



UNIVERSIDAD DE CHILE



Universidad de Chile.
Facultad de Ciencias Sociales.
Escuela de Pregrado.
Trabajo Social.

“Superación de la pobreza por la vía laboral: una problematización desde las ofertas de promoción del trabajo y la generación autónoma de ingresos desarrolladas por los Subsistemas de Protección Social Chile Solidario (2002-2011) y Seguridades y Oportunidades (2012-2020)”.

Informe para optar al título de trabajadora social.
Estudiante: Susan Fuentes.

Profesoras guía:
Claudia Campillo.
Taly Reininger.
M. Gabriela Rubilar.

Cátedra:
Núcleo de Titulación
Innovaciones Efectivas en Política Pública.

Proyecto:
Programas de Transferencia Condicionada en Argentina y Chile,
Análisis en Perspectiva comparada 2004-2018.

30 de noviembre de 2020.
Santiago, Chile.

CONTENIDO

I. RESUMEN	1
II. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN TEMÁTICA	2
III. ANTECEDES TEÓRICOS Y CONTEXTUALES	3
3.1 Un breve recorrido por los enfoques conceptuales adoptados por los sistemas de protección social para responder al fenómeno de pobreza.	3
3.2 Posibilidades de conjugación entre la Teoría de Sistemas Sociales y el Enfoque de Derechos para una lectura compleja del fenómeno de pobreza.	4
IV. MARCO METODOLÓGICO	8
V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN CONCEPTUAL	10
5.1 Decisiones de política pública y transformaciones en la dimensión de trabajo e ingresos en el acompañamiento familiar ejecutado por el Programa Familias.	10
5.2 Nudo crítico de la intervención sociolaboral ¿cómo garantizar derechos con un acúmulo de exclusiones que impactan en trayectorias de inserción laboral?	15
5.3 Posibilidades de conjugación entre transferencias monetarias y el acompañamiento sociolaboral.	18
5.4 Conectando redes: acceso preferente a programas y servicios de la oferta pública en el ámbito laboral.	21
VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	31
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
VIII. ANEXOS	40

I. RESUMEN

Pese a introducción de una conceptualización y medición multidimensional de la pobreza en Chile, el trabajo y los ingresos continúan siendo dimensiones centrales no sólo dentro de las métricas de pobreza, sino también en las estrategias de política pública diseñadas e implementadas para su superación. Haciendo un esfuerzo de observar los vínculos entre superación de la pobreza, protección social y trabajo, la presente investigación se focaliza en los instrumentos de política que se han diseñado e implementado al interior de los Subsistemas de Protección Social Chile Solidario (2002-2011) y Seguridades y Oportunidades (2012-2018) para promover la inserción laboral y la generación autónoma de ingresos de sus usuarios. Como lente de observación se adopta un enfoque sistémico-constructivista, desde el cual, en lugar de recoger trayectorias y aspectos psicosociales de los *sujetos intervenidos*, se pone el foco en los repertorios de ofertas que se han ido desarrollando en la trayectoria histórica del subsistema, recogiendo para ello las críticas y propuestas de equipos profesionales vinculados al Subsistema Seguridades y Oportunidades y encargados del diseño, coordinación e implementación del Programa Familias (ex Puente), principal programa social del actual subsistema de protección social.

Palabras clave: Chile Solidario – Ingresos Autónomos – Inserción Laboral – Programa Familias – Seguridades y Oportunidades – Superación de la Pobreza.

II. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN TEMÁTICA

El fenómeno de pobreza, comprendido por largo tiempo solo en términos de ingresos, y actualmente concebido en sus múltiples dimensiones (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014)¹, ha sido uno de los fenómenos sociales que ha demandado mayor atención dentro de los distintos gobiernos que, desde la transición democrática hasta la fecha han conformado diversas estrategias de política tanto para aliviar las consecuencias más duras de la pobreza en los hogares, como también para avanzar hacia su superación sostenida en el tiempo. Entre estas iniciativas destaca la entrega de transferencias monetarias cristalizadas en la figura del *bono* y la conformación de programas de intervención y acompañamiento directo a las familias, cuya imagen clásica es la *visita domiciliaria*.

En el año 2002 se conforma uno de los primeros esfuerzos de política pública para responder al fenómeno de pobreza de una manera más integral e intersectorial con la conformación del Subsistema de Protección Social Chile Solidario, creado bajo el mandato presidencial de Ricardo Lagos y cuyo horizonte era superar la extrema pobreza e indigencia en el país. El subsistema se encontraba compuesto por 3 grandes pilares: apoyo psicosocial, acceso garantizado a subsidios estatales y acceso preferente a una red de programas sociales. Dentro de esta arquitectura, la incorporación de un proceso de intervención psicosocial con las familias -cuyo organismo ejecutor por excelencia fue el Programa Puente-, dio paso a una renovación dentro del esquema de política más tradicional transitando desde la mera entrega de un bono a la conformación de un trabajo de intervención con las familias (Larrañaga y Contreras, 2011).

En base tanto a lo avanzado como a los obstáculos con los que se encontró Chile Solidario es que en el año 2012 surge el Ingreso Ético Familiar (IEF), hoy denominado Subsistema Seguridades y Oportunidades (SyO), cuyo propósito al momento de constituirse era contribuir a que las personas y familias superen la situación de pobreza de manera sostenible a través del desarrollo de capacidades que le permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo. Así, con el Ingreso Ético Familiar el componente laboral y la generación autónoma de ingresos pasan a constituirse como un pilar clave para el objetivo de superación de la pobreza. En cuanto a su composición, el subsistema mantiene un pilar de intervención directa con las familias, expande el conjunto de transferencias monetarias entregadas a sus usuarios y empleadores y fortalece la articulación con una red creciente de programas sociales (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2015).

De este modo, en las últimas dos décadas la promoción del empleo y la generación autónoma de ingresos ha estado presente en el subsistemas de protección social en sus tres grandes compones: en los planes de intervención laboral conformados en el marco del acompañamiento familiar, en las transferencias monetarias de incentivo al trabajo y en el set de programas sociolaborales que se articulan con el subsistema. Considerando los

¹ Desde 1987 hasta el año 2013 primó en Chile una metodología tradicional centrada en los ingresos para la medición de la pobreza, en 2015, el entonces Ministerio del Desarrollo Social, producto de una discusión entablada desde largo tiempo en Chile, adopta oficialmente la metodología de medición multidimensional de la pobreza (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

esfuerzos realizados desde la política pública para conformar una estrategia más integral para la superación de la pobreza, el presente trabajo se propone caracterizar las posibilidades y limitaciones de las estrategias de inserción laboral y de generación autónoma de ingresos desplegadas por el subsistema para favorecer la superación de la situación de pobreza en sus usuarios, considerando sus tres grandes componentes. El trabajo conceptual que amerita esta propuesta se sustenta desde un enfoque de derechos orientado a partir de la teoría de sistemas sociales propuesta por Luhmann, encuadre conceptual que permite contrastar el derecho al trabajo de las personas con las ofertas que desde el subsistema de protección social se despliegan para garantizar dicho derecho.

Siguiendo este horizonte, el presente informe comienza presentado un conjunto de antecedentes teórico-contextuales sobre las iniciativas de promoción del empleo y generación autónoma de ingresos conformadas al interior del subsistema de protección social para personas en situación de pobreza. A continuación, en el apartado metodológico se hace referencia a las técnicas de producción y análisis de la información trabajada en el marco de la investigación. Posteriormente, en la sección de discusión conceptual se caracteriza en mayor profundidad el componente laboral del subsistema a partir de un análisis de las posibilidades y limitaciones identificadas desde la literatura y entrevistas realizadas. Finalmente, en las conclusiones se sistematizan los principales hallazgos del trabajo, sus limitaciones y las posibilidades investigativas que abre².

III. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y CONTEXTUALES

3.1 Un breve recorrido por los enfoques conceptuales adoptados por los sistemas de protección social para responder al fenómeno de pobreza.

Desde las conceptualizaciones más tradicionales, la protección social en general y el fenómeno de pobreza en particular han sido pensados desde un enfoque de carencias y necesidades humanas insatisfechas, las que se espera sean cubiertas por los sistemas de protección social cuando los individuos no pueden resolverlas por sus propios medios, siendo el rol del Estado el garantizar pisos mínimos de bienestar en la población. Este enfoque tan ampliamente extendido responde a un marco mayor, la teoría de la vulnerabilidad y del manejo social del riesgo, la que supone que las personas y hogares en situación de pobreza son vulnerables a múltiples riesgos, razón por la cual constituyen la población objetivo de las políticas de asistencia social cuya función sería administrar o manejar estos riesgos, visualizando a las personas como agentes pasivos, receptores de las soluciones públicas (Holzmann y Jorgensen, 2000; Pizarro, 2001).

Una segunda orientación importante dentro de los subsistemas de protección social es la teoría del desarrollo de capital humano y su enfoque de generación de capacidades. Bajo esta lógica, los usuarios ya no tienen un rol pasivo sino más bien agencial en el sentido de que son considerados *empresarios de sí mismos*, lo que quiere decir que cada individuo

² El presente trabajo se desarrolla gracias al apoyo de la Fundación para la Superación de la Pobreza y su proyecto *Tesis País: Piensa Chile sin pobreza* (2020-2021). Se agradecen las gestiones de cada profesional de la fundación en la búsqueda de entrevistados claves en distintas comunas del país y a cada uno de los profesionales que se dio el tiempo de compartir parte de su experiencia y trayectoria laboral.

es responsable de invertir en el desarrollo de sus capacidades para integrarse tanto en el mercado laboral como en la sociedad en su conjunto, siendo el rol de los subsistemas de protección el promover la generación y adquisición de capacidades en sus usuarios (Becker, 1983; Santiago, 2014).

Como extensión de esta teoría se encuentra el enfoque AVEO de Oportunidades basado en Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades. Este enfoque también considera que el origen y superación de la pobreza yace en las propias familias y personas, manteniendo el supuesto de que los hogares se encuentran expuestos a múltiples vulnerabilidades, pero agrega las nociones de activos y oportunidades para referirse a las capacidades con las que cuentan los hogares para controlar los riesgos que los afectan (Kaztman y Filgueira, 1999). Bajo este enfoque el rol de los programas de protección social es acompañar el proceso de superación de la pobreza de las familias desde el momento en que se identifican tanto las vulnerabilidades como las oportunidades con las que cuentan, para, a partir de ello construir estrategias que les permitan responder a las adversidades. Desde una evaluación realizada por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile, inicialmente, el enfoque AVEO se encontraba a la base del Subsistema Seguridades y Oportunidades, pero, poco a poco, se ha ido avanzando en la introducción de un enfoque de derechos (CSP, 2018).

Siguiendo a Raczynski (2008) y a Rubilar y Grau (2017) desde el primer mandato presidencial de Bachelet, en 2006, se han ido conformando una serie de iniciativas públicas tendiente a organizar el sistema de protección social chileno desde un enfoque de derechos, lo que, no obstante, no ha representado un quiebre radical respecto a lo que venía haciendo hasta entonces, siendo un proceso paulatino con avances y retrocesos donde conviven distintas expresiones de los enfoques anteriormente delineados.

En el marco de la presente investigación y reconociendo el horizonte al que pretende encaminarse el sistema de protección chileno, se adopta como marco conceptual un enfoque de derechos. Ello, supone un giro en la concepción tradicional de política donde el punto de partida ya no es la existencia de personas con necesidades insatisfechas que deben ser asistidas, sino personas con derechos que tienen la potestad jurídica y social de demandar y exigir determinadas prestaciones que deben ser garantizadas por el Estado y su conjunto de ofertas públicas (Alsop y Andrew, 2004; Abramovich, 2006). Con ello, en términos conceptuales, se transita desde lenguaje de los riesgos y las vulnerabilidades individuales, a la lógicas de las desigualdades estructurales y los derechos colectivos. Al trasladar la responsabilidad desde los individuos a los Estados, se abren posibilidades de articular el enfoque de derechos con la Teoría de Sistemas Sociales de corte luhmanniana, vinculación en la que profundizaremos a continuación.

3.2 Posibilidades de conjugación entre la Teoría de Sistemas Sociales y el Enfoque de Derechos para una lectura compleja del fenómeno de pobreza.

La Teoría de Sistemas Sociales representa uno de los encuadres epistemológicos contemporáneos más controversiales dentro del campo de las ciencias sociales en tanto “renuncia a la idea y concepto de sujeto como principio explicativo” (Luhmann, 2007, p.10).

Luhmann (2007) ya no espera explicar desde las acciones de los sujetos la estructura y dinámica de cambio social, sino que en su lugar ofrece el concepto de sistemas, bajo el cual la sociedad se encontraría organizada en sistemas autónomos, cada uno orientado a una función y lógica específica, destacando entre ellos al sistema político, económico, legal, científico y educativo. El que el sujeto y sus acciones ya no sean el principio explicativo de lo social, es visualizado como una potencialidad en tanto permite interpelar nuestro sistema de protección social en su conjunto, volcando la mirada desde la responsabilidad de los individuos en la superación de la pobreza, hacia las ofertas que sistémicamente se despliegan para intervenir en el fenómeno de pobreza comprendido de manera compleja, esto es, en sus múltiples dimensiones y como un fenómeno que lejos de ser estático se renueva constantemente adquiriendo nuevas expresiones.

Además de este supuesto basal, la Teoría de Sistemas Sociales ofrece una serie de conceptos y categorías útiles para observar y comprender fenómenos sociales complejos (Rodríguez y Torres, 2003), como lo es en este caso el fenómeno de pobreza y su entrecruzamiento con otras exclusiones sociales. Un primer concepto de importancia es la noción de complejidad. Desde una perspectiva sistémica, la complejidad no se entiende como un perfil de los sujetos: *las personas pobres como usuarios de alta complejidad*; sino que es el fenómeno de pobreza, en su dinamismo y heterogeneidad, el que puede ir adquiriendo distintos niveles de complejidad (Robles, 2002). En tal sentido, en lugar de evaluar los rendimientos de los procesos de intervención según buenos o malos resultados de los usuarios, lo que se somete a retrospección es el conjunto de ofertas públicas que se han conformado para la superación de la pobreza.

También adquiere relevancia el concepto de calidad. Siguiendo a Matus (2012) “la calidad depende de la capacidad para asumir y reducir los niveles de complejidad existentes” (Matus, 2012, p.209). Ello hace sentido desde un enfoque sistémico en tanto la capacidad para trabajar adecuadamente la complejidad del fenómeno depende del sistema de ofertas, lo que se complementa de buena manera con un enfoque de derechos, en tanto desde este encuadre la calidad representa una característica o atributo deseable de los bienes y servicios ofertados, donde se espera que todas las personas tengan un acceso oportuno y equitativo a este conjunto de prestaciones sociales, además de ser pertinentes con lo demandado por los participantes (Cecchini, 2005; Pautassi y Royo, 2012).

Finalmente, también resulta de gran utilidad la distinción sistémica inclusión/exclusión. Para Luhmann (1998) inclusión refiere a las posibilidades de acceso de las personas al conjunto de prestaciones de cada uno de los sistemas funcionales; mientras que por exclusión refiere a quienes no acceden a estas funciones o lo hacen marginalmente. Respondiendo a la lógica de la teoría son los propios sistemas los que definen los criterios bajo los cuales se decide quiénes son incluidos y quiénes son excluidos de sus prestaciones (sean económicas, de salud, educacionales, etc.). Ahora bien, para el autor la sociedad contemporánea no sólo tolera grandes niveles de desigualdad, sino que además produce y reproduce exclusiones que pueden operar en simultaneidad (Luhmann, 1998). Así, un enfoque sistémico de derechos favorece una comprensión multidimensional del fenómeno, donde la pobreza y otras desigualdades responden más a las operaciones de los sistemas que a cualidades de las personas, aun cuando el impacto de estas

operaciones pueda observarse en trayectorias de múltiples exclusiones y de vulneraciones de derechos.

3.3 Discusiones contemporáneas sobre las estrategias de superación de la pobreza por medio de la inserción laboral y la generación autónoma de ingresos.

Como se ha delineado en las páginas anteriores, de todo el arsenal de prestaciones que integran los subsistemas de protección social, en este caso nos centraremos en aquellas que promueven la inserción laboral y la generación autónoma de ingresos en personas que se encuentran en situación de pobreza. Por generación autónoma de ingresos se adopta la definición del propio Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2020), correspondiente a la suma de todos los pagos que reciben los miembros de un hogar, excluyendo transferencias, bonos y subsidios públicos, es decir, ingresos generados con independencia de la asistencia social.

Por su parte, la inserción laboral no se visualiza como un mecanismo para garantizar la cohesión social, tampoco se concibe como un medio basal para seguir la senda del crecimiento económico, sino que se comprende como un “derecho que toda persona tiene de elegir libremente un trabajo en condiciones equitativas, de protección y dando acceso a una remuneración que asegure una existencia conforme a la dignidad humana” (ONU, 1948, art.23). Con ello, nos alejamos del imperativo del trabajo como un deber u obligación integradora que, tal como lo señala Rosanvallon (1995), ha dejado fuera de foco el reconocimiento de garantías mínimas para los trabajadores.

Considerando esta conceptualización de ingreso autónomo y su asociación con la noción de trabajo, es que adquiere relevancia enfatizar que por estrategias de inserción laboral y de generación autónoma de ingresos se comprenderá a aquellas iniciativas de política pública que en el marco de los subsistemas de protección social se han diseñado para favorecer el ingreso de personas en situación de pobreza al mercado laboral formal, sea dependiente o independientes. Siguiendo la revisión bibliográfica realizada, es posible clasificar las estrategias de inserción laboral desplegadas por los Estados en dos grandes grupos. Primero se encuentran aquellas iniciativas cuyo foco se pone en la oferta, conglomerado al conjunto de programas de nivelación de estudios y de capacitación técnico-laboral orientados al perfeccionamiento de los trabajadores. Mientras que bajo un segundo eje se articulan aquellas iniciativas de apoyo a la demanda, donde se destaca la generación directa e indirecta de empleo y el apoyo al trabajo independiente o de autoempleo. Finalmente, se encuentra la estrategia de intermediación laboral, iniciativa que genera ciertos debates en la literatura pues algunos autores prefieren posicionarla como una estrategia de apoyo a la oferta, mientras que, para otros, en alusión a su propio nombre, sería una estrategia intermedia entre el apoyo a la oferta y a la demanda (CEPAL y OIT, 2014) (ver ofertas del subsistema según tipología en anexo 1).

Al interior de los subsistemas de protección trabajados se encuentra tres grandes componentes asociados a la inserción laboral y generación autónoma de ingresos. En primer lugar, se destaca un proceso de intervención directa con las familias donde dos de las seis dimensiones que intentan potenciarse se asocian a la temática en estudio, la dimensión de trabajo y seguridad social, y la dimensión de ingresos. Esta intervención se

operacionaliza por medio del Programa Familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades. Actualmente, este programa busca contribuir a la superación sostenida de la situación de pobreza, mejorando el nivel de bienestar y calidad de vida de las familias a través del desarrollo de capacidades (MDSFb, 2020).

Ligado a este programa se encuentra el componente de incentivo monetario a la inserción laboral que, de acuerdo con la tipología presentada, respondería a la categoría de generación indirecta de empleo en tanto se compone de un set de transferencias monetarias que se entregan a los usuarios conforme cumplan con determinados perfiles socioeconómico y demuestren estar alcanzado ciertas metas asociadas al mundo laboral. Cabe señalar que parte importante de esos incentivos entregan también un subsidio monetario a los empleadores por contratar a dichos trabajadores.

Finalmente, un último componente laboral ampliamente extendido en términos numéricos dentro del subsistema de protección corresponde a la red de programas sociolaborales que se articulan con otras organizaciones tanto públicas como privadas. Bajo ese componente es posible observar estrategias de apoyo tanto a la oferta como a la demanda, encontrándose programas de nivelación de estudios y capacitación técnico/laboral (apoyo a la oferta), así como también servicios de intermediación laboral y, por el lado de la demanda, el apoyo al trabajo independiente.

La articulación entre programas de intervención familiar, transferencias monetarias y programas sociolaborales es una alianza pensada en tanto distintas evaluaciones han constatado que los programas de transferencias condicionadas por sí solos no son suficientes para reducir los niveles de pobreza en el mediano y largo plazo, e incluso se ha evidenciado que una vez egresadas de estos programas, las familias no cuentan con mecanismos para sostenerse de manera autónoma, siendo la inserción laboral una estrategia para avanzar en este objetivo (Yaschine y Dávila, 2008; Cecchini y Madariaga, 2011; Henoch y Troncoso, 2014; Rossel y Filgueira, 2015). Para la dimensión de trabajo e ingresos, la idea detrás de la integración de estos tres componentes es que cuando un núcleo familiar ingrese al subsistema tras encontrarse en situación de pobreza reciba un conjunto de transferencias monetarias para asegurar su subsistencia, y además, en caso de contar con algún miembro habilitado para trabajar de forma remunerada, se promueve su inserción laboral y se abren posibilidades de participación en los programas sociolaborales que forman parte de la red de servicios del subsistema.

No obstante, pese a los esfuerzos de Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades, la evidencia sugiere que no sólo la inserción laboral y la generación autónoma de ingresos en personas que se encuentran en situación de pobreza continúa siendo un desafío pendiente para la política pública, sino que además se ha cuestionado el ingreso al mercado laboral como medio para superar la situación de pobreza de manera sostenible y para garantizar la protección social de las personas. Estos cuestionamientos se fundan principalmente en la interrogante respecto a si la inserción laboral puede seguir siendo la puerta de entrada al sistema de protección social en un contexto donde parte importante de los empleos se desarrollan en condiciones de desprotección, sea por salarios bajos, microemprendimientos con ingresos de subsistencia, o simplemente operan en la

informalidad o bajo una dinámica autoempleo (Rosanvallon, 1995; Gorz, 1998; Tokman, 2006).

Lo anterior es todavía más severo para el caso en estudio, dado que las personas en situación de pobreza se ven impactadas por múltiples exclusiones sociales que acumulan a lo largo de sus vidas, las que en el plano laboral tiende a incidir en trayectorias laborales menos estables, más informales y con menores remuneraciones (Atria, 2004; Asseff Saavedra, 2005; Barattini, 2009; Tokman, 2010; Véjar y Aracena, 2017) (ver anexo 2 con cifras al respecto). Todo ello confluye en que la inserción laboral y generación autónoma de ingresos en personas que se encuentran en situación de pobreza se configure no sólo como una problemática compleja, sino que además forme parte de un debate abierto.

Considerando este escenario y aprovechando que los equipos profesionales cuentan con un sitio privilegiado para la observación de las ofertas que se diseñan, coordinan e implementan en el marco del subsistema, el presente trabajo plantea como pregunta guía: ¿Qué posibilidades y limitaciones para la superación de la pobreza identifican profesionales vinculados al Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades en las iniciativas de inserción laboral y de generación autónoma de ingresos desarrolladas en el marco de los subsistemas de protección social? Como objetivo general se propone caracterizar las posibilidades y limitaciones de las estrategias de inserción laboral y de generación autónoma de ingresos desplegadas por los subsistemas para favorecer la superación de la pobreza, desde las observaciones de profesionales vinculados al Subsistema Seguridades y Oportunidades. Al respecto, se plantea como hipótesis investigativa que las ofertas hasta ahora desplegadas no logran la superación de pobreza por la vía laboral y de generación autónoma de ingresos, en tanto siguen focalizando sus esfuerzos en el desarrollo de capacidades y cambios psicosociales de los *sujetos de intervención*, en desmedro de una consideración de las posibilidades de dichas ofertas para responder al complejo y multidimensional fenómeno de pobreza.

IV. MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo se inscribe en el marco de una metodología cualitativa, sustentada desde un encuadre sistémico-constructivista, desde el cual el conocimiento adquiere un carácter construido en tanto no existe una única forma de observar, analizar e interpretar los datos e información producida, lo que nos lleva a reconocer que nuestro modo de comprender un fenómeno es solo una de las múltiples formas posibles (Robles, 2012; Urquiza, Billi y Leal, 2017). A su vez, en el programa de investigación sistémico-constructivista, adquiere relevancia la observación de segundo orden u observación de observadores, que posibilita el registrar cómo se observa determinado fenómeno, a qué se le da sentido y qué queda fuera de foco de los esquemas de distinción empleados por los observadores (Arnold, 2010; Robles, 2012). En términos de este estudio, tanto los documentos revisados como la información producida a partir del trabajo empírico se analizan desde la herramienta de observación de orden, es decir, se hace una lectura de los modos de observación de otros investigadores y entrevistados.

Como técnicas para la producción de información se ha optado por la realización de una revisión bibliográfica y de entrevistas a informantes claves. La revisión de literatura puede

comprenderse como una estrategia metodológica para la obtención de información y producción de conocimiento a partir del análisis e interpretación de hallazgos generados en el marco de investigaciones previas (Bericat, 1998). En este estudio la revisión literaria se pensó como un círculo hermenéutico, es decir, como un proceso que lejos de seguir un orden lineal y predefinido, es abierto, iterativo y flexible a incorporar nuevos elementos durante el proceso búsqueda y lectura de literatura (Boell y Cecez-Kecmanovic, 2010). A partir de la revisión bibliográfica realizada mediante los gestores de bases de datos Web Of Science y Google Scholar, se pudo ir mapeando las iniciativas conformadas por Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades para la inserción laboral y generación autónoma de ingresos entre los años 2002 y 2020, así como también conocer las evaluaciones de instituciones públicas y privadas sobre estas iniciativas.

Además, de estas fuentes secundarias, se realizaron entrevistas semiestructuradas de tópicos las cuales destacan por profundizar en temas específicos que son materia de conocimiento del entrevistado por su trayectoria (Mayan, 2001), abriendo y flexibilizando la conversación a una diversidad de temáticas más allá de la pauta inicialmente conformada (Bernard, 2006; Corbetta, 2007). El objetivo de realizar entrevistas fue indagar cómo los profesionales vinculados al Programa Familias y al actual Subsistema Seguridades y Oportunidades caracterizan las ofertas laborales y de generación autónoma de ingresos, profundizando en las potencialidades y limitaciones que identifican, así como en las posibilidades que visualizan para mejorar dicho componente. En este punto es importante hacer el alcance respecto a que, desde el enfoque sistémico adoptado, el entrevistar a personas no tiene como fin el rescatar sus perspectivas intrínsecas, sino describir e interpretar su modo de observar el fenómeno (Arnold, 1998).

Con respecto a la muestra, cabe señalar que se optó por un muestro de tipo estructural, donde se seleccionaron a interlocutores claves de acuerdo con la posición que ocupan en una determinada estructura (Arnold, 1998; Canales, 2006), en este caso, se buscó representar a profesionales de distintos niveles dentro del subsistema de protección social. A un nivel más macro se cuenta con la entrevista de una de las encargadas del Programa Familias a nivel del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y de uno de los encargados del Departamento de Emprendimiento y Empleabilidad de FOSIS, siendo 2 informantes claves para conocer cómo se piensa en términos de diseño el pilar laboral dentro de los distintos programas y prestaciones sociales que conforman el subsistema de protección actual. En segundo lugar y atendiendo a un plano intermedio, se cuenta con la participación de 4 Jefes de la Unidad de Intervención Familiar (JUIF), los que se encuentran a cargo de los programas sociales del subsistema a nivel de los municipios, siendo sus observaciones centrales para profundizar en los mecanismos de coordinación y gestión de ofertas laborales en los territorios locales. Finalmente, el grueso de las entrevistas (8) corresponden a profesionales implantadores del Programa Familias de Seguridades y Oportunidades; programa que se selecciona en tanto goza de una trayectoria más amplia de intervención dentro del componente laboral en comparación a otros programas del subsistema y se focaliza en el 40% de mayor vulnerabilidad socioeconómica según el registro social de hogares (RSH), por lo que es un representante

importante en la triada protección, pobreza y trabajo. Cabe señalar, no obstante, que fue usual encontrar profesionales con largas trayectorias dentro del programa y subsistema que favoreció una mirada en retrospectiva desde el Programa Puente de Chile Solidario al actual Familias de Seguridades y Oportunidades. Como particularidad, es importante mencionar que dado el contexto de pandemia en el que se desarrolla este trabajo, todas entrevistas fueron realizadas por una modalidad remota mediante la plataforma ZOOM, lo que sin embargo favoreció el contacto con participantes de distintas zonas geográficas, cantando con entrevistados de la región de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule, lo que se observa como central para identificar matices entre distintos territorios. La gestión de entrevistas, por su parte, se realizó durante los meses de septiembre a noviembre gracias a la Fundación para la Superación de la Pobreza y su proyecto Tesis País quienes a través de sus directores regionales colaboraron con el envío de una solicitud formal para participar del estudio a los equipos locales, solicitud que se acompañó de un documento de presentación del estudio y sus respectivos resguardos éticos. Una vez que los y las profesionales aceptaban participar de la entrevista se hizo envío de un consentimiento informado donde se garantiza la voluntariedad y la confidencialidad de la información (ver anexo 3 con instrumentos empleados).

Finalmente, respecto a las técnicas de análisis de información se empleó un análisis temático, cuyo objetivo central es identificar, analizar, organizar, describir e interpretar distintas temáticas que se van desglosando del conjunto de datos producidos, favoreciendo una descripción e interpretación rica, detallada y compleja de los datos (Boyatzis, 1998; King, 2004; Braun y Clarke, 2006). Tomando como base un análisis temático sustentado desde una perspectiva sistémica-constructiva se identificaron tanto aquellos tópicos que reaparecen como puntos de encuentro, así como también aquellos donde hay discordias, identificando similitudes y diferencias a nivel de literatura y entrevistas. Con respecto al proceso de análisis de entrevista se destaca que no se siguió un modelo lineal y rígido, de modo que en las distintas fases del análisis fue necesario visitar etapas previas. Así, se comienza con una familiarización con los datos donde las entrevistas son transcritas y releídas. Posteriormente, se conformaron códigos y categorías de análisis a partir de temas recurrentes planteados por los entrevistados. Tras la agrupación de estos códigos y categorías con sus respectivos extractos de citas se identificaron una serie de tópicos que constituyen los principales puntos del análisis. Finalmente, se hace una revisión de los temas identificados a partir de un contraste entre las unidades temáticas conformadas y los extractos codificados. Teniendo como referencia el material empírico producido mediante la realización de entrevistas y la revisión bibliográfica, en la siguiente sección se presentan y discuten de manera entrelazada los principales hallazgos del estudio.

V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN CONCEPTUAL

5.1 Decisiones de política pública y transformaciones en la dimensión de trabajo e ingresos en el acompañamiento familiar ejecutado por el Programa Familias.

Tanto en Chile Solidario (ChS) como en el actual Seguridades y Oportunidades (SyO) la puerta de entrada al sistema de protección social para las personas en situación de

pobreza es su programa de intervención directa, inicialmente denominado Puente, posteriormente conocido como Ingreso Ético Familiar (IEF) y actualmente llamado Familias, cambios de nombre que también se han ido acompañando de nuevas miradas en torno a la pobreza y de ajustes metodológicos en los procesos de intervención. El programa, si bien depende del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), históricamente ha sido ejecutado en un alianza entre el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS) y los municipios. El programa consistente en un acompañamiento personalizado a partir de un sistema de visitas domiciliarias por un período de 24 meses a las familias que encontrándose en situación de pobreza aceptan participar del programa.

En el Programa Puente la intervención se articulaba en torno a 53 condiciones mínimas, consideradas como los mínimos sociales para que una familia pudiera desplegar al máximo sus potencialidades y capacidades (MIDEPLAN, 2004). El pilar de trabajo contemplaba como mínimos que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular con una remuneración estable y que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información (OMIL). Por su parte, en la dimensión de ingresos el principal objetivo era que la familia contara con ingresos superiores a la línea de indigencia, que accediera a los subsidios y pensiones asistenciales según corresponda y que lograra conformar un presupuesto organizado en relación con sus recursos y necesidades prioritarias (MIDEPLAN, 2005).

Ahor bien, para el caso de las dimensiones de trabajo e ingresos las evaluaciones oficiales detectaron que la condición mínima con menor cumplimiento fue precisamente la generación de ingresos sobre la línea de indigencia (cumplimiento del 77,2%), seguida por la condición de contar con al menos un adulto trabajando, condición que se cumplía en el 85,8% de las familias egresadas (ver en anexo 4) (Asesorías para el Desarrollo, 2005). Pese a que estas condiciones mínimas fueron consideradas las de más bajo cumplimiento, no deja de sorprender que todas las dimensiones se encontraran con más de 70% de cumplimiento. Los entrevistados encuentran explicación para este fenómeno en que la evaluación de cada condición mínima se basaba en información auto reportada por los usuarios, como comenta un apoyo familiar integral (AFI) que durante el IEF se desempeñó en el cargo de acompañamiento sociolaboral (ASL): “Puente también contaba con dimensiones de trabajo y seguridad social, pero del tipo: señora Juanita ¿usted genera ingresos? -sí-, listo, cumple. ¿Cuántos ingresos genera? Entre 100 y 150mil pesos, tickeado. Era mucho más a través de información auto reportada” (AFI y ex ASL, zona urbano, 2013)³. En tal sentido, la forma de evaluar el cumplimiento de las condiciones mínimas se asemejaba más a una lista de verificación que a una medición respecto al progreso de las familias desde que ingresaban al programa hasta su egreso.

La literatura ofrece evaluaciones más exhaustivas. Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2012) realizaron una evaluación de impacto para la primera cohorte del subsistema que ingresó en el año 2002, destacando que el ingreso autónomo neto de los usuarios no

³ Como medio para resguardar la confidencialidad de los entrevistados, las citas contemplan el cargo en que se desempeña el profesional, la distinción entre zona urbana o rural y el año en que ingresa a la institución respectiva.

muestra variaciones, aunque si se observa un incremento leve de los ingresos del grupo familiar explicado por los subsidios monetarios garantizados por el subsistema.

Estos hallazgos se reafirman para los años 2003 a 2006, donde las evaluaciones de Galasso (2006) y Peticara (2007) no encuentran evidencia estadísticamente significativa de que Chile Solidario haya mejorado la inserción laboral, ni la capacidad de generación de ingresos de los hogares en zonas urbanas, aunque ello varía en hogares rurales, donde si se evidencia un aumento de los ingresos generados de manera autónoma, principalmente a través del trabajo por cuenta propia.

Raczynski (2008), en tanto, no observa un efecto significativo de Chile Solidario en la generación de ingresos autónomos, tampoco en la inserción de los participantes al mercado laboral formal, en la tasa de participación económica, ni en la regulación respecto a la calidad del empleo obtenido tanto mediante emprendimientos como a través de servicios de intermediación laboral. Aunque en términos de acceso, si destaca una alta participación de los usuarios en cursos de capacitación laboral, apoyo al trabajo por cuenta propia y participación en programas de empleo ofertados por medio de la estrategia de OMIL.

En 2009, el propio MIDEPLAN en su estudio *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*, detectó que al interior de las familias egresadas del programa existía una alta incidencia del trabajo informal, inestable y por lo general mal remunerado. Como indicador el 83,3% de los hogares egresados no contaban con al menos un integrante del grupo familiar trabajando regularmente y con una remuneración estable (MIDEPLAN, 2009).

Al quedar en evidencia los bajos resultados del Programa Puente en las dimensiones de trabajo e ingresos, el programa es reemplazado por el Ingreso Ético Familiar (IEF), el que enfatizó la potenciación de ingresos autónomos por la vía del trabajo dependiente e independiente como herramienta principal para la superación de la pobreza (Weinstein, 2018). Esta lectura no es ajena a los profesionales, quienes en parte importante de sus relatos aluden a este hito e incluso encuentran explicación en el cambio de gobierno y en una mirada de la pobreza centrada en los ingresos: “el cambio al IEF tiene que ver con un cambio político de la mirada de la pobreza, su objetivo principal era que las familias generaran ingresos y potenciar el trabajo, se pensaba que generar ingresos facilitaba el acceso a servicios” (JUIF y ex AFI, zona urbana, 2016).

Para lograr este objetivo el programa incorpora un acompañamiento sociolaboral ejecutado por un profesional a cargo de proporcionar herramientas y fomentar las capacidades laborales de las personas, este acompañamiento se realizaría en forma paralela al apoyo psicosocial durante los 2 años que dura la intervención (Ley N°20.595, 2012, artículo 8). Este cambio metodológico se acompañaría de un plan de intervención laboral, instrumento en el que se identificaban las barreras que inciden en la inactividad o inserción laboral precaria de los usuarios, para en conjunto diseñar una estrategia para revertir dicha situación proponiendo objetivos sesión a sesión.

Evaluaciones de este componente se encuentran en 2016, cuando DIPRES dio a conocer que los usuarios de las cohortes del año 2013, 2014 y 2015 evalúan positivamente el

acompañamiento sociolaboral. Así, un 57,04% (5.683) de las familias estaba muy de acuerdo con que le ayudó a trabajar, mientras que el 55,5% (5.329) de las familias manifiesta que le permitió realizar un proyecto de negocio y un 62,4% (6.177) expresó salir mejor preparado para trabajar. Con estos datos concluyeron que los usuarios estaban satisfechos con el acompañamiento, pero no proporcionaron indicadores sobre los resultados intermedios, finales ni el impacto de la intervención.

Estudios más profundas se encuentran en 2018 cuando la Subsecretaría de Evaluación Social le encargó al Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile una evaluación de impacto focalizada en usuarios egresados del subsistema, considerando las cohortes de 2013 y 2014. En términos generales, el estudio dio cuenta de dificultades para operacionalizar el enfoque de derechos en los programas ejecutados, todavía primando el enfoque AVEO. Además, la evaluación advirtió de un incumplimiento de los objetivos declarados para el acompañamiento sociolaboral en lo que respecta a la generación ingresos autónomos, mejorar condiciones de empleabilidad y aumentar la participación en el ámbito laboral de sus usuarios. El acompañamiento, en cambio, se orientaría más a la entrega de herramientas, habilidades y competencias blandas y técnicas bajo el supuesto que más tarde estas les permitirían a los usuarios contar con mayores probabilidades de insertarse laboralmente. Finalmente, esta evaluación advirtió sobre una alta fragmentación que generaba el tener dos apoyos para un mismo grupo familiar, elemento que fue considerado en la reformulación del actual Programa Familias donde el acompañamiento sociolaboral y el psicosocial se han unificado para dar paso a la figura del apoyo familiar integral (AFI), un solo profesional que desarrolla ambos componentes con el grupo familiar.

No obstante, respecto a esta unificación los entrevistados no muestran una opinión concordante. Así, mientras que algunos visualizan un fortalecimiento gradual del componente laboral desde el Programa Puente al actual Familias y una disminución de las descoordinaciones entre apoyos, para otros se ha ido disipando el componente laboral. Representativa del primer grupo de entrevistados es la cita que se exhibe a continuación:

Hubo un cambio porque en el Ingreso Ético Familiar el apoyo familiar era uno y el apoyo laboral era otro, entonces yo era solo apoyo familiar y me pasaba que me topaba en la intervención con lo que hacía mi compañera que era solo acompañamiento laboral, igual nosotras conversábamos, pero teníamos una carga laboral de 90 familias entonces habían momento en los que no podíamos coordinarnos para poder conversar el plan laboral de las familias porque el tiempo no te daba. En el Programa Familias es distinto porque el mismo apoyo toma el acompañamiento familiar y laboral, esto es un cambio que yo considero bueno para tener una mirada más integral de las familias. (AFI, zona rural, 2013)

Es interesante lo que nos cuenta esta primera entrevistada porque si bien evalúa como positiva la unificación de los acompañamientos podría inferirse que los problemas de coordinación de los apoyos no sólo se explicaban por la existencia de 2 profesionales para una misma familia sino más bien por la alta carga laboral de los profesionales y las reducidas posibilidades de tener instancias de comunicación con 90 familias en intervención. Desde el otro lado de la distinción se encuentran los entrevistados que

consideran que en el Programa Familias la dimensión laboral se ha difuminado, volcando el interés al apoyo psicosocial y al mejoramiento de la dinámica familiar, dentro de esta segunda postura se encuentra el entrevistado de FOSIS central:

El Ingreso Ético Familiar hace un importante esfuerzo desde la política social para que las personas tengan ingresos autónomos. En la ley que crea el Ingreso Ético Familiar aparecen dos grandes programas, el de acompañamiento psicosocial y el programa de acompañamiento laboral, eso que partió muy bien durante los años se fue desfigurando, empezó a trabajarse más en otras dimensiones del área psicosocial y de nuevo yo siento que el tema laboral y el de los ingresos volvió a un tercer o cuarto plano. De pronto como que el Subsistema Seguridades y Oportunidades ha vuelto al Chile Solidario original y hay una suerte de diferencia entre las razones que llevaron a crear dos grandes dimensiones, psicosocial y laboral y se ha perdido la promesa inicial por la que se crea el subsistema de hacernos cargo de cómo generamos ingresos y que sean ingresos formales. (Representante FOSIS, 1993)

Es importante el punto instalado por el profesional dado que nos lleva de regreso a las discusiones de política que conducen a conformar este acompañamiento sociolaboral y a reemplazar el Programa Puente por el IEF, percibiendo la unificación como una contradicción metodológica con las promesas y objetivos iniciales del Subsistema Seguridades y Oportunidades (SyO). Implementadores del programa también proporcionan otros elementos interesantes respecto al proceso de intervención en la metodología actual donde perciben que el tiempo de intervención laboral se ha reducido significativamente, dificultando el proceso de intervención: “lo bueno de la metodología anterior era la profundidad de lo laboral, el ir trabajando durante 24 meses en un plan laboral, en la nueva metodología en 3 meses identificar características y posibilidades de una familia, montando acciones específicas” (AFI y ex ASL, zona urbana, 2013).

Ahora bien, en cuanto a la evaluación de las dimensiones de trabajo e ingresos, los profesionales comentan que se rigen por un set de indicadores que son corroborados en base a tres criterios: cumplido, a trabajar y no aplica, lo que no se percibe como una gran modificación respecto al Programa Puente ni IEF, manteniéndose una lógica de lista de verificación que se focaliza en las familias antes que en aquellos elementos que la intervención está ofertando para que las personas puedan alcanzar estos 12 indicadores que en su conjunto componen una matriz de bienestar similar a las 53 condiciones mínimas de Puente. Así, por ejemplo, un profesional de continuidad relata un episodio de disenso ocurrido en 2013 en torno a la comprensión de un indicador laboral:

En la dimensión de trabajo tuve un conflicto porque una indicador decía que la familia tuviera un trabajo estable y las familias con las cuales yo trabajaba súper pocas tenían trabajos estables. Me ocurrió que en un momento me llaman de FOSIS que por qué yo estaba egresando o iba a egresar a tantas familias sin todas las condiciones mínimas cumplidas, fueron a mi oficina, me revisaron las carpetas y me preguntaron incluso, yo les respondí: -la familia vende helados en la micro 2 veces a la semana, cuando puede va de colera a la feria, no es un trabajo estable- y qué te decían de FOSIS -pero la familia tiene intenciones de trabajar, es un

trabajo estable. Al final esa vez yo le dije si quieren cambiarlo cámbienlo ustedes porque para mí no es trabajo estable. (AFI, zona urbana, 2011)

En tal sentido, no sólo se observa una concepción distinta respecto a la noción de trabajo estable al momento de egresar una familia, sino que además se visibiliza que la situación laboral de las personas al momento de egresar parece no variar sustantivamente, permaneciendo en ocupaciones informales. Actualmente, se reconoce un debilitamiento del componente laboral, siendo la misma entrevistada de la unidad metodológica del ministerio quien señala que los indicadores laborales son de piso mínimo:

Los indicadores para la dimensión de trabajo e ingresos son más bien de piso mínimo, de calidad de vida, esas dimensiones no son abordadas para generar un trabajo, la verdad es que una de las cosas que está más debilitada dentro de este programa es el componente sociolaboral, porque solo lo que pretende es motivar, incentivar a una persona que está en condiciones de trabajar para que lo haga, cómo preparar un currículum, cómo responder una entrevista laboral, o sea, es un apresto básico y cuando se habla en el programa de que se crea un plan laboral, este va orientado a un piso mínimo de apoyo, contención, motivación y de conectarlo con los lugares donde pondría encontrar un trabajo, pero no es objetivo del programa el que la gente encuentre o desarrolle un trabajo. (Representante MDSF, 2016)

Así, se reconoce que los alcances de la intervención familiar en estas dimensiones no pretenden generar un trabajo para sus usuarios, sino que incentivar su inserción laboral desde el sentido motivacional de la palabra, lo que cumple con la lógica de ser un apoyo o acompañamiento para la familia. Considerando estas modificaciones programáticas, a continuación, se revisan una serie de nudos críticos de la intervención familiar actual.

5.2 Nudo crítico de la intervención sociolaboral ¿cómo garantizar derechos con un acúmulo de exclusiones que impactan en trayectorias de inserción laboral?

Al adentrarse en las dimensiones de trabajo e ingresos, un primer elemento a considerar es que por normativa la conformación de un plan de intervención laboral no es obligatorio para todas las familias del programa, siendo opcional para miembros del hogar de 18 años o más. Ahora bien, de manera transversal, en las 5 regiones y 8 comunas donde se concretaron entrevistas, la mayoría de las representantes y participantes del plan laboral eran mujer jefas de hogar, siendo común que esta conjunción entre pobreza y ser mujer implica que el eslabón previo para una inserción laboral sea el que la propia usuaria reconozca sus capacidades y competencias laborales, como bien lo señala una apoyo de la Región Metropolitana (RM): “En muchos casos primero partimos con el que ellas reconozcan que tienen habilidades y capacidades laborales, lo primero es esa búsqueda y auto reconocimiento, el apoyo familiar integral está para ayudarla en este proceso” (AFI, zona urbana, 2010). Con ello, reaparece el componente motivacional donde el rol del profesional es apoyar a sus participantes para que reconozcan competencias psicosociales. Aunque el componente de género es transversal en zonas urbanas y rurales, los equipos de comunas rurales enfatizan las complejidades de desarrollar el componente laboral con elevados niveles de violencia contra la mujer y donde prima una

clara división sexual del trabajo que presupone un rol productivo al hombre y un rol pasivo a la mujer al interior de la esfera privada del hogar (Benería, 1981). Al respecto, una apoyo comenta:

La mayor parte de las usuarias que acceden al acompañamiento laboral son mujeres, pero en una comuna rural donde hay altos índices de violencia de género cuesta mucho. En este sector rural está muy instalado este pensamiento de que las mujeres se quedan en la casa y el marido trabaja, entonces es un trabajo bien en profundidad con la usuaria para visibilizar que ella tiene la capacidad para generar sus propios ingresos, generar independencia, autonomía. Pero sí, hay mucho machismo. (AFI y ex ASL, zona rural, 2015)

De este modo, pese que se reconoce cómo los factores género-ruralidad impactan en las posibilidades de inserción laboral, la intervención se mantiene en el autorreconocimiento de capacidades. A esta decisión de insertarse laboralmente también se agrega el cuidado de hijos/as, donde si bien se supone que las familias del programa cuentan con cupos prioritarios en jardines infantiles, en la práctica esto no siempre ocurre, como nos relata una JUIF de la RM: “Nosotros como Programa Familia supuestamente tenemos ciertos cupos asegurados para jardines infantiles, pero el año pasado a mí mandaron la nómina con cupos preferentes desfazados un mes, entonces cuando llegó la nómina al municipio esos cupos ya estaban ocupados” (zona urbana, 2018). Este elemento es reconocido desde el equipo de nivel central como un elemento a mejorar en tanto “la red de apoyo que ofrece JUNJI o Integra es insuficiente o los horarios no coinciden o no tienen ofertas desplegadas en todas las comunas del país, entonces hay un déficit para que las mujeres puedan trabajar incluso en el trabajo independiente” (Representante FOSIS Central, 1993). En tal sentido, el problema no es solo la insuficiencia y desfase en la llegada de cupos, sino también cómo las ofertas de salas cunas y jardines infantiles que se extienden al subsistema se adecúan a los horarios de las personas y se distribuyen territorialmente.

Ante ello, la operacionalización de un enfoque de género más allá del diseño de los programas es una condición mínima fundamental, aunque considerando que en los procesos de intervención interactúan una serie de dimensiones como pobreza, género, diversidades territoriales, desigualdades educacionales, hace más sentido un enfoque interseccional. La interseccionalidad es un término acuñado por la feminista Kimberlé Crenshaw (1989) para dar cuenta de cómo distintas variables tienden a interseccionar o confluir en la vida de las personas, por tanto, es más pertinente para pesar en la multidimensionalidad de factores que se deben considerar al momento de diseñar e implementar el programa, lo que actualmente se sitúa como un desafío de política pública.

Como adelantaban los entrevistados, en las familias del programa el nudo crítico de género-pobreza no es la única diada que interactúa, siendo indispensable incorporar también las diversidades territoriales, donde los profesionales advierten que en comunas con mayor ruralidad el trabajo informal es la norma, lo que se ve agravado por el trabajo estacional a trato sin un contrato formal de por medio. Ello colisiona con los propios tópicos contemplados en la dimensión de trabajo y seguridad social, donde una de las aristas de la intervención es informar y educar a los participantes respecto a sus derechos laborales, lo que es tensional en un contexto donde difícilmente se cuenta con las

condiciones necesarias para garantizar estos derechos: “En la intervención que nosotros realizados tenemos que considerar el contexto que es zona rural, mucho agricultor que tiene trabajo a trato, no tiene un contrato de trabajo, eso no existe para acá” (AFI, zona rural, 2017). Más radical al respecto es el relato de otra profesional que expresa cómo la temática de derechos laborales debe apaciguarse para evitar conflictos:

En el fondo nosotros queremos que mejoren sus condiciones de bienestar, no que terminen cesantes. Porque erróneamente uno les podría decir que tienen que exigir, que tenga un contrato, que se respeten sus horas de trabajo, que tenga un baño, un casero, que le pasen protector solar. Se trabajan esos temas, pero no tan directamente porque puede generar conflictos laborales y que una familia sea desvinculada de su trabajo, entonces se aborda de manera sutil, de que ellos solos vayan identificando sus condiciones de trabajo e identifiquen también cuando no son las más óptimas, pero siempre con harta cautela porque acá en el campo es fácil si tu no me sirves te echo y hay cuantos atrás. (AFI, zona rural, 2013)

De este modo, los logros de la intervención en las dimensiones de trabajo e ingresos no dependen netamente de capacidades o cualidades de los participantes, sino que la gran barrera se encuentra en las posibilidades estructurales del mundo laboral que se piensa como un mercado más y donde la precarización laboral es un hecho, posibilidades que se encuentran diferencias por territorios e impactan más fuertemente zonas rurales y en la periferia de las grandes ciudades. No obstante, la forma de comprensión de lo territorial que tiene el programa se queda a un nivel comunitario, componente que es incorporado recién en la metodología de Programa Familias y que consiste en desarrollar ciertas sesiones grupales entre familias del programa y otras sesiones abiertas a la comunidad, comprendiendo por comunidad el barrio en que viven las familias. Esta lógica ha sido bien recibida por los implementadores en tanto visualizan los talleres grupales como un espacio en el que los participantes pueden compartir experiencias laborales y aprender de las trayectorias de otros usuarios: “En los talleres laborales se genera algo súper potente porque las usuarias se comparten datos de trabajos o se recomiendan en sus trabajos o se promueven entre ellas -postula a este proyecto, postula al otro, yo hice este curso-” (AFI, zona rural, 2013). Sin dejar de valorar la importancia de mecanismos de autogestión de los participantes, un desafío pendiente para la política pública es considerar el territorio más allá del lugar donde los apoyos realizan la visita domiciliaria y más allá de la potenciación de los lazos comunitarios. Una propuesta es comprender el territorio como “un sistema social complejo donde se disponibilizan diferenciadamente alternativas, entendidas como la oferta coordinada de servicios, equipamientos y programas” (Urquieta, 2017, p.3). Esta comprensión compleja y sistémica del territorio permite una visualización cruzada entre la oferta o geografía de oportunidades presente en el territorio y las posibilidades efectivas de que las personas accedan a ellas, develando las formas en que las ofertas incluyen o excluyen a las personas. Esta lectura no está ausente en profesionales del programa:

Al programa le falta ver las limitaciones y posibilidades que tiene el territorio, porque el programa estandariza y a Puerto Natales lo interviene igual que a Santiago, espera que todos funcionen de la misma manera. Territorio yo creo que

es lo que más falta en toda la política pública. Ni en el Puente ni el Familias se consideró cómo es la realidad de los territorios, teniendo profesionales que llevan años trabajando en terreno, pero eso nadie lo toma en cuenta. (AFI, zona urbana, 2011)

Para este profesional, la inobservancia del territorio es un elemento que se ha mantenido pese a todas las modificaciones que se han introducido en el programa, elemento que vincula directamente la estandarización del programa, un paquete de intervención estándar que aplicándose en diferentes zonas geográficas se espera funcione de la misma manera. Pero es el mismo profesional propone ciertas salidas para esta problemática, pues considerando a los equipos de intervención en los procesos de ajuste metodológico es más factible reconocer desde el diseño las posibilidades y barreras de los territorios.

Condiciones estructurales definidas a partir de diferencias de género, territorio y pobreza interactúan también con el contexto actual donde el trabajo constituye un mercado más sujeto a las fluctuaciones y vaivenes de la economía y que a partir de las reformas neoliberales de los 80" ha intensificado su inclinación a la privatización, terciarización y flexibilización, lo que como consecuencias trae aparejada una mayor tendencia al desempleo, a la inestabilidad ocupacional y a una precarización de los empleos ofertados (Filgueira et al., 2006; Gimeno, 2019). Para el caso en estudio, los profesionales visualizan esta problemática en las trayectorias laborales altamente variantes de sus usuarios, donde es usual encontrar personas que lejos de tener un trabajo formal van transitando entre el desempleo, ofertas laborales dependientes, independientes, e incluso muchas veces complementan el trabajo dependiente con ingresos provenientes del autoempleo:

Las personas no son emprendedores puros o trabajadores asalariados puros, en el mundo de la pobreza las personas van transitando entre autoempleo, empleo dependiente, en zonas rurales personas trabajan en empleos asalariados y después cuando no tiene ese trabajo desarrollan emprendimientos en sus casas. Tampoco dentro de la dimensión de ingreso y laboral está sólo el emprendedor o sólo el trabajo dependiente, en la práctica lo que nosotros vemos es que las personas van complementando los ingresos. (Representante FOSIS Central, 1993)

Con ello, el tener una trayectoria laboral inestable es uno de los elementos que las ofertas del programa ni del subsistema en general han logrado resolver. Ya en 2008 Raczynski identificaba para Chile Solidario que "los avances que logran las familias chocan y se ven limitados por la escasez de oportunidades de empleo satisfactorios, por prácticas de reclutamiento discriminatorias, por el no cumplimiento de leyes laborales" (p.39). Hoy, más de un década después lo anterior sigue siendo un desafío que no puede reducirse a las labores de los profesionales, ni mucho menos a los perfiles de los usuarios ya que todo lo que se pueda lograr se encuentra condicionando por dimensiones estructurales donde desigualdades territoriales, de género, de ingresos, confluyen en trayectorias de múltiples exclusiones afiatadas a la lógica de operación de los sistemas político y económico, lo que suscita que parte importante del apoyo familiar integral se limite a sopesar y parchar estas fisuras más estructurales que se expresan en trayectorias de usuarios.

5.3 Posibilidades de conjugación entre transferencias monetarias y el acompañamiento sociolaboral.

A partir de los años 2000, dentro del conjunto de reformas y nuevas políticas de protección social se incluyen los programas de transferencias condicionadas que, como distinción de las transferencias monetarias comunes, condicionan la entrega del ingreso monetario con el cumplimiento de ciertos requerimientos e incluso se acompañan con procesos de intervención directa como ocurre en el Programa Familias. Esta tipología de programas fue ampliamente promovida por agencias internacionales como el Banco Mundial, incitando su extensión a nivel global como mecanismo para producir cierta mejoría distributiva y conectar a las personas en situación de pobreza con los servicios públicos (Larrañaga et al., 2015). Como hito, con el Subsistema de Protección Social Chile Solidario se conformó por primera vez en el país una red de subsidios directos a los sectores en pobreza crónica (Raczynski, 2008), lógica que se ha mantenido en el actual Seguridades y Oportunidades para las personas dentro del 40% de mayor vulnerabilidad socioeconómica, mediante el condicionamiento de transferencias al cumplimiento de deberes en los ámbitos de salud, educación y trabajo (Hench y Troncoso, 2013). Para la dimensión laboral el subsistema de protección social articuló un conjunto de subsidios y transferencias condicionadas como incentivo a la inserción laboral de sus participantes, lo que derivó en la entrega de bonos no sólo para los trabajadores y trabajadoras que se encontraban dentro del subsistema, sino también para sus empleadores.

Dentro de las transferencias asociadas a la dimensión laboral se encuentra el Bono por Formalización del Trabajo, el Bono al Trabajo a la Mujer y el Subsidio al Empleo Joven. El primero de ellos surge oficialmente en el año 2009 con el objetivo premiar la contratación de jóvenes de entre 18 y 24 años que pertenezcan al 40% de los hogares con menores ingresos y que trabajando de manera dependiente o independiente su renta mensual no supere los \$488.217, además se exige que cuenten con sus cotizaciones previsionales al día y en caso de tener 21 o más años se solicita el certificado de licenciatura de educación media (SENCE, 2020). Durante el año 2009, la evaluación del subsidio arrojó resultados positivos en la oferta de trabajo, teniendo un impacto estimado en 4,5 puntos porcentuales en la tasa de ocupación y, en 2010, de 2,1 (Centro de Microdatos UChile, 2012). No obstante, de acuerdo con Bravo, Armijo y Bronfman (2018), quienes integraron el panel de expertos evaluadores del subsidio entre 2014 y 2017, advirtieron que menos del 40% de los beneficiarios aumentaron el número de cotizaciones de un año al otro: 40,9% en 2015, 39,1% en 2016 y 37,2% en 2017.

En el año 2012 se conforma una segunda transferencias laboral, el Bono al Trabajo a la Mujer, cuyo objetivo es reconocer el *esfuerzo* de las mujeres y jefas de hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica para incorporarse al mercado laboral dependiente o independiente. La condicionalidad que se imputó a esta transferencia fue contar con una remuneración bruta inferior a los \$488.218 mensuales, siendo \$35.519 el monto máximo mensual recibido, en tanto que para los empleadores llega a los \$21.619 mensuales por trabajadora contratada. Además, esta asignación es incompatible con otras transferencias laborales (MDSF, 2020). Una evaluación para los años 2013, 2014 y 2015 muestra que

este bono logra aumentar entre un 0,75% a un 1,5% la tasa de ocupación de mujeres que son elegibles para el programa con respecto a quienes no lo son (Larraín-Aylwin, 2017).

Finalmente, en el año 2015 se conformó el Bono por Formalización del Trabajo, el que nace con el objetivo de reforzar la integración de las personas al mundo laboral formal, incentivando la cotización en el sistema previsional (CEPAL, 2020). Para acceder a esta prestación es requisito participar de todas las sesiones del acompañamiento sociolaboral del Programa Familias y registrar al menos cuatro cotizaciones previsionales continuas, cumpliendo estos condicionamientos la persona recibe un pago único de \$221.663 (Chile Atiende, 2020). Para 2019 en las evaluaciones anuales de DIPRES (2020) se identificó que esta transferencia tiene una baja cobertura respecto a su población objetivo, llegando solo al 4,43%, situación drásticamente más baja que en 2018 donde llegó al 9,35% de su población objetivo, lo que es sintomático de un bajo número de usuarios del subsistema que cumplen con la condicionalidad de formalización aun cuando se encuentren desarrollando un plan de intervención laboral.

Respecto a estas transferencias no deja de ser llamativo que las tres sean de un carácter altamente condicionado y que se centren en cerrar fisuras de un mercado laboral que se asume y hasta normaliza como reproductor de exclusiones donde la política pública debe acudir para responder cuando jóvenes, mujeres y trabajadores no formalizados y en situación de pobreza se encuentran con barreras de acceso o su inserción laboral es más precaria, haciéndose necesario una inyección de recursos en estos grupos mediante la figura del bono. Por su parte, la entrega de subsidios a los empleadores como un estímulo para su contratación es cuestionado por la literatura por el carácter subsidiario que acaba teniendo el Estado frente a un mercado laboral altamente privatizado y escasamente regulado. Además, estos estudios advierten que no existe una correlación fuerte entre la entrega de un subsidio al empleador y la contratación de personas en situación de pobreza y mayor exclusión social (Farné, 2009; Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Los profesionales entrevistados también refieren al bajo número de personas que efectivamente reciben transferencias por el logro de metas laborales. Los equipos advierten que ninguna de estas transferencias es significativa en sus comunas, siendo aún más crítico es zonas con mayor ruralidad, lo que se asocia a una imposibilidad de los usuarios para poder cumplir los requisitos que se estipulan en el diseño de las transferencias laborales. En tal sentido, una apoyo de la Región de Coquimbo comenta que: “El Bono al Trabajo de la Mujer y el Subsidio al Empleo Joven llegan, pero súper poco, es mucho más complejo que lleguen por el tema del trabajo independiente y trabajo informal” (AFI y ex ASL, zona rural, 2017). Lo mismo comenta otro profesional de una comuna rural: “Para que accedan a estos bonos deben cumplir con criterios bastantes específicos y la realidad de lo que es un comuna rural, con trabajos informales, no califican simplemente” (AFI, zona rural, 2017). En tal sentido, para ambos profesionales el que la presencia de estas transferencias no sea significativa en la comuna se asocia directamente a los altos niveles de informalidad.

Pero además de no cumplir con las condicionalidades, un segundo tema que emerge de manera recurrente en las entrevistas corresponde a las dificultades de compatibilización

de estos bonos y subsidiados con otras transferencias e ingresos de las familias. Ilustrativo de lo anterior es el relato que comparte una profesional de la Región del Maule:

Una mujer que se formaliza, que paga cotizaciones previsionales, tiene que renunciar al Subsidio Único Familiar (SUF) y la mayoría de los beneficios estatales se centran de manera automática en mujeres que reciben el subsidio familiar, entonces hay mujeres que trabajan, les ofrecen contrato laboral formal, pero dicen: -No, porque voy a perder beneficios-. De partida si tiene 4 hijos ya va a recibir 55mil pesos menos de subsidio familiar, son incompatibles en el fondo, al final el mismo Estado no está promoviendo el cambio en las familias. (AFI, zona rural, 2013)

Ante ello, si ya las condicionalidades parecen inalcanzables para parte importante de los usuarios del subsistema, resulta más problemática la lógica de incompatibilidad entre transferencias porque en lugar de promover elementos como la formalización y la seguridad social, el mismo sistema es el que incita que los usuarios deban ir dirimiendo entre aquellas transferencias que les sean más cuantiosas, procurando no perder otros beneficios.

Estas discusiones nos trasladan a un último tema identificado a partir de los discursos de equipos profesionales: el *golpe* en los ingresos familiares por la pérdida de transferencias públicas, pérdida que se visualiza desde dos aristas, por una parte, dado que estas bonificaciones suelen extenderse solo durante los 2 años que dura el acompañamiento familiar o bien, dependen de que los usuarios se mantengan en situación de pobreza porque en caso de que logren generar ingresos mayores a los definidos por la línea de la pobreza se corta su pago. Una profesional detalla claramente el proceso de pérdida de transferencias al egresar del programa y la incertidumbre que genera en los usuarios: “Cuando las familias salen del programa sienten pena por los bonos que ya no van a recibir, se siente un golpe en los ingresos, porque llegan a ser un sueldo, impacta en las familias el ya no seguir recibiendo transferencias” (AFI, zona urbana, 2010). Pero esta no entrega de transferencias por cumplirse el plazo de duración de la intervención familiar es señal de que más que un cumplimiento de los indicadores por dimensión, el egreso pasa por un cumplimiento del número de sesiones obligatorias contempladas en el diseño del programa, como lo reconoce la entrevistada clave a nivel ministerial: “Las familias egresan solo por el hecho de cumplir la ruta de acompañamiento integral, por los 24 meses de acompañamiento, o sea, puede que una familia cumpla con el objetivo del programa o puede que no, pero egresa igual” (Representante MDSF, 2016). Por su parte, que el flujo de transferencias públicas se corte por un aumento de ingresos autónomos es contraproducente con un subsistema que busca superar la pobreza.

5.4 Conectando redes: acceso preferente a programas y servicios de la oferta pública en el ámbito laboral.

Hasta antes de la conformación de Chile Solidario, las prestaciones sociales para las personas en situación de pobreza se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas (MIDEPLAN, 2004; Raczynski, 2008). La apuesta de

Chile Solidario fue la articulación de estas prestaciones dirigidas en un sistema integrado de protección social, con lo que además del componente de acompañamiento directo a las familias y la organización de un set de transferencias monetarias, se articuló un eje de oferta extraprogramática que pretendía conectarse mediante mecanismos de derivación y cupos preferenciales con los usuarios del Programa Puente.

La red de ofertas extraprogramáticas se fue tejiendo a partir de la suscripción de convenios con instituciones públicas y privadas que ya operaban en el rubro laboral (Raczynski, 2008). Durante los 2 primeros años de implementación del subsistema, MIDEPLAN (2004) conjeturó que debido al perfil de las personas que ingresaron se requería de programas de empleo centrados en la habilitación sociolaboral y de un apoyo personalizado para el desarrollo de competencias laborales, lo que suscitó en la incorporación de ofertas para la nivelación de estudios, para adquisición de competencias laborales y para el desarrollo de ideas de negocio guiadas bajo la lógica del autoempleo (Ruz y Palma, 2005).

De acuerdo con las entrevistas realizadas se encuentra que las ofertas laborales más extendidas dentro de los usuarios del Programa Familias provienen de FOSIS, institución que anualmente pone a disposición programas y cupos prioritarios para la población que se encuentran dentro del 40% de menores ingresos. Como bien lo reconoce el representante de la Unidad de Emprendimiento y Empleabilidad de FOSIS: “Somos los socios prioritarios del Programa Familias porque si bien ellos también pueden derivar personas a SENCE o a PRODEMU, las coberturas que tienen para el Subsistema de Protección Social son menores” (Representante FOSIS Central, 1993). En tal sentido, es importante destacar que FOSIS se ha configurado como una entidad clave de conexión entre el repertorio de ofertas laborales y los usuarios del subsistema. Ahora bien, aunque se cuenta con ofertas tanto en la línea del trabajo dependiente como independiente, la gran mayoría de las ofertas y cupos que se extienden al subsistema se concentran en la conformación y fortalecimiento de microemprendimientos e incipientes ideas de negocios de los usuarios.

Actualmente, el programa al cual accede un mayor número de personas del subsistema es Yo Emprendo Semilla, oferta dependiente de FOSIS que además de su modalidad regular abre entre una y dos convocatorias por año para usuarios del Programa Familias. El programa proporciona apoyo, asistencia técnica, seguimiento y financiamiento para implementar un plan de negocio que permita desarrollar un microemprendimiento. Para postular a este programa se debe cumplir con los requisitos de no haber sido usuario de programas de emprendimiento de FOSIS durante los últimos 2 años y tener una idea de negocio o negocio funcionando (MDSF, 2020). El representante de FOSIS explica en profundidad la lógica de operación de este programa:

El programa más grande para el Subsistema Seguridades y Oportunidades es Yo Emprendo Semilla, destinado para personas con un perfil de emprendimiento, personas que tienen una idea de negocio, que tienen experiencias haber vendido algo. Para ingresar se les hace una pequeña entrevista inicial, dando preferencia a los usuarios de mayor antigüedad. El programa se trabaja en talleres de 20 a 30 personas, puedes tener una multiplicidad de emprendimientos distintos para lo que

tenemos una red de consultoras, ONG's, fundaciones que postulan. A los usuarios se les entrega un capital semilla, recursos para que puedan comprar herramientas, maquinaria, insumos para implementar el emprendimiento. A la persona se le ayuda a formular e implementar su idea de negocio, se le pasan recursos y ahí viene un período de unos 2 o 3 meses de acompañamiento para que apoye e identifique aquellas cosas que hay que mejorar. Esto es como un gran programa que atiende alrededor de 20.000 usuarios por año, en total son casi 15,000 millones de pesos que ejecutamos anualmente porque el capital semilla va entre los 300 y los 450 mil pesos. Este programa es más masivo porque la gente lo ve como un apoyo más directo y rápido. (Representante FOSIS Central, 1993)

El entrevistado da varias luces respecto al funcionamiento de las ofertas laborales del subsistema, en primer lugar, es posible advertir que para ingresar a estas ofertas es necesario iniciar un proceso de postulación, lo que consecuentemente activa dinámicas de inclusión/exclusión donde algunos usuarios son aceptados mientras que otros no. Este proceso de selección pasa por una serie de fases donde las consultoras convocan a las personas inscritas en sus ofertas a una entrevista sobre su idea de negocios, preseleccionando a algunos usuarios, posteriormente, la selección definitiva de los usuarios pasa por una mesa donde participan representantes de FOSIS, la consultora y apoyos familiares. Ahora bien, los criterios bajo los cuales las consultoras preseleccionan a los participantes son desconocidos para los apoyos:

Qué criterios utilizan para realizar la preselección no los maneja, porque muchas veces chiquillas que tienen buenas ideas, sus emprendimientos son exitosos y les va bien y no quedan, donde si nosotros volvemos a ingresar es cuando comienza el proceso de selección, cuando la consultora ya les ha realizado la entrevista más específica y ya en la selección a nosotros nos piden participar de una mesa donde participa FOSIS, la consultora y nosotros los apoyos familiares y ahí en conjunto se decide quiénes terminan siendo seleccionados. Y en esa mesa consideran bastante la opinión de los apoyos porque somos los que conocemos a las familias, pero es un proceso bastante largo. (AFI y ex ASL, zona rural, 2017)

Así, si bien para la profesional en la fase final de selección si se contempla la relevancia de la opinión de los apoyos, considera que el proceso es largo y que la fase previa de preselección operaría como una *caja negra* de la cual manifiesta dudas por la exclusión de usuarias que a su juicio si cumplirían los requisitos para ser seleccionadas. Otro elemento que no puede dejar de destacarse corresponde al perfil de usuario que ingresa a programas de emprendimiento, se trata de personas que desarrollaban previamente un negocio, vendían un producto o a lo menos tienen una idea de negocios, lo que va configurando un perfil de microemprendedores que acaba siendo el mayoritario. Tangente al respecto es un apoyo: "El mayor éxito se ve en el área independiente porque ahí creamos un plan de trabajo, en la parte dependiente es más difícil porque la comuna es rural y la gran mayoría trabaja sin contrato, escapa de nuestras manos" (AFI y ex ASL, zona rural, 2015). De este modo, el fomento del autoempleo antes que la opción preferente de los usuarios termina siendo la única posibilidad de empleo y generación de ingresos ante la imposibilidad de transformaciones estructurales del mercado laboral.

Ahora bien, como beneficio transversal los entrevistados reconocen que los programas de apoyo al trabajo independiente permiten que las personas adquieran recursos materiales necesarios para sus proyectos que sin los programas no podrían adquirir: “Las mujeres que se ganan estos proyectos -porque al final es mérito propio-, costean herramientas que por medios propios no podían adquirir y que les facilitan su trabajo, hornos industriales, máquinas de coser profesionales, impensado para ellas poder comprarlos” (AFI y ex ASL, zona rural, 2017). Con ello, reaparece la semántica del *empresario de sí mismo* donde *ganarse* proyectos se visualiza como un *mérito propio*, antes que como un derecho de las personas.

Pero más allá de la adquisición de capital, los equipos advierten como desenlace que los emprendimientos tienden a moverse entre la conformación de microemprendimientos de subsistencia -donde las personas van generando ingresos de uso y consumo diario-, y emprendimientos que generan ingresos complementados para el grupo familiar. Ello bien lo conocen los apoyos familiares que reiteradamente en sus discursos expresan temas como: “Algunos emprendimientos no obtienen un buen desenlace porque al final van generando ingresos día a día, se van comiendo lo que ganan como las necesidades son muchas y los recursos escasos” (AFI, zona rural, 2013). Lo anterior es reconocido a nivel central en la oficina a cargo del programa de emprendimiento más extenso: “El emprendedor de subsistencia es la mayoría de los usuarios que están asociados al Subsistema de Protección Social, ya sea Chile Solidario y ahora Seguridades y Oportunidades” (Representante FOSIS Central, 1993). Es interesante que el propio profesional reconozca que el perfil de los usuarios del subsistema sea el de *emprendedor de subsistencia*, perfil que se mantendría en el tiempo desde Chile Solidario en 2002 a la fecha, lo que denotaría un bajo impacto de las ofertas programáticas para la separación de la pobreza mediano y largo plazo. Incluso cuando se habla de casos exitosos no se trata de alcances mayores ni una generación significativa de ingresos autónomos:

El aspecto monetario no cambia como si debiera ser, no te puede decir que tengo usuarias exitosas con sus microemprendimientos, que viven de su microemprendimiento. Yo miro más al desarrollo personal, a la señora Juanita que nunca había trabajado, marido machista que le decía -tu no trabajai- y la gente diciéndole que no sería capaz y ahí uno como profesional entra para decirle -señora usted es capaz, es independiente, puede salir adelante- y eso es más importante, ver sus logros es lo que valoro y además aporta ciertos ingresos que antes no tenían, aunque no logran vivir solo de eso. (AFI, zona rural, 2017)

De este modo, se habla de los emprendimientos como un logro teniendo como referencia la situación inicial de las familias, el logro es más de superación personal que de superación de la pobreza, reconociéndose que las ganancias de sus emprendimientos no son suficientes para solventar los gastos mensuales de los hogares. Otro punto crítico tiene que ver con la formalización de los emprendimientos generados, lo que los profesionales identifican como un problema que no se ha logrado resolver con el acompañamiento familiar, con las transferencias ni con las ofertas extraprogramáticas:

Lo que como programa no nos ha funcionado mucho es el tema de las formalidades, formalización de los negocios, el conocimiento más amplio de lo que

es trabajar con contrato, la mayoría de nuestros usuarios prefiere trabajar de manera independiente y asociado principalmente a una responsabilidad parental, eso es un factor que le impide tener un trabajo porque no tienen con quien dejar a los niños, entonces la modalidad independiente a ellas les acomoda porque controlan sus tiempos y lo pueden hacer desde sus casas. (JUIF y ex AFI, zona urbana, 2016)

En su relato no solamente aparece la problemática de la mantención en la informalidad de los usuarios del programa, sino que además se destaca que el trabajo independiente es mayoritario en mujeres al momento por la necesidad de compatibilizar trabajo remunerado y no remunerado, lo que nuevamente nos hace pensar que más que una elección es la última opción que les queda para poder generar ingresos. Pero estas trabas en la formalización también tienen una consonancia territorial en el sentido de las posibilidades de desarrollar un plan de negocios en ocasiones colisiona y se ve entrampada por las condiciones locales donde no se ofrecen las oportunidades para que los participantes puedan desarrollar sus emprendimientos y vender sus productos:

Muchas veces le decía a la familia que el municipio no estaba dando patentes, le exponíamos eso a la empresa externa del Yo Emprendo Semilla. Después uno iba a la casa de las familias y tenían un montón de nuevos productos para vender, y sí, los podía vender en la cola de la feria, los podía vender con las vecinas, pero la idea de generar un emprendimiento no se daba porque el municipio no tenía patente para eso. Entonces no se considera las posibilidades de que una persona obtenga una patente o no de acuerdo al rubro en los municipios. (AFI, zona urbana, 2011)

La lectura que realiza el profesional es interesante porque desde su percepción la formalización también pasa por un tema de coordinación entre ofertas, en este caso entre el Programa familias, el municipio y la consultora ejecutora de la oferta externa. En tal sentido, es imprescindible para el desarrollo de los emprendimientos una promoción dentro del entorno más cercano de los usuarios, donde la población del subsistema sea prioritaria a la hora de conseguir cupos para puestos de ventas y rebajas en las patentes, pues si los logros en el ámbito laboral se quedan en una generación de ingresos independiente de las posibilidades de formalización se conforma una paradoja en el cumplimiento de los derechos laborales de la cual la oferta pública es testigo e impulsora.

Además del apoyo al trabajo independiente, al interior de los subsistemas también es amplia la oferta de programas de capacitación técnico-laboral, los que se dirigen principalmente a la enseñanza de oficios, de habilidades blandas para favorecer su contratación en el mercado laboral formal y asesorías técnicas a microemprendedores, de ahí que la oferta en capacitación se conecte tanto con el trabajo dependiente como independiente. De acuerdo con la literatura, este estrategia se enmarcaría desde la teoría del capital humano y su enfoque de generación de capacidades en tanto extienden un conjunto de prestaciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades en la población habilitada para integrar la fuerza laboral (Santiago, 2014; Cecchini et al., 2015).

Si bien históricamente son numerosos los programas de capacitación laboral al interior de los subsistemas de protección, en base a los hallazgos empíricos se encuentra que la oferta en capacitación no cuenta con programas plenamente establecidos y con presencia anual en los territorios como si ocurre en la línea de emprendimiento, en cambio, estos programas tienden a variar fuertemente año a año y de territorio en territorio. La entrevistada a nivel ministerial encuentra una explicación para estas fluctuaciones en que no siempre se logran establecer alianzas y convenios con instituciones que cuenten con ofertas adecuadas:

Con SENCE por ejemplo uno podría ver complementariedad entre sus programas y el Familias, pero lamentablemente no se da esta alianza de manera tan satisfactoria a mi gusto, porque varios de los programas que tiene el SENCE o el propio Ministerio del Trabajo no son para el perfil que nosotros tenemos, entonces el Ministerio del Trabajo no se decide a crear ofertas para esta población porque es una población que no tiene capacitación, porque cuando el SENCE ofrece programas lo hace muchas veces con requisitos que no cumplen nuestras familias, no todas las familias han terminado 4to medio, muchos tienen 8vo solamente y con 8vo no pueden acceder a las capacitaciones de SENCE, pero SENCE no ofrece una alternativa que estén en esa condición que solo alcanzaron estudiar hasta este nivel. (MDSF, 2016)

Es preocupante y también paradójico que instituciones claves dentro del rubro laboral como lo es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Ministerio del Trabajo no conformen ofertas específicas para la población en situación de pobreza y excluya a este grupo de sus programas convencionales por no cumplir requerimientos de nivel educacional, lo que va desencadenando continuas exclusiones, primero educacionales y luego de perfeccionamiento.

Una experiencia interesante en esta tipología de oferta es el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP), desarrollado y ejecutado desde 2005 por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el que destaca por incluir cursos de habilitación sociolaboral, formación en oficios y prácticas laborales en empresas, para posteriormente realizar intermediación para la inserción laboral de los egresados. Los contratos de trabajo que resultan de esta intermediación tienen una duración de 4 meses, a plazo fijo y en un régimen de media jornada, con una remuneración en base al salario mínimo, donde el último mes es de pasantía o práctica laboral (MDSF, 2020). Ahora bien, pese a lo completo que podría pensarse un programa de formación, capacitación y empleo, no se encuentran evaluaciones respecto a los resultados del programa más allá del número de personas que ingresaron al programa que para 2020 llegaría a 1.800 personas en 9 regiones del país, además CONAF (2020) destaca que en últimos 5 años se ha logrado la inserción laboral de un 48% de sus participantes, pero no se ofrecen cifras claras respecto a las personas que después de los 4 meses que dura el programa terminan siendo contratadas por las instituciones colaboradoras y en qué tipo de empleos.

Muy ligado a lo anterior, una tercera oferta aludida con frecuencia corresponde a los servicios de intermediación laboral, cuya función es asesorar a la población desempleada o que busca trabajo por primera vez en su proceso de inserción laboral. Su principal

característica es operar como mediación entre la oferta y la demanda de trabajo, a partir de la construcción de bases de datos en las cuales se describen las vacantes disponibles y el perfil laboral de las personas que buscan empleo. En Chile, el servicio de intermediación laboral se pone a disposición a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) (Robles, 2011; Vargas, 2014). Esta tipología de oferta se encuentra presente desde Chile Solidario, pero de acuerdo con Brandt (2012), durante los primeros años del subsistema, las OMIL fueron poco efectivas en la colocación laboral de sus usuarios, especialmente en personas con bajas cualificaciones y menor nivel educacional, realidad que se encontraba ampliamente extendida al interior de los usuarios del subsistema. Como dato indica que, en 2009, sólo el 1% de los empleados declaró haber encontrado trabajo a través de esta herramienta, mientras que sólo un 3% de los participantes de Chile Solidario se encontraban inscritos en una OMIL. Posteriormente, en el año 2011, el trabajo de las OMIL se complementa con la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), una plataforma electrónica para la búsqueda de trabajos tanto en agencias públicas como privadas. Para Brandt (2012), esta iniciativa habría incrementado el uso de servicios de intermediación, además de potenciar la eficacia en la entrega del servicio, en tanto que las OMIL progresivamente han ido aumentando su cobertura geográfica, registrándose, para 2018, en un 94% de las comunas nacionales (SENCE, 2018).

Actualmente se destaca que las OMIL han diversificado su oferta no operando solo como intermediadoras laborales, sino que además han puesto a disposición programas de capacitación y habilitación laboral para personas inscritas en estas oficinas. Así por ejemplo un AFI de zona rural comenta: “Las OMIL igual trabajan con las familias en su perfil laboral, con aquellas de trabajo dependiente se fomentan sus habilidades laborales, cómo hacer una entrevista de trabajo, y a las de perfil independiente las derivan para potenciar sus actividades” (AFI, zona rural, 2013). Otro entrevistado complementa lo anterior señalando que: “La OMIL entrega mucha capacitación, en diversos ámbitos, peluquería, agrícolas, pesticidas, tienen un gama de empresas que dan la oportunidad para que las personas puedan trabajar, también ayudan a las personas con sus currículos vitae” (AFI, zona rural, 2017). Con ello, la oferta de OMIL es valorada por los equipos en tanto complementa los procesos de intervención desarrollados por los apoyos familiares. Ahora bien, en la inserción laboral efectiva de sus usuarios los resultados son más difusos, en el contexto de una comuna rural una apoyo comenta que: “A lo que más postulan las chicas es al ProEmpleo porque es de medio tiempo, hay otras ofertas laborales para aseo en empresas y otras de mineras, pero son muy escasas y hay que actualizar el perfil laboral cada 6 meses” (AFI y ex ASL, zona rural, 2017). De este modo, la profesional considera que en la comuna en que trabaja si se da la conexión con OMIL, pero destaca que se requiere un trabajo constante de actualización de los perfiles laborales y que es reducido el número de mujeres que acceden trabajos por esta vía, siendo más bien precarios los trabajos obtenidos por las usuarias del Programa Familias.

Dentro de las ofertas de habilitación laboral y más cercana al trabajo dependiente se encuentra el Programa Yo Trabajo Jóvenes de FOSIS que surge en el año 2007 y que para 2010 pasa a formar parte del subsistema de protección. El programa busca mejorar las condiciones de empleabilidad de personas de entre 18 a 24 años del Subsistema

Seguridades y Oportunidades que se encuentren cesantes, buscan trabajo por primera vez, o que desarrollen un trabajo precarios al momento de postular. El programa ofrece preparación para presentarse a una entrevista laboral, hacer un currículum, apoyo para buscar un empleo dependiente, formación para encontrar un empleo y financiamiento para cuando se elabore un plan de inserción laboral (MDSF, 2020). El entrevistado de FOSIS proporciona más detalles respecto al programa comentando que:

El programa se conforma entendiendo que la población joven es la más afectada por la mala educación, por la situación familiar, además que tienen barreras de acceso al mercado laboral, las mujeres jóvenes tienen obviamente barreras para ser contratadas porque están en edad fértil, no han terminado el 4to medio, nuestro perfil de usuarios es mayormente mujeres de entre 18 y 24 años, aceptamos un margen de hasta 29 años, pero el promedio es de 22 años con por lo menos 2 hijos a su cargo y sin pareja. Este programa de empleabilidad juvenil busca trabajar tanto el empleo dependiente como el autoempleo y aunque tiene una cobertura más bien chica, son 1.300 a 1.400 jóvenes a nivel nacional, es un programa que nos ha dejado bastante satisfacciones, ahora, también es un programa difícil en el sentido de que hay que estar constantemente motivando a los jóvenes porque hay muchas adversidades, muchas barreras, en los sectores populares. (FOSIS Central, 1993)

Con ello, se aprecia un diagnóstico pertinente respecto a las desigualdades estructurales que impactan negativamente en la empleabilidad de jóvenes, lo que se asocia a niveles educativos menores, sesgos de género y barreras por nivel socioeconómico. De hecho, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (CMD, 2018) en una evaluación de impacto a tres programas de empleabilidad: Programa Yo trabajo, Yo Trabajo Joven y Apoyo a tu Plan Laboral (APL), encuentra que de los tres programas, Yo Trabajo Joven es el único con resultados positivos, constándose que tres meses después de finalizada la intervención el 27% de los asistentes estaba empleado formalmente, y a 12 meses este porcentaje ascendía al 32%, considerando trabajo dependiente como independiente.

Otra oferta valorada por los profesionales es el Programa Apoyo tu Plan Laboral (APL), también dependiente de FOSIS, oferta que surge para apoyar los planes de intervención laboral en el marco de los programas del subsistema, proporcionando recursos para movilización, trámites, servicios de guardería infantil y tratamientos médicos y dentales, entre otras necesidades y servicios complementarias a la inserción laboral, así:

Yo Apoyo Tu Plan Laboral, es una intervención no tan restrictiva como el resto de las ofertas de FOSIS porque viene del área de acción, no del área de emprendimiento, esta oferta consiste en apoyar a la persona para que pueda desarrollar competencias de habilitación laboral, por ejemplo si la persona necesita lentes ópticos, si necesita hacerse un tratamiento dental, eso es primero para presentarse a un trabajo si no tiene la autoestima y confianza para hacerlo, entonces ese proyecto para nosotros es súper relevante porque viene a completar todas las otras ofertas que pueden surgir, es bien fundamental. (JUJIF, zona urbana, 2018)

En tal sentido, los equipos valoran la versatilidad del programa que permite cubrir necesidades diversas, complementando los procesos de intervención en la dimensión laboral en aristas que otros programas no alcanzan a abarcar, por lo que, si bien directamente no promueven la inserción laboral (CMD, 2018), aporta en elementos que son concebidos como anteriores para que una personas pueda acceder a un trabajo.

Por último, se encuentran las ofertas de nivelación de estudios que tuvieron gran importancia en Chile Solidario pero que progresivamente han ido desapareciendo. Los programas de nivelación de estudios se han centrado en que personas con escolaridad incompleta o sin ningún tipo de escolaridad puedan finalizar su educación primaria y secundaria (CEPAL y OIT, 2014; Vargas, 2014). En base a lo relatado por los entrevistados, si bien se reconoce que el perfil de usuario ya no se reduce a familias sin escolaridad formal, todavía se encuentran usuarios con enseñanza media incompleta, básica incompleta e incluso personas que no saben leer ni escribir, de ahí que sea preocupante el que se hayan ido eliminando aquellas ofertas de nivelación de estudios, contempladas como un eslabón previo para la inserción laboral. Lo anterior tiende a ser más crítico en comunas de mayor ruralidad: “Hace varios años atrás había programas de nivelación de estudios, eran ejecutados por Dominga, luego desaparecieron y sería genial que volvieran a ejecutarse y llegar a las localidades porque facilita que las personas se interesen en participar” (AFI y ex ASL, zona rural, 2017). Esta cita abre múltiples focos de reflexión, en primer lugar, se encuentra que los programas de nivelación de estudios no son reconocidos como una oferta que llegue a los territorios continuamente, a su vez, la institución ejecutora en años anteriores es un proyecto minero-portuario, no observándose una oferta pública propiamente tal. Finalmente, se enfatiza la importancia de que los programas lleguen a las localidades dado las dificultades de traslado, donde otros entrevistados también advierten que para los territorios rurales el que llegue una oferta extraprogramática significa una carga adicional respecto al traslado de usuarios que no siempre es considerado por la institución ejecutora ni el subsistema, carga que es asumida por los municipios, por los propios fondos locales del programa o derechamente por los usuarios, de ahí que tenga sentido proporcionar recursos adicionales para estas comunas o bien avanzar en otros mecanismos para costear el finamiento del transporte de los usuarios. Lo anterior es planteado también por la entrevistada a nivel ministerial:

Es usual que ofrezcan alternativas que exigen mucho de traslado, hacen sus cursos y capacitaciones en las capitales provinciales y la gente se tiene que financiar el pasaje. De hecho, esa ha sido mi discusión con los programas de empleo, que yo digo: pero oye, este programa tiene que ofrecer subsidiar la locomoción -pero cómo- sí pos, si estamos hablando del 10% más pobre, o sea, si yo quiero ayudarles les ayudo completo, no que le ofrezco un curso, pero a 10 kilómetros, que tiene que gastar dinero y tiempo de locomoción, por eso mucha gente deserta y ahí vienen las instituciones y me dicen -por qué es tan baja la participación, por qué partieron 20 y terminaron 5-, bueno porque los haces cruzar toda la ciudad para que vaya a hacer el curso, lo que ya significa tiempo, no le subvencionan el traslado y resulta que lo hacen en horario en que la gente también realiza una actividad para ganarse la plata, por ejemplo, desde las 9 hasta la 13:30, 3 días seguidos, entonces obvio que la gente prefiere ir a trabajar a la feria

como colera para ganarse el dinero del día antes que ir a una capacitación. (Representante MDSF, 2016)

Así, el traslado es tema no solo en zonas rurales sino también en zonas urbanas donde se da la lógica centro/periferia, problemática que ha significado ciertas tensiones con las instituciones ejecutoras donde el no costeo de la movilización de usuarios se ve agravado por una escasa flexibilidad metodológica y pertinencia entre los horarios de los talleres y los itinerarios en que las personas desarrollan otras formas de generar ingresos, todo lo cual explica la deserción de usuarios de estas ofertas. Ello contribuye a reproducir un círculo donde las personas intentan adquirir mayores competencias, pero a la vez, la necesidad de generar ingresos para subsistir prima sobre las posibilidades de participar de estas instancias de perfeccionamiento.

Una posibilidad para enfrentar esta paradoja es robustecer la actual estrategia de política donde se conjugan un set de transferencias monetarias con la participación de los usuarios en programas sociolaborales, pero con un incentivo monetario para que las personas puedan trasladarse y dedicarse a los programas sin enfrentarse a una pérdida de sus ingresos básicos. La idea de mantener un esquema de transferencias monetarias tiene como finalidad el asegurar un ingreso base familiar considerando la composición del grupo familiar y asegurando condiciones mínimas para que puedan participar en programas de formación, capacitación y empleo, ingreso base mayor al Bono de Protección que actualmente es el único garantizado por el mero hecho de participar del Subsistema Seguridades y Oportunidades y que se extiende por los 2 años que dura la intervención con un monto que parte en los \$17.970 y que se va reduciendo cada 6 meses hasta llegar a \$9.402 (MDSF, 2020), lo que evidentemente es una cantidad baja pensando en un ingreso mínimo garantizado. A su vez, respecto al componente monetario es fundamental que no se visualice como contraproducente con los ingresos laborales y autónomos que pueden generar los participantes durante el proceso de intervención, pues la penalización de la inserción laboral con un pérdida de transferencias monetarias condicionadas parece más un desincentivo al trabajo y al objetivo de superación de la pobreza. Esta misma incompatibilidad ha pesado sobre algunas ofertas extraprogramáticas en el rubro laboral donde si una persona ya ha participado de ciertos programas en años anteriores o desea ser parte de una oferta complementaria, es el mismo sistema el que conforma restricciones para que estas personas puedan participar de estas ofertas, lo que nuevamente choca con las posibilidades de superación de la pobreza e instala interrogantes respecto a cuán integradamente trabajan los distintos componentes del subsistema.

Lo anterior abre un último apéndice respecto a los mecanismos de coordinación entre la compleja red que conforma el subsistema, desacoplamiento con intensidades diferentes según se trate de una escala comunal, regional o nacional. Como hallazgo, los equipos de intervención suelen reconocer positivamente el trabajo que se desarrolla con FOSIS a un nivel regional, considerando que la comunicación es constante, además de reconocer a FOSIS como una entidad cercana al territorio y que acoge las opiniones y sugerencias de los equipos locales. Cambia el panorama cuando se trata de la coordinación entre programas locales y nivel central. Un JUJIF pone de manifiesto que la coordinación es un

nudo crítico en los niveles superiores, lo que para él tiene directas implicancias en las ofertas que llegan a los municipios: “el nudo crítico es la comunicación entre los servicios, en la oferta programática que no depende de FOSIS regional sino de nivel central, porque cuando nos llega una oferta exclusiva no nos enteramos a tiempo, no nos bajan la información” (JUIF y ex AFI, zona urbana, 2016). Por su parte, desde FOSIS central también reconocen que han delegado el trabajo en terreno a sus direcciones regionales, desconociendo aquellas ofertas que podrían ser más requeridas en ciertos territorios. Para ello es el mismo profesional quien sugiere posibilidades: “Los sistemas informáticos pueden ser mejorados, porque no tenemos información clara, operativa, para saber a nivel central si una persona requiere una capacitación, por ejemplo, entonces esa mayor cercanía con las familias la hemos delegado mucho a las direcciones regionales” (Representante FOSIS Central, 1993). Así, el profesional propone una salida tecnológica a este problema mejorando los sistemas informáticos para que desde nivel central y sus programas colaboradores conozcan los requerimientos locales y pueda desarrollarse oferta más pertinente para los territorios, plataforma que podría operar también como un medio de unificado de información y comunicación entre los distintos agentes vinculados al proceso de intervención. Los equipos locales también consideran necesario mejorar el trabajo intersectorial que amerita el subsistema, ello porque actualmente no existe ningún mecanismo de comunicación directa con FOSIS central ni con el Ministerio. Pero, además, ven en la mejora de los sistemas informáticos una buena oportunidad para disminuir tiempos destinados al trabajo administrativo, dado que actualmente todo lo que van desarrollando con las familias en terreno debe tener un registro físico en carpetas de intervención y un respaldo digital en un sistema informático, lo que es significado por los profesionales como una *dobles* carga y como una pérdida del foco de la intervención que es la familia⁴. Lo anterior es también pertinente a nivel del propio ministerio donde la entrevistada clave comenta que las unidades que componen el subsistema de protección (acompañamiento familiar, transferencias monetarias y ofertas extraprogramáticas) se encuentran en departamentos separados, lo que ya es signo de una fragmentación interna:

Estos componentes están en departamentos distintos, en otras unidades, el desafío es que tenemos que trabajar coordinadamente. Y ahí veo debilidades, yo creo que los 3 componentes del programa deberían trabajar en conjunto. Nosotros le hemos planteado al actual jefe de división, que sería interesante desarrollar una orgánica distinta para esta división, se presentaron propuestas y todo, pero esas ya son decisiones de autoridades. (Representante MDSF, 2016)

Con ello, para la profesional es clave un trabajo más mancomunado entre los equipos de cada departamento asociado al subsistema, un cambio de unificación organizacional que como primer paso permitiría a lo menos que los equipos de acompañamiento, transferencias y ofertas conozcan lo que está ocurriendo en cada componente y puedan pensar en propuestas más integradas para los usuarios del subsistema.

⁴ Una experiencia interesante respecto a soluciones tecnológicas puestas a disposición de la intervención social se encuentra en el Proyecto FONDEF SAT Infancia <http://satinfancia.cl/>

Como cierre de lo discutido en esta sección, queda en evidencia que el sistema de protección social chileno se enfrenta hoy a múltiples desafíos que van desde la insuficiencia de las ofertas laborales que componen el subsistema; hasta la creciente precarización que pesa sobre el mundo laboral donde la incertidumbre de acceder a un trabajo de baja calidad o simplemente perder el empleo forman parte de los desafíos que debe hacerse cargo un sistema de protección lo suficientemente robusto (Standing, 2020). Ello es especialmente relevante para los usuarios del subsistema en tanto trayectorias laborales inestables, desempleo, crisis socioeconómicas e informalidad, son algunos de los fenómenos que impactan primero y con mayor fuerza en la población en situación de pobreza en tanto acumulan trayectorias de múltiples exclusiones sistémicas, donde interactúan niveles educacionales menores, ingresos más bajos, diferencias según género y territorios. Con todo, el gran punto de inflexión es la inserción laboral efectiva y la calidad del empleo al que se logra acceder por medio del subsistema.

VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Al sumergirse dentro del subsistema de protección social se encuentra que las personas y familias en situación de pobreza y mayor exclusión social suelen ser la población objetivo del pilar no contributivo de la asistencia social cuya institucionalidad en el país está principalmente a cargo de los Subsistemas Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar y hoy Seguridades y Oportunidades. Dentro del universo de prestaciones ofertadas por el subsistema se focalizó la atención en las relaciones que se han ido estableciendo entre los programas de transferencias condicionadas rectores de cada subsistema (Programa Puente actualmente Familias) y el mundo laboral dentro del mismo marco del subsistema de protección social, encontrándose que las dimensiones de trabajo y de generación autónoma de ingresos se encuentran presentes en los tres grandes componentes del subsistema: apoyo familiar, transferencias monetarias y red de ofertas y servicios públicos.

Siguiendo el objetivo de caracterizar las posibilidades y limitaciones de estas iniciativas de inserción laboral y de generación autónoma de ingresos al interior del subsistema, se concluye que pensar una articulación entre programas de acompañamiento familiar, transferencias monetarias y programas sociolaborales implica múltiples desafíos. En términos conceptuales, un primer reto se encuentra en el enfoque desde el cual se sustentan estos programas, ello dado que por mucho tiempo se basaron en enfoques como la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo de capacidades, lo que ha gatillado en intervenciones públicas para la superación de la pobreza que descansan notoriamente en la responsabilidad individual, e incluso en cambios conductuales de las personas (Samson, 2009; Barrientos, 2011; Santiago, 2013). Actualmente, de hecho, todavía prima una modalidad intermedia donde si bien a nivel del diseño se reconocen derechos, en la práctica y en especial para las ofertas laborales, se aboga por un desarrollo de capacidades individuales, encontrándose muy instalada la semántica del *empresario de sí mismo* cristalizado en la figura del emprendedor, donde el rol de los equipos y sistemas de oferta pública se reduce a proporcionar un acompañamiento e incentivos para el desarrollo de estrategias de autoempleo. Como distinción, un enfoque de derechos articulado con un enfoque sistémico aporta con una lectura compleja del

fenómeno donde se reconoce que son los sistemas de ofertas los que a partir de sus propia lógica de funcionamiento producen y reproducen múltiples exclusiones que interactúan de manera conjunta e impactan en las trayectorias de las personas, siendo trascendental instalar un punto ético respecto a que un proceso de intervención pensado en términos de calidad y derechos no puede centrarse en las capacidades de los participantes, sino en las del repertorio de ofertas sistémicamente desplegadas. En el ámbito laboral lo anterior reviste de suma importancia dado que desde marcos más clásicos el insertarse en el mercado laboral se visualiza como una responsabilidad individual para mantener la integración y cohesión social antes que como un derecho fundamental de las personas que debe garantizarse desde el Estado, siendo un desafío mayor el quiebre con la semántica de los mínimos sociales que para Sposatti (2006) está tan arraigada en los modelos de protección social latinoamericanos que incluso habla de una *cultura residualista* donde el rol del Estado es cerrar las fisuras y brechas que no alcanzan a ser cubiertas por el mercado y las propias familias.

Enfatizando en los programas sociolaborales, tanto desde la revisión bibliográfica como desde las entrevistas realizadas se encuentra que los resultados de estas iniciativas en un número de casos muy reducido logra la inserción laboral en el trabajo dependiente, apostando por una generación de ingresos por la vía independiente, donde se aprecian problemas de informalidad, generación de ingresos de subsistencia o, en el mejor de casos, ingresos complementarios a otras entradas monetarias para las familias, oferta que además se encuentra fuertemente condicionada por condiciones territoriales y de género, donde mujeres y territorios rurales y periféricos son centros de exclusión en número y calidad de ofertas. En la dimensión de trabajo e ingresos del acompañamiento familiar, los mismos equipos reconocen que su alcance es más bien motivacional y psicosocial, de asesorar a las personas en el proceso de búsqueda de un trabajo o de generación de ingresos, aunque si es importante su trabajo de derivación y conexión con programas sociolaborales dentro de la red. Finalmente, el componente monetario si bien es observado como un buen incentivo, se interpela el bajo número de usuarios que efectivamente reciben las transferencias asociadas al plano laboral por un no cumplimiento de los requisitos de formalización, cotización o bien no logran permanecer en el tiempo en estos empleos. Se destaca también la incompatibilidad que muchas veces se da entre las transferencias focalizadas a la situación de pobreza extrema pobreza y el aumento de los ingresos laborales de las familias, lo que ha operado como un desincentivo a la formalización laboral. Por último, el bajo monto de la transferencia de protección garantizada para todos los usuarios del subsistema impide que las familias cuenten con un ingreso base lo suficientemente robusto que promueva su dedicación y participación dentro del plan de intervención familiar y las ofertas laborales que desde ahí se extienden.

Además, aunque los tres componentes del subsistema se han pensado de forma integral y articulada, en la práctica se observa que un desafío es trabajar coordinadamente. Indagar en mecanismos que favorecen la coordinación entre el conjunto de ofertas que componen el subsistema es una puerta de investigación futura necesaria que en este trabajo se aborda solo de manera superficial, planteándose que los dispositivos

tecnológicos pueden desempeñar un rol importante para favorecer la coordinación entre el entramado complejo de transferencias, programas y servicios sociales que componen el subsistema.

Finalmente, dada la primacía de mujeres en las ofertas laborales otra limitación del estudio es poder profundizar en las intersecciones entre género y trabajo dentro del subsistema, especialmente porque en lo que alcanzó a revisarse en estas páginas no alcanzan a tocarse tópicos como el trabajo doméstico, las labores de cuidado y la división sexual del trabajo, pero son elementos que sin duda constituyen importantes horizontes investigativos

Como cierre, la ya clásica máxima de Richard Titmuss (1974) de que un servicio para pobres inevitablemente se convierte en un servicio pobre, cobra sentido a la hora de revisar los subsistemas de protección social, en tanto se han focalizado en la intervención de los hogares en situación de pobreza, pero que no han logrado levantar ofertas lo suficientemente robustas para lograr superar esta situación de manera sostenible en el tiempo. Desde un enfoque sistémico y de derechos el foco se pone en interpelar los servicios ofertados y no las características de nuestros usuarios, con lo que se abren posibilidades de avanzar hacia un sistema integral de protección, donde se garanticen derechos y otorgue dignidad a las personas.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2006). Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales. *Anuario de Derechos Humanos*, 2, 13-51. DOI: 10.5354/0718-2279.2011.13370
- Alsop, R., y Norton, A. (2004). *Power, Rights and Poverty Reduction: Concepts and Connections A working meeting sponsored by DFID and the World Bank*. Washington D.C., United State: The World Bank publication.
- Arnold, M. (1998). Recursos para la investigación sistémico/constructivista. *Revista Cinta Moebio*, 3, 31-39
- Arnold, M. (2010). Constructivismo Sociopoiético. *Revista MAD*, 23, 1-8
- Assef Saavedra, R. A. (2005). *Los trabajadores informales urbanos en Chile neoliberal: El caso de los trabajadores ambulantes en Santiago 1978-2004* (tesis de pregrado). Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Asesorías para el Desarrollo. (2005). *Familias en situación de extrema pobreza que no han aceptado integrarse o han interrumpido su participación en el Programa Puente del Sistema Chile Solidario* (Cuadernillo N°5). Recuperado de <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/chs/1197675451493ef06e7d41d.pdf>

- Atria, R. (2004). Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales. *Serie Políticas Sociales CEPAL-ECLAC*, 96, 1-51.
- Barattini, M. (2009). El trabajo precario en la era de la globalización. ¿Es posible la organización? *Revista Polis Latinoamericana*, 24, 1-18.
- Barrientos, A. (2011). Social protection and poverty. *International Journal of Social Welfare*, 20 (3), 240-249. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00783.x>
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- Benería, L. (1981). Reproducción, producción y división sexual del trabajo. *Mientras tanto*, (6), 47-84.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida*. Barcelona, España: Editorial Ariel Sociología.
- Bernard, R. (2006). *Métodos de investigación en antropología. Abordajes cualitativos y cuantitativos*. Estados Unidos: AltaMira Press.
- Boell, S., and Cecez-Kecmanovic, D. (2010). Literature reviews and the hermeneutic circle. *Australian Academic & Research Libraries*, 41(2), 129-144.
- Boyatzis, R. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. England: Sage.
- Brandt, N. (2012). Reducing Poverty in Chile: Cash Transfers and Better Jobs. *OECD Economics Department Working Papers*, 951, 1-48. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/5k9bdt4pld6h-en>
- Bravo, J., Armijo, M., y Bronfman, J. (2018). *Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) Programa Subsidio al Empleo Joven 2014-2018*. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177372_r_ejecutivo_institucional.pdf
- Braun, V., and Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago, Chile: LOM.
- Cecchini, S. (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. balance de la experiencia reciente en américa latina y el caribe*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL y OIT. (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral* (N°10). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf
- Centro de Microdatos. (2012). *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*. Santiago, Chile: Centro de Microdatos UChile.
- Centro de Microdatos. (2018). *Evaluación de Impacto de los Programas de Empleabilidad del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-160335_informe_final.pdf
- Centro de Sistemas Públicos. (2018). *Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N°20.595) - Usuarios Egresados*. Recuperado de http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/docs/Evaluacion_impacto_SSO_O_CSP_Informe_final.pdf
- Chile Atiende. (12 de marzo de 2020). *Bono por Formalización del Trabajo*. Chile Atiende Recuperado de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/43868-bono-por-formalizacion-del-trabajo#:~:text=Es%20un%20beneficio%20monetario%20no.Familias%2C%20Abriendo%20Caminos%20a%20Calle>
- Comisión para la Medición de la Pobreza. (2014). *Informe Final Comisión para la Medición de la Pobreza*. Recuperado de https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final--comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. España: McGraw-Hill.
- Corporación Nacional Forestal. (02 de octubre de 2020). *CONAF: 15 años ejecutando exitosamente programa de capacitación y empleo*. CONAF. Recuperado de <https://www.conaf.cl/conaf-15-anos-ejecutando-exitosamente-programa-de-capacitacion-y-empleo/>
- Crenshaw, K. (1989). Desmargar la intersección de raza y sexo: una crítica feminista negra de la doctrina antidiscriminación, la teoría feminista y la política antirracista. *University of Chicago Legal Forum*, 139.

- Dirección de Presupuestos. (2016). *Informe final de evaluación programa familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad - subsistema seguridades y oportunidades*. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149528_informe_final.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2020). *Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2019 - Bono Por Formalización Laboral*. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-206862_doc_pdf.pdf
- Farné, S. (2009). *Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J., y Tobar, F. (2006). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. En C. Gerardo (Ed.), *Universalismo básico, Una nueva política social para América Latina* (pp.19-59). México: Editorial Planeta Mexicana.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. (2002). *Entre la Familia y sus Derechos*. Santiago, Chile: Documento de trabajo MIDEPLAN.
- Galasso, E. (2006). *Alleviating Extreme Poverty in Chile*. Washington D.C., United State: World Bank publication.
- Gimeno, J. (2019). De rentas mínimas a renta básica. *Revista DIECISIETE*, 1, 59-80.
- Gorz, A. (1998). *Misérias del presente, riqueza de lo posible*. Barcelona, España: Paidós.
- Henoch, P., y Troncoso, R. (2013). Transferencias condicionadas en Chile: una positiva evaluación del programa Ingreso Ético Familiar. En Asociación de Iberoamericanos por la Libertad. (Ed.), *Desarrollo económico y pobreza en América Latina. El rol de los Planes Sociales* (pp.165-247). Madrid, España: Publiberia.
- Holzmann, R., and Jorgensen S. (2000). Social Risk Management. A new Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. *Social Protection discussion paper series*, 6, 1-40.
- Kaztman, R., y Filgueira, C. (1999). *Marco conceptual sobre vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades*. Montevideo, Uruguay: Publicación de Naciones Unidas.
- King, N. (2004). Using templates in the thematic analysis of text. In C. Cassell and G. Symon (Eds.), *Essential guide to qualitative methods in organizational research* (pp. 257–270). London, UK: Sage.
- Larraín-Aylwin. J.R. (2017). *Bono al Trabajo de la Mujer y su impacto en la ocupación laboral femenina* (tesis de postgrado). Universidad de Chile, Santiago, Chile.

- Larrañaga, O., y Contreras, D. (2011). *Chile Solidario y Combate a la Pobreza*. Santiago, Chile: Publicación de PNUD.
- Larrañaga, O., Contreras, D., y Ruiz Tagle, J. (2012). *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*. Santiago, Chile: Publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Larrañaga, O., Contreras, D., y Cabezas, G. (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago, Chile: Publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ley N°20.595. Crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de mayo de 2012.
- Luhmann, N. (1984). The self-description of society: Crisis fashion and sociological theory. *Journal of Comparative Sociology* 25 (2), 59-72
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y Modernidad: De la unidad a la diferencia*. Madrid, España: Trotta.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Barcelona, España: Editorial Herder.
- Matus, T. (2012). *Desarrollo de un Modelo de Gestión de Calidad para Programas Sociales*. Santiago, Chile: Editorial Librosdementira.
- Mayan, M. (2001). Una introducción a los métodos cualitativos: módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. *International Institute for Qualitative Methodology*, 3(4), 34-46.
- Medellín, N., Ibararán, P., Stampini, M., y Villa, J. (2015). *Hacia Adelante: Recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Definición indicadores de ingreso CASEN*. Observatorio Social. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_ingresos.php
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). *Programas de Seguridades y Oportunidades*. Recuperado de <http://www.chileseguridadesyopuntunidades.gob.cl/programas>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2004). *Conceptos fundamentales Sistema de Protección Chile Solidario*. Recuperado de http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/chs/centrodoc_170.pdf

- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2005). *Presentación Sistema de Seguimiento Chile Solidario*. Santiago, Chile: Publicación del Gobierno de Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. (2006). Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del sistema de protección social Chile Solidario. *Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, 3.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2009). *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*. Santiago, Chile. *Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social*. Santiago, Chile: Documento MIDEPLAN.
- Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de de Derechos Humanos*, artículo 23. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Pautassi, L., y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Santiago, Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- Perticara, M. (2007). *Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario*. Santiago, Chile: Publicación de MIDEPLAN.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la política de protección social en Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Robles, F. (2002). Sistemas de interacción, doble contingencia y autopoiesis indexical. *Cinta Moebio*, 15, 339-372.
- Robles, C. (2011). *El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Rubilar, M.G., y Grau, M.O. (2017). Direcciones y derroteros de la Protección Social en Chile: Análisis del proceso de reconstrucción de una ciudadanía basada en derechos. *Revista Rumbos TS*, 12, 11-37.
- Ruz, M., y Palma, J. (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario*. Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos.
- Samson, M. (2009). *Social cash transfers and employment. A note on empirical linkages in developing countries*. Paris, France: OCDE publishing.

- Santiago, N. (2014). La Teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como Fundamentos Teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Rethinking Development and Inequality*, 3, 43-77.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2018). *Manual de Procesos de Intermediación Laboral Inclusivo*. Santiago, Chile: Publicación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2020). *Subsidio al Empleo Joven*. Recuperado <https://sence.gob.cl/subsidio/subsidio-al-empleo-joven>
- Sposatti, A. (2006). En busca de un modelo social latinoamericano. En C. Gerardo (Ed.), *Universalismo básico Una nueva política social para América Latina* (pp.59-75). México: Editorial Planeta Mexicana.
- Standing, G. (2020). *Basic Income Now: How to End Austerity and Provide for All Paperback*. United Kingdom: I.B. Tauris
- Taylor, S., y Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona, España.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London, United Kingdom: George Allen & Unwin.
- Tokman, V. (2006). Empleo y protección: una vinculación necesaria. En C. Gerardo (Ed.), *Universalismo básico Una nueva política social para América Latina* (pp.115-119). México: Editorial Planeta Mexicana.
- Tokman, V. (2010). El empleo en la crisis: efectos y políticas. Serie Macroeconomía del Desarrollo. *División Del Desarrollo Económico CEPAL*, 100, 1-45.
- Urquieta, M.A. (octubre de 2017). Territorios de exclusión. Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago. En *Marginalidad Urbana y Efectos Institucionales*. Conferencia internacional llevada a cabo en Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Urquiza, A., Billi, M., y Leal, T. (2017). Aplicar una distinción. Un programa sistémico-constructivista para la investigación social cualitativa. *Revista MAD*, 37, 21-53. DOI:10.5354/0718-0527.2017.47269
- Vargas, L. (2014). *Inserción laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Véjar, D. J., y Aracena, J. H. (2017). Heterogeneidad estructural y precariedad laboral: Tomando en cuenta a los trabajadores pobres. *Trabajo y sociedad*, 29, 265-286.
- Weinstein, D. (2018). Las Encrucijadas de la Superación de la Pobreza: Experiencias con el Programa de Ingreso Ético Familiar. En Fundación para la Superación de la

Pobreza. (Ed.), *Tesis País 2018: Piensa Chile Sin Pobreza*, 30-55. Santiago, Chile: Fundación para la Superación de la Pobreza.

Yaschine, I., and Dávila, L. (2008). Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme. *Poverty in Focus*, 15, 8-10.

VIII. ANEXOS

Anexo 1|

Tipología de estrategias de inserción laboral en los subsistemas de protección social chilenos.



Figura N°1. Tipología estrategias de inserción laboral. Fuente: Comisión Económica para América Latina y Caribe y Organización Internacional del Trabajo, 2014.

Tabla N°1

Programas y subsidios laborales del Subsistema Chile Solidario:

Programa/Transferencia	Organismo vinculado	Tipología/Componentes
Programa de Apoyo a las Actividades Económicas.	Convenio con FOSIS.	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Programa de Inserción Laboral y Empleo.	FOSIS	- Capacitación técnico-laboral
Programa Chile Califica.	Ministerio de Educación	- Nivelación de estudios - Capacitación técnico-laboral
Programa Apoyo al Microemprendimiento.	Convenio con Subsecretaría del Trabajo y FOSIS.	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Bonificación a la contratación de mano de obra.	Convenio con Subsecretaría del Trabajo.	- Capacitación técnico-laboral - Subsidio al empleador.
Programa Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP)	Convenio con la Subsecretaría del Trabajo y Corporación Nacional Forestal (CONAF)	- Nivelación de estudios - Capacitación técnico-laboral - Intermediación laboral.
Programa de Microemprendimientos Indígenas Urbanos	Convenio con SENCE – CONADI.	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral

Programa Formación y Capacitación para Mujeres Rurales.	Convenio con Fundación PRODEMU e INDAP.	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Programa Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres.	SERNAM (hoy SernamEG), convenio con Fundación PRODEMU.	- Capacitación técnico-laboral
Bono al Trabajo de la Mujer.	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	- Generación indirecta de empleo: Transferencia monetaria
Programa de Formación y Capacitación de Trabajadoras de Casa Particular	Convenio con Fundación PRODEMU, SERNAM.	- Nivelación de estudios - Capacitación técnico-laboral
Bono de Producción Agrícola	Convenio con INDAP.	- Generación indirecta de empleo: Transferencia monetaria
Subsidio al Empleo Joven	Subsecretaría del Trabajo y SENCE.	- Generación indirecta de empleo: subsidio al empleador y al empleado).
Programa de Desarrollo Agrícola Local (PRODESAL)	Convenio con INDAP	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de Raczynski (2008) y CEPAL (2020).

Tabla N°2

Programas y subsidios laborales del Subsistema Seguridades y Oportunidades:

Programa/Transferencia	Organismo vinculado	Tipología/Componentes
Programa Servicios Sociales	Subsecretaría del Trabajo	- Capacitación técnico-laboral - Intermediación laboral
Programa de nivelación de competencias laborales*	FOSIS y Ministerio de Educación	- Nivelación educacional
Programa Educación para Jóvenes y Adultos (ex Chile Califica)	MINEDUC	- Nivelación educacional
Programa +Capaz	SENCE	- Nivelación educacional - Capacitación técnico-laboral - Intermediación laboral - Subsidio al beneficiario
Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP)	CONAF	- Nivelación educacional - Capacitación técnico-laboral
Programa de Desarrollo de competencias laborales para la mujer	SernamEG y Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)	- Capacitación técnico-laboral - Intermediación laboral
Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral (APL) (Ex Preparación para El Trabajo)	FOSIS	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Yo Trabajo Jóvenes	FOSIS	- Capacitación técnico-laboral - Intermediación laboral

Subsidio al Empleo Joven	Subsecretaría del Trabajo y SENCE	- Generación indirecta de empleo (subsidio al empleador y al empleado).
Bonificación a la contratación de mano de obra	SENCE	- Generación indirecta de empleo (subsidio al empleador y al empleado).
Programa de desarrollo local (PRODESAL)	INDAP	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Programa Yo Emprendo Semilla (ex PAME)	FOSIS	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral
Bono por Formalización del Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social y Familia.	- Generación indirecta de empleo (subsidio al trabajador)
Programa de generación de microemprendimiento indígena urbano	CONADI	- Microemprendimiento - Capacitación técnico-laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de Medellín, Ibararán, Stampini y Villa (2015); y CEPAL (2020).

Anexo 2|

Diferencias de ingresos por decil socioeconómico.

Tabla N°3

Ingreso promedio en hogares por concepto de trabajo, ingresos autónomos y subsidios monetarios, según decil:

Decil	Ingreso del trabajo promedio*	Ingreso autónomo promedio**	Subsidios monetarios promedio***
I	\$71.980	\$104.839	\$85.871
II	\$235.982	\$302.797	\$53.320
III	\$321.657	\$403.555	\$42.358
IV	\$409.423	\$491.649	\$35.103
V	\$489.058	\$588.583	\$26.903
VI	\$615.557	\$736.387	\$23.265
VII	\$716.179	\$839.392	\$17.010
VIII	\$882.043	\$1.031.655	\$13.984
IX	\$1.211.504	\$1.423.987	\$8.954
X	\$2.810.689	\$3.225.005	\$5.011

Nota. *Ingreso del trabajo contempla los ingresos que obtienen todos los miembros del hogar en su ocupación principal, por lo que incluye sueldos y salarios (monetarios y en especies) provenientes tanto del trabajo dependiente como independiente.

**Ingresos autónomos refiere a suma de todos los pagos que reciben los miembros del hogar provenientes tanto del trabajo como de activos, incluyendo sueldos y salarios, trabajo independiente, rentas, dividendos, jubilaciones, pensiones, y transferencias.

***Subsidios monetarios, son definidos como la suma de todos los aportes en dinero que los hogares reciben del Estado a través de programas sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2017.

Anexo 3|

Consentimiento informado y diseño de entrevistas

CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA LA PARTICIPACIÓN EN INFORME DE TITULACIÓN

Entrevistas individuales a profesionales del Programa Familias. Seguridades y Oportunidades.

I. INFORMACIÓN

Usted ha sido invitado(a) a participar en la investigación “Superación de la pobreza por la vía laboral: una problematización desde las ofertas de promoción del trabajo y la generación autónoma de ingresos desarrolladas por los Subsistemas de Protección Social Chile Solidario (2002-2011) y Seguridades y Oportunidades (2012-2020)”

El objetivo de este estudio es analizar en perspectiva comparada las estrategias diseñadas por Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades para la inserción laboral y fomento de la autonomía financiera en personas que se encuentran en situación de pobreza. Siendo uno de los objetivos específicos el conocer la percepción de profesionales implementadores del Programa Familias respecto a las limitaciones y potencialidades que observan para lograr la inserción laboral y/o el aumento de las capacidades para generar ingresos de manera autónoma en los usuarios del programa. Para decidir participar en esta investigación, es importante que considere la siguiente información:

Participación: La entrevista tiene una duración aproximada de 40 minutos y será realizada por ZOOM u otra plataforma digital de su elección. Si usted lo autoriza, esta conversación será grabada en audio y posteriormente transcrita para poder analizar el contenido. También será decisión de cada participante el estar con la cámara encendida o apagada durante la entrevista. Durante el proceso de entrevista usted podrá interrumpir la grabación si así lo estima y retomar la conversación en el momento en que lo considere. Usted podrá abandonar la entrevista cuando desee, sin necesidad de justificar su decisión.

Riesgos: La presente investigación no constituye ningún riesgo para usted.

Beneficios: Usted no recibirá ningún beneficio directo, ni recompensa alguna, por participar en este estudio. No obstante, su participación permitirá generar información clave en torno a la implementación de la política pública con personas en situación de pobreza.

Voluntariedad: Su participación es absolutamente voluntaria. Usted tiene derecho a decidir no participar en el estudio sin entregar ninguna justificación. Si decide participar, tendrá la libertad de contestar las preguntas que desee, como también de detener su participación en cualquier momento. Esto no implicará ningún perjuicio para usted.

Confidencialidad: Todas sus opiniones serán confidenciales, y mantenidas en estricta reserva. En las presentaciones de esta investigación, su nombre no aparecerá asociado a ninguna opinión particular. El archivo de audio y/o video de la entrevista será eliminado una vez esta entrevista sea transcrita con la finalidad de reforzar la confidencialidad. Adicionalmente, las transcripciones serán eliminadas tras la presentación del informe de titulación.

Datos de contacto: Si requiere mayor información, puede contactarse con la estudiante a cargo de la investigación: Susan Fuentes. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile. Correo Electrónico: **susan.fuentes@ug.uchile.cl**

II. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo....., estoy en conocimiento que la entrevista que me realizarán será utilizada para la elaboración del informe de titulación de Susan Fuentes, conducente al título de trabajadora social. Esta investigación es asesorada por Taly Reininger, profesora asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile.

Al aceptar ser parte de este estudio, el investigador me asegura que se mantendrá la confidencialidad de la información que yo entregue, ya que no apareceré identificado en ningún documento. Además, declaro que he leído y comprendido, las condiciones de mi participación en este estudio. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido respondidas. No tengo dudas al respecto.

Firma Participante

Firma Estudiante Responsable

Firma Profesora Guía.

Muchas gracias por su aporte.

Ficha entrevistado/a

<u>Nombre:</u>
<u>Sexo:</u>
<u>Comuna/región del programa:</u>
<u>Fecha de realización de la entrevista:</u>
Nivel: <input type="checkbox"/> Apoyo Familiar Integral (AFI) <input type="checkbox"/> Gestor socio-comunitario <input type="checkbox"/> Jefe de Unidad de la Intervención Familiar (JUIF)

<p>_____ Central País:.....</p> <p>_____ Otro:.....</p>
<p><u>Año de ingreso al programa:</u></p>
<p><u>Observaciones:</u></p>

Guía para Entrevistas a Implementadores de Programa Familias

I. Caracterización.

¿Desde cuándo trabaja en el programa?

*Considerar Puente (2002), IEF (2011), Familias (2016)

¿Qué cargo desempeña actualmente en el programa?

Anteriormente, ¿Ha tenido otros cargos vinculados al programa?

III. Dimensión trabajo e ingresos.

¿Cómo caracterizaría a las familias al momento de ingresar al programa? ¿Cómo es su situación laboral?

¿En qué consistía y cómo se trabajaba la dimensión laboral en el Programa Puente de Chile Solidario? ¿Cuáles eran las condiciones mínimas contempladas en la dimensión de trabajo e ingresos?

*Solo para profesionales de continuidad.

¿En qué consistía y cómo se trabajaba componente laboral en el Programa Ingreso Ético Familiar?

*Solo para profesionales de continuidad.

¿En qué consiste la dimensión de trabajo y seguridad social y la dimensión de ingresos en el actual Programa Familias?

¿Cuáles son los objetivos, metas e indicadores que el programa se propone dentro de estas dimensiones, lo que comúnmente se ha denominado acompañamiento sociolaboral?

¿Cuál es su opinión respecto a la unificación acompañamiento psicosocial y el sociolaboral?

¿Cómo es la metodología de trabajo que adoptan para desarrollar este acompañamiento sociolaboral con las familias? ¿Qué instrumentos emplean? ¿Cuál es su opinión al respecto?

¿Cuántos integrantes de las familias pueden participan del acompañamiento sociolaboral?
Y en la práctica ¿Quiénes suelen participar?

¿Cómo se construyen los planes laborales? ¿Qué elementos consideran?

Además del acompañamiento integral, el programa cuenta con un componente monetario, este conjunto de trasferencias, subsidios y bonos que conforman el Subsistema Seguridades y Oportunidades.

¿Qué trasferencias monetarias reciben las familias de manera garantizada por participar en el programa? ¿Considera que es suficiente?

¿Qué trasferencias condicionadas se encuentran asociadas al programa? En términos generales ¿Cuánto es el porcentaje de familias que efectivamente reciben estas trasferencias?

¿Cuál es su opinión respecto al componente monetario?

Con respecto al componente de ofertas extraprogramáticas

¿Con qué ofertas laborales se encuentra vinculado el Programa Familias en su comuna?

¿En qué consisten estas ofertas (nivelación de estudios, capacitación, emprendimiento, etc.)?

¿Cómo evalúa los cupos que se le asignan al programa en estas ofertas?

¿Cómo y bajo qué criterios se selecciona a las personas en estas ofertas?

¿Conoce las percepciones y opiniones de los usuarios respecto al trabajo que se realiza en dichas ofertas extraprogramáticas?

Regresando al Programa Familias ¿Bajo qué criterios se decide el egreso de las familias del programa? ¿Existen mecanismos de seguimiento post intervención? ¿En qué consisten?

¿Cuál es la situación de las familias al finalizar el programa? ¿Considera que mejoran sus niveles de ingreso?

¿Considera que los usuarios del programa aumentan las posibilidades de encontrar un trabajo formal luego de haber recibido todas las herramientas que entrega el Programa Familias?

¿Cómo evalúa el programa y cuáles son a su juicio sus principales limitaciones y potencialidades?

*Primero en general, luego en la dimensión laboral.

¿Agregaría alguna modificación al programa con el propósito de potenciar el componente laboral? ¿Qué elementos mejoraría?

Guía para Entrevistas a Jefes de la Unidad de Intervención Familiar

I. Caracterización.

¿Cuál es el nombre del cargo que desempeña actualmente?

¿Desde cuándo desempeña dicho cargo?

*Considerar Puente (2002), IEF (2011), Familias (2016)

¿En qué consiste su trabajo dentro del municipio y de qué manera se vincula con el Programa Familias en particular?

Desde su cargo ¿Existe una relación con DIDECO? ¿En qué consiste esta relación?

¿Ha tenido otros cargos vinculados al Programa Familias anteriormente? ¿Cuáles?

II. Caracterización Programa Familias.

¿Cuántos profesionales componen el equipo del Programa Familias en su municipio? Y

¿Cuáles son sus respectivos cargos?

Actualmente, ¿Cuántas familias están interviniendo en el marco del Programa Familias de su municipio?

¿Cómo es el proceso anual de asignación de familias a cada apoyo?

Entiendo que durante los procesos de intervención todo lo que se va trabajando se pasa a un sistema o plataforma computacional ¿Usted cumple algún rol de seguimiento en este proceso o es algo que depende netamente de los apoyos?

¿El financiamiento y recursos con los que cuenta el programa de qué institución provienen? ¿Considera que son suficientes? ¿Por qué?

¿Cuáles son a su juicio los principales cambios que ha tenido el Programa Familias en el tiempo?

¿Con qué instituciones se relaciona el Programa Familias a nivel comunal, regional o nacional?

¿Cuál es la relación que desde su cargo se establece con FOSIS? ¿Existen instancias en las que se reúne con su contraparte del FOSIS? ¿En qué consisten estas instancias?

*Profundizar en mesas técnicas de gestión.

¿En qué consiste la supervisión técnica-metodológica que desarrolla FOSIS? ¿Cuán frecuente es?

*Apoyo técnico-metodológico provincial.

¿El Programa Familias en este municipio en específico ha sido evaluado o es supervisado por la alguna institución? ¿Por quienes? ¿Les llega algún tipo de retroalimentación respecto a estas evaluaciones o supervisiones?

¿Y con el Ministerio del Desarrollo Social existe algún tipo de relación más directa como instancias de diálogo o de intercambio?

¿Y existen otras posibilidades de establecer convenios o alianzas más allá de los que vienen desde el nivel gubernamental y FOSIS? ¿Con qué frecuencia ocurren estas alianzas?

¿Cómo evalúa la coordinación entre las distintas instituciones vinculadas al programa en particular y al Subsistema Seguridades y Oportunidades en general? ¿Agregaría algún elemento para potenciar el trabajo intersectorial? ¿Qué agregaría?

III. Dimensión trabajo e ingresos.

¿Conoce cómo operan las transferencias monetarias (bonos y subsidios públicos) por logro de metas laborales asociadas al Subsistema Seguridades y Oportunidades? ¿Cuál es su opinión respecto a este componente?

¿El programa se relaciona con otros servicios u ofertas programáticas en el área laboral? ¿cuáles y en qué consisten estas ofertas?

¿Cómo varía esta oferta programática en el tiempo en términos de su número y tipología?

Respecto a los cupos que se dan a través de estas oferta extraprogramáticas ¿Considera que son suficiente? ¿Por qué?

Dentro del municipio, además del programa Familias, ¿Existe otro programa donde se fomente el ámbito laboral? ¿Cuáles? ¿En qué consisten?

¿Cuál es su evaluación del programa y específicamente en la dimensión de trabajo e ingresos?

¿Agregaría alguna modificación al programa y/o al subsistema con el propósito de potenciarlo? ¿Qué elementos mejoraría?

Guía para Entrevista Representante de FOSIS Central

I. Caracterización

¿Desde cuándo trabaja en FOSIS?

¿Qué cargo desempeña actualmente en la institución? ¿Y en qué consiste su trabajo dentro de FOSIS?

II. Caracterización institucional

De acuerdo con la misión de la institución uno de sus principales objetivos es contribuir a la superación de la pobreza. Considerando esta misión ¿cuáles son las principales estrategias para la superación de la pobreza que ha diseñado e implementado FOSIS en los últimos años?

¿Desde la institución visualizan la inserción laboral como un medio de superación de la pobreza? ¿En qué sentido?

III. Relación subsistema

Haciendo un recorrido histórico, en la dimensión de trabajo e ingresos ¿Cuáles son las diferencias y similitudes que observa entre el Subsistema de Protección Social Chile Solidario y el actual Subsistema Seguridades y Oportunidades?

Actualmente, ¿Qué relaciones establece FOSIS con el Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades? ¿Y con el Programa Familias en particular?

IV. Dimensión laboral

En la dimensión laboral ¿Cuáles son las principales ofertas programáticas de FOSIS que se vinculan y/o articulan con el Subsistema Seguridades y Oportunidades tanto aquellas de incentivo al trabajo dependiente como independiente?

Para que las personas usuarias del Programa Familias puedan acceder a las ofertas laborales de FOSIS ¿Conoce los requisitos deben cumplir?

En términos de su distribución geográfica ¿el conjunto de ofertas laborales de FOSIS están disponible en gran parte de las regiones o se concentran en algunas en particular?

Las ofertas desplegadas por FOSIS ¿son evaluadas por alguna institución? ¿Conoce los resultados de esas evaluaciones?

Ahora desde su percepción ¿Cómo evaluaría estas ofertas y cuáles serían a su juicio las principales potencialidades y limitaciones?

Guía Entrevista a Representante Ministerio

I. Caracterización

¿Desde cuándo trabaja en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia?

¿Qué cargo desempeña actualmente en la institución? ¿Y en qué consiste su trabajo dentro del ministerio?

¿Anteriormente ha tenido otro cargo vinculado al Subsistema Seguridades y Oportunidades? ¿En qué consistía?

II. Caracterización programa

¿Qué fases o etapas componen el proceso de intervención que desarrolla el Programa Familias?

Entiendo que el Programa Familias tiene una cobertura nacional ¿existen algunas comunas o regiones donde no se implemente el programa?

Al ser un programa de alcance nacional ¿Cómo se coordinan o comunican desde nivel central con otras las instancias regionales y comunales vinculadas al programa?

¿Agregaría algún elemento para potenciar el trabajo intersectorial entre las distintas instituciones vinculadas al programa en particular y al Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, en general? ¿Qué elementos?

¿Desde el Ministerio se realiza algún tipo seguimiento o monitoreo para ir conociendo el cumplimiento de los resultados, indicadores y objetivos del programa? ¿En qué consisten?

*Poner atención a sistemas de información tecnológicos.

¿Bajo qué criterios se decide el egreso de las familias del programa? ¿Existen mecanismos de seguimiento post intervención? ¿En qué consisten?

III. Dimensión de trabajo e ingresos

Según comprendo, el Programa Familias se compone de 6 dimensiones, atendiendo a la temática de investigación dos son especialmente relevantes, la dimensión de trabajo y la de ingresos ¿Podría comentarnos en qué consisten estas dimensiones en términos de sus objetivos y metodologías de trabajo?

Haciendo un recorrido histórico, en la dimensión de trabajo e ingresos, ¿Qué diferencias y qué similitudes observa en el anterior Programa desde Puente anclado al Subsistema Chile Solidario al actual Familias dependiendo del Subsistema Seguridades y Oportunidades?

¿En qué consiste y cómo se ha modificado la metodología de trabajo del programa en lo que respecta específicamente al acompañamiento sociolaboral con las familias? ¿Cuál es su opinión respecto a estas modificaciones?

*Consultar unificación acompañamiento psicosocial y sociolaboral, por qué se introduce este cambio.

Actualmente, además de las acciones que despliega el programa en la dimensión de trabajo e ingresos ¿Con qué otras ofertas e instituciones se vincula el programa intersectorialmente para apoyar el desarrollo de competencias laborales y búsqueda de empleo en sus usuarios?

¿En qué consisten y cuál es su opinión respecto a las transferencias monetarias, bonos y subsidios públicos que forman parte del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades donde se inserta el programa?

*Focalizar en transferencias asociadas al plano laboral.

En términos generales, ¿Conoce cómo ha sido evaluado el Programa Familias en general y su componente sociolaboral en particular?

Y ustedes como equipo de nivel central ¿cuentan con algún mecanismo para conocer la situación de las familias al finalizar el programa?

Ahora desde su percepción ¿Cómo evaluaría el programa y cuáles son a su juicio las principales potencialidades y limitaciones?

¿Agregaría alguna modificación al programa y/o al subsistema con el propósito de potenciarlo? ¿Qué elementos mejoraría?

Tabla N°3

Caracterización entrevistados y entrevistadas:

Fecha entrevista	Cargo	Región	Año de ingreso a la institución	Sexo
10-09-2020	Apoyo Familiar Integral y Gestor sociocomunitario	Región de Maule	2013	Mujer
10-09-2020	Apoyo Familiar Integral y Gestor sociocomunitario	Región de Maule	2016	Mujer

10-09-2020	Apoyo Familiar Integral y Gestor sociocomunitario	Región de Maule	2015	Mujer
11-09-2020	Jefa Unidad de Intervención Familiar (JUIF)	Región de Maule	2016	Mujer
24-09-2020	Unidad de Emprendimiento y Empleabilidad de FOSIS.	Nivel central	1993	Hombre
29-09-2020	Apoyo Familiar Integral y Gestor sociocomunitario	Región de O'Higgins.	2017	Hombre
19-10-2020	Programa Familias Ministerio de Desarrollo Social y Familia.	Nivel central	2016	Mujer
28-10-2020	Apoyo Familiar Integral	Región Metropolitana	2010	Mujer
28-10-2020	Jefe Unidad de Intervención Familiar (JUIF)	Región Metropolitana	2018	Mujer
30-10-2020	Apoyo Ingreso Ético Familiar y Jefe de Unidad de Intervención Familiar (JUIF) Programa Familias	Región Metropolitana	2011	Hombre
03-11-2020	Acompañamiento Sociolaboral Programa Ingreso Ético familiar y Apoyo Familiar Integral Programa Familias	Región de Valparaíso.	2013	Hombre
06-11-2020	Apoyo Familiar Ingreso Ético Familiar y Jefe de Unidad de Intervención Familiar (JUIF) Programa Familias	Región de Valparaíso.	2016	Hombre
10-11-2020	Apoyo Familiar y Gestor Sociocomunitario . Ex Apoyo sociolaboral en Ingreso Ético Familiar.	Región de Coquimbo.	2016	Mujer

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Anexo 4| Evaluación dimensión de trabajo e ingresos en Chile Solidario.

Tabla N°4

Condiciones mínimas de calidad de vida cumplidas al ingreso y al egreso del Programa Puente:

Pilar	Mínimo	% cumplimiento ingreso	% cumplimiento egreso
Ingreso	Postulación a SUF	82,6	94,1
	Asignación familiar	88	96,6
	Postulación a PASIS	86	92,4
	Ingresos sobre la línea de indigencia	34,5	77,2
	Presupuesto organizado	65	96,6
	Promedio Pilar	71,2	91,4
Trabajo	Al menos un adulto trabajando	52,6	85,8
	Niños que trabajan no dejan de estudiar	93,8	99
	Inscripción de cesantes en la OMIL	46,5	96,1
	Promedio Pilar	71,2	91,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Asesorías para el Desarrollo, 2005.