burócratas a nivel de calle* por la literatura especializada. Se postula acá que esta aproximación es consistente con la división burocrática del Estado, además de ser parte del enfoque tradicional dentro de las investigaciones en torno a la gobernanza de la pobreza.

En general, “la implementación es un complejo proceso que tiene lugar en una red de actores vinculados por lazos verticales y horizontales” (Olavarría, 2016, p.3). En base a esto, el campo de estudios de la *policy* ha desarrollado dos vertientes para acercarse al fenómeno de la implementación: arriba/abajo y abajo/arriba²⁷. Hill y Hupe (2002) señalan que, mientras las investigaciones relacionadas con las aproximaciones arriba/abajo involucran estudiar el trabajo de agencias centrales en los procesos de coordinación y asignación de recursos, los enfoques abajo/arriba prestan especial atención a los profesionales dedicados al trabajo directo con la población objetivo, y cómo finalmente las decisiones que estos individuos toman le dan el carácter de real a la política pública. En las palabras de uno de los proponentes más emblemáticos del enfoque abajo/arriba: “las decisiones de los burócratas a nivel de calle, las rutinas que estos establecen, y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y presiones laborales, efectivamente se convierten en las políticas públicas que llevan a cabo” (Lipsky, 2010, p. xiii).

²⁷ Este es solo uno de los debates dentro de un amplio campo de estudio. Schofield (2001), por ejemplo, identifica en la literatura de los estudios de implementación otros dos temas relevantes: los modelos positivistas-analíticos del estudio de políticas y las variables organizacionales que afectan a la implementación.

La teoría de Lipsky (2010) se ha tornado influyente en las investigaciones alrededor de la gobernanza de la pobreza, por lo que un examen detenido a sus tesis centrales resulta necesario. Antes que todo, es crucial definir a los burócratas a nivel de calle; el autor los conceptualiza como “trabajadores del servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos a lo largo de sus trabajos, y que tienen una discreción²⁸ substancial en la ejecución de su labor” (Lipsky, 2010, p. 3). Es imperativo subrayar el componente discrecional inserto en la presente definición, dado que es esta autonomía en su accionar la que, a los ojos de Lipsky, hace al burócrata a nivel de calle no solo un ejecutor de la política pública, sino que también un creador de esta.

La autonomía discrecional del burócrata a nivel de calle está en constante tensión con la contradicción en la que se ubica su labor. Si bien es un profesional con un amplio rango de acción, posee también un gran sentimiento de alienación debido a las presiones burocráticas que le son impuestas en forma de estatutos y limitaciones reglamentarias (Lipsky, 2010). Un policía tiene una gran capacidad de ejercer un accionar discrecional en su día a día, pero, a la vez, se le espera que cumpla con una serie de reglas que influyen su comportamiento. Sumado a esto, el gran flujo de actividad que estos servidores públicos experimentan agrega otro foco de presión: por ejemplo, los asistentes sociales pueden atender a docenas de familias en un día, mientras que los profesores de escuelas públicas deben asegurar el aprendizaje en salas repletas de niños. Acorde a Lipsky (2010), estas dimensiones empujan al burócrata a nivel de calle a desarrollar una serie de mecanismos que le permitan aliviar su carga, a la vez que asegura su autonomía como trabajador. Por ejemplo, los burócratas podrían hacer a los usuarios esperar tiempos exorbitantes, hacer el acceso al servicio difícil, o limitar la información obtenible de sus servicios.

Uno de los principales mecanismos para sobrellevar la carga laboral está relacionado con el racionamiento de sus servicios, estableciendo patrones de selección entre clientes que protocolarmente deberían ser tratados como iguales. En su investigación, Lipsky (2010) resalta que muchos de los “burócratas a nivel de calle usualmente elegían (o desechaban) a clientes que parecían más probables de tener éxito en términos de los criterios burocráticos” (p. 107) dentro

²⁸ Del inglés *discretion*, este término hace referencia al juicio prudente en el actuar del burócrata a nivel de calle, en particular en lo que respecta al uso de recursos, aplicación de sanciones, entre otros aspectos.

de un servicio determinado. Si bien el autor considera que los mecanismos para enfrentar la sobrecarga de demandas terminan últimamente dañando el objetivo de la política que se busca implementar, la discreción del servidor público ha demostrado ser beneficiosa para el cumplimiento de sus labores (Tummers & Bekkers, 2014).

Construyendo sobre los postulados generales de Lipsky (2010), la bibliografía en torno a los burócratas a nivel de calle se ha centrado en los elementos que pudiesen limitar la aparente autonomía organizacional que estos poseen. Meyers y Vorsanger (2003) identifican en su revisión tres factores de importancia. En primer lugar, las autoras señalan que hay poca evidencia de control político sobre los burócratas a nivel de calle, en especial en investigaciones que analizan casos desagregados. Segundo, la estructura organizacional puede influenciar la discreción de los profesionales de tres modos: negativamente si es que se le relaciona con una escasa distribución de recursos, positivamente cuando se desarrolla en entornos organizacionales complejos, y favorablemente en contextos organizacionales congruentes con los objetivos del servicio que se desea entregar. Por último, un tercer factor se refiere a la ideología laboral y a las normas profesionales, donde las narrativas y socializaciones profesionales, así como las creencias personales afectan a la manera en que el trabajador de primera línea implementa la política pública.

Gubernamentalidad y *workfare*

Un cuarto elemento por considerar gira en torno a la producción de determinados tipos de sujetos mediante las prácticas organizadas de gobierno (entiéndase así tanto el accionar gubernamental del Estado como las prácticas privadas que confluyen en un determinado gobierno sobre los individuos de una población²⁹). Si bien la teoría del pensador francés Michel Foucault es vasta en estos temas, acá solamente se instauran algunas líneas generales sobre sus planteamientos alrededor del concepto de gubernamentalidad y, en particular, gubernamentalidad neoliberal. Se propone una concepción gubernamentalizante del Estado social contemporáneo y

²⁹ Por prácticas privadas no solo se hace referencia a las prácticas de organizaciones constituidas, sino que también a toda expresión de gobierno por un individuo sobre sí mismo, y por un grupo de individuos sobre otros. Se permite esta amplitud semántica debido a que el fenómeno del gobierno, acorde a Foucault, implica las técnicas orientadas hacia la *conducta de la conducta*. Es decir, concierne las formas mediante las cuales los individuos se (auto)regulan (Foucault, 1991b).

de las prácticas microsociológicas de los burócratas a nivel de calle, que en suma subrayan la importancia del estudio de una subjetivación determinada³⁰.

El fenómeno de la subjetivación requiere entender una definición básica de lo que se entiende por sujeto. Foucault (1982) señala dos definiciones del término, profundamente interrelacionadas, entendiéndose como aquel que se encuentra “sujeto a alguien más a través del control y la dependencia; y unido a su propia identidad mediante una consciencia o conocimiento de sí mismo” (p. 781). El proceso de subjetivación se aproxima a la segunda acepción, siendo definido como “la constitución del sujeto como un objeto para sí mismo” (Stewart & Roy, 2014). Las prácticas de subjetivación, en un principio reflexivas, son constitutivas de una identidad del *yo* experimentada por el individuo, construyéndose así un espacio interior *sujeto* a características entendidas como personales (categorías, juicios, prácticas, etc.), que nacen tanto del mismo individuo como de los otros (Rose, 1998).

La construcción de sujetos es históricamente contingente a cómo se desarrolla el comportamiento económico de los individuos³¹. Así, Foucault (2008) señala dos cambios importantes respecto a la transición desde el pensamiento económico liberal al neoliberal. El primero considera un movimiento dentro de la concepción del mercado, pasando desde su noción como esfera de intercambio a una regulada por la competición. Coincidentemente, el segundo cambio consiste en una nueva mentalidad en torno al *homo economicus*³², caracterizado ahora como un sujeto emprendedor e innovador, superando a la anterior conceptualización como

³⁰ El término subjetivación hace referencia al proceso de construcción de sujetos. Cabe destacar que el proyecto de gubernamentalidad no solo afecta a la población más marginada (los pobres, en el caso de esta investigación). Schram et al. (2010) señalan que, para que el giro disciplinario en las políticas sociales surja, los mismos funcionarios encargados de la implementación de las políticas públicas deben albergar una lógica de mercado determinada; tienen instaurado un sujeto neoliberal que es impulsado por los sistemas de desempeño que evalúan a los funcionarios públicos.

³¹ Este desarrollo es paralelo a la conceptualización del *homo juridicus* como sujeto de derecho que abarca una concepción colectiva del individuo, en constante tensión con la búsqueda del interés propio encontrado dentro de la visión económica. (Foucault, 2008)

³² El término *homo economicus* es usado para entender al humano como un ser que se guía principalmente por principios económicos, a saber, por su racionalidad y su completo conocimiento de las condiciones que lo rodean, en especial en lo que respecta a la satisfacción de sus propios intereses (Foucault, 2008; Dueñas, 2012).

compañero de intercambio. Estas modificaciones trajeron consigo, de forma paralela, inéditas formas de gobierno, diferentes a las de las anteriores sociedades disciplinarias. De este modo, Foucault acuñó el término de gubernamentalidad (un neologismo que proviene de la unión de los términos gobierno y mentalidad) para estudiar las nuevas formas de gobierno sobre el sujeto, que se instauran como prácticas dirigidas a configurar un sujeto autorregulador que sea funcional a un orden determinado, sin necesidad de una autoridad directa sobre este. En palabras de Foucault, la gubernamentalidad es:

el conjunto formado por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de una forma de poder muy específica, aunque compleja, que tiene como objetivo la población, como conocimiento la economía política y como sus esenciales medios técnicos sus aparatos de seguridad. (Foucault, 1991b, p. 102)

La pregunta por la gubernamentalidad nace del interés de Foucault (1991b) por estudiar el *arte del gobierno* como una nueva forma de ejercer el poder. La aparición de la noción de gobierno, dentro de un contexto de recomposición de los primeros Estados de carácter administrativos-coloniales durante el siglo XVI, supuso que por primera vez el gobernante tuvo en consideración el *bienestar* de la población bajo su mandato. Lo anterior es posible gracias a dos procesos importantes: los avances de la estadística, que permitieron dar pie a la construcción de la población como sujeto de gobierno; y la aparición de la economía política como una manera alternativa de la administración del Estado, superando al modelo medieval de la familia (Foucault, 1991b).

Si bien la gubernamentalidad es un enfoque general para estudiar un nuevo tipo de poder que se aleja de las formas soberanas y disciplinarias, los pensadores especializados en este concepto se han enfocado predominantemente en la gubernamentalidad neoliberal como principal objeto de estudio. La gubernamentalidad, a través de una racionalidad neoliberal, “no busca instalar una verdad política, sino más bien designa cómo los individuos son conducidos bajo estas prácticas gubernamentales, su racionalidad, y el tipo de sujeto que es priorizado como parte de esta producción” (Reininger & Castro-Serrano, 2020). Estos modos de conducirse, si bien pueden resultar en primera instancia diversos, siguen una lógica de autocontrol e

individualización, donde el sujeto se vuelve responsable de su propia explotación, de modo que “quien fracasa en la sociedad neoliberal (...) se hace a sí mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda a la sociedad o al sistema” (Han, 2014, p. 18). En general, la lógica gubernamental neoliberal instauro, a través de distintos métodos, discursos y acciones, una disciplina de mercado que convierte a los individuos en sujetos gobernables a través del trabajo y, en caso de la población pobre, del trabajo precario y de bajos ingresos.

La principal lógica mediante la cual la gubernamentalidad neoliberal se despliega ha sido identificada extensamente en la literatura alrededor del modelo del yo-emprendedor, donde elementos como la autosuficiencia, la autoexplotación, la competitividad y la idea del trabajador incansable han sido extensamente estudiados en programas destinados al combate contra la pobreza y la capacitación laboral (Bloom, 2013; Cummins & Blum, 2015; Helman, 2019)³³. A través de estos, no solo se les prepara a los trabajadores para enfrentar las vicisitudes del mercado laboral, sino que de la misma manera se les enseña patrones de consumo austeros que constriñen la vida privada de la población pobre (Hennigan & Pruser. 2020).

En suma, el yo-emprendedor (también denominado empresario de sí mismo) es una forma de entender al sujeto dentro de la sociedad neoliberal. Foucault (2008) lo conceptualiza estrechamente junto a la idea de entender a la sociedad bajo la forma de la empresa, y con la teoría del capital humano, que supone que el individuo “es para sí mismo su propio capital, es para sí mismo su propio productor, es para sí mismo su propia fuente de ingresos” (p. 226). En base a lo anterior, el lenguaje de la inversión a futuro y el cálculo costo-beneficio toma ahora predominancia en distintos ámbitos sociales, como por ejemplo la educación o la migración (Foucault, 2008).

La proliferación de programas que promueven el sujeto del yo-emprendedor y, por ende, de un proyecto determinado de gubernamentalidad neoliberal, viene impulsada por un desarrollo cualitativo en el enfoque de los programas sociales alrededor del mundo. Este cambio consiste en

³³ Estos fenómenos, en su mayoría, no son impuestos de manera coercitiva en la población, sino que más bien se estructuran como condiciones que limitan la posibilidad de conducta de los individuos. En palabras de Castro-Gómez (2010): “la tecnología liberal no reglamenta, ciertamente, la libertad de los individuos, pero sí la *gestiona*; o para decirlo de otro modo: no interviene directamente sobre la libertad, sino sobre las *condiciones de la libertad*” (pg. 153).

una transición de las políticas de bienestar enfocadas en la entrega general de beneficios, ya sea de forma focalizada o universal (lo que comúnmente se entiende como *welfare*), hacia programas destinados a preparar a los beneficiarios para su entrada en el mundo laboral, o políticas *workfare*. En el marco de esta investigación, el Programa Familias es una política que proviene de una tradición del *welfare* (el sistema Chile Solidario/Programa Puente) con aproximaciones orientadas hacia el *workfare*³⁴.

Mientras que las condiciones de las políticas de bienestar clásicas estaban destinadas a normalizar relaciones salariales, regular ingresos y demanda laboral, y reproducir una fuerza de trabajo posindustrial con divisiones de género, el *workfare* se enfoca en la elaboración de una piscina de trabajadores de ingresos bajos y laboralmente inestables, funcionales así a una nueva economía de flexibilización y salarios estancados (Peck, 2001, 2003). Si bien Peck (2003) reconoce que el fenómeno del *workfare* es contingente a los contextos nacionales e institucionales, él ofrece tres dimensiones generales que ayudan a entender su definición. Primero, está asociado con una condición de obligatoriedad en la participación de programas, así como también con un cambio en la conducta a través de incentivos. Segundo, se relaciona con una orientación hacia el trabajo y hacia la relativa independencia económica. Por último, el *workfare* implica una inclusión activa en el mercado laboral en vez de una pasiva; el Estado urge a los beneficiarios a entrar en el mercado de trabajo (especialmente hacia aquel mercado precarizado), en vez de dejar esa búsqueda en manos de los individuos.

Estado asistencial socializado en el Chile contemporáneo

Por último, resulta menester dedicarle algunas líneas a uno de los modos de gobernanza de la pobreza descrito por Rojas (2019) para el caso nacional: el Estado asistencial socializado.

³⁴ Esto no es concluir que el Programa Familias es estrictamente *workfare*, especialmente porque no considera un mínimo de horas de trabajo para los beneficiarios, sino más bien un plan laboral que es discutido entre el beneficiario y el profesional, además de ser monitoreado detalladamente por este último (MDS, 2017a). Se pueden señalar distintas características de estratificación social propuestas por este tipo de programas: por un lado, se encuentran promoviendo una ética de trabajo y responsabilidad individual, elemento impulsado históricamente por políticas *workfare*, y, por el otro, fortalecen la relación entre la figura de la mujer y su asistencia estatal, tal como se ha observado en las políticas de transferencias monetarias condicionadas (Nadia, 2013).

Tal concepto, si bien ocupado más como una categoría analítica que como construcción teórica³⁵, apunta a describir una nueva sensibilidad en torno al accionar social del Estado, donde, a través de una asistencia centrada en los afectos y el cuidado, se instaura una racionalidad neoliberal dentro de la población vulnerable (Rojas, 2018). El Estado asistencial socializado representaría, arguye Rojas, una reconfiguración del accionar estatal que modifica la predominancia del mercado como principal proveedor del bienestar social, estampa de las últimas décadas del siglo XX.

Para Rojas, el punto de partida teórico para pensar el Estado asistencial socializado proviene de la obra de Castel (1995) sobre la evolución del campo asistencial y la cuestión social desde la Edad Media en Europa. Este autor divide el problema de la cuestión social en dos grandes procesos transformadores: una vertiente social-asistencial, presente antes de las crecientes olas de industrialización y centrado en la figura del mendigo inválido, cuya asistencia era un signo de caridad y gracia divina; y una vertiente laboral, enfocada en ayudar a aquellos indigentes que, teniendo la condición corporal para trabajar, no les era posible mantenerse de manera estable bajo una relación laboral, naciendo así una serie de obligaciones que asegurasen su integración al mercado de trabajo. El diagnóstico general de Castel (1995) es que esta última función de la política social ha sido fundamentalmente invertida en las últimas décadas, dado que “antes la vulnerabilidad se originaba en el exceso de coacciones, mientras que ahora aparece suscitada por el debilitamiento de las protecciones” (p. 27).

Volviendo al campo de lo asistencial socializado, este emerge como una forma análoga al establecimiento de la sociabilidad primaria dentro de sociedades premodernas, pero, a su vez, se encuentra en oposición a la organización colectiva presente en esas sociedades, debido a que cuentan principalmente con recursos *no sociales* para asegurar la cohesión social³⁶ (Castel, 1995). Inserta en occidente a través de un ethos católico, lo asistencial socializado considera dos dimensiones básicas. En primer lugar, debe existir una relación de proximidad entre la asistencia y su beneficiario. Debido a que lo asistencial socializado busca ejercer la labor de reestablecer

³⁵ Rojas (2019) menciona el término solamente una docena de veces en su libro.

³⁶ Estas sociedades sin *lo social* deben entenderse como aquellas que se rigen estrictamente por las normas de la sociabilidad primaria. Es decir, sus integrantes aseguran la cohesión o la desafiliación social a través de las mismas reglas que rigen instituciones primarias, como por ejemplo la familia o las comunidades territoriales próximas.

los vínculos perdidos de los grupos primarios de pertenencia, debe hacer un esfuerzo para imitar estas cercanías, a través de la reactivación del “contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de su pertenencia territorial” (Castel, 1995, p. 53). En segundo lugar, lo asistencial socializado se centra en aquellos cuerpos de los cuales se puede concluir visualmente que poseen una inhabilidad para trabajar, juntando en esta categoría no solo a aquellos sujetos que no pueden ganarse la vida debido a la etapa que se encuentran en su ciclo vital, como el niño huérfano o el anciano, sino que también hacia los discapacitados, mutilados, y cualquier otra forma de aflicción física.

Rojas (2019) reconceptualiza esta formulación del Estado asistencial socializado centrándose en el vector de la proximidad como inicio teórico. Más allá de interesarse por las capacidades de la asistencia social en recuperar los vínculos de la sociabilidad primaria, la tesis de Rojas gira en torno al uso de los afectos en un escenario de burocratización creciente, postulado que parecería contradictorio si es que se sigue una argumentación weberiana del funcionamiento del Estado (du Gay & Pedersen, 2020). Valores cercanos “a la caridad, a la voluntad de quien asiste y al establecimiento de una relación paternalista” (Hernández et al., 2018, p. 97) no son interpretados como residuos del trabajo discrecional de los profesionales de primera línea, sino más bien se articulan como dispositivos fundamentales para el correcto funcionamiento de las políticas sociales en Chile. En suma:

Lo asistencial socializado consistirá, entonces, en un modo de hacer acción pública, sistemática, burocratizada, racional, pero a su vez personalizada, próxima, directa. Será una manera de reestablecer la sociabilidad primaria, las confianzas, los afectos, la reciprocidad, pero lo hará paradójicamente a través de la institucionalización de mecanismos compensatorios y condicionados que delegan la responsabilidad de lo social a los propios sujetos, particularmente mujeres. En síntesis, lo asistencial socializado apunta a aquellas estrategias dirigidas a establecer, tanto en las instituciones públicas como en sus funcionarios y en sus usuarios, una actitud o disposición de ‘ayuda’. (Rojas, 2019, p. 59)

En su esencia, la reconceptualización de Rojas puede equipararse a lo estipulado por Soss et al. (2011) con relación al neoliberal paternalismo. Si bien ambas nociones estipulan un Estado social que se centra en el disciplinamiento de la conducta de las poblaciones pobres, dentro de un

contexto de modernización burocrática³⁷, un punto importante de divergencia consiste en los instrumentos que ocupan los profesionales para asegurar el comportamiento deseado. Mientras que los profesionales sociales estadounidenses se centran en el uso de sanciones formales para el aseguramiento de conductas, las prácticas identificadas por Rojas se podrían resumir como una serie de dispositivos centrados en los afectos y valores morales, así como también los incentivos concretos en forma de beneficios.

Son tres las lógicas que orientan las prácticas de la política asistencial socializada: la normación, el trabajo en lo íntimo y el condicionamiento (Rojas, 2010)³⁸. Primero, la normación aparece como respuesta a la inhabilidad de integrar satisfactoriamente a las familias beneficiarias dentro de las ofertas de programas sociales existentes; debido a la falta de cupos disponibles, Rojas argumenta que los encargados de la política social deben centrarse en el único tipo de trabajo del que tienen certeza que pueden influenciar: aquel de la normatividad moral, por lo que mucho de su trabajo se centra en intervenir moralmente sobre qué es lo bueno y lo malo dentro de los comportamientos de los beneficiarios. En segundo lugar, el trabajo íntimo hace referencia al objeto de la intervención, muchas veces ubicado en las relaciones interpersonales de los beneficiarios (relaciones de pareja, familiares, de amistad o vecindad, entre otras), y que cuya modificación (en el caso de detectarse patrones problemáticos) implica construir un vínculo cercano de confianza (Rojas, 2019). Por último, la práctica del condicionamiento o la recompensa (Rojas, 2010) implica que la relación de asistencia solo asegura su funcionamiento si, en los casos donde el beneficiario no desea ser ayudado, se entreguen beneficios (materiales o simbólicos) para motivar la participación dentro de la relación de ayuda. Además de estas prácticas, existen una serie de valores morales relacionados con la intervención social, de los que se resaltan el compromiso, el esfuerzo y la reciprocidad entendida como ayuda mutua (Rojas, 2019).

³⁷ Similar a Soss y colegas (2011), Rojas introduce la cuestión por el profesional asistencial en el contexto de la política social chilena, donde las problemáticas de la precarización, despolitización y profesionalización deficiente (Hernández et al., 2018) se unen con la pregunta por la falta de coordinación colectiva y las prácticas individualizadas de esta clase de trabajadores (Rojas, 2019).

³⁸ Más que ser una categorización exhaustiva, son prácticas propuestas inductivamente desde el trabajo de campo realizado por la autora.

Hipótesis de trabajo

En luz del anterior bagaje teórico-conceptual, la investigación se orientó en base a las siguientes hipótesis específicas de trabajo:

- HE1: Existe una multiplicidad de actores fuera del equipo implementador del Programa Familias, pero que sin embargo influyen de manera importante para la realización del Programa, en especial instituciones y organizaciones que interactúan constantemente con la población pobre (policía, consultorio, empleadores, juntas de vecinos, etc.), resaltando aspectos horizontales, verticales y de labor en la gobernanza de la pobreza.
- HE2: En un contexto del Estado modernizado, los Apoyos Familiares se encuentran con una sobrecarga laboral considerable, por lo que el uso discrecional de sus atribuciones como burócratas a nivel de calle tiene que ver principalmente con el racionamiento del tiempo que se le dedique a cada familia para resolver sus problemas.
- HE3: Siguiendo una noción general de gubernamentalidad, tanto los profesionales de primera línea como los beneficiarios del programa ponen en juego una lógica neoliberal que exalta al yo-emprendedor por sobre el colectivo comunitario. Esto será aún más visible en los individuos que cuentan con un apoyo sociolaboral además del apoyo psicosocial.
- HE4: Bajo el supuesto de un Estado paternalista neoliberal, pero considerando un asistencialismo socializado, las prácticas disciplinarias del Apoyo Familiar girarán en torno al discurso asistencialista en vez de las sanciones formales.
- HE5: Las capacitaciones laborales apuntarán a que los usuarios graviten hacia opciones laborales de bajo sueldo e inestables, en línea con las postulaciones en torno al Estado workfarista.

Metodología

Una cantidad considerable de investigadores se han acercado al estudio de la marginalidad urbana a través del trabajo de campo en profundidad (Seim, 2017; Herring, 2019; Fong, 2020). Siguiendo esta tendencia, la presente investigación hace uso de un enfoque etnográfico. La elección de este enfoque radica en su carácter holístico y naturalista, además de ser un método capaz de entender, a través de un estudio situado del dinamismo social, la distintas

formas mediante las cuales “se ejerce el poder, formal e informalmente, [de maneras] vistas y no vistas, directas e indirectas, y el modo en que esa dinámica determina las relaciones entre los territorios de la cultura, la economía y la política” (Bray, 2013). Si bien la realización de observaciones participantes y entrevistas semiestructuradas fueron los principales métodos de producción de información, la flexibilidad del enfoque etnográfico permite el análisis de diversas fuentes de información, con la finalidad de poder llegar a una triangulación que influya en una mejora en la validez y calidad científica de la información recabada (King et al., 1994; Lubet, 2018).

Siendo el campo etnográfico de una inmensa magnitud, es de suma importancia poder dilucidar el tipo de etnografía que se encuentra a la base de esta investigación. Con la ayuda del apoyo analítico redactado por Jerolmack y Khan (2017), se pueden identificar tres características etnográficas claves: (i) primero, este estudio presenta un enfoque *macrosociológico*, al considerar el “cómo fuerzas estructurales e instituciones afectan a ciertos contextos o grupos” (p.5); (ii) segundo, el objeto de estudio está *enfocado en el proceso (process driven)*, dado que se subrayará la importancia de lo que Simmel (1971) denomina como formas sociales, por sobre el estudio a profundidad de grupos o lugares específicos; (iii) por último, esta investigación contará con un enfoque situacional, al “localizar [las] explicaciones dentro de contextos sociales locales” (p.8) por sobre disposiciones particulares y corporizadas³⁹. Habiendo explicado la base analítica del enfoque etnográfico utilizado, tres aclaraciones deben discutirse antes de avanzar, relacionadas con las características metodológicas de la presente aproximación etnográfica; estas son su naturaleza crítica, relacional y comparativa.

Al estudiar el proceso de implementación de políticas sociales dirigidas a las poblaciones pobres, los aportes de Dubois (2009, 2015) en la conceptualización de una etnografía crítica de la política pública (*critical policy ethnography*) resultan cruciales al querer formular una propuesta de investigación que se retire de los marcos evaluativos y propositivos tradicionales dentro del estudio de las políticas públicas, y se acerque hacia un aproximación que desafíe las concepciones dominantes y las estructuras de poder dentro de la cotidianidad de la acción

³⁹ De ninguna manera estos tres elementos base funcionan como categorías cerradas, sino que son más bien tipos ideales que sirven como guías para la recolección y el análisis de las unidades observacionales (Jerolmack y Khan, 2017).

pública. Bajo esta línea, Dubois (2009) subraya la centralidad del estudio de las prácticas de control burocrático, en un contexto de creciente individualización y personalización de lo que antes eran consideradas categorías colectivas dentro del accionar social del Estado. En suma, la relevancia de una investigación crítica en política pública se conecta no solo con la necesidad de estudiar el proceso real de formulación e implementación de las políticas públicas, sino también la dominación simbólica que proviene tanto de la discreción burocrática como del uso de distintos instrumentos de medición y clasificación de la población pobre (Ramos, 2016).

En segundo lugar, se puede caracterizar la presente aproximación etnográfica como un estudio relacional, en el sentido estricto desarrollado por Desmond (2014). El enfoque etnográfico relacional, según este autor, busca alejarse de concepciones sustancialistas⁴⁰ del objeto de estudio, estudiando “campos en vez de lugares, límites en vez de grupos delimitados, procesos en vez de gente procesada, y conflicto cultural en vez de cultural grupal” (p. 548). De esta manera, el objeto científico de la etnografía relacional se traslada de una ontología basada en la unidad de sujetos y lugares a la investigación de redes, configuraciones y patrones relacionales. Esto no es argumentar que conceptos usados para identificar grupos sean completamente dejados de lado, sino que más bien se le da prioridad a las relaciones y conexiones que rodean a un fenómeno social determinado. Dada su denominación de *relacional*, las etnografías bajo este enfoque deben incorporar “completamente en la muestra etnográfica al menos dos tipos de actores o agentes, ocupando diferentes posiciones dentro del espacio social, unidos por una relación de dependencia mutua o conflicto” (Desmond, 2014, p. 554). Al estudiar el proceso de implementación del Programa Familias, especial interés debe ponerse al carácter relacional del fenómeno social, yendo más allá del estudio de solo un grupo social e incorporando su naturaleza dinámica y procesual⁴¹.

⁴⁰ “Esta perspectiva acepta como punto de inicio de la investigación ‘objetos delimitados que son internamente homogéneos y externamente distintos’ (Wolf 1982, p.6)” (Desmond, 2014, p. 551).

⁴¹ Burawoy (2017) expone magistralmente algunas de las falencias fundamentales de este enfoque, en cuanto tiene la posibilidad de caer en un empirismo radical al criticar desmesuradamente las prenociones del sentido común, tanto del conocimiento *folk* como científico. No obstante, las indicaciones generales de Desmond muestran de todos modos una nueva lógica de estudio etnográfico que se torna fructífera para esta instancia investigativa.

Como última característica de esta aproximación etnográfica se encuentra su naturaleza comparativa, debido al uso de dos casos que experimentan un fenómeno similar (los municipios de Pudahuel y Las Condes, y la implementación del Programa Familia). La lógica comparativa tiene diversas iteraciones, por lo que se resaltan las formulaciones hechas por Simmons y Rush (2019) sobre las dimensiones de una etnografía comparada. Acorde a estos autores, dentro de los múltiples beneficios de la etnografía comparada se encuentra la posibilidad de alejarse de nociones de representatividad encontradas en los trabajos con orientaciones estadísticas, para favorecer en cambio a las pequeñas pero importantes diferencias en lugares concretos, y resaltar cómo estas diferencias se desarrollan en torno al fenómeno social de interés. Esta aproximación comparativa permite también la construcción de un objeto sólido de investigación, a través de la incorporación y explicación de ambigüedades e incoherencias (recabadas gracias al trabajo multisituado) dentro de la información producida por esta estrategia metodológica, elemento clave en los métodos comparados.

La lógica comparativa ocupada en este estudio se asimila a la que della Porta (2013) denomina como enfoque comparativo basado en casos (frente a su contraparte, la investigación comparativa basada en variables). En esta aproximación, fuertemente influenciada por la tradición weberiana, el investigador “se centra en un número relativamente reducido de casos, analizados en detalle uno por uno como si fuesen un todo impenetrable (...), con intención de comprender una unidad compleja en vez de establecer relaciones entre variables” (della Porta, 2013, p.217). Con una generalidad limitada, el método comparativo en base a casos se enfoca en un conocimiento profundo de las unidades observadas, y que, a través de una lógica analítica narrativa, tiene como finalidad elaborar *tipos ideales*: “modelos abstractos con una lógica interna, frente a la cual se pueden medir casos reales complejos” (p.220).

De este modo, se destaca una distancia con la búsqueda de explicaciones causales que relacionen directa y claramente grupos de variables, estampa de los métodos usados en la investigación en ciencia política o en la sociología cuantitativa. No obstante, mientras que es cierto que gran parte de esta investigación (y del método etnográfico en general) se basa en la recolección de información descriptiva⁴², también existe una apertura a la elaboración de

⁴² Para fines de esta investigación, la primera hipótesis específica es un buen ejemplo de la funcionalidad descriptiva del método etnográfico.

explicaciones causales de los fenómenos observados, potencialidad existente en la etnografía (Katz, 2001). Lo anterior se conjuga consistentemente con la centralidad de contemplar adecuadamente el proceso de implementación del Programa Familias; existe en este punto una cercanía con la noción de *mecanismos*, donde el enfoque no está en la relación entre un par de variables que funcionan como causa y efecto, sino en “las entidades de un proceso causal que producen el efecto de interés” (Hedström & Ylikoski, 2010, p.50)⁴³.

Muestra, producción y análisis de información

En concordancia con lo desarrollado en la sección anterior, el diseño muestral está elaborado alrededor de la selección no probabilística de dos casos relativamente diferentes entre sí. Acorde a della Porta (2013), este diseño de casos diferentes, si bien presenta un obstáculo al querer controlar la diversa cantidad de variables independientes, prueba ser efectivo al buscar la generalización de los resultados. Con esto en mente, las comunas de Pudahuel y Las Condes (ambas en la Región Metropolitana y en la provincia de Santiago), junto a sus dos agentes principales (el equipo interventor y la población beneficiaria del Programa Familias), prueban ser dos casos ejemplares para guiar un diseño de casos diferentes, considerando especialmente la diversidad de características contextuales que estos poseen⁴⁴. La Figura 2 indica la ubicación de ambas comunas dentro de la Región Metropolitana.

Los métodos de producción de información responden a las estrategias clásicas usadas por etnógrafos dentro de la investigación social; en particular, estas refieren a la observación participante y a la entrevista etnográfica (Bray, 2013). Por un lado, la observación participante se torna crucial al querer entender la cotidianidad del fenómeno investigado *desde adentro*, compartiendo con los actores involucrados prácticas y sentidos en común (Corbetta, 2007); para

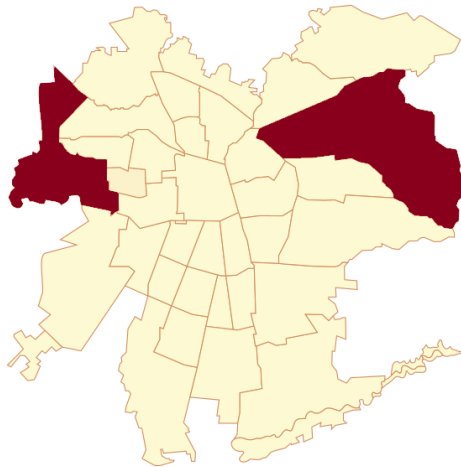
⁴³ El lector debe tener una cierta distancia con la conceptualización de causas y efectos dentro de la lectura de esta investigación, particularmente por el alto contenido conceptual de estos frente a su relevancia empírica. Tanto la existencia del Estado neoliberal paternalista como sus posibles efectos dentro del disciplinamiento y producción de sujetos gobernables se relacionan como causa-efectos teóricamente razonables, pero cuya incidencia en el escenario nacional debe ser profundizada. Esta investigación es un paso en esa empresa.

⁴⁴ Aunque estas variables no son consideradas formalmente *a priori* en el modelo teórico propuesto, son terceras variables que, como se señaló en la introducción, representan tanto un punto de partida como elementos de posible interés a lo largo de la producción de información.

lograr esto es fundamental desarrollar relaciones interpersonales con los sujetos estudiados. Por otro lado, la entrevista etnográfica se puede entender de un modo complementario, al ser una herramienta que permite obtener conocimiento a profundidad de parte de informantes claves para la investigación (Corbetta, 2007). La entrevista etnográfica es por definición flexible y semiestructurada; es la reflexividad del investigador la que le permite refinar iterativamente este instrumento. Un último método por considerar es el de la revisión de documentos, que proporciona fuentes de información adicionales que son no-reativas (al ser información producida con otros objetivos, se disminuye el sesgo ocasionado por la relación investigador-investigado) y que, además, permiten el análisis de datos fuera del marco temporal accesible al investigador (Corbetta. 2007).

Figura 2.

Mapa de la Provincia de Santiago.



Nota. Extraído de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Comunas_de_Santiago_\(plain\).svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Comunas_de_Santiago_(plain).svg)

En concreto, se realizó un trabajo de observación etnográfica a lo largo de cuatro meses⁴⁵, dentro de los equipos ejecutores del Programa Familias en Pudahuel y Las Condes. La asistencia al campo se estructuró en forma de visitas semanales a las oficinas municipales (entre una a cuatro veces a la semana), donde se experimentaron, en primer lugar, instancias de observación y

⁴⁵ El trabajo se realizó entre junio y octubre, año 2022. La carga horaria se dividió en un aproximado de 120 horas dedicadas al trabajo en Pudahuel, y 60 horas dentro de la municipalidad de Las Condes.

participación del proceso de implementación⁴⁶, y, en segundo lugar, oportunidades de realizar conversaciones informales con el equipo ejecutor. Además, se efectuaron 26 entrevistas semiestructuradas: 17 a profesionales relacionados con el Programa Familias (10 en Pudahuel y siete en Las Condes), y nueve a beneficiarias del programa (cinco en Pudahuel y cuatro en Las Condes).

Para la tarea de análisis de datos se emplean dos estrategias: el análisis cualitativo de contenido (ACC) (Schreier, 2014), para el análisis de cada caso independiente, y una comparación sistemática de casos orientada en principios similares a los de la comparación orientada a procesos (Lange, 2013). En base a esta última estrategia se priorizará, de manera complementaria, la síntesis de casos cruzados. Acorde a Yin (2009), el uso de este tipo de herramientas facilita al investigador, a través de una interpretación argumentativa y ordenada de los casos, el poder reconocer similitudes, diferencias y patrones generales entre casos. Se lleva a cabo una síntesis de casos cruzados a través de la elaboración de una tabla de categorías, estrategia recomendada por la literatura para el análisis comparativo de casos (Miles & Huberman, 1994; Gibbs, 2012).

Se requiere una concisa justificación de cada estrategia analítica escogida. En primer lugar, el ACC permite un análisis sistemático de la información producida en las entrevistas y las observaciones ilustradas en las notas de campo, con la finalidad de extraer temas y significados recurrentes tanto de forma manifiesta como latente (Schreier, 2014). El método de codificación elegido para esta investigación abarca la elaboración de un marco de codificación construido desde un diálogo iterativo entre la teoría y el material empírico, priorizando una aproximación deductiva a la producción de los códigos (Gibbs, 2012; Schreier, 2014). En segundo lugar, la comparación orientada a procesos es entendida por Lange (2013) como un subtipo de la comparación narrativa, donde el investigador contrasta “secuencias, interacciones, configuraciones, factores exógenos y eventos críticos” (pg. 99). Usando un enfoque general y relativamente flexible, la comparación orientada a procesos permite reconocer similitudes y

⁴⁶ Si bien el sitio inicial visitado fue la oficina municipal correspondiente, existieron instancias donde acompañar al equipo implementador significó asistir a sesiones en los hogares de las familias (con el consentimiento de estas) y recorrer ciertos espacios importantes de la comuna.

diferencias entre procesos, aspecto crucial al querer examinar las experiencias de implementación del Programa Familias en Pudahuel y Las Condes.

CAPÍTULO III – PROGRAMA FAMILIAS: ACCIÓN BUROCRÁTICA, DISCIPLINA Y LA CUESTIÓN DE LOS CUIDADOS

Tanto este como el siguiente capítulo tienen como objetivo presentar el análisis de la información producida durante la investigación en terreno. En particular, este capítulo busca dilucidar tres aspectos importantes del Programa Familias. En primer lugar, *qué* se hace para lograr los objetivos propuestos por el programa, en un contexto de acción estatal difusa. Segundo, cuáles son los alcances que posee el modo de *disciplinamiento* efectuado por los profesionales, y qué expresiones toma este disciplinamiento durante la realización del programa. Por último, se identifica un tipo de subjetividad estructurado por el Programa Familias, donde, a través del modelo de la cuidadora microempresaria, se concluye que se naturaliza un enfoque maternalista (Staab, 2012), instaurándose paralelamente una experiencia de trabajo que reproduce y profundiza la precariedad laboral, mientras que, contradictoriamente, deja satisfechas a las beneficiarias⁴⁷ con la ayuda entregada.

Apoyo Familiar Integral: Escuchar, informar y motivar

La documentación oficial del Programa Familias define al acompañamiento como un “tipo de consejería estructurada que involucra procesos orientados a reconocer y fortalecer capacidades para la inclusión social [...], promoviendo el tránsito desde una situación actual evaluada como no deseable *por la familia* [énfasis añadido], a otra situación considerada deseable” (MDS, 2017, p. 30). Mientras que el acompañamiento es concebido como un espacio de desarrollo de las potencialidades necesarias para lograr un mínimo de bienestar (y con ello, la inclusión social y la superación de la pobreza), diversas limitaciones estructurales experimentadas por los burócratas a nivel de calle fuerzan una reinterpretación del poder que

⁴⁷ Se usará el término femenino *beneficiaria* por sobre el genérico masculino, debido a que la proporción de mujeres dentro del programa es mucho mayor en comparación con los hombres. Se estima que dentro del Programa Familias la jefatura femenina alcanza el 81,9%, muy por encima de lo expuesto por otras encuestas de caracterización para la población chilena (Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales, 2020). Una lógica similar se usa para justificar el uso del femenino *la AFI*, en vez de *el AFI*; de los 17 profesionales entrevistados, solo uno es hombre.

tienen para poder llevar a cabo estos objetivos. Así, las AFI implementan el programa a través de tres funciones centrales: escuchar, informar y motivar⁴⁸.

La siguiente viñeta etnográfica identifica la primera función de la AFI, la escucha. Esta situación ocurrió durante una visita al sector rural de Pudahuel, llamado comúnmente como *Noviciado* por los profesionales. La visita estuvo conformada por un equipo de cinco personas: Marcela, la AFI principal; Sofía y Daniel, nuevos profesionales dentro del equipo; Antonio, el conductor designado del programa⁴⁹; y yo:

Ya eran alrededor de las 12 cuando llegamos a la segunda ubicación planificada por Marcela para la jornada. ‘Vamos a pasar a ver a la señora Eugenia’, comenta. Antonio nos conduce a través de calles de tierra hasta llegar a un terreno baldío, donde se puede ver una precaria medialuna, bordeando un canal. Una vez que Marcela pudo hacer las presentaciones pertinentes, Eugenia (quién no debe haber tenido más de 50 años, pero se veía mucho mayor; probablemente debido a su trabajo en los huertos) actualiza a Marcela desde su última visita. La instancia devela en una conversación amigable entre dos personas conocidas: Eugenia comenta que la mediagua la construyó hace muy poco, queriendo alejarse de su pareja abusadora. Recontar esos hechos trae lágrimas a los ojos de Eugenia, a la vez que Marcela trata de consolarla: ‘Estás bien ahora, eso es lo bueno: las cosas ya mejorarán’. Con Marcela interviniendo con preguntas ocasionales para guiar la conversación, Eugenia nos comenta luego sobre los problemas de su hija, actualizando a Marcela sobre un programa que ella estaba tomando para mejorar las dinámicas familiares: ‘Y le dicen que hable con el papá, ¡pero ella odia al papá, no lo hará!’ recalca enfáticamente. Tanto Marcela como nosotros nos mostramos mayoritariamente callados a lo largo de la conversación, dejando que Eugenia pueda expresar sus sentimientos. ‘Me

⁴⁸ Rojas (2019) propone un modelo tripartito similar para el caso del Programa Puente-Chile Solidario, que contempla como funciones el focalizar, transferir y visitar. Más allá de poner en tensión este modelo, el actual argumento busca ubicar a estas nuevas acciones como condiciones centrales para el desarrollo de las dinámicas del programa, así como también del proyecto de gobernanza de la pobreza que pone en marcha este programa.

⁴⁹ Tanto la Municipalidad de Pudahuel como la de Las Condes tienen como obligación, en su convenio con FOSIS, la existencia de un conductor designado para el transporte de los AFI dentro de las comunas, con un límite horario mensual determinado (124 y 12 horas, respectivamente) (FOSIS, 2021a, 2021b).

arrepiento de no haber estudiado cuando pude hacerlo’, fue una de las últimas cosas que señaló, justo antes de despedirnos cordialmente.

Desde el diseño del programa, la anterior instancia puede parecer poco fructífera. Marcela, después de todo, no usó ninguna de las herramientas estipuladas por el documento de orientaciones: no impulsó un reconocimiento de fortalezas ni debilidades, ni chequeó el desarrollo de indicadores de bienestar. No obstante, sí dejó la base para la construcción, a través de la escucha, de un vínculo de *confianza*. Las AFI deben saber construir esta confianza, debido a que, entre otras cosas, es una de las pocas formas que tienen para poder influenciar la conducta de las beneficiarias. Por consiguiente, una de las principales estrategias para construir confianza radica en este tipo de escucha terapéutica (Mesquita & Carvalho, 2014).

La definición otorgada al principio de este acápite devela una segunda característica importante del acompañamiento relacionada con la escucha: son las *propias familias* quienes levantan las problemáticas que desean trabajar. Hay, por supuesto, un set de metas propuestas por el diseño del programa, pero si estas no se alinean con lo propuesto por las familias, los AFI tienen un poder limitado para encauzar estas demandas:

Es que la idea siempre es igual tener la opinión de la familia. Si hay algo que ella [representante familiar] no lo quiera trabajar porque a ella no le hace sentido, y, aunque tú le insistas, [si] ella no quiere, tampoco uno puede ir más allá a obligarla. (Luciana, AFI Pudahuel)

La escucha, entonces, tiene una doble función. No solo construye confianza entre AFI y beneficiaria, sino que también le permite a la primera dilucidar qué aristas de trabajo son las imperantes para enfocarse durante el desarrollo del programa⁵⁰. En base a esta identificación de necesidades, la AFI se mueve a su segunda función: el trabajo en torno a informar. Aquí, las AFI son *corredoras de recursos (resource brokers)*, función identificada por la literatura de asistencia social y pobreza urbana (Small, 2006). Ser corredora de recursos significa que las AFI están

⁵⁰ La función de la escucha como reconocimiento de necesidades no tiene que ser necesariamente pasiva. Los profesionales son libres de levantar problemáticas que observan en las familias, pero estas temáticas pueden ser sujetas a discusión y desechadas por las beneficiarias.

constantemente creando redes de trabajo donde puedan encontrar soluciones para las problemáticas de sus beneficiarias:

Cualquier evento que hay, ella [mi AFI] me avisa. Siempre, siempre: ‘Martita están vacunando a los niños; Martita hay un curso de esto’. Siempre me está llamando, de hecho, tengo el celular lleno de mensajes de la Marce porque siempre me está avisando todo lo que yo pueda aprovechar. Siempre. ‘Martita, ¿te vacunaste?; Martita esto... Vaya pa’ acá porque ahí... -o- ¿Marta querí’ terminar el 4º medio?’, y yo le digo ‘no, pa’ qué quiero terminar el 4º medio...’. (Marta, beneficiaria, Pudahuel)

El esfuerzo que necesita una AFI para poder ser una corredora de recursos eficiente varía de sobremanera entre Pudahuel y Las Condes, esto a causa del nivel de oferta diferenciada dentro de cada institucionalidad municipalidad. Pudahuel, si bien con una fuerte presencia social, no se compara con la cantidad de recursos que pone en juego Las Condes. Para los profesionales de Pudahuel, lo anterior se traduce en un trabajo interorganizacional mayor, donde las AFI deben tener en cuenta la totalidad de la oferta programática de la municipalidad, así como también los servicios y programas existentes en fundaciones y otras instituciones privadas; esta labor interdepartamental e interinstitucional se le conoce como *trabajo en red*:

Trabajar en red es poder conectarte con otros servicios, ya sea municipales, locales o externos, que tengan que ver con las temáticas que abordamos con las familias [...]. Entonces, [es importante] poder tener una retroalimentación con aquellos servicios, por ejemplo: consultorios, establecimientos educacionales, servicios del Estado, oficinas municipales... Tiene que haber una conexión, y la familia tiene que conocer que esos servicios están disponibles, son para la comunidad. (Camila, AFI, Pudahuel)

El esfuerzo en trabajar para informar es, hasta cierto punto, multidireccional. No sólo deben los profesionales trabajar horizontalmente con otros servicios y verticalmente con las familias que atienden, sino que también debe haber un constante reporte con la figura del *management* (encarnada en el cargo de Jefa de Unidad de Intervención Familiar [JUIF]), así como también dentro del mismo equipo (las redes deben ser, en lo posible, compartidas). Tanto el trabajo de la escucha como la labor informacional realizada por la AFI deben ser atravesadas por una tercera función, siempre presente en torno al programa: el motivar a las familias.

El proceso de motivación no es claro ni fácil. Infaliblemente, la capacidad de motivar tiende a estar predeterminada por factores individuales de las beneficiarias, pero esto no evita que pueda ser inculcado a lo largo de las sesiones de acompañamiento, a través de diversas formas: mediante el apoyo y la contención psicológica (credencial que no suelen tener las AFI⁵¹); por medio de la ayuda en ciertos trámites para agilizar el proceso de la obtención de beneficios; y a través del diálogo, y la entrega de consejos. El logro de la motivación involucra tanto disposiciones personales de las beneficiarias como intenciones programáticas de las AFI:

Que ella [la beneficiaria] logre la motivación tiene mucho que ver con el vínculo con ella. Las personas que vienen a ti no están motivadas, de hecho, muchas veces no entienden para qué sirve el programa al principio, y al final te dicen: ‘ahora entiendo a [lo] que me ayudó’. Y ahí ves que en el camino se va logrando la motivación y para ver que sirve este programa. La motivación es crucial en uno primero que todo, como AFI, para transmitir esa motivación a las familias, yo creo que ahí está la clave para que ellas se movilicen y hagan cosas. (Isabel, AFI, Pudahuel)

Sobre los límites del disciplinamiento burocrático.

La centralidad de la motivación para la correcta realización del programa deviene en la pregunta del disciplinamiento, problematizado principalmente por los estudios de sanciones y terminaciones en programas sociales en torno a la pobreza (Soss et al., 2011; Reininger et al., 2018). La incógnita relevante en torno a este fenómeno se podría formular de la siguiente manera: ¿cómo pueden los asistentes sociales asegurarse de que los beneficiarios sigan las conductas que le son aconsejadas? Mientras que la literatura apunta consistentemente al uso de sanciones formalmente institucionalizadas, la experiencia de campo en torno al Programa Familias sugiere un mecanismo distinto de disciplinamiento social, entendido aquí como disciplinamiento dialógico. Basado en la conversación y el convencimiento, este tipo de disciplinamiento, en la mayoría de los casos, logra ser una herramienta confiable solamente luego de un trabajo de construcción de vínculos interpersonales de proximidad (Rojas, 2019). En consecuencia, el disciplinamiento dialógico permite mucha más flexibilidad en cuanto a cómo se

⁵¹ De los 17 profesionales entrevistados, solo una tenía el título de psicóloga.

disciplina y cuando se disciplina, lo que se acopla con un diseño institucional que no está centrado en sancionar, sino más bien en dar oportunidades de participación:

Acompañé a Carla a una de las pocas sesiones presenciales del mes; ella tenía que ir a ver a Ricardo, un beneficiario del Programa Familias que ha estado ignorando sus llamadas para coordinar la siguiente sesión programada. Llegamos a un departamento ubicado en el sector sur de Las Condes, donde nos abre la esposa de Ricardo, Karina. Carla le explica la situación, ‘ha estado trabajando en su nuevo emprendimiento, por eso no ha podido responder’, responde su esposa. Carla asiente comprensivamente, ‘¿Y está motivado?’ –‘Sí, sí’. Carla conversa energéticamente con Karina, y llega a la conclusión de que deben empezar de nuevo el acompañamiento: ‘¿le parece señora Karina que haga este acompañamiento psicosocial con usted?’. Karina accede, y entre bromas y anécdotas de vida, Carla empieza a rellenar dentro de las fichas mensuales toda la información que no ha podido actualizar durante los meses en que Ricardo ha estado inubicable. Karina parece entusiasmada con el seguimiento, y responde amablemente todas las preguntas de Carla.

Las acciones de Carla están respaldadas por la norma técnica del programa. Más allá de derechamente terminar o sancionar a las familias al primer signo de desaparición, esta establece que, en primer lugar, se deben efectuar tres llamados telefónicos a lo largo de un mes y, si es que aun no se logra el contacto luego de aquello, asistir presencialmente al domicilio otras tres veces a lo largo de otro mes (MDSF, 2021c)⁵². Solamente después de este período se puede dar un *Término por Inubicabilidad*, tal como lo establece la norma oficial.

Una segunda causal formal de término es el *Término por Incumplimiento*. Aquí, la norma técnica es más directa, dado que ocurre cuando la familia “no ha cumplido con, al menos, 3 compromisos o acuerdos adquiridos de forma voluntaria en relación con su participación en el Programa y a los procesos de gestión asociados a éste” (MDSF, 2021c, p. 60). Aun así, los términos por incumplimiento son extremadamente escasos, debido mayoritariamente a dos razones: primero, las situaciones familiares son cambiantes, por lo que muchos compromisos

⁵² Esto aplica para la realización del programa durante la Alerta Sanitaria. Previo a la pandemia, el AFI tenía un total de dos meses para asistir tres veces al domicilio de la familia inubicable, teniendo como obligación ejercer presión a través de otros medios complementarios (teléfono, correo electrónico, etc.) (MDSF. 2021c).

acordados pueden no ser prioridad luego de un tiempo de haber sido contraídos. Segundo, las AFI hacen lo posible para motivar a la familia hasta el término de la intervención, por lo que no toman una posición punitiva frente a la falta de cumplimiento de los acuerdos. Solamente cuando las familias demuestran estar verdaderamente inubicables⁵³ es que los profesionales hacen uso de su discrecionalidad para poder terminarlas del programa. Esto con el objetivo de un mejor racionamiento de la carga administrativa, y no necesariamente como método de disciplinamiento. A pesar de esto, todo proceso de terminación formal es seguido de cerca por la JUIF, y si no es aprobado por esta no puede seguir su curso.

Institucionalmente, los protocolos establecidos para sancionar a las familias no son usados punitivamente por las AFI. Las transferencias condicionadas, de manera similar, no son una fuente común de disciplinamiento ni de incentivación, por dos razones: (i) profesionalmente, las AFI sienten que centrar el acompañamiento en torno a las transferencias desmerece su labor como asistentes sociales, por lo que tienden a minimizar el impacto de los bonos durante la implementación del programa; (ii) administrativamente, las transferencias aparecen de forma acumuladas en la cuenta de la beneficiaria, por lo que ella no sabe exactamente por qué se le está recompensando⁵⁴. Únicamente en situaciones límite la AFI puede usar el miedo a perder los beneficios como forma de disciplinamiento:

[...] una de las formas o estrategias, por decirlo así, que nosotros ocupábamos para que las familias participaran era que, si no participaba, nosotros las íbamos a bajar del programa e iban a perder las transferencias monetarias. Entonces un poco ahí se sentían obligadas, porque nadie quiere perder la platita. Entonces, [eso] pasaba un poco, no creo que sea más del 50%, pero pasaba que habían familias que ya a partir de esa amedrentación, después de ese aviso o advertencia, se motivaban, decía ‘bueno, ya’, y lográbamos hacer algo. (Victoria, ex AFI, Las Condes)

⁵³ Por ejemplo, ignorando llamadas, mensajes, y no abriendo la puerta si es que la AFI va a visitar el domicilio.

⁵⁴ El instrumento de seguimiento usado a lo largo de las sesiones tiene un apartado donde el profesional debe indicar si se están recibiendo las transferencias del programa. No obstante, este apartado se traduce en la sesión como una simple pregunta desde el AFI hacia la beneficiaria, donde se suele anotar solamente el total de las transferencias (sin desglose por condición recompensada).

Siendo las opciones formales de disciplinamiento poco efectivas para los objetivos del acompañamiento, las AFI deben recurrir a recursos motivacionales que tienen su base en el diálogo con las beneficiarias. El cómo se logra este vínculo motivacional cambia de profesional en profesional, pero transversalmente consiste en generar conciencia de las capacidades de acción de las mujeres, pudiendo también ofrecer recursos necesarios para la realización de metas autoimpuestas:

Es el tema de la problematización: ‘¿y a usted qué le pasa con esto? ¿y nunca ha intentado resolver este tema? - Nunca...’ Por ejemplo, con el tema de la vivienda, ya, se me ocurre ahora. Me dicen: ‘no, yo siempre he querido postular a la vivienda⁵⁵. - Ya, ¿hace cuánto tiempo? - ¡Buh! Toda la vida. - ¿Y qué acción ha hecho usted con referente a esta postulación? - No, es que no he tenido tiempo... – Ya, mire, vamos a hacer una cosa: le enseño a utilizar la aplicación del Banco Estado y todo eso, donde desde ahí uno puede abrir la libreta de ahorro, o la cuenta de ahorro, para la vivienda; entonces ya, ¿se va a comprometer a hacer esta acción, que es [en] pos de su beneficio, para obtener su propia casa, de aquí a cuándo? - No, yo en dos semanas lo hago’. Entonces trato de concientizar de que toda esta situación es por promover mejoras. De pronto las familias culturalmente están dentro de una zona de confort. Y aunque suene bien drástico, el estar en esta situación de vulnerabilidad es su zona de confort. De repente el estar viviendo de allegado es su zona de confort y de repente [...] que alguien les diga: ‘oye, sabes que existe esta posibilidad’. Ahí ya les genera miedo. Y el miedo en algunos casos, y en la mayoría de los casos, paraliza, porque lo estoy sacando de su zona de confort. Entonces eso es lo complejo, concientizar de que todo cambio puede ser positivo. Todo cambio puede acreditar de que va a tener mejora en el bienestar de cada una de sus familias. (Javier, AFI, Pudahuel)

El discurso que denuncia la falta de acción debido a la supuesta comodidad que trae consigo la situación de pobreza es consistente en Pudahuel y Las Condes. Aquí, lo importante es lograr poner en juego la motivación previa de las familias como recurso para la realización de

⁵⁵ Subsidio habitacional, donde el Estado paga una parte de la compra de un domicilio mientras los postulantes demuestren una capacidad de ahorro (tener entre 10 UF a 80 UF en la cuenta de ahorro, dependiendo al tramo al que se postule) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 24 de octubre, 2022).

acciones que promuevan el bienestar; encontrar esa necesidad específica que les permita romper con la aparente comodidad. A la larga, los profesionales no pueden sancionar bajo su propia volición a las familias que atienden, por lo que, de ser el caso de encontrarse con una familia que coopera mínimamente o no aprovecha el programa, las AFI se encuentran en una batalla cuesta arriba para poder lograr un mínimo de motivación, muchas veces culminando, y solamente luego de una serie de esfuerzos, en la terminación del programa:

Mira, cuando yo veía que no había cambios, sacaba la Carta de Compromiso⁵⁶. Porque tú vas con la carpeta, con todos los antecedentes dentro y le dices ‘ustedes firmaron este contrato, ¿lo van a cumplir o no? porque yo, es tres veces que he venido a la casa, le he dejado notificaciones y visita; usted no ha ido a la municipalidad, usted no me ha llamado’. Entonces a veces derechamente [decían]: ‘no quiero, no quiero participar; no, me da lata porque me va a mandar a trabajar y yo no quiero trabajar’. Y pasaban. (Alejandra, ex AFI, Las Condes)

Incluso en las instancias más tradicionales de sanción, son las familias las que deciden: o renunciar voluntariamente, o desligarse paulatinamente del programa mediante una falta de contacto con la AFI. De esta manera, dentro del Programa Familias logra prevalecer un modelo que potencia los incentivos por sobre los castigos, lo que se evidencia concretamente mediante constantes promesas y ayudas para *el cumplimiento de acciones propuestas por las mismas beneficiaras*, potenciado por una flexibilidad institucional que no sanciona a las familias si es que estos compromisos no son cumplidos de inmediato. Estos factores motivacionales, incitados por las AFI, desembocan en la construcción de un vínculo de intimidad, creando un círculo recursivo de trabajo que ayuda a lo largo del acompañamiento⁵⁷. Muchas veces las acciones para asegurar estos vínculos pueden sobrepasar el límite esperado por un funcionario municipal:

V: [...] las chiquillas hicieron harto trabajo, incluso había una señora que tenía, no era [el mal de] Diógenes, pero tenía su casa muy sucia. Un día las tres fuimos a limpiar, nos

⁵⁶ Dentro de la metodología del programa, la Carta de Compromisos es un *contrato* inicial entregado a las beneficiarias, donde ellas firman y se comprometen con una serie de derechos y deberes, entre ellos, la asistencia a sesiones y el cumplimiento de compromisos acordados.

⁵⁷ La ayuda inmediata potencia un vínculo de intimidad, lo que aumenta la adherencia al programa. Esto, a su vez, hace que las AFI consideren a estas beneficiarias más seguido para posibles ayudas.

conseguimos guantes, cloro y fuimos un día sábado y le limpiamos todo, igual asistencialista, pero después la señora tenía todo soplado, como que le faltaba el empuje

E: El entorno limpio lo ayuda

V: Sí, porque con su entorno limpio, la mamá estaba mejor de salud y era la condición [que le impusimos]: si mantenía el entorno limpio le mejorábamos el baño a la mamá, que tenía una capacidad reducida. Entonces necesitábamos ampliar la puerta, colocar las barandas, sacar la tina, mejoramiento de baños también hicimos. (Verónica, ex JUIF, Las Condes)

Estas condiciones transaccionales⁵⁸, si bien no son poco comunes, no demuestran ser un ultimátum real de terminación del programa ni de la no obtención de beneficios; más bien son recursos dialógicos emplazados por las AFI. Es probable que Verónica y su equipo aun así hubiesen gestionado el arreglo a su hogar, incluso si la beneficiaria no hubiese mantenido su entorno limpio. Lo que sí se puede señalar es que, como ya argumentaba Dubois (2020), el trabajo de la asistencia social impone la interiorización de un mínimo de normas sociales dentro de la población pobre.

Particularmente en Pudahuel, la motivación a través de acciones beneficiosas se amplifica con el sistema neoliberal de entrega de servicios sociales. Debido a la gran demanda de beneficiarias en Pudahuel⁵⁹ por sobre la poca cobertura de la oferta programática, las AFI deben ejercer su capacidad discrecional para discernir *quién es más merecedor de los beneficios*:

En otras ocasiones te dicen: ‘Sabe que no tenemos carnet de identidad ni recursos para sacarlo’. Nosotros tenemos un acceso a [un] beneficio para que les cobren \$500 por carnet, pero nos dan seis cupos a cada uno, entonces hay que escoger con pinzas a la familia que tienen más problemas económicos... esa familia que realmente no está recibiendo nada, en la que el niño tiene que graduarse del colegio y quiere postular a estudios superiores y no tiene carnet. [Hay que] buscar situaciones más específicas. (Josefina, AFI, Pudahuel)

⁵⁸ Usualmente siguiendo la fórmula de: *si usted hace esto, podrá entregarle a usted aquel beneficio*.

⁵⁹ En total, el equipo de Pudahuel atiende alrededor de 300 familias nuevas al año.

La necesidad de microfocalizar termina dándole a las AFI una de las mayores libertades de elección dentro del programa. Mientras que el primer criterio esgrimido es siempre entregarle los cupos a quien parece ser más beneficiado por estos, cuando existen múltiples familias con las mismas condiciones, la asignación termina dependiendo de una serie de determinantes secundarios, siendo uno de estos la participación en el programa, amplificando el ciclo de motivación:

No, yo quisiera que participaran todas en todo. Por ejemplo, este último programa de fortalecimiento familiar, del plan familiar, ahí yo ingresé ocho familias. Pero tenía 15. Yo quisiera que todas participaran. Pero ahí tuve que escoger entre la permanencia que tienen en el programa, en la adhesión que tienen con el programa. Los niños, el tiempo también. Con cuanto tiempo cuenta: si tiene que ir a talleres, si tiene que ir a movilizarse; todo eso lo tuve que contar. (Isabel, AFI, Pudahuel)

Así, el mecanismo de asignación de cupos se convierte, en ocasiones, en un instrumento que afianza la motivación, creando un efecto de bola de nieve que aumenta la probabilidad que las beneficiarias mantengan un vínculo de intimidad y una participación elevada dentro del marco de la intervención. Lo que, a su vez, asegura que las beneficiarias acepten las recomendaciones de conducta que sus AFI aconsejan.

La cuidadora microemprendedora

El último componente que contempla el Programa Familias, denominado comúnmente como Oferta (MDSF, 2021c), es una etapa transversal al proceso de intervención, donde se estipula que las familias beneficiarias tienen acceso preferente a diversos programas y servicios, tanto a nivel estatal como municipal (CSP, 2018). Mientras que se afirma que las beneficiarias pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades (del cual el Programa Familias es parte), tienen un acceso prioritario por sobre el resto de la población, el proceso para concretar esta entrega de beneficios suele apoyarse en voluntades burocráticas individuales, lejos de una coordinación institucional:

[...] creo que falta quizás hacerlo más visible, pero desde la oportunidad. O sea, hacerle honor al nombre [del subsistema]. Por ejemplo, que el FUD⁶⁰ fuera un documento que tuviera peso, que si yo llevo el FUD a un colegio [se] le diera esa oportunidad de cupo a la familia. Y eso no pasa, [sería deseable] que ese FUD le diera la oportunidad de la tercera colación⁶¹, que los distintos estamentos conocieran que el programa tiene cierta prioridad, porque no tiene la prioridad hoy día, de atención, la prioridad de acceso. Las familias no tienen esa oportunidad porque no se las da el programa, igual te dejan fuera. Ese documento puede o no puede servir, eso como que depende del criterio del que recepciona el documento, pero no hay una bajada como institucional que diga 'las familias que pertenecen por ley a este programa son familias que tienen garantías, tienen oportunidades, tienen la seguridad de tener oportunidad'. (Marcela, AFI, Pudahuel)

La conexión preferente con otros programas resulta, en el mejor de los casos, dependiente de una contraparte institucional que pueda reconocer a la población pobre perteneciente al Programa Familias como un segmento importante de priorización. Afortunadamente, hay ciertos programas, desarrollados tanto por FOSIS como por las municipalidades, que tienen una mayor capacidad de éxito en ser correctamente entregados hacia las beneficiarias⁶². Uno de estos es el programa Yo Emprendo Semilla (YES), un programa de microemprendimientos implementado por el FOSIS, donde el enfoque está puesto en talleres de educación financiera y de marketing, permitiéndoles a las beneficiarias sentar las bases para levantar sus propias microempresas. Si las beneficiarias muestran una participación alta, hacia el final de la intervención se les financia la compra de material y/o equipamiento de hasta \$400.000 (FOSIS, s. f.).

El Programa Familia aboga, en su diseño, por la entrada de las beneficiarias al mundo laboral durante el transcurso de la intervención. No obstante, este no hace una priorización formal entre la decisión de seguir un camino por el trabajo independiente o el trabajo dependiente. Este escenario se tensiona con la introducción de dos factores: primero, el YES (y

⁶⁰ Formulario Único de Derivación, documento que certifica la pertenencia de la familia al Programa Familias, y que debiese, en teoría, asegurar acceso prioritario a servicios y programas sociales.

⁶¹ Beneficio adscrito al Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, consistente en una colación diaria para el estudiante (JUNAEB, s. f.).

⁶² No obstante, incluso en estos casos suelen haber cupos reducidos, que limitan el derecho de estas mujeres a beneficios sociales.

programas similares de microemprendimiento)⁶³ posee una cobertura fija y más amplia que los programas de capacitación laboral dependiente⁶⁴; segundo, la posición de las beneficiarias como madres y amas de casa imposibilita el trabajo dependiente estable, favoreciéndose los trabajos temporales e inestables. En base a estas dos vertientes, los AFI tienden a recomendar y encauzar a las beneficiarias a aceptar trabajar como microempendedoras, permitiéndoles conjugar labores de cuidado con la generación de ingresos:

Nosotros impulsamos harto el tema del trabajo independiente por el perfil de las familias. Generalmente todas las familias tienen una idea de negocio, un emprendimiento o quieren hacer algo por el tema del cuidado de los niños. En su mayoría, las familias que están dentro del programa tienen hijos pequeños que están en edad escolar o preescolar, y que a veces no tienen redes de apoyo en el cuidado de los niños. Y además que son familias numerosas con hartos niños, entonces igual uno dice: ‘chuta, sí po’, la abuelita no se va a hacer cargo de los cinco niños para que vayan a trabajar’. Entonces qué van a hacer, tienen que criar a sus hijos y además tienen que compatibilizar un trabajo que sea independiente, entonces por eso igual se fomenta harto el tema de las postulaciones a los proyectos, que hagan cursos, cachai’ [...]. (Ana, AFI, Pudahuel)

Estos elementos estructurales develan un importante proceso de producción de subjetividades dentro de la implementación del Programa Familias: la elaboración de la cuidadora microempendedora como base de la pobreza contemporánea chilena. Este proyecto de gubernamentalidad no es del todo comprehensivo, especialmente considerando la gran diversidad de experiencias a las que se tienen que enfrentar las AFI con relación a sus

⁶³ En esta categoría destacan programas de microemprendimientos dirigidos hacia la población indígena e implementados por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), programas de apoyo a las Jefas de Hogar, a cargo del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), y las iniciativas impulsadas por las oficinas de Fomento Productivo de cada municipio.

⁶⁴ El programa Apoyo a tu Plan Laboral, una de las principales apuestas de FOSIS para promover el trabajo dependiente (y cuyos cupos son exclusivos para el Programa Familias), no estuvo presente en ambas comunas investigadas. Coincidentemente, este programa ofrece instancias de cuidado infantil (FOSIS, s. f.). Otras instancias de capacitaciones formales (ofrecidas por fundaciones privadas) pueden resultar fructíferas, pero son poco atractivas frente a la promesa de trabajar de manera flexible.

beneficiarias. No obstante, la elaboración de cuidadoras emprendedoras es uno de los principales objetivos de la acción impulsada por las AFI:

‘Señora Antonia, ¿trabaja usted?’, preguntó Javier por teléfono, haciendo una de las primeras sesiones de diagnóstico del Programa Familias. ‘No... Sabe que acá con los niños no puedo hacer mucho...’ se escuchaba la voz derrotada de Antonia a través del altavoz del celular de Javier. ‘¿Y no estaría interesada en realizar un emprendimiento? Lo que pasa es que acá tenemos la posibilidad de postularla a un programa donde le dan una platita y también le enseñan sobre cómo llevar un negocio’. Luego de unos momentos de vacilación se pudo escuchar a Antonia aceptando lentamente la idea ‘Sí... sabe que sería una buena idea’.

Escenas como la anterior son comunes durante el trabajo de la AFI. Resaltar la posibilidad de emprender permite al profesional entregar la promesa de autonomía laboral desde temprano en la intervención; un ingreso aparentemente estable que no depende de horarios estrictos y que, por lo tanto, le permite a la mujer tanto cuidar a los hijos como salir de su situación de vulnerabilidad. Esto se amplifica dentro del YES, como lo demuestra esta experiencia dentro de una de las sesiones virtuales del programa:

Esta sesión del YES en Pudahuel resultó ser la última, dedicada a revisar contenidos de marketing. Ya para el cierre, las participantes cambiaron palabras de afecto con los organizadores de las sesiones, usualmente consultoras privadas que se ganan convenios estatales y que son supervisadas por el FOSIS. La conversación final devino en el rol de la mujer como figura microempresaria, una discusión que fue inicialmente impulsada por los anfitriones. Una mujer tomó la palabra: ‘Yo me dediqué a mi hijo, así que dije que no iba a trabajar. Por eso hago mis cositas en la casa. Por eso no trabajo. Porque estarían solitos en la casa si trabajo, porque ¿quién los cuida?’. Otra mujer intervino: ‘Sí, desaparece el papá y hay que arreglárselas solita no más’. Luego de unos minutos más de conversación, la sesión se cierra con agradecimientos, ‘Gracias a los profes vamos a poder salir adelante’ comenta una mujer.

Al no cuestionar la naturalización de las labores de cuidado que experimentan estas mujeres, programas como el YES (y, por añadidura, el Programa Familias) imponen en sus beneficiarias una doble carga. No solo deben dedicar la mayoría de su tiempo a las labores

domésticas, sino también deben saber llevar un negocio independiente (y, en casi todos los casos, informal) de manera eficiente, sin mayor ayuda para la promoción y el encadenamiento productivo y, además, con una actitud de constante mejoramiento, principalmente mediante capacitaciones. Los efectos de estas cargas son dañinos e individualizantes⁶⁵:

Yo creo que va en un tema de organización no más, y de disposición. Y de esfuerzo, porque los horarios se reducen todo, las horas de sueño a mí se me reducen. Yo a la una, una y media, dos, recién me estoy acostando y ya después a las seis yo ya estoy empezando mi día, así que... Pero es parte del esfuerzo de la vida. Si no, no estaríamos a nada. (Sandra, beneficiaria, Pudahuel)

La cuidadora microempresaria no solamente se encuentra agobiada con su doble carga laboral, sino que también está desprotegida de las seguridades laborales que le son derecho a los trabajadores con contrato. Si bien el programa contiene una transferencia monetaria que apoya la formalización de emprendimientos (lo que les permitiría a estas mujeres tener una mayor protección laboral), las beneficiarias no logran tener la suficiente autonomía económica ni la motivación necesaria para poder formalizarse. En consecuencia, las cuidadoras microempresarias se encuentran frente a un futuro incierto, sin jubilación ni otras seguridades laborales. Tal es el caso de Marta, una de las empresarias entrevistadas más exitosas: “[...] yo saqué mi plata de la AFP, la necesitaba. Yo no tengo nada, nada, nada, nada, nada. [...] El doctor me dijo que me iba a hacer un papel para la jubilación, pero no estoy esperando”. (Marta, beneficiaria, Pudahuel). En el mejor de los casos, las cuidadoras microempresarias viven el día a día de manera esforzada, pudiendo apenas satisfacer sus necesidades básicas, y sin capital para poder expandir su negocio. En el peor de los casos, estos emprendimientos quedan obsoletos, destruyendo el sueño de autonomía de las beneficiarias:

Sabe que, le digo, me da una cosa aquí [apunta al cuello] cuando le digo eso. Le juro que me dan ganas de llorar, porque yo le digo a mi pareja: ‘¿por qué mi sueño no se me cumple?’, ese es el sueño más grande que tengo, de tener un negocio, de tener una cafetería y una heladería. (Constanza, beneficiaria, Las Condes)

⁶⁵ Es importante destacar que esta es la misma situación que experimentan la gran mayoría de las AFI: doble labor de madres y trabajadoras, constantes capacitaciones exigidas por el sistema público y una precariedad causada por el sistema de contrata a honorarios (Sanyour, 2018).

En la base de la producción de la cuidadora microempresaria se encuentra una etapa pasiva y una etapa activa. En primer lugar, el componente pasivo refiere a las orientaciones maternalistas (Staab, 2012) del programa, que naturalizan y justifican la situación de las mujeres como realizadoras de las labores domésticas y de cuidado. La etapa activa es la instauración de una lógica de microempresariado, que motiva a las mujeres a responsabilizarse por su situación, tanto por sus éxitos como también por sus fallos. A través de la priorización de los emprendimientos de supervivencia⁶⁶, el Programa Familias produce mujeres cuidadoras desprotegidas laboralmente, con negocios cuya estabilidad depende del esfuerzo individual y la demanda esporádica que se pueda presentar, sin seguridad de permanencia a largo plazo⁶⁷.

Tantos los conocimientos entregados por el YES como por las AFI pueden aportar a instaurar una ética empresaria que, idealmente, logre disminuir los riesgos del trabajo empresario. Por ejemplo, en una sesión virtual del YES en Las Condes, una de las beneficiarias presentó la siguiente diapositiva, mostrando lo aprendido a lo largo del curso:

- ¿QUÉ PUEDO HACER PARA MEJORAR MI NEGOCIO?

 - Aprendizaje personal continuo
 - Mejorar la comunicación
 - Comprender a los clientes
 - Ser justa y respetuosa
 - Imágenes y valores claros
 - Ser ágil y ordenada
 - Recibir lo que piensa el cliente de buena manera
 - El marketing disruptivo (emocionalmente)

⁶⁶ La literatura distingue dos tipos de lógicas de emprendimientos: de supervivencia y de crecimiento. Mientras que el último se enfoca en aprovechar una oportunidad de negocio no explorada, y donde una buena parte de los ingresos se reinvierten para el crecimiento de la empresa, los emprendimientos de supervivencia no crecen a lo largo del tiempo, apenas logrando ingresos aceptables para la subsistencia de los individuos, y muchas veces teniendo que complementarse con otras prácticas laborales (Berner et al., 2012).

⁶⁷ Por ejemplo, todas las beneficiarias entrevistadas en Las Condes habían pasado por el YES hace ya más de cuatro años. Ninguna de estas mujeres se encuentra emprendiendo de manera estable.

Coincidentemente, una de las AFI en Pudahuel con mayor proporción de beneficiarios dentro del YES⁶⁸, tiene una fuerte ética de emprendimiento, que utiliza para aconsejar a sus beneficiarias:

En un caso, por ejemplo, la usuaria me decía: ‘yo no sé qué hacer’, los hijos estaban estudiando, entonces yo le dije: ‘mira, te adjudicaste el proyecto [de microemprendimiento]’, o sea, estaba en la preselección, ‘yo creo que lo más factible es que inviertan en una multifuncional, tú puedas escanear, sacar fotocopias’. Y está en eso ahora, está con la motivación de seguir agrandando lo que ya tiene porque donde ella vive no hay competencia, entonces también es ese un factor que uno tiene que ir evaluando, qué tan rentable va a ser el emprendimiento. O el sello diferente, qué valor agregado tiene el emprendimiento de la persona. Si está haciendo temas de gastronomía, por ejemplo, la forma de entregar las cosas, la coctelería, las bandejas, qué mensaje tienen, cuál es tu sello propio, entonces ir trabajando el sello propio con las familias les da como el enganche de: ‘chuta, sí, la verdad es que me gusta esto porque se llama así... o porque yo cuando entrego este mensaje la gente vuelve’ porque es una fidelización con el cliente el cómo ella entrega el producto, entonces es ir trabajando eso. (Marcela, AFI, Pudahuel)

A este conjunto de apoyos para instaurar la figura de la microempresaria se le suman otros elementos técnicos que entregan los programas de emprendimiento, como lo es la habilidad de calcular el flujo de caja, evaluada positivamente por todas las beneficiarias entrevistadas. Además, en el marco del Programa Familias ya se promueven dos características que complementan a la figura de la cuidadora microempresaria: el control financiero y la autonomía. En primer lugar, el control financiero se refiere a un cuestionamiento de las prácticas de gasto, con el objetivo de promover un uso austero del ingreso familiar. En Pudahuel, esta práctica se encuentra individualizada y contingente a cada familia; solo si resulta ser concebido como una situación problemática puede ser enfrentado profesionalmente a través del diálogo. En Las Condes, por otro lado, la situación resulta ser mucho más común:

Carla tenía que llamar a una de las beneficiarias del programa. Estaba en las primeras sesiones del programa, por lo que aún se encontraba en la etapa diagnóstica, donde el

⁶⁸ Si bien hay cupos reservados para usuarias del Programa Familias dentro del YES, los postulantes deben pasar un exigente proceso de selección.

objetivo es identificar la situación en la que se encuentra la beneficiaria. La llamada duró alrededor de 15 minutos, donde la gran mayoría de ese tiempo consistió en Carla preguntando por distintos ítems de gastos: “Ya, y en alimentación, ¿cuánto gasta?”, “¿Cuáles son sus deudas pendientes?” “No me calza... ¿cómo puede usted gastar más de lo gana? Ah, recibió un bono...”. Pasada la sesión, Carla se pone a conversar con Estefanía, una de sus compañeras de oficina: “¡Resulta que la señora ganaba casi un palo!” señala Carla enfáticamente. “¿Cómo se van los recursos para la gente que no lo necesita realmente!” contesta Estefanía. Aparentemente, este cuestionamiento sobre los gastos es una práctica común.

Esta técnica de control financiero en Las Condes crea una importante situación de tensión entre las beneficiarias y las AFI: ¿se declara todo lo que se gana, arriesgando, supuestamente, perder los beneficios? Aunque las AFI aseguren que ellas no tienen control frente a las terminaciones, *esconder* los recursos es un fenómeno común experimentado durante la intervención. Una segunda característica relacionada con la construcción de sujetos dentro del Programa Familias es la centralidad que tiene el valor de la autonomía. Esta autonomía, si bien en el diseño es considerada como la capacidad de las beneficiarias de hacer decisiones sobre la vida propia (MDSF, 2017a), dentro del programa se reduce a poder enfrentar el aparato burocrático sin ayudas externas, así como también poder limitar la asistencia social que se recibe:

Si quieren recibir [el] Subsidio Familiar de sus hijos yo les digo: ‘tienen que tener tal fotocopia, tales papeles del colegio, pero usted los tiene que llevar o mandar a tal correo’. Si fuera por ellos, ojalá que nosotros les hiciéramos eso, pero no es lo ideal, pues la idea es no ser asistencialista, sino que aprendan a ser autónomos y que sepan qué hacer si tienen otra guagua una vez termine el programa y pase el tiempo de acompañamiento. (Josefina, AFI, Pudahuel)

Si bien es cierto, tienen necesidades, [por lo que] también uno las tiene que ayudar, pero también hay que poner límites, sino se nos desborda todo esto y también ellas no son capaces de resolver [sus necesidades] de manera autónoma. Eso no quiere decir que uno no la ayude, pero sí entregándole las herramientas, por ejemplo. (Isidora, AFI, Las Condes)

El sujeto de la cuidadora microempresaria es una importante figura dentro del desarrollo del Programa Familias, y de igual modo en sus programas complementarios. Este sujeto implica pensar a la mujer como una madre y una trabajadora precaria e individualizada, con desprotecciones y poca estabilidad laboral, elementos que difícilmente permiten la superación de la pobreza. Paradójicamente, y tal vez parte del proyecto de individualización que pone en marcha el Programa Familias, estas experiencias son recibidas con alegría por las beneficiarias: poder haber participado y levantado un emprendimiento es algo que las acerca a sus proyectos vitales ideales, por lo que existe un agradecimiento relacionado con haber pasado por el programa⁶⁹:

No, el emprendimiento que tengo yo actual, es mi fascinación, es mi pasión. Es lo que yo siempre quise: emprender por mí misma y desarrollar lo que me gustaba. [...] Yo hago tratamientos de todo en enfermería, obviamente si están indicados por el médico y si no lo otro lo hago igual. [...] Aparte que estoy en mi casa, estoy con mi hija, me dedico a mi familia. Entonces por eso agradezco tanto a la comuna, la señorita Catalina y el apoyo, porque pude hacerlo. (Sandra, beneficiaria, Pudahuel)

Así, a través del modelo trifuncional de la asistencia social que ejerce el AFI, y un disciplinamiento dialógico que se complementa con incentivos positivos, el Programa Familia demuestra efectos tensionados en la población pobre. Por un lado, reconoce necesidades y problemas levantados de manera concreta por las familias, les da herramientas que buscan facilitar su autonomía y reconocimiento, y se suelen generar lazos íntimos y apreciados. Pero, por otro lado, sumerge a las beneficiarias en una experiencia de trabajo de doble carga, precarizada y de bajas expectativas laborales, y la presenta como principal forma de superación de la pobreza. De esta manera, el proyecto de gobernanza de pobreza impulsado por el Programa Familias resalta lógicas de microemprendimiento fuertemente neoliberales, donde el éxito que implica la superación de la pobreza recae en el esfuerzo individual, mermando de manera indirecta las capacidades políticas de estas mujeres para reconocer las limitantes estructurales que le impiden, a la larga, salir de manera duradera de su situación de vulnerabilidad.

⁶⁹ Esta aseveración es respaldada por una encuesta hecha recientemente a las beneficiarias del programa, donde un 73% de las encuestadas le da una calificación de *Muy satisfecho* (7, en una escala de 1 a 7) (Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales, 2020).

CAPÍTULO IV – PROGRAMA FAMILIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA: ASISTENCIA VOLUNTARISTA Y ASISTENCIA BUROCRATIZADA

Habiendo expuesto el proyecto de gobernanza de la pobreza que implementa el Programa Familias, este capítulo tiene como finalidad matizar su realización a través de dos regímenes de asistencia social evidenciados en el trabajo de campo: el modelo de asistencia voluntarista y el modelo de asistencia burocratizada, tipificados a través de la experiencia de las comunas de Pudahuel y Las Condes, respectivamente. Los resultados obtenidos del trabajo de campo y las entrevistas realizadas demuestran una relación compleja con la hipótesis general de esta investigación: como modelo general de gobernanza de la pobreza, se encuentran aproximaciones paternalistas y neoliberales en ambas instancias, sin embargo la forma mediante la cual estos regímenes se logran construir dependen de sobremanera en una serie de características no consideradas previamente, siendo la más importante de ellas la estructura departamental y municipal en torno al proceso de implementación.

Voluntarismo, personalización burocrática y redes semiformales

En el capítulo anterior se delimitaron tres funciones que las AFI realizaban para consolidar una adecuada asistencia social y poder, en la medida de lo posible, influenciar las conductas de las beneficiarias. Dentro de las acciones identificadas, la función de informar consistía en poder conectar a las familias con todo tipo de recursos disponibles para asegurar el cumplimiento de necesidades que aumenten el bienestar. Además de informar constantemente a los beneficiarios de la oferta programática, las AFI en Pudahuel deben, en algunas instancias, comunicarse personalmente con los servicios a los que las beneficiarias buscan acceder, estrategia que logra ejercer presión con el objetivo de asegurar el acceso preferencial:

Acompañé a Marcela a una diligencia que, aparentemente, es una labor común de las AFI: pedir horas médicas cuando los sistemas formales no permiten conseguir una consulta. El objetivo de Marcela era simple, explicar la situación de la familia en el mesón central, y esperar que la secretaria de turno nos derive a la persona encargada de fijar los horarios dentro del Centro Médico, para que esta pueda hacer un hueco en la agenda. ‘¿Es posible que no den ese espacio?’, pregunté. ‘Depende mucho de la persona a cargo, me he encontrado de todo’ respondió Marcela. La apuesta fue exitosa: la

secretaria en la entrada fue a hablar con una supervisora, y luego de unos 10 minutos dicha supervisora nos invitó a pasar. Marcela le explicó la importancia y prioridad del Programa Familias en la atención y luego de unos minutos de conversación la encargada accedió: ‘¡Creo que hay un espacio mañana!’.

La anterior escena ilustra una instancia de asistencia voluntarista, estampa del Programa Familias en Pudahuel. El voluntarismo se entenderá como el fenómeno que relaciona un aumento de probabilidades de conseguir beneficios o acceso a servicios con impulsos y motivaciones individuales de las AFI para poder conectar dichos recursos con las beneficiarias. Marcela no estaba atada por el diseño del programa a tomarse horas de su tiempo para asegurar el cupo a su familia, pudo haber insistido en que debían esperar, o incluso haber ignorado la problemática por completo; debido al vínculo afectuoso que ella tenía con la familia, Marcela se vio impulsada a ir personalmente al centro médico y poder abogar por el conseguimiento de una consulta.

En Pudahuel, estos atisbos de voluntarismo se ven constantemente a lo largo del proceso de implementación. Por ejemplo, luego de un gran incendio ocurrido en Pudahuel rural, donde tres familias se vieron gravemente afectadas, el equipo se organizó para comprar, con sus propios ingresos, distintos insumos a los afectados, incluso cuando no todas estas eran parte del programa. La asistencia voluntarista, entonces, debe entenderse como un tipo de ayuda que excede, en un principio, los límites formalmente establecidos por el programa, pero que cuyas acciones resultan funcionales a los objetivos de este: los AFI acaban logrando una conexión más íntima con sus beneficiarias, lo que aumenta la confianza y la capacidad de que los consejos que se den sean escuchados honestamente.

El voluntarismo no solo se encuentra reflejado en ayudas esporádicas fuera de los confines del programa. Un elemento importante que sostiene el voluntarismo es la mantención de una personalización burocrática durante el proceso de trabajo en red con otras contrapartes institucionales. Se desarrollan aquí dos prácticas de personalización burocrática⁷⁰ que ocurren

⁷⁰ La personalización burocrática es un tipo de conexión entre el equipo implementador del Programa Familias y otras entidades que surgen como contrapartes durante el trabajo en red. Es personalizada, al contrario de institucionalizada, porque depende, en un principio, de la capacidad de la AFI como persona para poder representar al programa, asegurar una vía de derivación o colaboración exitosa, y mantener las redes en pie. Si bien, en un

paralelamente. En primer lugar, los AFI deben dar a conocer su labor y hacer conexiones dentro de otras instituciones. Usualmente es un proceso individualizado que depende de las dinámicas de trabajo de cada AFI:

Me presento como profesional: ‘mira, yo trabajo acá, estoy apoyando a esta familia y todo eso, pero también me gustaría poder saber de qué forma yo puedo... Si es que existe algún protocolo donde yo te pudiese derivar, cómo es esta instancia’. Entonces ahí ya fijamos una red. (Javier, AFI, Pudahuel)

Una segunda práctica en la que se apoya el voluntarismo es en la figura del Gestor Sociocomunitario. Si bien dicha función está suspendida durante la duración de la Alerta Sanitaria, en Pudahuel las AFI se han organizado para conservar esta posición, atribuyéndole un rol de búsqueda activa de redes y ofertas que le puedan servir a todos los profesionales:

[N]os dedicamos precisamente a lo que tú me preguntaste antes, a conseguir redes que nos pudieran apoyar como programa, o sea, a ver por qué ese programa existe en tal lugar, quién es la coordinadora, y hasta dónde nos puede ayudar, y si nos sirve o no nos sirve, porque también la red es amplia, pero no todo te sirve. Entonces ese ha sido el rol de las Gestoras Sociocomunitarias en pandemia: buscar las redes que están afuera para el apoyo de nuestras usuarias, y que la ayuda sea mucho más rápida. O sea, si yo no encuentro una hora en el COSAM para que atiendan a mi familia porque necesita que la lleve a un psicólogo, hemos tenido otras redes, tuvimos a unos chicos como... que eran de la Universidad de los Andes, que nos prestaron apoyo, entonces así se han ido buscando redes. Porque si no encuentran [en] un lado entonces esa es nuestra gestión, y mantener informadas a nuestras compañeras, y a la vez a las familias, que toda esa información nuestras compañeras se las traspasan a sus familias, dónde [comunicarse] en caso de: [que] si un niño quiere hacer un taller de teatro; la que quiere un apoyo en el ámbito familiar; la que se divorció en pandemia, cómo tiene que hacerlo para obtener una pensión alimenticia. (Catalina, AFI, Pudahuel)

principio, estas prácticas se apoyan en voluntades personales, esto no implica que no puedan *crystalizarse* y volverse prácticas más formalizadas.

El voluntarismo horizontal entre el equipo implementador del Programa Familias y otras entidades que resulten útiles para las beneficiarias es impulsado por un importante criterio de reciprocidad. Muchas de las conexiones que logran asegurar las AFI con nuevas redes solamente logran mantenerse a flote si es que el equipo logra entregar de vuelta un beneficio para la contraparte institucional. Usualmente este beneficio puede ser simplemente el hecho de que los otros equipos logren llenar la cobertura de sus respectivos programas, pidiéndoles entonces a las AFI que recomienden beneficiarias con determinados perfiles⁷¹. Otras veces, la reciprocidad se logra demostrar en instancias municipales de presentación conjunta de la oferta (en la forma de ferias programáticas). Tal fue el caso en una mesa de difusión interprogramática que se estaba levantando en Pudahuel, donde, al ser el Programa Familias un programa cerrado, no podía ofrecer sus beneficios al público general de la misma forma que otros programas. Sin embargo, los aportes que pueden realizar las AFI en estas instancias siguen siendo útiles:

No hay nadie que conozca a Noviciado, nadie es de Noviciado, entonces qué hicimos nosotros: nosotros hicimos ese tipo de pega. Fuimos a Noviciado, hablamos con el dirigente, conseguimos las instalaciones. Estamos organizando con un grupo grande de difusión donde están las chicas de Medición Vecinal, con ellas trabajamos. Y como no podemos aportar con temas de capacitación, porque en realidad lo único que podríamos hacer en una feria es informar de cuáles son las formas de ingreso al programa, de que trata el programa, y sería. Entonces como no podemos apoyar en eso, trabajamos desde la difusión que es organización más que nada. (Cecilia, AFI, Pudahuel)

Por último, la reciprocidad puede reaparecer en formas mucho más transaccionales, exigiendo que el equipo de AFI realice ciertas actividades para otros departamentos, con la condición de que estos logren entregar una gestión rápida y directa para los beneficiarios del programa. La relación entre el Programa Familias y el Departamento de Acción Social de la Municipalidad de Pudahuel, conocido usualmente como Social, es un buen ejemplo de este criterio:

⁷¹ O también, por ejemplo, entregando materiales con la finalidad de desocupar la bodega municipal. Así sucedió durante una temporada de lluvia, donde había pedazos de lona que debían ser entregados. Se eligió al Programa Familias (junto a otros programas sociales) como método de focalización para poder cerciorarse de que el material fuese entregado a familias que lo necesitaban.

Desde que la pandemia comenzó, se intensificó este apoyo hacia Social, y en distintas formas, atendiendo casos sociales, hoy día es [en] la repartición en terreno de beneficios, haciendo la creación de fichas sociales, elaboración de informes sociales por parte de los Apoyos; la mayoría de los trabajadores de acá son trabajadores o asistentes sociales, por lo tanto, tenemos ese recurso que Social nos pide. [...] [Esto] quiere decir que también Social hoy día nos permite atender nuestros casos sociales y hacer entrega de los beneficios que tiene el Municipio, por ejemplo: las mismas cajas [de alimentos], los vales de gas y la *giftcard*, hoy día los chiquillos pueden atender a sus familias y entregar ese tipo de ayuda, que antes solamente lo hacía Social, o sea las familias del programa eran derivadas [...]. (Mariana, JUIF, Pudahuel)

Estas redes semiformales que construyen las AFI con otras entidades son beneficiosas para el proceso de implementación: (i) por un lado, aumentan el reconocimiento del programa, lo que, a su vez, acrecienta la probabilidad de conformar nuevas colaboraciones; y, (ii) por el otro, establece vínculos de confianza con otros actores en el campo de los programas y servicios sociales. Ambos de estos beneficios tienen una meta en común: favorecer la entrega de beneficios y el acceso prioritario de las beneficiarias del Programa Familias.

¿Cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo de un modelo de asistencia voluntarista? El trabajo de campo sugiere cuatro pistas fundamentales. Primero, la distancia física del departamento central con las oficinas del programa. Actualmente, el equipo se encuentra ubicado unos kilómetros más al oeste del municipio, junto con otros programas sociales. Esto le permite a las AFI dedicarles más tiempo a acciones que pudieran no parecer productivas desde un punto de vista administrativo (por ejemplo, ir a pedir una hora al consultorio en representación de la familia), y, en general, permite el desarrollo de la labor profesional con una menor sensación de vigilancia.

Segundo, el uso de tecnologías de comunicación, especialmente WhatsApp, como principales métodos de entrega de información hacia las beneficiarias y entre AFI. Esto posibilita compartir información importante de manera inmediata con el equipo, así como también reenvirla instantáneamente a las beneficiarias. Tercero, la centralidad que le dan los profesionales de Pudahuel al trabajo social de calidad. Al contrario de Las Condes, las AFI en Pudahuel se centran mayoritariamente en labores relacionadas con el Programa Familias, sin

otras atribuciones permanentes a su cargo como profesional. Esto da paso a que una buena parte de los esfuerzos de las AFI se centren en lograr buenos resultados en el marco de la intervención. Por último, la existencia de un conductor especializado a lo largo de la semana les da autonomía a las AFI para poder visitar los domicilios y otras instituciones con mayor facilidad.

La asistencia voluntarista permite construir vínculos de confianza más duraderos entre las beneficiarias y las AFI, que se traducen en instancias donde la motivación y la modificación de conductas pueden conjugarse con mayor facilidad. Esto ocurre gracias al desarrollo de condiciones municipales que permiten a las AFI un cierto nivel de autonomía sobre su uso del tiempo y manejo de información.

Sobrecarga laboral, doble función y estructura municipal

A diferencia del modelo voluntarista de asistencia social, Las Condes presenta un modelo considerablemente más burocratizado para la entrega de servicios. Este tipo de asistencia social influye fuertemente la implementación del programa, limitando las posibilidades de construcción de vínculos entre las AFI y las beneficiarias. A la base, este régimen consiste en la priorización de mecanismos formales de derivación para la entrega de beneficios sociales, por sobre el constante seguimiento, personalización burocrática, y voluntarismo presente en Pudahuel. Si bien en teoría esto implica que las familias reciben de todos modos la información necesaria para poder realizar acciones con el objetivo de mejorar su bienestar, en la práctica la asistencia burocratizada asume una desconexión con la entrega de beneficios y la mantención de vínculos de las AFI para con las beneficiarias. Estas desconexiones ocasionan incomodidad en las beneficiarias, y las disuaden de mantener una relación con el municipio:

De hecho, [mi AFI antigua] era agradable, lo que uno le preguntara te ayudaba. Por ejemplo, se supone que ahora tengo otra asistente y no me ha llamado nunca. Una vez le pregunté por el tema de la vivienda y me dijo ‘ah no, yo no me encargo de eso, llama a tal número’. Pero la Victoria era diferente, tú le preguntabas lo que fuera y ella te ayudaba. (Raquel, beneficiaria, Las Condes)

Estas instancias tienen su origen en un conjunto de limitantes estructurales que experimentan las AFI de Las Condes, dificultando la intervención de tipo voluntarista y el constante traspaso de información útil durante la implementación del programa. Se reconocen

tres factores obstaculizadores: la doble función, la sobrecarga laboral y el peso de la estructura municipal en la autonomía profesional. En primer lugar, es importante destacar que el equipo dedicado al Programa Familias en Las Condes está conformado por cuatro personas: dos AFI, una coordinadora y la jefa del departamento, que ejerce también como JUIF⁷². Todo este equipo ejerce una segunda labor además de la realización del programa, esto es, aportar en el diagnóstico y la asignación de beneficios del producto estrella del departamento, la Asistencia Social Integral (ASI). Esta versión de la asistencia social municipal está enfocada en un diagnóstico a profundidad de la situación de las personas que buscan ayuda, con la finalidad de conectarlos con una serie de beneficios municipales y departamentales para mejorar su situación de vulnerabilidad.

En la práctica, la ASI es una fuente de inmenso estrés para las AFI. Debido a que deben recabar una gran cantidad de documentos, como lo son deudas pendientes, recetas médicas, comprobantes de ingresos, fotocopias de carnet, y otros elementos, la acción de construir y diagnosticar un caso toma una gran cantidad de tiempo. Esta división de labores desconcentra a las AFI de la construcción de vínculos significativos con las beneficiarias, reduciendo el espacio de interacción específicamente a las sesiones programas, con interacciones reducidas fuera de estas instancias.

Una segunda limitante hacia el trabajo de las AFI es la sobrecarga laboral. Los casos relacionados con la ASI son actualizados semanalmente, lo que asegura que las AFI tengan una carga constante de actividades que no son dedicadas al Programa Familias. Esta labor *ancla* a las AFI a su oficina, sin demasiados espacios para poder realizar gestiones (más allá de las derivaciones) para las familias. Acorde a lo observado durante el trabajo de campo, las jornadas de las AFI (y de los profesionales dentro del departamento en general) podían llegar a sumar cerca de 10 horas diarias, con posibilidad de seguir trabajando los fines de semana. Gran parte de esta carga se la lleva el trabajo dentro de la ASI, por lo que el Programa Familias se relega a un plano secundario. Consecuentemente, esto va creando un claro atraso en las sesiones programadas, aumentando el estrés:

⁷² Un cambio drástico si lo comparamos con el equipo en Pudahuel, con 12 profesionales y una JUIF.

[...] nuestra jefa es bien exigente en el trabajo. Ella quiere que hagamos un trabajo eficaz, eficiente, y a veces el tiempo no alcanza para tanto tampoco. Entonces, uno trata de hacerlo de la mejor manera, pero siempre hay familias que se te van quedando atrás. Entonces la idea es ponerse al día, estar al día en términos de las sesiones, de sacar los casos; y lo que complejiza los casos es el tema de que hay que hacer una intervención con la gente, que no es llegar y sacar el caso, [como si fuera] que la señora viene a pedir la caja de alimentos y tengo que dar la caja de alimentos solamente, sino que tengo que conocer la realidad de ese grupo familiar, para ver si tiene alguna otra necesidad y para eso tengo que dedicarme el 100% a esa familia. (Carla, AFI, Las Condes)

El peso de la estructura municipal es el tercer obstáculo que dificulta el trabajo del Programa Familias. Acá el fenómeno de anclaje se profundiza de sobremanera, debido a la existencia de características accesorias que imposibilitan el desarrollo de una autonomía profesional que le sea funcional a los objetivos del programa. En primer lugar, hay un distanciamiento en cuanto a instancias de conectividad: con solamente 12 horas al mes para uso del vehículo asignado, las profesionales deben asignar sus horas estratégicamente; no pueden darse el tiempo de visitar otras dependencias municipales, o inmiscuirse en situaciones de personalización burocrática. Incluso en lo que respecta al desarrollo de las sesiones, las profesionales se encuentran insertas dentro de la oficina: muchas veces se les pide a las beneficiarias que vayan a la municipalidad, en vez de las AFI al domicilio. Además, estas evalúan negativamente el uso de celulares para comunicarse con beneficiarias, justificándose en que ocurren situaciones donde se les contacta fuera del límite horario. Una tercera característica que profundiza el distanciamiento con las beneficiarias es la inexistencia de una coordinación conjunta entre las AFI del programa. Ambas atienden a sus familias de forma individualizada, con poco compartimiento de posibles redes o necesidades que se pueden encontrar.

Lo anterior se amplifica a causa de la JUIF, la jefa del Departamento de Subsidios y Programas Sociales. La manera en la que la administración del departamento se lleva a cabo radica en prácticas y actitudes que posicionan a la jefa como supervisora de cada caso de ASI dentro del departamento. Esto implica que cada asignación de presupuesto debe ser revisada y aprobada por ella:

[...] hacemos una evaluación socioeconómica y si la persona está dentro de los parámetros de medición que nosotros tenemos para efectivamente entregar un subsidio, hacemos la postulación al subsidio, pero en definitiva [quien decide] es la jefatura con algunos otros miembros del equipo. Depende [de] cómo ella vaya llamando a algunas personas, es que determina si la evaluación está bien hecha y si le van a asignar lo que nosotros estamos proponiendo o no. Nosotros proponemos, no necesariamente establecemos cuánto se les va a dar a cada vecino, así encontramos que la situación es muy grave elevamos una solicitud al director para que el monto sea mayor y efectivamente se pueda ayudar de mejor manera a la familia. (Estefanía, coordinadora Programa Familias, Las Condes)

Esta actitud supervisora y crítica del trabajo de la asistencia social tiene el peligro de crear ciclos de dependencia entre los profesionales y la jefatura, lo que en definitiva logra disuadir a las AFI de ofrecer o prometer beneficios, comprometiéndose en cambio a entregar información genérica o a derivar de manera institucional. Dos puntos deben indicarse sobre el carácter de las derivaciones. En primer lugar, se hacen con la noción de que las beneficiarias hagan los trámites por su propia cuenta. En segundo lugar, las AFI tienen la habilidad de apresurar ciertas gestiones, pero siempre bajo una lógica de la derivación (se traspa el expediente de las beneficiarias en vez de abrir uno nuevo). De esta manera, la asistencia burocratizada, si bien no es negativa per se, nace de una serie de limitantes que merman el trabajo en torno a la construcción de vínculos íntimos y de confianza, característica crucial para mejorar las chances de que las beneficiarias modifiquen sus conductas y acepten las recomendaciones de la AFI.

Si bien la asistencia burocratizada limita el alcance de las tres funciones delimitadas en el capítulo anterior, las AFI aún así intentan instaurar relaciones de confianza que logren una dar un puntapié a una buena interacción con los beneficiarios:

‘¡Me estaba a punto de bañar!’ Sonaba la voz molesta de un hombre en el segundo piso de la casa, mientras entrábamos Carla y yo a su domicilio. La madre del hombre, una señora de unos 70 años, nos invitó a sentarnos. Miré preocupado a Carla, claramente era un mal momento para hacer la sesión. Carla, como es usual, empieza a hablar amigablemente con la madre del beneficiario: ‘¿Esos son sus nietos? ¡Son muy lindos!’,

mencionaba alegremente Carla. Pasados unos minutos el hombre bajó a recibirnos, mostrándose claramente ofuscado pero lo suficientemente calmado. No obstante, a lo largo de la sesión Carla pudo hacer, a través de bromas y anécdotas, que bajara su incomodidad inicial. Descubrimos que se encontraba tramitando una ayuda para el subsidio del pago del agua que ofrece el departamento, y que, además, era un abogado que había quedado cesante por mucho tiempo debido a la pandemia. ‘¡Venga por la municipalidad un día de estos y le indico los documentos necesarios para tramitar el subsidio!’ Declaró Carla. Poco después nos despedimos de manera amigable, el hombre y su madre deseándonos una buena mañana.

La identificación de diferencias entre Pudahuel y Las Condes permitieron la construcción de dos tipos ideales de asistencia social. Los modelos de la asistencia voluntarista y burocratizada conforman dos regímenes que estructuran de manera diferenciada la experiencia del Programa Familias a nivel de los profesionales implementadores. Entre ambos, parecería ser que la asistencia voluntarista conlleva una relación más duradera con las beneficiarias, permitiéndoles a las AFI una mayor facilidad para influenciar y cambiar las conductas de las familias. Mientras que la evidencia apoya esta aseveración, es necesario tener en cuenta las disparidades entre los perfiles de la pobreza de ambas comunas, línea de argumentación que es hipotetizada por una de las AFI de Las Condes:

C: [...] el 40% que se mide en Renca es muy distinto al 40% que se mide acá en Las Condes, porque el de Renca es gente que trabaja en trabajos bien informales, normalmente en servicios, ya sea en empresas de aseo, todo lo que es servicio. Pero acá se da la dinámica de que hay mucha gente que es profesional y que quedó sin trabajo, o un integrante se enfermó y pasaron a caer como en desgracia, y están dentro del programa.

E: Claro. Podría decirse que estaban en una posición un poquito más elevada y cayeron.

C: Sí, sí. O sea, por lo menos tienen muchas más herramientas, técnicas, tienen recursos que son más allá de los que pueda tener las otras comunas, porque acá las familias pueden ser que sean profesionales, o los hijos estén en la universidad, y ya eso te da un pie de que las familias están en otra parada. O sea, las conversaciones en sí con las

familias son distintas, aprovechan las oportunidades; hay mucha gente que ha aprovechado muy bien las oportunidades. (Carla, AFI, Las Condes)

La asistencia burocratizada, entonces, podría servir como un buen complemento para el perfil de la pobreza que se experimenta en Las Condes, al dejar un mayor espacio de autonomía para que los beneficiarios ejerzan por su cuenta los recursos y herramientas que ya poseen para salir de su situación de vulnerabilidad. Esta tesis, sin embargo, refuerza nociones individualizantes del Programa Familias, al no ofrecer una búsqueda activa de soluciones a las problemáticas que acomplejan a las beneficiarias. Además, las limitantes estructurales que experimentan las AFI de Las Condes resultan en fuentes de agobio laboral, lo que dificulta poner en marcha las acciones necesarias para la construcción de vínculos interpersonales cercanos con las beneficiarias.

CAPÍTULO V – CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo analizar los procesos de implementación del Programa Familias en dos comunas de Santiago: Pudahuel y Las Condes. Ocupando un ensamblaje teórico denominado como gobernanza de la pobreza, se estableció como hipótesis general que el neoliberal paternalismo, proyecto de gobernanza identificado por Soss et al. (2011) era el principal modo de gobernanza de la pobreza en los casos seleccionados, por lo que no existirían mayores diferencias en los procesos de implementación entre ambas comunas. Mientras que es posible identificar elementos tanto paternalistas como neoliberales en la aproximación al tratamiento de la pobreza en las comunas investigadas, se deben realizar tres enmiendas fundamentales a la hipótesis original de esta investigación.

En primer lugar, el proyecto de gobernanza de la pobreza identificado en ambas comunas tiene como base el uso de incentivos por sobre sanciones como principal método disciplinario. Este hecho tensiona la literatura anglosajona y su enfoque punitivista para analizar las políticas sociales. Además, reafirma la tesis sobre el accionar asistencial socializado de Rojas (2019)⁷³, donde el juego de los afectos y del convencimiento dialógico torna ser mucho más importante para lograr un cambio en las conductas que las sanciones institucionalmente formales. De esta forma, este estudio de caso del Programa Familias invita a repensar el espacio que tiene la disciplina en las políticas sociales, abriendo potencialidades a diferentes formas de disciplinamiento centrado en los afectos, los incentivos y la motivación.

En segundo lugar, las lógicas de mercado que implica instaurar un proyecto neoliberal paternalista deben ser matizadas para la interpretación del Programa Familias. Mientras que es cierto que la producción de la figura de la cuidadora microempresaria contempla lógicas neoliberales de emprendimiento, muchas de las dinámicas trabajadas por el Programa Familias van más allá de una simple orientación laboral. La amplitud de ejes que trabaja el programa involucra otro tipo de dinámicas y lógicas no contempladas teóricamente, como por ejemplo el rol de la mujer, la activación de derechos y las dinámicas familiares; vertientes que no pueden

⁷³ Es posible que incluso Rojas haya querido reenfocar erróneamente las dinámicas del Programa Puente desde posiciones más punitivistas. Si bien es cierto que pueden aparecer amenazas y ultimátums durante el proceso de implementación, no se encontró suficiente evidencia en esta investigación para asegurar que estos recursos dialógicos tuvieran sanciones institucionalmente conformadas.

ser entendidas bajo lógicas de mercado y que necesitan de la complementariedad de enfoques interdisciplinarios para ser interpretadas correctamente.

Por último, la idea de que los regímenes de gobernanza de la pobreza de cada municipio iban a influir marginalmente a la implementación del Programa Familias resultó en una suposición completamente equivocada. Gracias a una categoría importante aparecida durante el trabajo de campo, a saber, la influencia de la estructura organizacional municipal, se pudieron identificar dos tipos de asistencia social distintivamente diferentes: la asistencia voluntarista y la asistencia burocratizada. Cada uno de estos modelos modifica sustancialmente la experiencia del Programa Familias, mientras que la asistencia voluntarista involucra una conexión más profunda entre las AFI y las beneficiarias, al impulsar las primeras una actitud activa en la entrega de beneficios sociales, la asistencia burocratizada, limitada de sobremanera por obstáculos estructurales, se posiciona como una contraparte pasiva, que responde a las necesidades de las beneficiarias de manera institucionalizada, a través de la derivación y la entrega de información ocasional.

El espectro del maternalismo y el sueño de la autonomía

En lo que concierne a los procesos de subjetivación que el Programa Familias busca poner en marcha, el gran aporte de esta investigación gira en torno a la conformación de la figura de la cuidadora emprendedora. Otros analistas de los PTMC en Chile (Rojas, 2019; Reininger & Castro-Serrano, 2020) no han resaltado con suficiente centralidad el vínculo entre los microemprendimientos y la situación de cuidado en la que se encuentran estas mujeres durante la implementación de estas políticas sociales. Tres explicaciones tentativas existen para este vacío analítico. En primer lugar, la elección de casos fue tal que coincidentemente se eligieron dos comunas en donde predominan las opciones de microemprendimiento por sobre el empleo formal dentro del Programa Familias, y la realidad es que las opciones de capacitación laboral siguen siendo predominantes. En segundo lugar, los enfoques esencialmente foucaultianos que predominan en el campo pasaron por alto las lógicas internas que las profesionales y las beneficiarias ejercen durante el desarrollo del programa; de esta forma, la secuencia lógica de priorizar el microemprendimiento por sobre el trabajo estable y seguro solamente toma relevancia si se le entiende desde la imperatividad que significa hacerse cargo del cuidado y las labores domésticas. Por último, hay una chance de que se haya identificado un cambio histórico

en los PMTC, donde esta investigación ha logrado dar un paso en desdibujar una de las funciones del Programa Familias: producir mujeres microempendedoras desprotegidas.

El sujeto de la mujer cuidadora microempendedora aparece como una conjugación de la forma yo-empendedor foucaultiana con explicaciones contingentes de la priorización del trabajo independiente. Así, no solamente el programa impulsa opciones de capacitación con la finalidad de aumentar el capital humano de las beneficiarias, sino que esto ocurre bajo un contexto contingente de sobrecarga de cuidados y una necesidad por la flexibilización laboral. Este hallazgo es fundamental para la literatura nacional, y futuras investigaciones deben profundizar en la relación entre cuidados y la elección de microemprendimientos de sobrevivencia en la política nacional contra la pobreza.

La presente conceptualización de la cuidadora microempendedora también le devuelve la agencia a las mujeres pobres, posicionándolas, en vez de actores que son dominados por lógicas neoliberales inescapables, como sujetos razonables que deciden conscientemente sobre sus vidas. La decisión de levantar un microemprendimiento nace contingentemente, no solo para poder tener flexibilidad para el cuidado y las labores domésticas, sino también con la finalidad de poder alcanzar un nivel de autonomía económica haciendo una actividad laboral deseada. Es esta una de las principales bases que motivan, en la mayoría de las ocasiones, a las mujeres a tomar la opción de trabajar informalmente.

Reflexiones finales: Líneas de fuga en el Estado social contemporáneo

Esta investigación tuvo una serie de limitaciones metodológicas y analíticas que futuros investigadores se deben centrar en mejorar. Primero, la ausencia de una conexión lo suficientemente extensa con investigaciones nacionales en torno a los conceptos claves de esta investigación (especialmente con relación al Estado neoliberal paternalista) limitó el alcance de los hallazgos presentados. De ser posible, trabajos que reconstruyan históricamente y/o empíricamente la forma en que el Estado chileno impone un cierto proyecto de gobernanza sobre la población marginal ayudarían a darle peso a las conclusiones aquí presentadas. En segundo lugar, la falta de representatividad hace crucial poder acercarse cuantitativamente a este objeto de estudio, especialmente para poder apoyar o desmentir las observaciones en torno a la figura de la cuidadora empendedora. Un análisis descriptivo longitudinal de bases de datos del programa sería un excelente lugar para comenzar a entender de qué manera el Programa Familias afecta a

la población pobre de manera nacional. Por último, es menester poder aplicar el enfoque etnográfico en su máxima extensión, dado que con cuatro meses de trabajo de campo solo se ha podido reunir aspectos muy superficiales de las relaciones entre beneficiarios, equipo implementador, y la gobernanza de los pobres.

El Estado social chileno contemporáneo se posiciona como productor de mujeres que son cuidadoras a la vez que microempendedoras. La promesa de la autonomía, el trabajo en base a incentivos y las prácticas de asistencia de carácter asistencial socializado (Rojas, 2019) aportan al disciplinamiento y al encauzamiento hacia este tipo de entrada al mundo laboral. No obstante, más allá de que la creación de cuidadoras microempendedoras sea un proyecto absoluto en el desarrollo del Programa Familias, es solamente uno de los múltiples resultados que puede tener una beneficiaria dentro de la trayectoria del Programa Familia. Con esto en mente, se pueden develar una serie de potencialidades que resultan interesantes por su potencial emancipatorio dentro de las beneficiarias.

Dentro de un enfoque de asistencia voluntarista, el Programa Familias promueve instancias de reconocimiento y de respeto por la autonomía de las beneficiarias, al permitirle a estas tener total control sobre qué problemáticas se tratan a lo largo del programa. Esta habilidad hace de la relación entre profesional y beneficiaria mucho más horizontal que programas anglosajones de combate contra la pobreza. Debido a esto, la AFI debe crear una relación cercana con la beneficiaria, y en base a esto poder entender la forma en que la beneficiaria percibe sus problemas. Si es que existiesen condiciones estructurales diferentes: mayores oportunidades de cuidados, o una entrada guiada al mundo laboral, la relación entre la AFI y la beneficiaria tendría las potencialidades de generar ciudadanos autónomos que entiendan y ejerzan sus derechos. En este sentido, no es que resulte problemática la relación entre la AFI y la beneficiaria a priori, como si esta fuera el motor de la precariedad laboral que la figura de la cuidadora emprendedora conlleva. Es la posición del Programa Familias como un programa relegado, así como la inhabilidad de los municipios por coordinar una oferta preferente y necesaria, que termina impulsando a las AFI a ofrecer la opción por los microemprendimientos.

La creación de un Estado social justo requiere de una forma loable de poder enfrentarse a la problemática de la pobreza. Mientras se siga considerando al trabajo, sin importar de qué tipo, en qué contexto se encuentre, y quién lo hace, como creación de riqueza incondicional, el

Programa Familias seguirá siendo funcional a la producción de subjetividades microempresarias. Solamente cuando este programa tome una perspectiva holística de respeto de derechos, las relaciones entre el Estado y la población marginal podrán dar vuelta a una nueva página del bienestar.

REFERENCIAS

- Agostini, C., Brown, P. & Góngora, D. P. (2010). Public Finance, Governance, and Cash Transfers in Alleviating Poverty and Inequality in Chile. *Public Budgeting & Finance*.
- Arellano, J. P. (2012). *Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009*. CIEPLAN.
- Asesorías para el Desarrollo. (2005). *Estudio Familias en Situación de Extrema Pobreza que no han Aceptado Integrarse o han Interrumpido su Participación en el Programa Puente del Sistema Chile Solidario*. Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Duke University Press.
- Beach, D. & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.
- Beneke, M., Lusting, N. & Oliva, J. A. (2015). *El Impacto de los Impuestos y el Gasto Social en la Desigualdad y la Pobreza en El Salvador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berner, E., Gomez, G., Knorringa, P. (2012). 'Helping a Large Number of People Become a Little Less Poor': The Logic of Survival Entrepreneurs. *European Journal of Development Research*, 24(3), pg. 382-396.
- Bevir, M. (2007). Governance. En Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance I*. SAGE Publications, Inc.
- Bloom, P. (2013). Fight for your alienation: The fantasy of employability and the ironic struggle for self-exploitation. *Ephemera. Theory & Politics in Organization*, 13(3), pp. 785-807.
- Borzutzky, S., Sanhueza, C. & Sehnbruch, K. (2014). Reducción de la Pobreza: ¿Éxito Retórico o Verdadero? En Kirsten Sehnbruch y Pete M. Siavelis (eds.), *El Balance. Política y políticas de la Concertación 1990-2010*. Catalonia.
- Bourdieu, P. (1998). The Left Hand and the Right Hand of the State. En Pierre Bourdieu, *Acts of Resistance. Against the Tyranny of the Market*. The New Press and Polity Press.

- Bray, Z. (2013). Enfoques Etnográficos. En Donatella della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales* (Cap. XV). Ediciones Akal.
- Burawoy, M. (2017). On Desmond: the limits of spontaneous sociology. *Theory and Society*, 46(4), pp. 261-284.
- Campana, M. (2014). Del Estado Social al Estado Neoliberal: un nuevo pacto social. *Revista Perspectivas Sociales*, 16(1), pp. 9-30.
- Candia, J., Merino, J., Bustos, C. & Martínez, D. (2021). Inequality and social polarization in Chilean municipalities. *CEPAL Review*, 133, pp. 155-171.
- Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ediciones Paidós.
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo del Hombre Editores.
- Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A. & Trucco, D. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S. & Madariaga, A., (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S. & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Celikay, F. & Gumus, E. (2017). The effect of social spending on reducing poverty. *International Journal of Social Economics*, 44(5), pp. 620-632.

- Centro de Sistemas Públicos. (2018). *Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N°20.595) – Usuarios Egresados*. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. (2020). *Informe Metodológico Encuesta a Usuarios y Usuarías del Programa Familias de FOSIS*. Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEPAL. (1990). *La Pobreza en Chile en 1990*. División de Estadística y Proyecciones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL. (2001). *Panorama Social de América Latina. 2000-2001*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina. 1990-1999*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cohen, E. & Franco, R. (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cookson, T. (2016). Working for inclusion? Conditional cash transfers, rural women, and the reproduction of inequality. *Antipode*, 48(5), pp. 1187-1205.
- Copeland, C. & Wexler, S. (1995). Policy Implementation in Social Welfare: A Framework for Analysis. *The Journal of Sociology & Sociol Welfare*, 22(3), pp. 51-68.
- Cora, P. (2019). Gubernamentalidad y Gobierno de la Pobreza: Esbozo Teórico-Analítico. *De Prácticas y Discursos*, 8(11), pp. 229-245.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Cornell University Press.

- Cruikshank, B. (2014). [Revisión del libro *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race* de J. Soss, R. C. Fording & S. Schram]. *Contemporary Political Theory* 13(1), pp. e1-e3.
- Cubillos, P. (2019). Neoliberalismo, focalización e infancia en Chile: 1973-2010. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(3), pp. 611-636.
- Cummins, E., & Blum, L. (2015). “Suits to Self-Sufficiency”: Dress and Success and Neoliberal Maternalism. *Gender & Society* 29(5), pp. 623-649.
- Das, V. & Poole, D. (2004). State and Its Margins. En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford University Press.
- Dauvin, C. (2020). Política de Superación de la Extrema Pobreza en Chile. Evolución de los Programas de Acompañamiento Psicosocial y sus Actores. *Revista Liminales. Escritos sobre psicología y sociedad*, 9(17), pp. 59-81.
- della Porta, D. (2013). Análisis Comparativo: la Investigación Basada en Casos Frente a la Investigación Basada en Variables. En Donatella della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales* (Cap. XI). Ediciones Akal.
- Desmond, M. (2014). Relational ethnography. *Theory and Society* 43, pp. 547-579.
- Dubois, V. (2009). Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France. *Critical Policy Studies*, 3(2), pp. 221-239.
- Dubois, V. (2015). Critical policy ethnography. En Frank Fischer, Douglas Togerson, Anna Durnová y Michael Orsini (eds.), *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar Publishing.
- Dubois, V. (2020). *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Dueñas, S. (2012). *La Genealogía del Homo Economicus y la Subjetivación Productiva en las Prácticas de Gobierno Liberales: Una Reflexión Desde la Filosofía de Michel Foucault*. Tesis para optar al grado de Magíster en Filosofía. Pontificia Universidad Javeriana.
- du Gay, P. & Pedersen, K. Z. (2020). Discretion and Bureaucracy. En Tony Evans y Peter Hupe (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, pp. 221-236. Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Evans, B., Richmond, T. & Shields, J. (2005). Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Modes of Control and the Marketisation of Service Delivery. *Policy and Society* 24(1), pp. 73-97.
- Farías, A. (2019). *Políticas Sociales en Chile. Trayectoria de Inequidades y Desigualdades en Distribución de Bienes y Servicios*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Ffrench-Davis, R. (2019, 4 de Abril). Columna de Opinión: La Economía Chilena en Dictadura y en los Gobiernos Democráticos. *Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile*. Recuperado de: <https://econ.uchile.cl/es/noticia/columna-de-opinion-la-economia-chilena-en-dictadura-y-en-los-gobiernos-democraticos>
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (2021a). *Convenio de Transferencia de Recursos para Ejecución del Programa de Acompañamiento Familiar Integral. Fondo de Solidaridad e Inversión Social e I. Municipalidad de Pudahuel*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (2021b). *Convenio de Transferencia de Recursos para Ejecución del Programa de Acompañamiento Familiar Integral. Fondo de Solidaridad e Inversión Social e I. Municipalidad de Las Condes*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (s. f.). *Programa Emprendamos Semilla*. Consultado el 10 de diciembre de 2022, desde: <https://www.fosis.gob.cl/es/programas/ingresos/emprendamos-semilla/>

Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (s. f.). *Apoyo a tu plan laboral*. Consultado el 10 de diciembre de 2022, desde: <https://www.fosis.gob.cl/es/programas/ingresos/apoyo-a-tu-plan-laboral/>

Fong, K. (2020). Getting Eyes in the Home: Child Protective Services Investigations and State Surveillance of Family Life. *American Sociological Review*, 85(4), pp. 610-638.

Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), pp. 777-795.

Foucault, M. (1991a). Questions of Method. En Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, pp. 73-86. The University of Chicago Press.

Foucault, M. (1991b). Governmentality. En Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, pp. 102-104. The University of Chicago Press.

Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the College de France 1978-79*. Palgrave Macmillan.

Foucault, M. (2009). *Security, Territory, Population. Lectures at the College de France 1977-78*. Palgrave Macmillan.

Fuica, I. (2021). Intervenir en tiempos de pandemia. Adaptaciones metodológicas y condiciones laborales en el “Programa Familias”. *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 7(1), pp. 11-31.

Galasso, E. (2006). *With their Effort and One Opportunity: Alleviating Extreme Poverty in Chile*. Development Research Group, World Bank.

- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), pp. 37-64.
- Gendarmería de Chile. (2016). *Compendio Estadístico Penitenciario 2016*.
- Gendarmería de Chile. (2018). *Avances en Reinserción Social*. Informe de Gestión 2014-2017.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gordon, C. (1991). Governmental rationality: an introduction. En Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, pp. 1-51. The University of Chicago Press.
- Han, B-C. (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder.
- Hedström, P. & Ylikoski, P. (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 36(1), pp. 46-67.
- Heiss, C. (14 de abril de 2020). Chile: entre el estallido social y la pandemia. *Análisis Carolina*, (18), pp. 1-4.
- Helman, S. (2019). Turning Welfare-Reliant Women into Entrepreneurs: Employment Readiness Workshops and the Constitution of the Entrepreneurial Self in Israel. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 26(1), pp. 116-138.
- Hennigan, B. & Purser, G. (2020). Both sides of the Paycheck: Recommending Thrift to the Poor in Job Readiness Programs. *Critical Sociology*, 47(3), pp. 389-406.
- Hernández, N., Rojas, C. & Muñoz, G. (2018). Políticas y prácticas de asistencia en el Chile actual. Una mirada desde el Trabajo Social Contemporáneo. En Luciano Andrenacci, Melisa Campana y Mariana Servio (coords.), *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*, pp. 90-107. Pegues.
- Herring, C. (2019). Complaint-Oriented Policing: Regulating Homelessness in Public Space. *American Sociological Review*, 84(5), pp. 769-800.

- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. SAGE Publications.
- Hoddinott, J. & Bassett, L. (2008). Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=1305326>
- Jerolmack, C. & Khan, S. (2017) The Analytic Lenses of Ethnography. *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, 3, pp. 1-11.
- JUNAEB. (s. f.). *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Consultado el 10 de diciembre de 2022, desde: <https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>
- Kane, E. (2017). The Neoliberal Baseline? A Community-Based Exploration of Beliefs about Poverty and Social Policy. *Journal of Poverty*, 22(1), pp.65-87.
- Kast, F. (2013). Las claves del Ingreso Ético Familiar. En Jorge Fantuzzi (ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza*. Ediciones Libertad y Desarrollo.
- Katz, J. (2001). From how to why. On luminous description and causal inference in ethnography (Part I). *Ethnography*, 2(4), pp.443-473.
- Katzenstein, M. & Waller, M. (2015). Taxing the Poor: Incarceration, Poverty Governance, and the Seizure of Family Resources. *Perspectives on Politics*, 13(3), pp. 638-656.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 35, pp. 1-10.
- Lange, M. (2013). *Comparative-Historical Methods*. Sage Publications Ltd.
- Lara-Millán, A. (2014) Public Emergency Room Overcrowding in the Era of Mass Imprisonment. *American Sociological Review* 79(5), pp. 866-887.

- Larraín, F. (2008). Cuatro Millones de Pobres en Chile: Actualizando la Línea de Pobreza. *Estudios Públicos*, 109, pp. 101-148.
- Larrañaga, O. (2010a). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910 - 2010*. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Larrañaga, O. (2010b). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Larrañaga, O., Falck, D., Herrera, R. & Telias, A. (2015). De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización. En Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Uqbar Editores.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- Lubet, S. (2018). *Interrogating Ethnography*. Oxford University Press.
- Madero, I. (2020). Crisis sociosanitaria y la oportunidad de transitar a un régimen de Estado de bienestar comprensivo. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/12/crisis-sociosanitaria-y-la-oportunidad-de-transitar-a-un-regimen-de-estado-de-bienestar-comprensivo/>
- Martin, M. P. (2016). Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 64, pp. 193-223.
- Martínez, J. & Voorend, K. (2013). Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises? *Revista de Ciencias Sociales*, 122, pp. 115-131.
- Marwell, N., Marantz, E. & Baldassarri, D. (2020). The Microrelations of Urban Governance: Dynamics of Patronage and Partnership. *American Journal of Sociology*, 125(6), pp. 1559-1601.

- Mathias, J., Doering-White, J., Smith Y. & Hardesty, M. (2021). Situated Causality: What Ethnography Can Contribute to Causal Inquiry in Social Work. *Social Work Research*, 45(1), pp. 7-19.
- May, P. (2014). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy Administration*, 30(3-4), pp.277-299.
- Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monnet Chair Papers, European University Institute.
- Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. Free Press.
- Mead, L. (1998). Telling the Poor What to Do. *Public Interest* 132, pp. 97-112.
- Mesquita, A. C. & Carvalho, E. C. (2014). Therapeutic Listening as a health intervention strategy: an integrative review. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 48(6), pp. 1123-1131.
- Meyers, M. & Vorsanger, S. (2003). Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. En Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp.245-255). SAGE Publications.
- Miles, M. & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Profundización Diagnóstica. Programa Familias*. Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes*. Serie de Documentos Metodológicos Casen N°32.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017a). *Orientaciones Metodológicas para el Acompañamiento Integral. Programa Familias*.
- Ministerio del Desarrollo Social. (2017b). *Orientaciones Metodológicas para el Acompañamiento Integral. Programa Familias. Anexo: Guías Metodológicas*.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Orientaciones al RSH N°8. Cálculo de la Caracterización Socioeconómica*. Departamento de Operaciones. División de Focalización.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021a). Medición de Pobreza por Ingresos. *CASEN en Pandemia*.
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resultados_Pobreza_por_Ingresos_casen2020_en_pandemia.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021b). *Informe de Desarrollo Social 2021*.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021c). *Norma Técnica 2022. Programa Familias – Seguridades y Oportunidades*.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022a). Informe Mensual, abril 2022. *Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza*.
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2022/Valor_CBA_y_LPs_22.04.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022b). *Panel de Expertos para Mejoras al Instrumento de Focalización del Registro Social de Hogares*. Subsecretaría de Evaluación Social.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). *Sistema Nacional de Información Municipal* [Base de Datos]. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (24 de octubre, 2022). *DS 1 – Tramo 3: Subsidio habitacional para comprar una vivienda de hasta 2.200 UF*. Chile Atiende.
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5436-d-s-1-tramo-3-subsidio-habitacional-para-comprar-una-vivienda-de-hasta-2-200-uf>
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2).

- Nadia, R. (2013). Política Social y Estratificación: una mirada sobre el workfare y las transferencias monetarias condicionadas. En Chávez Molina, *Desigualdad y movilidad social en el mundo contemporáneo*. Imago Mundi.
- Natera, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N°33-34, pp. 53-65.
- Navarro, P. Gajardo, P, & Marcelo, H. (2016). *Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales. Programa Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Olavarría, M. (2016, Noviembre 8-11). *Implementación de políticas públicas en Chile: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de la salud* [Presentación de artículo]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Olmos, C. A. & Silva, R. (2010). El Rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar. *Revista Némesis*, 8, pp. 89-102.
- Osorio, C. (2014). *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990 – 2010* [Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra]. Universitat Pompeu Fabra.
- Paulsen, A. (2020). La política de vivienda de la despolitización: gobernanza neoliberal, tecnocracia y luchas urbanas. El caso del Movimiento de pobladores Ukamau, Estación Central. *Revista Investigaciones Geográficas*, 59, pp. 41-58.
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. The Guilford Press.
- Peck, J. (2003). The rise of the Workfare State. *Kurswechsel* 3, pp. 75-87.
- Peck, J. (2010). Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. *Theoretical Criminology* 14(1), pp. 104-110.
- Piven, F.F. & Cloward, R. (1993). *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*. Vintage Books.

- PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, Cambios y Desafíos de la Brecha Social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Raczynski, D. (1991). Social Policy and Economic Change in Chile, 1974-1985: The Case of Children. *International Journal of Health Services*, 21(1), pp. 17-47.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En Pizarro, C., Raczynski, D. y Vial, J. (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. CIEPLAN-UNICEF.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2005). Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social. Aporte de los Años 90 y Desafíos Futuros. En Patricio Meller (ed.), *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*, pp. 225-283.
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro*. CIEPLAN.
- Ramos, C. (2016). *La Producción de la Pobreza como Objeto de Gobierno*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Reininger, T., Castro-Serrano, B., Flotts, M, Vergara, M. & Fuentealba, A. (2016). Conditional Cash Transfers: Social Work and Eradicating Poverty in Chile. *International Social Work*, 61(2), 289-301.
- Reininger, T., Wymna, I. & Villalobos, C. (2018). Family Trajectories and Terminations in Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Chile's Ethical Family Wage Program. *Journal of Social Service Research*, 44(4), pp. 470-481.
- Reininger, T. & Castro-Serrano, B. (2020). Poverty and Human Capital in Chile: The Processes of Subjectivation in Conditional Cash Transfer Programs. *Critical Social Policy*, 41(2), pp. 229-248.
- Robles, C. (2013). La Protección Social, la Ciudadanía y la Igualdad en América Latina. En Pablo Gentilli (ed.), *Persistencias de la Pobreza y Esquemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. CLACSO.

- Rojas, C. (2010). Gobernar la extrema pobreza: un análisis del dispositivo de intervención Chile Solidario-Puente. En Vanessa Lemm (ed.), *Michel Foucault: neoliberalismo y política*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Rojas, C. (2018). Afecto y cuidado: pilar de la política social neoliberal. *Polis*, (49), pp. 1-18.
- Rojas, C. (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Rose, N. (1998). *Inventing our Selves: Psychology, power, and personhood*. Cambridge University Press.
- Rovira, R. (2014). *La Pobreza en Chile y su Superación como Problema de Estado: Un Análisis de los Discursos Presidenciales de la Concertación*. Tesis para optar al grado de Doctora en Psicología Social. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Ruiz, C. & Boccardo, G. (2020). *Los chilenos bajo el Neoliberalismo. Clase y conflicto social*. Nodo XXI.
- Salinero, S. (2012). ¿Por Qué Aumenta la Población Penal en Chile? Un Estudio Criminológico Longitudinal. *Revista Ius et Praxis*, 18(1), pp. 113-150.
- Sanyour, J. (2018). “*Contratos Honorarios en la Administración Pública*” ¿Prestación de Servicios o Relación Laboral Encubierta? Universidad Miguel de Cervantes.
- Schofield, J. Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews* 3(2), pp. 245-263.
- Schram, S. (2000). In the Clinic: The Medicalization of Welfare. *Social Text*, 18(1), pp. 81-107.
- Schram, S., Fording, R. & Soss, J. (2008). Neo-liberal Poverty Governance: Race, Place and the Punitive Turn in US Welfare Policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 17-36.

- Schram, S., Soss, J., Houser, L. & Fording, R. (2010). The Third Level of US Welfare Reform: Governmentality Under Neoliberal Paternalism. *Citizen Studies*, 14(6), pp. 739-754.
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. En Uwe Flick (ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications.
- Seim, J. (2017). The Ambulance: Toward a Labor Theory of Poverty Governance. *American Sociological Review*, 82(3), pp. 451-475.
- Simmel, G. (1971). *On Individuality and Social Forms*. University of Chicago Press.
- Simmons, E. & Rush, N. (2019). The Case for Comparative Ethnography. *Comparative Politics*, 41(3), pp. 341-359.
- Small, M. (2006). Neighborhood Institutions as Resource Brokers: Childcare Centers, Interorganizational Ties, and Resource Access among the Poor. *Social Problems*, 53(2), pp. 274-292.
- Soss, J., Fording, R. & Schram, S. (2011). *Disciplining the Poor. Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. The University of Chicago Press.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado Político*. Alianza Editorial.
- Staab, S. (2012). Maternalism, Male-Breadwinner Bias, and Market Reform: Historical Legacies and Current Reforms in Chilean Social Policy. *Social Politics*, 19(3), pp. 299-232.
- Steward, E. & Roy, A. D. (2014). Subjetification. En Thomas Teo (ed.), *Encyclopedia of Critical Psychology* (pp. 1876-1880). Springer New York.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Taylor, M. (2003). The Reformulation of Social Policy in Chile, 1973-2001: Questioning a Neoliberal Model. *Global Policy*, 3(1), pp. 21-44.

- Trucco, D. & Nun, E. (2008). *Informe de Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y el Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Documento de Trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), pp. 527-547.
- Vargas, L., Cueva, P. & Medellín, N. (2017). *¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vega, M., Caro, P., Valenzuela, R. & Testa, N. (31 de agosto de 2020). Análisis comparativo de la política social económica chilena durante la pandemia. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2020/08/31/analisis-comparativo-de-la-politica-social-economica-chilena-durante-la-pandemia/>
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press.
- Walters, W. (2004). Some Critical Notes on “Governance”. *Studies in Political Economy*, 73(1), pp. 27-46.
- Weinstein, D. (2018). *Las encrucijadas de la superación de la pobreza: Políticas públicas, desigualdad y los límites de la integración social* [Tesis de Magíster, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research*. SAGE Publishing.
- Yopo, M., Rivera, S. & Peters, G. (2012). Individuación y políticas sociales en Chile. Sobre la experiencia de nuevas propietarias en la comuna de Lo Espejo. *Polis*, 32, pp. 1-21.
- Zanetta, V. (2021). Prácticas políticas y gestión de la política habitacional de mujeres que viven en asentamientos informales en Chile. *Revista El Topo*, 11, pp. 79-98.