



SEMINARIO REGIONAL

*Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva
estrategias diferenciadas en las áreas rurales y las áreas urbanas*

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014



SOLO PARA PARTICIPANTES

8 y 9 de julio de 2014

SOLO ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Regional

"Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas"

Antigua, Guatemala
8 y 9 de julio de 2014

**Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario
e Ingreso Ético Familiar**

Luis Hernán Vargas Faulbaum

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Este documento fue preparado por Luís Hernán Vargas Faulbaum, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la misma división, en el marco de las actividades de investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad, que se llevan a cabo en el área temática de protección social del programa EUROsociAL II

El autor agradece los comentarios recibidos a versiones previas de este documento realizado por Simone Cecchini. El autor también agradece las entrevistas realizadas a Juan Carlos Feres, Presidente del Directorio de la Fundación Superación de la Pobreza; Andrés Hernando, ex Director de Estudios de Horizontal y actual investigador del Centro de Estudios Públicos; Osvaldo Larrañaga, Oficial del Programa de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sede Chile; Ignacio Irrázaval y Paula Margotta del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y María Ignacia Fernández, Investigadora del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Asimismo, se reconoce la entrega de información oficial de los siguientes funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de Chile: Francisco Socías y Cristián Crespo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Introducción	5
I. Programas de inclusión laboral para poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad	9
II. Desafíos para la inclusión laboral y productiva de la población pobre y vulnerable en Chile	11
A. Características de la participación en el mercado laboral de adultos en situación de pobreza	12
B. Empleo y precariedad entre los jóvenes	14
C. Empleo y precariedad entre las mujeres	16
III. Éxitos y desafíos de la inclusión laboral de los beneficiarios del Sistema Chile Solidario	21
A. Apoyo al trabajo independiente	23
B. Servicios de intermediación laboral	23
C. Generación indirecta de empleo	23
1. Impacto de Chile Solidario sobre las dimensiones trabajo e ingreso	23
IV. Oportunidades y desafíos de la inclusión laboral de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar	25
A. Primera fase del Ingreso Ético Familiar: la Asignación Social	25
B. Ingreso Ético Familiar	27
1. Acompañamientos familiares	28
2. Transferencias del IEF	28
3. Programas de inclusión laboral para los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar	31
V. Recomendaciones de política	37
A. Bono al Trabajo de la Mujer	38
B. Inclusión laboral juvenil	38
C. Formación de competencias laborales	39
D. Servicios de intermediación laboral	41
E. Sistema de cuidados	41
F. Las diferentes realidades territoriales	42
VI. Bibliografía	43

Cuadros

CUADRO 1	CHILE: RAZONES DE INACTIVIDAD, PERSONAS MAYORES DE 15 AÑOS, 2011.....	12
CUADRO 2	CHILE: SISTEMA CHILE SOLIDARIO, DIMENSIONES TRABAJO E INGRESOS.....	22
CUADRO 3	OFERTA PROGRAMÁTICA EN DIMENSIONES DE INGRESOS Y TRABAJO DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO.....	22
CUADRO 4	COMPONENTES DEL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN AL INGRESO ÉTICO (ASIGNACIÓN SOCIAL): MONTOS Y CRITERIOS DE TRANSFERENCIAS.....	26
CUADRO 5	MONTOS MENSUALES DE LAS TRANSFERENCIAS DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....	29
CUADRO 6	INGRESO ÉTICO FAMILIAR: MONTOS DEL BONO POR TRABAJO DE LA MUJER SEGÚN TRAMOS SALARIALES.....	30

Gráficos

GRÁFICO 1	CHILE: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2011.....	6
GRÁFICO 2	CHILE: TASA DE DESEMPLEO SEGÚN CONDICIÓN DE INDIGENCIA, POBREZA NO EXTREMA Y POBREZA TOTAL, 1990-2011.....	13
GRÁFICO 3	CHILE: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO JUVENIL Y TOTAL, 1990-2011.....	15
GRÁFICO 4	CHILE: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA JUVENIL, POR SEXO Y TOTAL, 1990-2011.....	15
GRÁFICO 5	CHILE: TASA DE DESEMPLEO, POR SEXO, 1990-2011.....	16
GRÁFICO 6	CHILE: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, POR SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, 1990-2011.....	17
GRÁFICO 7	CHILE: INGRESO LABORAL MEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA URBANA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, 1990-2011.....	19

Diagramas

DIAGRAMA 1	CHILE: RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PROTEGE.....	8
------------	--	---

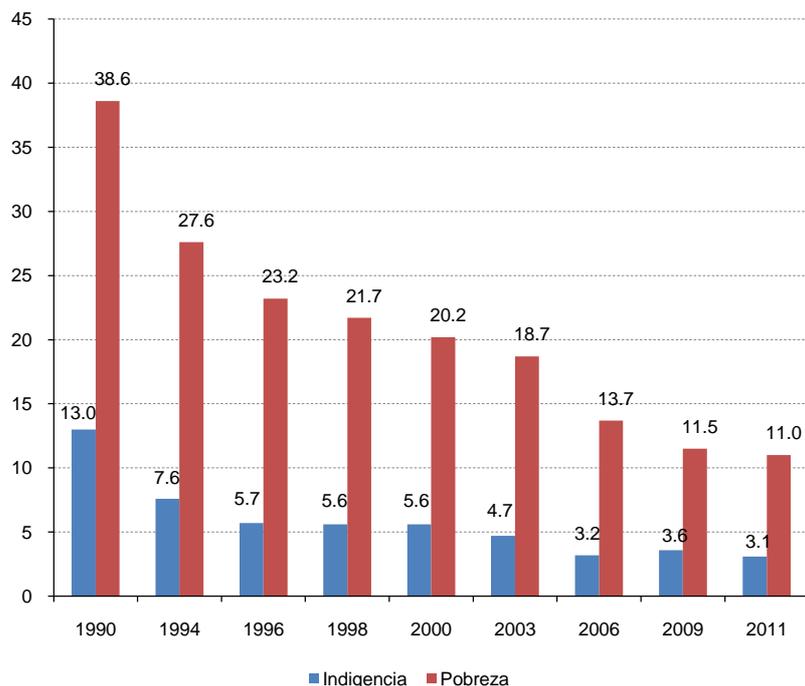
Introducción

Desde el retorno de la democracia, Chile ha experimentado una sostenida disminución de la pobreza e indigencia. Entre 1990 y 2000, la pobreza disminuyó en alrededor de un 50%, lo que se explica principalmente por una combinación de crecimiento económico, transferencias monetarias focalizadas y fuerte incremento del gasto social (Arellano, 2005; Robles, 2013). No obstante, durante la década del 2000, la reducción de la pobreza –y especialmente la extrema pobreza– perdió dinamismo, por lo que han surgido diagnósticos que avalan la existencia de un núcleo duro de población que vive en la pobreza. Sin embargo, versiones panel de la Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN revelan que existe “un considerable grado de movilidad de los hogares desde y hacia el estrato más pobre, configurando un escenario de vulnerabilidad o riesgo de pobreza” (Larrañaga, 2010, pág. 17).

Durante los años ochenta, las políticas sociales fueron concebidas sobre la base de una lógica de satisfacción de necesidades básicas, con el objetivo de aminorar el impacto social que provocaron la crisis de la deuda de 1982 y las sucesivas reformas estructurales, para poder “pagar la “deuda social” o déficits acumulados en educación, salud, vivienda y demás sectores sociales” (Martín, 2012, pág. 5), especialmente dirigidos para reducir la pobreza que, al finalizar dicha década, estaba afectando a alrededor del 40% de los chilenos. En consecuencia, entre 1990-2000 primó un enfoque basado en las necesidades que no logró superar el *path dependency* de las reformas de los años ochenta, donde se masificó una dualización de la provisión de los servicios sociales y una orientación marcadamente focalizada en las familias con necesidades comprobadas por las autoridades gubernamentales (Draibe y Riesco, 2007).

Como es posible de observar en el gráfico 1, construido usando datos de la CEPAL, en 1990 el 38,6% de los chilenos vivían en condición de pobreza, mientras que el 13% en situación de indigencia. Luego de 21 años, dichos niveles disminuyeron hasta alcanzar incidencias de 11% y 3,1%, respectivamente.

GRÁFICO 1
CHILE: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La reducción de la pobreza durante la década de 1990, se insertó en la política de “crecimiento con equidad” de los gobiernos democráticos, es decir, una política social subordinada al crecimiento económico, con niveles de de financiamiento del gasto sustentables en el mediano y largo plazo (Arellano, 2005). La reforma tributaria realizada por el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) y los ahorros de la regla del 1% del superávit fiscal y del fondo del cobre, proveyeron los recursos necesarios para la expansión del gasto social. En consecuencia, la responsabilidad y disciplina fiscal de la década de 1990 “contribuyó al buen desempeño macroeconómico, el cual creó condiciones favorables al crecimiento económico, que se tradujo en la fuente principal de recursos para financiar la política social” (Arellano, 2005, pág. 415).

Como destacan Arenas y Guzmán (2003), la política fiscal chilena es por lo tanto la piedra angular del equilibrio macroeconómico, y promueve una sólida institucionalidad de las políticas sociales y de protección social. El hito más importante de en este ámbito es la regla del superávit fiscal del 1% del PIB¹, que comenzó a aplicarse a partir del presupuesto del año 2001. Dicha regla tiene como objetivo conciliar los criterios de estabilidad de corto plazo y sostenibilidad al largo plazo, por lo que su importancia como política fiscal contra cíclica radica en que “ha permitido continuar incrementando el gasto público social y de inversión y enfrentar con nuevos programas las consecuencias de la desaceleración económica” (Arenas y Guzmán, 2003, pág. 128).

En consecuencia, la política fiscal a partir de la década de 1990 logró asignar recursos con reglas claras de funcionamiento, además de sustentar una institucionalidad adecuada para garantizar un progresivo incremento del gasto social en términos reales, especialmente durante períodos de inestabilidad y crisis económica. De esta forma, la creciente prioridad macroeconómica del gasto social

¹ Dicha regla se mantuvo hasta el año 2007, cambiándose hacia la baja en medio punto porcentual para regir un superávit estructural del 0,5% en el Presupuesto General de la Nación del 2008. En 2009, para hacer frente a la crisis económica, y en 2010, por el terremoto, dicha regla no se aplicó en esos presupuestos. De acuerdo al Centro de Políticas para el Desarrollo (2011), se optó por cambiar el instrumento de balance estructural, generando una situación de déficit estructural superior al 1% del PIB, por lo que volver a la anterior regla se tornó más difícil de realizar en el corto plazo.

ha contribuido a disminuir los riesgos y vulnerabilidades asociados a la pérdida del empleo y otros riesgos relacionados con pérdidas del poder adquisitivo de la población más pobre, especialmente en momentos de desaceleración y recesión económica. Los datos sobre la tasa de variación del PIB y del gasto social como porcentaje del PIB permiten observar el carácter contra cíclico del gasto público social (educación, salud, seguridad social y vivienda) durante los periodos de recesión económica que siguieron la crisis asiática de 1999 y la crisis financiera de 2008. Estas crisis generaron caídas del PIB de 0,8% y 1%, respectivamente; sin embargo, la variación del gasto social fue positiva en dichos años (9,6% y 18,6%, respectivamente).

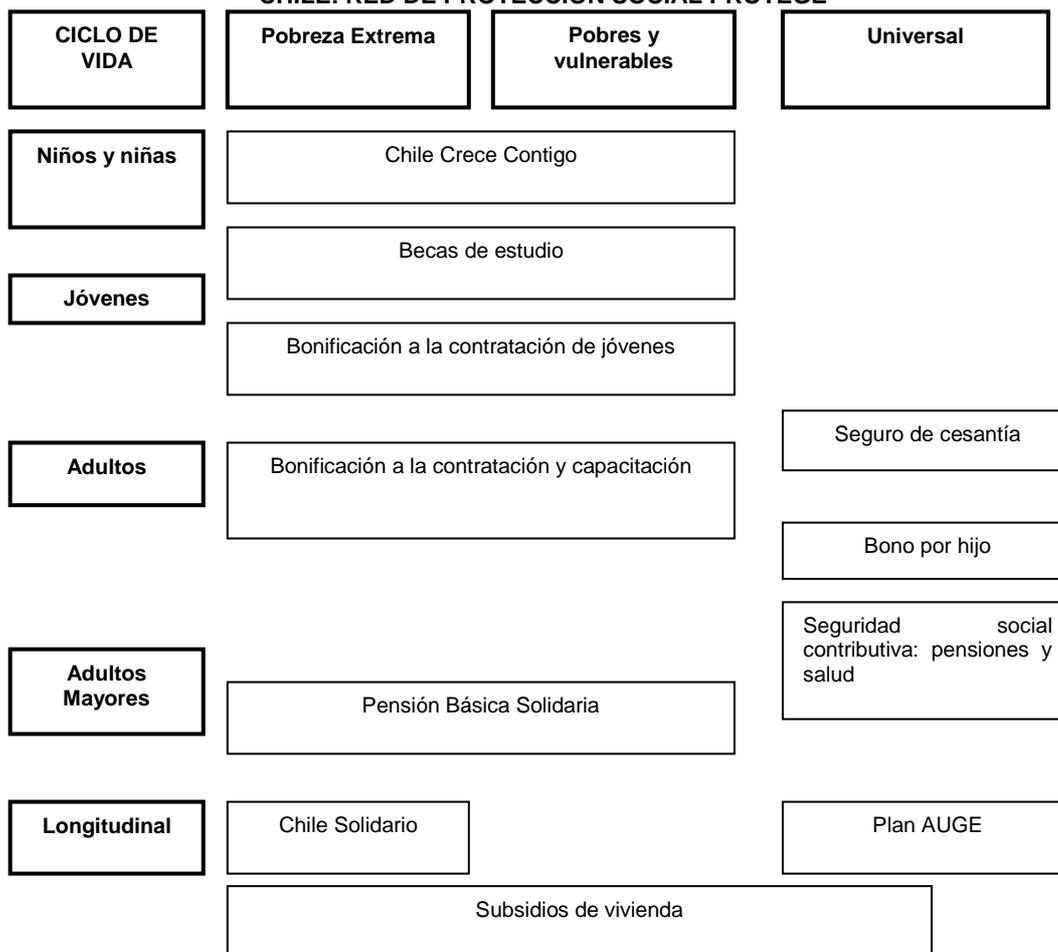
A partir de la década del 2000, en Chile se observa un giro en la provisión de protección social, ya que empieza a primar una visión de garantías de derechos por sobre el anterior criterio de satisfacción de necesidades (Hardy, 2011). Por ende, se comenzó a promover la idea de que la ciudadanía requería la garantía de los derechos sociales básicos a través de “la construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos” (Martin, 2012, pág. 5).

Este nuevo enfoque se comenzó a materializar en 2002 con la creación de un seguro de desempleo que reemplazó al anterior subsidio de desempleo. Luego, en 2004 se legislan y aprueban la ley 19.949, que crea el programa Chile Solidario (principal programa antipobreza que combinaba transferencias monetarias, un fuerte componente psicosocial para las familias y su acercamiento a la red de oferta pública de programas sociales del Estado), y la ley 19.966, que reforma la salud a través del Plan AUGE (Atención Universal de Garantías Explícitas). Durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010), se creó Chile Crece Contigo que promovía la extensión de la red de cobertura de educación pre-escolar (2006) y se consensuó una reforma previsional (2008) que creó un pilar solidario, principalmente a través de la pensión básica para adultos mayores en condición de vulnerabilidad. Asimismo, en ese año se constituye la Red Protege, que unifica los distintos criterios de ingresos a programas sociales y subsidio, promoviendo el derecho de acceso entre los potenciales beneficiarios. Por último, en 2009 se funda el Sistema Intersectorial de Protección Social el cual coordina y gestiona, principalmente, los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo (Martin, 2012).

En síntesis, el sistema de protección social chileno en los últimos años se ha expandido en base a “una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos” (Robles, 2013, pág. 13) y etapas del ciclo de vida. El diagrama 1 sintetiza la oferta programática de la Red Protege según características de sus destinatarios.

Además de esta sección introductoria, en el siguiente capítulo se presentan los principales programas de inclusión laboral para poblaciones pobres y vulnerables. En la sección 3 se exponen los principales desafíos de la inclusión laboral y productiva de la población vulnerable, con especial énfasis en las mujeres y jóvenes. En la sección 4 se discuten los objetivos, cobertura, gasto, institucional y los procesos de inclusión laboral existentes en los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, respectivamente. Por último, en la sección 6 se exponen algunas conclusiones generales y recomendaciones de políticas públicas basadas en revisión de documentos oficiales, artículos académicos, entrevistas a actores claves, entre otras fuentes.

DIAGRAMA 1
CHILE: RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PROTEGE



Fuente: Elaboración propia, en base a Robles (2013).

I. Programas de inclusión laboral para poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad

Durante la última década del siglo pasado, hubo dos programas pioneros de inclusión y habilitación laboral dirigidos a jóvenes y mujeres de escasos recursos: Chile Joven y Programa Mujeres Jefas de Hogar. Estos programas constituyeron “la base de un modelo de política social dirigida a fortalecer las capacidades de empleabilidad y orientación al mundo del trabajo de población pobre o vulnerable” (Sepúlveda, 2009, pág. 28).

Chile Joven (1991-1998) se implementó a partir de la constatación de que “cerca de 200.000 jóvenes pertenecientes a los estratos más pobres de la sociedad se encontraban excluidos de la posibilidad de obtener un empleo productivo” (Sepúlveda, 2009, pág. 22), debido a la carencia de destrezas y habilidades laborales. Dicho programa estuvo dirigido a jóvenes de entre 16 y 24 años y se implementó a través de instituciones privadas (Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC) quienes realizaban las capacitaciones laborales. También, las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) participaron del programa certificando la condición de pobreza de los potenciales beneficiarios. El principal resultado fue una tasa de colocación laboral del 50% de sus participantes, pero no se realizaron estudios de impacto sobre la situación y estabilidad laboral de los jóvenes posterior a su egreso del programa (Sepúlveda, 2009).

El Programa Mujeres Jefas de Hogar, que estuvo bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), comenzó a operar como piloto en 1992 y de forma oficial en 1994 hasta su finalización en 2001. Sus objetivos eran “incidir en la disminución de la extrema pobreza y favorecer un escenario que limitara las discriminaciones de género” (Sepúlveda, 2009, pág. 25). De acuerdo a Márquez (2002), este programa representó una innovación en la política social post-dictadura, porque incorporó una doble focalización (por nivel de pobreza y sexo) inédita en programas de capacitación laboral, y también porque articuló la oferta interministerial con programas locales de cada municipio a través de mesas territoriales. Por último, el programa veló por superar la segmentación laboral por género mediante la incorporación de oficios tradicionalmente masculinos (Sepúlveda, 2009).

A partir del 2000 hubo una proliferación de programas de inclusión laboral, tanto de capacitación laboral como de incentivos para la contratación de trabajadores vulnerables, principalmente jóvenes y mujeres. Sobre la base de la experiencia acumulada en los dos programas finalizados, los nuevos programas se concentraron en poblaciones más delimitadas. Las

iniciativas de capacitación laboral buscaron generar condiciones de empleabilidad para una inclusión laboral dependiente o independiente. Los programas se ejecutaron a través de una coordinación intersectorial a nivel local, debido a las heterogéneas necesidades de mano de obra a nivel territorial, aunque la intermediación laboral “constituye un desafío (...) con el objetivo de alcanzar mejores resultados (...)” (Sepúlveda, 2009, pág. 92). En términos institucionales, el SERNAM y la Fundación PRODEMU desarrollaron distintas iniciativas para las mujeres (especialmente trabajadoras rurales temporeras y mujeres jóvenes) y, por otra parte, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ejecutaron programas de capacitación dirigidos a jóvenes de escasos recursos y/o con pocas habilidades laborales (Sepúlveda, 2009).

Los programas de capacitación del SENCE son ejecutados mediante distintos instrumentos, tales como franquicias tributarias, capacitaciones especiales vinculados a programas de empleo directo o indirecto, e “iniciativas de capacitación dirigida a grupos vulnerables y no beneficiarios del mecanismo de franquicia tributaria” (Sepúlveda, 2009, pág. 39). Los programas más importantes, debido a su cobertura y presupuesto, son “Jóvenes Bicentenario”, y “Programa Mejorando la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar”. Asimismo, en el 2000 se crea una institucionalidad encargada de hacer frente a altos niveles de cesantía e inactividad producto de la crisis económica. A través de la nueva Unidad de Empleo (o programa PROEMPLEO), se comenzaron a ejecutar programas de empleos directos e indirectos (bonificación de contratación de mano de obra, desarrollo de competencias laborales para beneficiarios del Chile Solidario, entre otros).

En 2011, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) promulgó la ley 20.595 que crea el programa Ingreso Ético Familiar (IEF), e introduce una nueva lógica del rol de las transferencias condicionadas, con montos superiores a los bonos de protección y egreso del Chile Solidario (Cecchini, Robles y Vargas, 2012). Este nuevo programa tiene componentes relacionados con la inclusión laboral de sus beneficiarios, entre los cuales se destaca el Bono al Trabajo de la Mujer, el cual busca promover una inclusión laboral femenina formal para la generación de ingresos autónomos que le permitan una superación sostenible de la condición de extrema pobreza. El programa incluye también distintas transferencias condicionadas a determinados requisitos de salud y educación, además de una transferencia base no sujeta al cumplimiento de condicionalidades.

II. Desafíos para la inclusión laboral y productiva de la población pobre y vulnerable en Chile

En Chile, la pobreza tiene una mayor probabilidad de ocurrencia entre los hogares encabezados por mujeres. En 2011, el 15,3% de los hogares con jefatura femenina estaban en condición de pobreza, cifra que es un 77,9% mayor a la proporción de hogares con jefatura masculina que están en situación de pobreza (8,6%) y 39,1% mayor que el total de hogares en dicha situación. Si bien, desde el retorno de la democracia en 1990, el país se ha caracterizado por una fuerte y sostenida baja de las tasas de pobreza e indigencia, ésta ha favorecido más a hogares con jefatura masculina, tanto por factores demográficos, como también del mercado laboral, culturales y del sistema de protección social (CEPAL, 2013).

En segundo lugar, en Chile existen personas que a pesar de trabajar y percibir un salario, no logran salir de su condición de pobreza o indigencia. Los trabajadores pobres se concentran especialmente en los sectores de baja productividad, por lo que el mercado laboral todavía reproduce desigualdades y situaciones de desventajas estructurales. Si bien en 1990 la incidencia de la pobreza se distribuía de forma relativamente homogénea tanto entre sectores de baja productividad como de alta productividad, en el 2011 el 3,9% de los trabajadores en sectores de media y alta productividad estaba en situación de pobreza, mientras que el 7,5% de los ocupados en sectores de baja productividad eran pobres.²

Un tercer aspecto relevante es la baja escolaridad de los jefes de hogar que viven en la pobreza. Entre 1990 y 2011, los niveles de pobreza e indigencia fueron significativamente más altos entre los hogares que no poseen educación primaria e incluso secundaria completa. La incidencia de pobreza entre hogares con jefes de hogar con educación secundaria completa es significativamente menor que el promedio nacional, aunque dicho logro educacional va adquiriendo una menor importancia como elemento distintivo en la probabilidad de ser pobres

² De acuerdo a Weller (2011), en los sectores de media y alta productividad se detecta una proporción significativa de trabajadores que no están afiliados a la seguridad social (alrededor del 25%), concentrados principalmente en los sectores de menores ingresos. Asimismo, la alta incidencia de la ausencia de un contrato laboral que regule la relación entre trabajador y empleador es un segundo factor que contribuye a que trabajadores de sectores de media y alta productividad estén en situación de pobreza (CEPAL, 2012).

debido a que pasó de ser una característica más excepcional hacia un requerimiento mínimo que deben cumplir las nuevas generaciones debido a su obligatoriedad por ley.³

La situación actual destaca por el aumento de la incidencia de los niveles de pobreza en hogares con jefe con un nivel educacional de primaria incompleta, representando cerca del 50% más que la media nacional, y por una disminución de las brechas de género.⁴

En las siguientes secciones se presentarán distintas características del empleo (participación laboral, niveles de desempleo, incidencia de una inclusión laboral precaria) para los adultos en situación de pobreza, así como para los jóvenes y mujeres, con el objetivo de constatar los principales desafíos para la inclusión laboral que existe entre los grupos poblacionales más rezagados.

A. Características de la participación en el mercado laboral de adultos en situación de pobreza

En Chile, la reducción de los niveles de pobreza e indigencia ha tenido un mayor impacto entre quienes han logrado insertarse y participar en el mercado laboral, que entre los desocupados o los inactivos.⁵ Esto sugiere que la conformación de estrategias sustentables de salida de la pobreza vinculadas con la inclusión laboral y/o productiva resulta clave para complementar las transferencias monetarias por parte del Estado hacia las familias con mayores necesidades económicas.

En relación con la inactividad, de acuerdo a Repetto y Huneeus (2013), los principales motivos de no insertarse laboralmente no radican en un desinterés por trabajar, sino que más bien en los estudios, enfermedad o -para las mujeres- en los quehaceres del hogar sin tener acceso a un lugar donde cuiden a los hijos/as (véase cuadro 2).

CUADRO 1
CHILE: RAZONES DE INACTIVIDAD, PERSONAS MAYORES DE 15 AÑOS, 2011
(En porcentajes)

Principales razones de no trabajar	Indigente	Pobres no indigentes	No pobres
Mujeres			
Quehaceres del hogar	30,5	34,8	32,8
Estudiante	20,1	20,7	19,3
Cuidado infantil	18,4	15,0	7,6
Jubilado/pensionado	12,3	11,1	24,2
Enfermo/discapacidad	5,8	7,4	6,1
Otra razón	4,2	3,3	3,2
No tiene interés en trabajar	1,3	1,2	1,7
Hombres			
Estudiante	34,5	43,7	41,3
Jubilado/pensionado	20,3	21,2	35,3
Enfermo/discapacidad	14,0	10,6	7,7
Otra razón	11,0	6,4	5,3
No tiene interés en trabajar	4,2	3,0	2,7
Quehaceres del hogar	1,5	4,2	1,3
Cuidado infantil	0,1	0,3	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2011.

³ A partir del 2003, con la ley 19.876 se decretó educación obligatoria de 12 años -es decir educación media completa-, lo que contribuyó parcialmente a un incremento de la escolaridad promedio, aunque siguen estando muy por debajo de los requerimientos legales.

⁴ Durante la década de 1990, la escolaridad promedio de los jefes de hogares mujeres, tanto de los pobres no indigentes como de hogares en extrema pobreza no superaba los 7 años, mientras que entre los hombres era de 8 años (correspondientes a educación básica completa). Según la última encuesta CASEN de 2011, las brechas de género en escolaridad entre jefes de hogar en situación de pobreza e indigencia disminuyen e incluso se revierten a favor de las mujeres, tanto las que viven en hogares en situación de pobreza como en extrema pobreza.

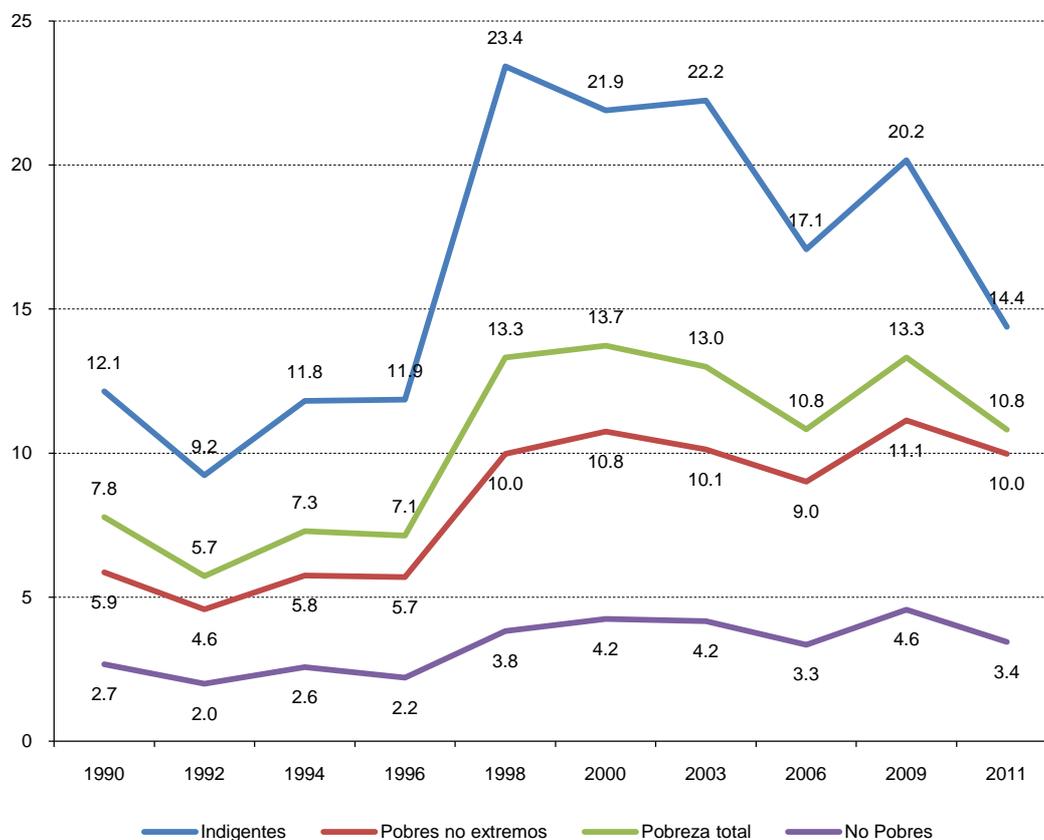
⁵ Entre 1990 y 2011, los niveles de indigencia y pobreza entre los mayores de 15 años que se encuentran desempleados han disminuido en 64,3% y 54,2%, respectivamente, datos similares a aquellos para los inactivos (es decir, aquellos que no tienen un empleo y tampoco están buscando trabajo). La reducción de la indigencia y la pobreza entre los mayores de 15 años ha sido mayor entre quienes se encuentran ocupados laboralmente (85,7% y 80,8%, respectivamente).

Respecto del desempleo, en Chile se observa una excesiva concentración entre aquellas personas mayores de 15 años que viven en hogares con ingresos inferiores a las líneas de pobreza e indigencia, que son también más vulnerables a los efectos de las crisis (véase gráfico 2). La destrucción de empleos durante la crisis asiática afectó con mayor fuerza a las personas que viven en situación de indigencia (entre las cuales el desempleo aumentó un 97% entre 1996 y 1998) y a los pobres no extremos (75,4% de incremento en el mismo período), mientras que el alza del desempleo para las personas en edad laboral que no son pobres fue similar al alza entre los pobres no extremos (72,7%).

A mediados de la década del 2000, los niveles de desempleo para las personas mayores de 15 años comenzaron a reducirse, pero los efectos sobre la economía de la crisis *subprime* del 2009 reversionaron dicha tendencia. La generación de empleos impulsada por la recuperación económica y el proceso de reconstrucción tras el terremoto del 2010 han logrado continuar con la reducción del desempleo entre los pobres y especialmente entre los hogares en situación de extrema pobreza. En otras palabras, la economía chilena ha tardado más de una década para revertir la compleja situación de desempleo entre los pobres extremos. La tasa de desempleo se ha estabilizado alrededor del 10% para los pobres no extremos entre 1998 y 2011.

El gráfico 2 nos muestra asimismo las tendencias de las brechas en el desempleo entre los pobres y los no pobres a lo largo del período examinado. La razón entre las tasas de desempleo de los dos grupos era de 2,9 veces en 1990 (es decir, por cada 3 personas pobres sin trabajo existía una persona cesante no-pobre) y en 1998 había subido a 3,5 veces. En 2011, la brecha se acercó a los niveles existentes a inicios de la década de 1990, lo que se explica principalmente por la recuperación económica con generación de empleo posterior a la crisis del 2009.

GRÁFICO 2
CHILE: TASA DE DESEMPEÑO SEGÚN CONDICIÓN DE INDIGENCIA, POBREZA NO EXTREMA Y POBREZA TOTAL, 1990-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social, serie CASEN.

Es posible por lo tanto afirmar que ante tales vaivenes, quedan de manifiesto “capacidades desiguales para enfrentar los efectos del desempleo o, en otras palabras, una mayor vulnerabilidad de ciertos grupos frente a las etapas bajas del ciclo económico y más capacidad de otros sectores para hacer frente a estas contracciones cíclicas” (CEPAL, 2012, pág. 122). Pero también hay que considerar que el mercado laboral es generador y reproductor de condiciones desventajosas y desiguales entre sus participantes, es decir, “hay que tener en cuenta la forma en que la heterogeneidad estructural opera en la capacidad de los mercados de trabajo para absorber fuerza laboral desempleada o inactiva y los nudos de desigualdad que se originan en ese proceso” (CEPAL, 2012, pág. 120).

Además de una tasa de participación significativamente menor entre los hogares pobres respecto a los no pobres, existen diferencias entre los hogares en situación de pobreza e indigencia. De acuerdo a Arellano (2013), basada en CASEN, hay 0,48 personas con empleo entre los hogares en extrema pobreza, “mientras que ese número casi se duplica en el caso de los hogares que viven en pobreza no extrema y se triplica en el caso de una familia “no pobre”, llegando a 0,92 y 1,47, respectivamente” (Arellano, 2013, pág. 160). En consecuencia, resulta clave el fomento del empleo entre los hogares en extrema pobreza, ya que existe una importante proporción de hogares que ni siquiera tienen a un adulto con empleo.

Un tercer aspecto distintivo de la inclusión laboral de los pobres en comparación con la población mayor de 15 años que no se encuentra en situación de pobreza, es su relativa mayor precariedad laboral, con una alta probabilidad de informalidad y bajos salarios. En 2011, según la encuesta CASEN, el 37% de los trabajadores en situación de extrema pobreza y el 24,2% de los trabajadores en situación de pobreza se desempeñaban en categorías ocupacionales precarias (familiares no remunerados y trabajadores por cuenta propia), mientras que entre los no pobres, dicha proporción es de 20,5%.

En conclusión, los hogares indigentes y pobres no indigentes enfrentan problemas distintos para su inclusión laboral. El principal problema de los hogares indigentes es lograr acceder a un empleo, además de que su remuneración pueda superar el sueldo mínimo contemplado por ley. En contraparte, los hogares pobres no indigentes tienen principalmente dificultades para acceder a un empleo con suficiente remuneración, además de que sea estable.

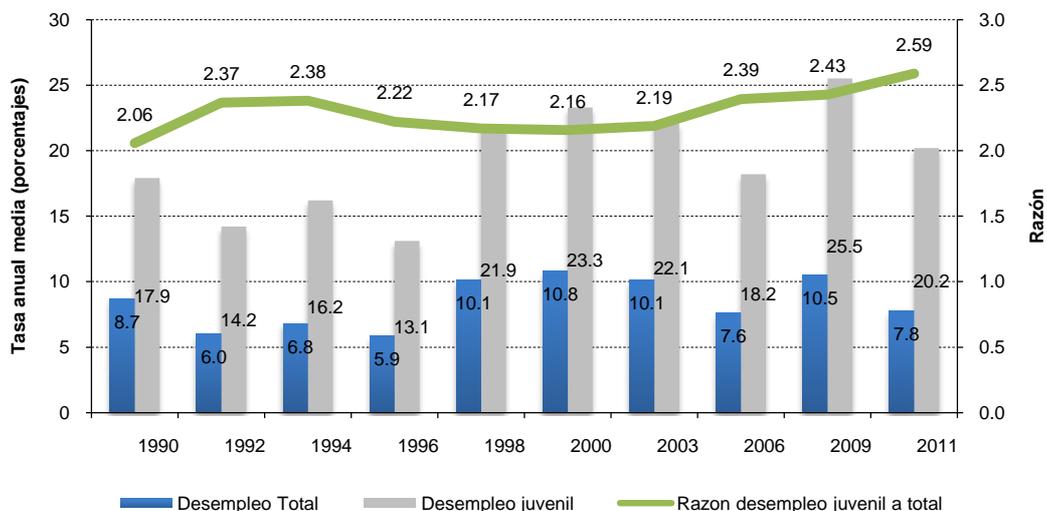
B. Empleo y precariedad entre los jóvenes

Entre 1990 y 2011, según información proveniente de la encuesta CASEN, el desempleo abierto urbano promedió 8,4%, mientras que el desempleo juvenil (15-24 años) se mantuvo en 19,3%. Las tasas de desempleo juvenil superaron el 20% durante los años de la crisis económica asiática de 1997, financiera de 2009 y los años de recuperación (véase gráfico 3). Este comportamiento coincide con planteamientos realizados por Tokman (2004, pág. 2) quien señala “que en periodos de aumento del desempleo total, asociados a la desaceleración del crecimiento, el desempleo juvenil tiene a elevarse más que el promedio y, por ende, su diferencial crece”.

Además existe un marcado sesgo de género, debido a que el desempleo juvenil afecta en mayor medida a las mujeres, condicionando así su futura inclusión laboral por una menor acumulación de experiencia.

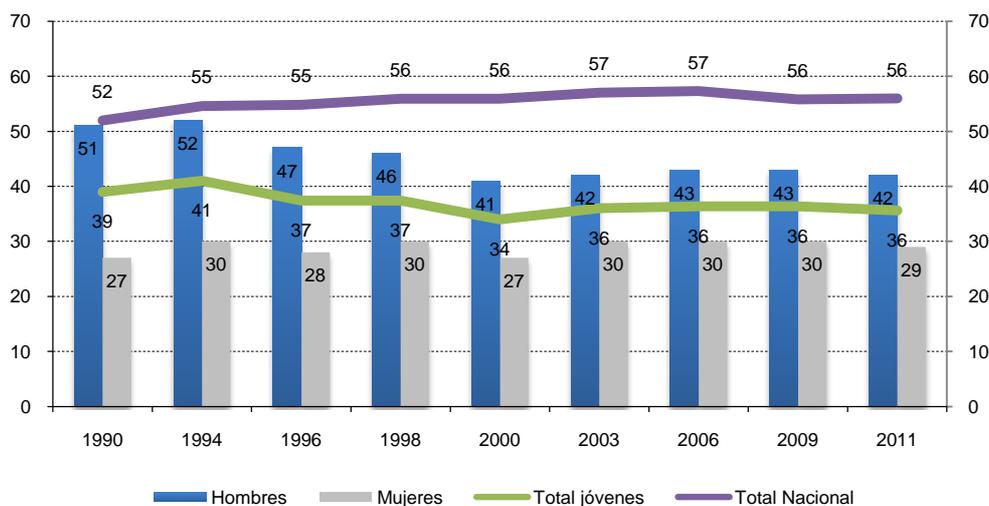
Al igual que existe una marcada situación de desventaja para los jóvenes respecto al desempleo, su participación laboral es significativamente menor que la del resto de la población económicamente activa. De acuerdo a información de la CEPAL, la participación laboral promedio entre 1990 y 2011 fue de un 50% mayor en la población general respecto a los jóvenes entre 15 a 24 años (véase gráfico 4). Durante dicho periodo se observa un progresivo deterioro de la participación juvenil respecto a la participación laboral de toda la población. En 1990, la razón entre la participación laboral nacional y la juvenil era de 1,3 veces, mientras que en 2011 aumentó hasta alcanzar 1,6 veces. Esta diferencia se puede explicar por la mayor cobertura de la educación superior, pero cabe destacar que la proporción de jóvenes de 15 a 24 años que solamente trabajan es 55,9% entre los no pobres y 20,7% entre los pobres.

GRÁFICO 3
CHILE: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO JUVENIL Y TOTAL, 1990-2011
 (En porcentajes y razón)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GRÁFICO 4
CHILE: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA JUVENIL, POR SEXO Y TOTAL, 1990-2011
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asimismo, la inclusión laboral es más precaria entre los jóvenes pobres que los no pobres. De acuerdo a la encuesta CASEN 2011, de aquellos jóvenes de entre 15 a 24 años que son pobres y que no asisten a un establecimiento educacional, el 79,3% no tiene un trabajo; entre los jóvenes no pobres, el 44,1% no asisten a un establecimiento educacional y no se encuentran realizando una actividad laboral. Asimismo, en 2011 el 18,5% de los jóvenes pobres que trabajaban, lo hacían como trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados, mientras que solo el 9,5% de los jóvenes no pobres estaban insertos en dichas categorías ocupacionales.

También existe una discusión sobre la calidad del empleo en el cual se insertan los jóvenes, especialmente aquellos que pertenecen a los hogares con mayores desventajas económicas, aumentando la probabilidad de una transmisión intergeneracional de la pobreza (Weller, 2007).

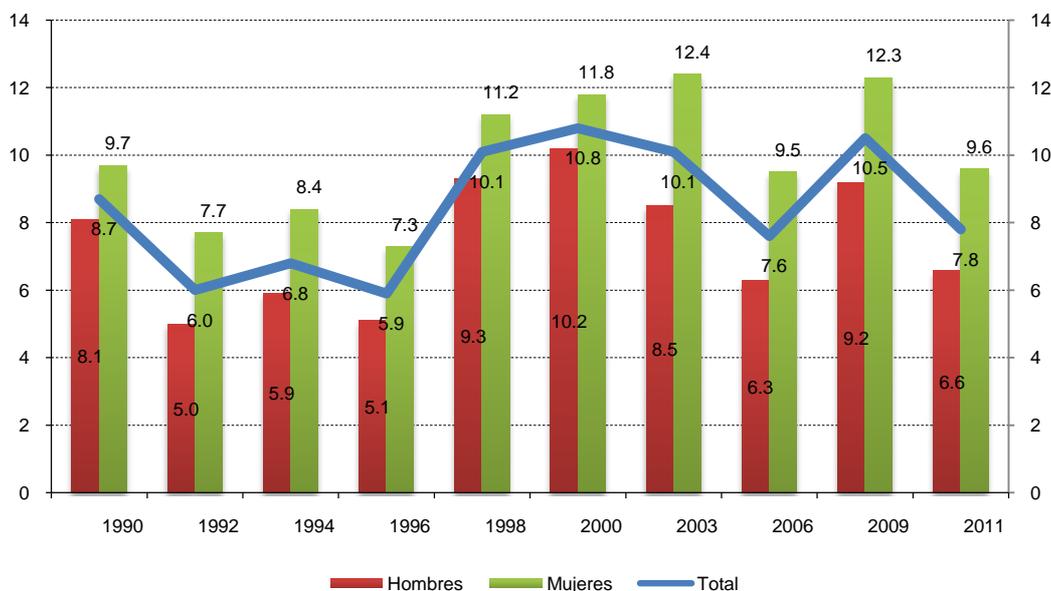
Una consecuencia de la inclusión laboral precaria entre los jóvenes es el no cumplimiento de sus expectativas, debido principalmente a que tienen mayor escolaridad que la generación anterior, pero los puestos de trabajos en oferta no logran satisfacer las expectativas de jóvenes con alta escolaridad. Esta tensión se profundiza debido al valor que los jóvenes le otorgan al trabajo como formador de identidad personal y de bienestar material, pero que en la práctica, existen plazas con bajas remuneraciones y que forman “trabajadores pobres” (Weller, 2007).

En conclusión, una baja participación laboral, una inclusión precaria y altos niveles de desempleo que experimentan los jóvenes en condición de pobreza son importantes desafíos que deben solucionar las políticas públicas orientadas a una mejor inclusión laboral de jóvenes vulnerables. Las principales consecuencias negativas del desempleo e inactividad juvenil, son una detención del proceso de formación del capital humano y hábitos laborales (Coloma y Vial, 2003). Pero también, una inactividad laboral prolongada puede estar asociada al desarrollo de conductas y acciones que perjudican su bienestar individual, tales como delincuencia juvenil y/o drogadicción, entre otras.

C. Empleo y precariedad entre las mujeres

Entre 1990 y 2011, la brecha entre el desempleo femenino y el masculino ha aumentado considerablemente. Al inicio de la década de 1990, existía una brecha de 1,6 puntos porcentuales, pero dicha diferencia aumenta considerablemente en periodos de altas tasas de cesantía, especialmente a partir del 2000. En periodos de crisis económicas, las mujeres chilenas continúan buscando un puesto laboral, lo que se comprueba con una creciente tendencia de la participación laboral, pero con un éxito menor a los hombres. Por ende, esto “indica que, aun en condiciones adversas, ellas siguen buscando un trabajo, o, en otras palabras, que el hecho de no encontrar un empleo no las conduce otra vez a la inactividad (...)” (Abramo, 2004, pág. 233). En otras palabras, las mujeres han tenido que sufrir, en mayor proporción, situaciones de cesantía mientras que en los periodos de recuperación económica mantienen tasas de desempleo cercanas al 10% (9,5% en 2006 y 9,6% en 2011).

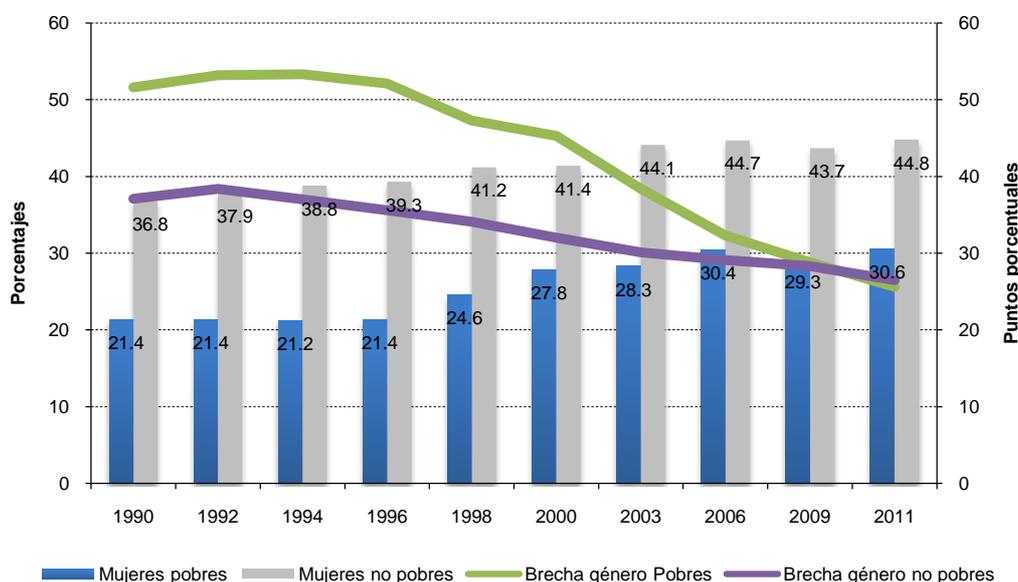
GRÁFICO 5
CHILE: TASA DE DESEMPLEO, POR SEXO, 1990-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A pesar de ser uno de los países con mayor desarrollo económico en América Latina, Chile se ha caracterizado por tener una de las tasas de participación económica femeninas más bajas de la región (Benven y Peticara, 2007). Entre 1990 y 2011, la tasa de participación femenina aumentó en 10 puntos porcentuales, pasando desde un 32,6% a un 43,4%. No obstante, existen diferencias significativas en la participación económica respecto si las mujeres pertenecen o no a un hogar situado bajo la línea de pobreza. En dicho periodo se pasó de tener una de cada cinco mujeres pobres participando de la vida económica hasta alcanzar una de cada tres mujeres aproximadamente. En segundo lugar, la brecha de género entre mujeres y hombres en 2011 se sitúa en una diferencia menor a los 30 puntos porcentuales tanto para los pobres como para los no pobres (véase gráfico 6), lo que indica un mayor impacto de políticas pro-empleabilidad femenina entre las mujeres pobres especialmente a partir del 2000.

GRÁFICO 6
CHILE: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, POR SEXO Y CONDICIÓN DE POBREZA, 1990-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De acuerdo a Contreras, de Mello y Puentes (2011), el incremento de la participación laboral femenina está asociado a cuatro factores: i) un mayor logro educativo, especialmente al completar los cursos de primaria y secundaria; ii) presencia de personas mayores aptas para desempeñar labores de cuidado de los hijos/as; iii) el creciente número de hogares con ingresos insuficientes y iv) el número de hijos, ya que la disminución del número de dependientes menores de 15 años de edad ha incidido de forma positiva.

Para medir la carga de trabajo no remunerado, en Chile se ejecutó una Encuesta de Uso del Tiempo en el Gran Santiago durante el 2008. Los resultados nos indican que las mujeres destinan más horas diarias al trabajo total (la suma de las horas para desempeñar actividades remuneradas y no remuneradas) que los hombres, con 10,4 y 8,8 horas diarias, respectivamente. Dicha diferencia se explica mayormente a que las mujeres trabajan cerca de tres horas diarias en trabajos domésticos no remunerados, mientras que los hombres no dedican más de una hora diaria a actividades domésticas (Montaño, 2010). A este respecto, existen aspectos que pueden ser intervenidos a través de políticas públicas destinadas a facilitar la ulterior expansión de la participación laboral femenina, especialmente entre los hogares más vulnerables, a través de sistemas nacionales de cuidado que permitan disminuir la carga de trabajo doméstico no

remunerado femenino, la extensión de la jornada escolar y la extensión de la cobertura de la educación pre-escolar.

Contreras, Sepúlveda y Cabrera (2010) ponen de manifiesto que la jornada escolar completa tuvo de hecho un efecto positivo y significativo en la ocupación y participación femenina, pero reduciendo la cantidad de horas trabajadas. Sin embargo, la extensión de la cobertura de educación pre-escolar no ha tenido por el momento un impacto significativo en la participación laboral femenina, debido posiblemente a que las “mujeres de los primeros quintiles de ingreso tienen visiones más tradicionales de su rol en la familia, y la importancia de que la madre este al cuidado de los hijos” (Encina y Martínez, 2009, pág. 31).

Otro aspecto en que las mujeres –especialmente aquellas que viven en la pobreza– presentan una situación marcadamente más desventajosa es la forma de su inclusión laboral, es decir, los elevados niveles de precariedad y las brechas de ingresos laborales⁶. De aquellas mujeres mayores de 15 años que no asisten a un recinto educacional y que viven en hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza, el 50,6% posee una inclusión laboral precaria. Lo anterior significa que trabajan por cuenta propia, son parte del servicio doméstico puertas afuera, o bien, son familiares no remunerados. En contraparte, solamente el 31,6% de las mujeres no pobres se desempeñan laboralmente en dichas categorías ocupacionales. Mientras, entre la población masculina la inclusión laboral precaria es similar entre pobres y no pobres, promediando 23%⁷. Asimismo, en Chile existen importantes brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres, que se sitúan entre las más elevadas de los países de América Latina. De acuerdo a información de la CEPAL, en 2003, el ingreso promedio de las mujeres representaba solo el 66,1% de los ingresos promedios de los trabajadores de sexo masculino, mientras que en la región era de 74,3%. Para el año 2011, Chile mejora su situación posicionándose 3,2 puntos porcentuales por debajo del promedio latinoamericano.

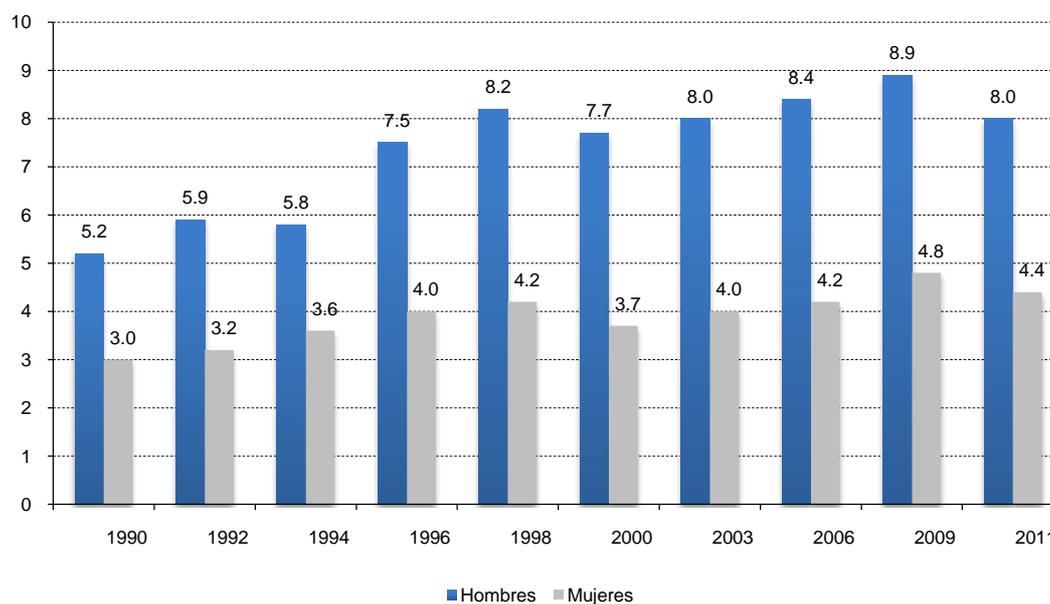
La desigualdad de género es muy marcada en los sectores de baja productividad. De acuerdo a información de la CEPAL, a lo largo de todo el período comprendido entre 1990 y 2011, los ingresos laborales medios de la población ocupada femenina urbana en sectores de baja productividad representaron alrededor de la mitad de los ingresos laborales de los hombres⁸. Y si bien en ese período hubo crecimiento de los ingresos laborales en los sectores de baja productividad, para las mujeres el ritmo de crecimiento de los ingresos laborales fue sustancialmente menor que para los hombres. Entre 1990 y 2011, según información sistematizada por la CEPAL en base a las encuestas CASEN, el ingreso laboral medio de las mujeres aumentó de 3 a 4,4 veces la línea de pobreza (un incremento de 46,7%), mientras que el aumento del ingreso laboral de los hombres en dichos sectores fue de 53,8% (desde 5,2 a 8 veces la línea de pobreza) (véase gráfico 7).

⁶ De acuerdo a CEPAL, se entiende por ingresos laborales medios a la suma de sueldos, salarios y ganancias.

⁷ Según datos de la CASEN 2011, el 23,1% de los hombres mayores de 15 años, que no asisten a un establecimiento educacional y que viven en hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza se desempeñan laboralmente en categorías ocupacionales precarias. Asimismo, entre hombres de similares características, pero que no residen en hogares pobres, el porcentaje es de 22,2%.

⁸ En 1990, los ingresos laborales medios de las mujeres representaban el 57,7% de los ingresos laborales medios de los hombres y en 2011, 55%.

GRÁFICO 7
CHILE: INGRESO LABORAL MEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA URBANA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, 1990-2011
(En múltiplos de líneas de pobreza per cápita)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A raíz de la inestabilidad de la inclusión laboral de la población vulnerable, especialmente jóvenes y mujeres, dichos grupos han sido objeto de intervención de distintas políticas y programas con el fin de contribuir con una inclusión laboral y productiva estable, con igualdad de salarios, formales, y que puedan desarrollar y mejorar habilidades laborales para una inclusión exitosa al largo plazo.

III. Éxitos y desafíos de la inclusión laboral de los beneficiarios del Sistema Chile Solidario

El programa Chile Solidario -anunciado por el presidente Ricardo Lagos el 21 de mayo de 2002- fue promulgado con la ley 19.949 de 2004 y quedó bajo la responsabilidad institucional del entonces Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que hoy corresponde al Ministerio de Desarrollo Social. Su origen se sustenta en la tesis de MIDEPLAN respecto a que el estancamiento en la reducción de la extrema pobreza se explicaba principalmente “por la existencia de un núcleo duro de hogares pobres, que estaría marginado de los beneficios del crecimiento económico y de las redes de la política social” (Larrañaga y Contreras, 2010, pág. 1). Además, en sus inicios, la implementación del Chile Solidario utilizó la infraestructura jurídica e institucional montada para el funcionamiento del programa Puente, cuyos beneficiarios se convirtieron en los primeros participantes del Chile Solidario (Vargas, 2011). El programa Puente consiste en un acompañamiento psicosocial a familias en extrema pobreza, para que ellas cumplieran un determinado set de metas en las siete dimensiones de identificación, salud, educación, vivienda, empleo, ingresos y dinámica familiar, mediante su acercamiento a la oferta pública de servicios sociales. Su ejecución está coordinada la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. El presupuesto de Chile Solidario aumentó 12,6 veces en términos nominales entre 2003 y 2014.

Luego del lanzamiento del Chile Solidario, el programa Puente se convirtió en uno de sus componentes más distintivos, el cual posteriormente fue adquiriendo mayor complejidad y especialización dependiendo de las características de la población beneficiaria. En 2005 se comenzó a implementar el programa Vínculos, que consiste en un acompañamiento familiar exclusivo para adultos mayores, mientras que en los años posteriores se comenzaron a ejecutar el programa Calle (2006) y el programa Construyendo Caminos (2009), destinados a personas en situación de calle y a familias con adultos privados de libertad, respectivamente.

Chile Solidario tiene cuatro componentes dirigidos a familias en extrema pobreza: i) apoyo psicosocial; ii) bono de protección y bono de egreso; iii) acceso a otras transferencias monetarias (principalmente a asignaciones familiares); y iv) acceso preferente a programas de empleo y promoción social. El apoyo psicosocial busca que la familia cumpla con 53 “mínimos sociales” agrupados en las siete dimensiones. Las condiciones mínimas a cumplir dependen de cada situación familiar y son acordadas con el trabajador social, quedando consignadas en un contrato familiar (MIDEPLAN, 2010). Como muestra el cuadro 3, existen cuatro metas vinculadas con inclusión laboral, bajo dos de las dimensiones involucradas (trabajo e ingresos).

CUADRO 2
CHILE: SISTEMA CHILE SOLIDARIO, DIMENSIONES TRABAJO E INGRESOS

Dimensión trabajo	Dimensión ingresos
1. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.	1. Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de indigencia.
2. Que ningún niño/a menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.	
2. Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).	

Fuente: OEA / CEPAL / OIT (2010).

El bono de protección se paga durante los dos primeros años de acompañamiento con montos decrecientes entre 12 y 24 dólares, para luego ser reemplazado por el bono de egreso de 13,8 dólares que se transfiere durante los últimos tres años de participación de las familias en el Chile Solidario (Robles, 2013). Por otra parte, los subsidios monetarios a los cuales tienen acceso los beneficiarios son los siguientes: Subsidio Único Familiar (SUF), Subsidio de discapacidad mental, Subsidio a la cédula de identidad, Subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado, Subvención preferencial y pro-retención escolar, y Pensión Básica Solidaria (para aquellos beneficiarios que están en edad de jubilación).

Finalmente, el programa Chile Solidario busca establecer un nexo entre las familias beneficiarias y la oferta pública de programas a los cuales dichas familias tienen derecho. En este marco, Chile Solidario fomenta la inclusión laboral a través de distintos programas que se pueden agrupar en las siguientes categorías: i) apoyo al trabajo independiente; ii) capacitación técnica y profesional; iii) servicios de intermediación laboral; y iv) generación indirecta de empleo. Según OEA/CEPAL/OIT (2010, pág. 94), “la mayor parte de las ofertas de inserción laboral de Chile Solidario se concentran en programas que utilizan mecanismos de apoyo al trabajo independiente, en específico al microemprendimiento, y en segundo lugar, servicios de intermediación combinados con capacitación, o bien, subsidios a la contratación”. A seguir, se describen las acciones de apoyo al trabajo independiente, la oferta de servicios de intermediación laboral y de generación indirecta de empleo. La capacitación técnica y profesional es una categoría que está presente, como componente, en la mayoría de los programas de inclusión laboral vinculados al Chile Solidario.

El cuadro 4 sintetiza la oferta programática relacionada con las dimensiones de ingresos y trabajo al cual tienen un acceso privilegiado los beneficiarios de Chile Solidario.

CUADRO 3
OFERTA PROGRAMÁTICA EN DIMENSIONES DE INGRESOS Y TRABAJO DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO

Programa	Mecanismos de inclusión laboral	Institución(es) responsable(s)
Programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano	Apoyo al trabajo independiente	CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena)
	Capacitación técnica y profesional	Subsecretaría del Trabajo
Programa de apoyo al microemprendimiento (PAME)	Apoyo al trabajo independiente	FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)
	Capacitación técnica y profesional	
Programa de apoyo al empleo Sistema Chile Solidario	Servicios de intermediación laboral	PROFOCAP (Programa de Formación, Capacitación y Empleo) de CONAF (Corporación Nacional Forestal)
	Capacitación técnica y profesional	Subsecretaría del Trabajo
Programa bonificación a la contratación de mano de obra Chile Solidario (adultos y juvenil)	Generación indirecta de empleo	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)
	Capacitación técnica y profesional	
Programa de empleabilidad juvenil	Servicios de Intermediación Laboral	
	Capacitación técnica y profesional	FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)
	Servicios de Intermediación Laboral	
Programa de desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario	Capacitación técnica y profesional	PRODEMU (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer)

Fuente: Elaboración propia, en base a OEA / CEPAL / OIT (2010).

A. Apoyo al trabajo independiente

Chile Solidario apoya el trabajo independiente de los beneficiarios mediante dos programas que siguen estando vigentes para el Ingreso Ético Familiar (IEF). En primer lugar, el Programa de Generación Microemprendimiento Indígena Urbano, dirigido a personas pertenecientes a alguna de los pueblos originarios reconocidos oficialmente por el Estado de Chile. En segundo lugar, el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) provee financiamiento de capital y bienes (cuyo monto puede ascender a alrededor de 600 dólares), además de capacitación, apoyo técnico y seguimiento a personas beneficiarias de Chile Solidario, aunque no de forma exclusiva porque también tienen derecho a acceder a este programa personas “mayores de 18 años cesantes, desocupados, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria” (OEA/ CEPAL/ OIT, 2010, pág. 94). Actualmente, el PAME garantiza cupos a los beneficiarios del IEF, por lo que mayores detalles y su impacto en generación de microemprendimientos y aumento de la ocupación, entre otras dimensiones, se detallan en la sección referida a los desenlaces laborales de los programas de inclusión laboral para los beneficiarios del IEF.

B. Servicios de intermediación laboral

Un segundo componente de los programas de inclusión laboral para los beneficiarios del Chile Solidario son los servicios de intermediación laboral realizados principalmente por las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). También opera el Programa de Formación, Capacitación y Empleo de la Corporación Nacional Forestal en la intermediación e inclusión laboral de participantes del subsistema en oficios de ecoturismo y agroforestal. Los tres programas, que también forman parte de la estrategia de inclusión laboral del IEF, son: el Programa de Apoyo al Empleo del Sistema Chile Solidario, Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra y el Programa de Empleabilidad Juvenil

C. Generación indirecta de empleo

Respecto a la generación indirecta de empleo, el sistema Chile Solidario tenía una oferta exclusiva para el Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres, el cual ejecuta la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)-dependiente del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Este programa también forma parte de la oferta vinculada al IEF, por lo que se detalla su funcionamiento y resultados en la sección correspondiente.

1. Impacto de Chile Solidario sobre las dimensiones trabajo e ingreso

No obstante la vinculación con programas de empleo y de generación de ingresos, se consigna que una de las principales debilidades de la estrategia de Chile Solidario es “un bajo cumplimiento de las metas asociadas a inserción laboral y generación de ingresos por parte de las familias usuarias, elementos claves para la reducción de la extrema pobreza” (Vargas, 2011, pág. 32). A su vez, MIDEPLAN (2009) sostiene que hay una alta incidencia de empleos inestables y con bajas remuneraciones para el 83,3% las familias egresadas de Chile Solidario. Por otra parte, Hoces de la Guardia, Hojman y Larrañaga (2011) detectan con datos administrativos que existe una mayor empleabilidad entre los primeros hogares participantes del programa (que ingresaron el 2002), mientras que los hogares que ingresaron el 2003 no necesariamente lograron aumentar sus ingresos. Respecto a la inclusión productiva a través de programas de microemprendimientos, la evidencia nos indica también que dichas actividades económicas tienen bajos niveles de retornos financieros y son una fuente de ingresos secundarios para los hogares, que priorizan una inclusión laboral formal por sobre el desempeño de dichas actividades (OEA/ CEPAL / OIT, 2010).

Considerando la variada oferta y los resultados disímiles de la estrategia de inclusión laboral y productiva existente para los beneficiarios de Chile Solidario, es necesario reconocer que existen factores específicos que facilitan y obstaculizan una inclusión laboral exitosa para la población vulnerable, los cuales deben ser considerados en el diseño e implementación de las distintas iniciativas. Al respecto, Margotta y Contrucci (2013, pág. 10), señalan que hay una

“necesidad de proponer dispositivos (acompañamientos, capacitaciones, componentes) diferenciados según los distintos perfiles asociados a los roles dentro del hogar (...). De la misma manera, es posible hacer una distinción que considera las expectativas de los trabajadores en términos del tipo de empleo/trabajo que buscan o les es posible adquirir”. Indican asimismo que existe una mayor probabilidad de estar empleado en el caso de los beneficiarios que participaron en algún programa de los descritos anteriormente, pero el principal desafío es que dicho indicador de éxito se mantenga a lo largo de seis o más meses posterior a la intervención. La evidencia para los beneficiarios de Chile Solidario durante el 2011 indica que el haber participado en programas de empleo y emprendimiento aumenta solamente en 7% la probabilidad de continuar en el mismo trabajo (Margotta y Contrucci, 2013).

En segundo lugar, hay un dinamismo extremo respecto a las estrategias de inclusión y mantenimiento laboral, que dependen de distintos factores, tales como el sexo del trabajador (especialmente si es el jefe o jefa de hogar) y el rol que asume cada persona en la generación de ingresos en el hogar (si es el ingreso principal de la familia, o bien, se trata de ingresos temporales o secundarios). En el caso de los hombres jefes de hogar, hay una mayor tendencia a optar por trabajos formales y dependientes, mientras que en el caso de las mujeres, según su rol en el hogar, se buscan empleos en situación de emergencia para complementar el ingreso principal (de preferencia en trabajos independientes e informales) o bien, hay una mayor preferencia para trabajos dependientes en el caso de hogares monoparentales con jefatura femenina (Margotta y Contrucci, 2013). En otras palabras, “se releva la necesidad de considerar al mercado del trabajo como un mercado segmentado, en el que las estrategias de inserción y mantención son distintas no sólo en función del sexo, sino también del rol que cumple el potencial trabajador dentro del hogar” (Margotta y Contrucci, 2013, pág. 9).

En tercer lugar, el capital social juega un papel crucial en la generación de estrategias laborales entre las familias vulnerables. Margotta y Contrucci (2013) distinguen entre redes formales (gobiernos locales, especialmente las OMIL) e informales (familiares, vecinos y amigos o cercanos), siendo las últimas igualmente utilizadas para la búsqueda de empleo. Un aspecto que es problemático para cumplir el objetivo de aumentar la probabilidad de una inclusión laboral exitosa de los trabajadores de familias vulnerables a través de las redes formales, es que la provisión de información laboral por parte de los municipios no tiene un impacto significativo en las oportunidades de generación de ingresos autónomos (Margotta y Contrucci, 2013).

Por último, es necesario destacar el alto costo que representa para las familias acceder a información sobre el mercado del trabajo formal, por lo que la activación de redes informales es una estrategia válida para reducir dicho costo de oportunidad. No obstante, el rol de las políticas públicas debiera residir en buscar una mayor utilización y efectividad de las redes formales que componen la oferta pública de intermediación laboral, a través del fortalecimiento de habilidades blandas y reducir dicho costo de acceso. Evidencia reportada por Margotta y Contrucci (2013) muestra que las principales dificultades para encontrar empleo son: inexistencia de contactos, desinformación acerca de las ofertas laborales disponibles, desconocimiento de las redes de asistencia laboral y falta de recursos para realizar trámites y documentos asociados. En consecuencia, es altamente probable que “este grupo prefiera modalidades informales, tales como el uso de redes sociales construidas en el grupo social de preferencia” (Margotta y Contrucci, 2013, pág. 9).

IV. Oportunidades y desafíos de la inclusión laboral de los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar

A. Primera fase del Ingreso Ético Familiar: la Asignación Social

Si bien el Ingreso Ético Familiar (IEF) fue promulgado en 2012, tuvo una primera etapa durante el 2011 la cual estaba reglamentada por el Decreto 29 del 7 de marzo de dicho año y se llamó Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social). Los beneficiarios fueron familias en situación de extrema pobreza, pero que también formen “parte del Programa Chile Solidario, que se encuentren recibiendo los Bonos de Protección o de Egreso, o que cuenten con Acompañamiento Familiar” (Vargas, 2011, pág. 35).

Este programa significó un mayor esfuerzo presupuestario por parte del Gobierno de Chile, comprometiendo fondos equivalentes a alrededor de US\$134.680.000, lo que significó un “incremento del 39,8% respecto del total del presupuesto asignado en 2011 para Chile Solidario” (Vargas, 2011, pág. 35). En términos reales, Ruiz-Tagle (2011) establece un incremento real de 73% respecto al presupuesto para el Sistema Chile Solidario en 2010, explicado principalmente por los requerimientos financieros de la Asignación Social.

Dicho programa tenía distintas transferencias, tanto condicionadas (cumplimiento de condicionalidades asociadas a matrícula y asistencia escolar, control de salud para menores de 5 años de edad e inserción laboral de la mujer) como no condicionadas (asignación base). Los montos de la transferencia de la Asignación Base variaban solamente en función del puntaje en la Ficha de Protección Social, mientras que para las transferencias condicionadas variaban en función del número de miembros elegibles y el puntaje en el instrumento de focalización (Ficha de Protección Social). Para el caso de la Asignación por Inserción Laboral de la Mujer, existe otro mecanismo de asignación de los montos que, al igual que los montos del resto de las transferencias, se describen en el cuadro 4.

CUADRO 4
COMPONENTES DEL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN AL INGRESO ÉTICO (ASIGNACIÓN SOCIAL): MONTOS Y CRITERIOS DE TRANSFERENCIAS

Componentes	Miembros elegibles	Montos
Asignación base	Todos los miembros del hogar	Puntaje Ficha de Protección Social Menor o igual a 2.515: CH\$7.500 (US\$ 14) Entre 2.516 y 3.207: CH\$6.000 (US\$ 11) Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CH\$ 4.500 (US\$ 8)
Asignación por escolaridad (matrícula)	Número de hijos/as entre 6 y 18 años	Puntaje Ficha de Protección Social Menos o igual a 2.515: CH\$5.000 (US\$ 9) Entre 2.516 y 3.207: CH\$4.000 (US\$ 7,4) Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CH\$ 3.000 (US\$ 5,5)
Asignación por escolaridad (asistencia)	Número de hijos/as entre 6 y 18 años	Puntaje Ficha de Protección Social Menos o igual a 2.515: CH\$5.000 (US\$ 9) Entre 2.516 y 3.207: CH\$4.000 (US\$ 7,4) Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CH\$ 3.000 (US\$ 5,5)
Asignación por control niño sano	Número de hijos/as entre 0 y 5 años	Puntaje Ficha de Protección Social Menos o igual a 2.515: CH\$5.000 (US\$ 9) Entre 2.516 y 3.207: CH\$4.000 (US\$ 7,4) Mayor a 3.208 y menor o igual a 4.213: CH\$ 3.000 (US\$ 5,5)
Asignación por inserción laboral de la mujer	Número de mujeres mayores de 18 años que cumplen con requisitos de cotización/as	Promedio remuneraciones en cotizaciones abril-octubre 2011 Igual o menor a CH\$ 172.000 (US\$ 318,5): 10% del promedio multiplicado por 3. Mayor de CH\$172.000 (US\$ 318,5) y menor o igual a CH\$ 215.000 (US\$ 398): CH\$51.600 (US\$ 95,5). Mayor de CH\$215.000 (US\$ 398) y menor a CH\$387.000 (US\$ 716): CH\$17.200 (US\$ 32) menos 10% de diferencia entre promedio y CH\$215.000 (US\$ 398). El resultado se multiplica por 3.

Fuente: Vargas (2011), basado en Gobierno de Chile (2011).

En consecuencia, los montos que una familia puede obtener a partir de las transferencias anteriormente detalladas, son significativamente mayores a las transferencias que entrega el Sistema Chile Solidario (bono de protección y de egreso). De acuerdo a Cecchini, Robles y Vargas (2012), “los montos de las asignaciones sociales son entre 2,4 y 5,3 veces mayores, respectivamente, que los montos de las transferencias de Chile Solidario, dependiendo del número y edad de los hijos, puntaje de la FPS y cumplimiento de las condicionalidades” (Cecchini, Robles y Vargas, 2012, pág. 4). Asimismo, cabe agregar que dichos valores representan, como máximo (es decir, según el número de miembros elegibles y puntaje en la Ficha de Protección Social), entre un 144% de la línea de indigencia urbana per cápita y el 187% para zonas rurales (84% y 122% para la línea de pobreza a nivel per cápita, respectivamente) (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Una de las principales implicancias de la Asignación Social y el posterior lanzamiento del IEF, ha sido un giro en el tipo de las transferencias condicionadas que entrega el programa. Es posible afirmar que el IEF adopta mayormente un esquema de programa de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte, promoviendo el desarrollo humano de la población en extrema pobreza a través del fomento de la utilización de la oferta pública de servicios sociales. De este modo, deja con un menor protagonismo a un esquema vinculado a una red de

coordinación programática con condicionalidades, es decir, “una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión” (Cecchini y Martínez, 2011, págs. 116-117).

B. Ingreso Ético Familiar

En paralelo a la implementación de la Asignación Social, se daba marcha a la discusión parlamentaria de la ley que regularía el IEF. Durante dicha deliberación, Illarramendi (2013) evidencia la ocurrencia de distintas tensiones, entre las cuales se destacan cuatro de ellas. En primer lugar, hubo un intento por dejar constancia y debatir entre los distintos sectores políticos si el proyecto del IEF representaba una continuidad o un giro radical en las políticas de reducción de la pobreza respecto a lo realizado por los anteriores gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Segundo, se generó una tensión entre el grado de flexibilidad o discrecionalidad de la ley en términos operativos, ya que parlamentarios de oposición abogaron por legislar sobre la operación del programa, mientras que el oficialismo fue partidario de que la ley sirviera como un marco general y dejar la redacción operativa a nivel de reglamento interno del gobierno para definir montos de las transferencias, número de beneficiarios, selección de los mismos, entre otros. En tercer lugar, la oposición planteó la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en el diseño de forma gradual, con un mecanismo de financiamiento estable y no contingente a ciclos o decisiones políticas por la Dirección de Presupuesto. En último lugar, existió una discrepancia sobre la concepción subyacente de que la superación de la pobreza radica en decisiones y voluntades individuales que debieran ser promovidas y apoyadas por las políticas públicas que promovía el Gobierno, mientras que la oposición argumentaba que se desconocería la influencia de factores estructurales que no dependen de la voluntad del individuo para cambiar su condición de vulnerabilidad social.

Producto de la discusión parlamentaria y sus consecuentes modificaciones realizadas principalmente por parlamentarios de oposición (Illarramendi, 2013), el 11 de mayo del 2012 el Presidente Piñera promulgó la ley 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar (IEF), programa que combina una intervención basada en acompañamientos familiares (psicosocial y sociolaboral) con un esquema de transferencias condicionadas y no condicionadas dirigidas a familias en situación de extrema pobreza, pero también otras que se extienden más allá de la población que vive con ingresos por debajo de la línea de indigencia.

Dicha ley crea el subsistema de Protección y Promoción Social que pasa a ser denominado “Seguridades y Oportunidades”. Este nuevo subsistema del Sistema Intersectorial de Protección Social ofrece acceso garantizado a un conjunto de transferencias monetarias y servicios de acompañamiento a las personas y familias vulnerables que se encuentren en situación de pobreza extrema, previa firma de una carta de compromiso que los oficializa como usuarios del programa Eje. Las intervenciones familiares buscan “atacar las causas de la pobreza, tanto en el corto como el mediano plazo” (Arellano, 2013, pág. 160), fomentando el ingreso de mujeres y adultos al mercado laboral, así como también continuar con un apoyo psicosocial que se viene implementando desde Chile Solidario. Además, la ley establece que pueden acceder al programa personas en condiciones de vulnerabilidad, tales como: personas en situación de calle, adultos mayores (viviendo solos o con sus conyugues) en situación de pobreza, y menores de edad con algún adulto proveedor de ingresos del hogar privado de libertad (sus cuidadores también son beneficiarios de este subsistema). Un último aspecto del diseño del subsistema de Protección y Promoción Social es que sus beneficiarios pueden seguir formando parte de otros programas insertos en el Sistema Intersectorial de Protección Social, como por ejemplo Chile Solidario o Chile Crece Contigo.

El programa Eje es la puerta de entrada de los beneficiarios al programa y consiste en el diagnóstico, elaboración de un plan de intervención para la recomendación de distintos esquemas de acompañamiento (psicosocial o sociolaboral), monitoreo y evaluación individual. Durante esta etapa, la familia beneficiaria firma un compromiso aceptando los términos de la intervención y así se integra oficialmente a este componente del IEF. En caso de no aceptar dicho compromiso, la ley establece que la familia no podrá optar a los acompañamientos y transferencias monetarias.

1. Acompañamientos familiares

El objetivo general de los distintos tipos de acompañamiento familiar es “devolver la confianza, generar capacidades y proponer conductas que actúen, en conjunto, para reforzar la generación de ingresos autónomos de los adultos en situación de vulnerabilidad a través de la inserción laboral” (Cecchini, Robles y Vargas, 2012, pág. 4). La duración máxima de ambos acompañamientos (psicosocial o sociolaboral) es de dos años, aunque puede haber un máximo de un año de diferencia entre ellos (el acompañamiento psicosocial debe empezar primero que el sociolaboral), totalizando tres años de acompañamientos familiares.

El objetivo específico de los acompañamientos psicosociales es “promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo” (Gobierno de Chile, 2012, pág. 4). Para los acompañamientos sociolaborales, el propósito es mejorar las condiciones de empleabilidad y así incrementar las probabilidades de generación de ingresos autónomos a través de colocaciones laborales exitosas y estables.

Mediante el acompañamiento sociolaboral se elabora y sistematiza el perfil laboral de los participantes, especialmente perfiles laborales más específicos que no son fáciles de detectar con la Ficha de Protección Social u otro instrumento de identificación y caracterización. Este componente opera trabajando “en las habilidades de los beneficiarios para generar ingresos en forma autónoma y se les entrega capacitación laboral con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad y así facilitar su participación en el ámbito laboral” (Arellano, 2013, pág. 164). En particular, se trabajan habilidades blandas y se ofrece capacitación técnica e intermediación laboral acorde al Plan de Inserción Laboral, que está “definido sobre la base de metas individuales que contribuyen a las metas familiares previamente definidas en el programa psico-social” (Arellano, 2013, pág. 165).

El gestor territorial es el encargado de coordinar la oferta pública y privada de inclusión laboral existente en la zona de residencia y opera en coordinación con los encargados de los acompañamientos familiares (psicosociales y sociolaborales), quienes hacen entrega de información relevante para la priorización y focalización entre las familias y al interior de ellas. Por otra parte, esta colaboración busca obtener insumos para la derivación de los beneficiarios a algún programa de la oferta social (pública o privada) intercediendo con los encargados respectivos en caso de que el acceso no sea preferencial o exclusivo para beneficiarios del IEF. No obstante, el gestor territorial no tiene las atribuciones para realizar un monitoreo respecto al desempeño del beneficiarios en dichos programas o colocaciones laborales.

2. Transferencias del IEF

Las transferencias del IEF tienen como objetivo aliviar de forma inmediata las carencias propias asociadas a estar en una situación de extrema pobreza, a través del incremento significativo de los ingresos totales de las familias. Se organizan bajo tres pilares: dignidad, deberes y logros.

El pilar de dignidad está compuesto por transferencias no condicionadas y subsidios. En el caso de las transferencias, existe un bono por familia y otro por persona, los cuales son decrecientes en el tiempo a partir del mes 17 en razón de 1/6 por mes, con una duración máxima de 24 meses. El monto del bono por familia asciende a 26,6 dólares y es igual para todas las familias participantes del programa, mientras que el bono por persona es variable y depende tanto de la composición del hogar, como del monto de los otros subsidios por dignidad, con el fin de evitar una duplicación de beneficios (Arellano, 2013). Respecto a los subsidios por dignidad, éstos ya existían antes del IEF, tales como el Subsidio al Agua Potable y el Subsidio Único Familiar (SUF).

El pilar de deberes está compuesto por dos transferencias condicionadas y se funda en dos principios: en primer lugar, que la sociedad tiene derechos y deberes; en segundo lugar, que hay que incentivar ciertas acciones que permitan superar la condición de pobreza de forma estructural y permanente (Arellano, 2013). Estas transferencias están asociadas al cumplimiento de controles

de salud para niños y niñas menores de 6 años, y a cumplir con un 85% de asistencia escolar mensual por parte de los menores entre 6 y 18 años (Gobierno de Chile, 2012).⁹

El cuadro 6 presenta los montos de las transferencias de los pilares de dignidad y de deberes.

CUADRO 5
MONTOS MENSUALES DE LAS TRANSFERENCIAS DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Tipo de transferencia	Monto mensual
Bono familiar ^a	CLP 14.400 (US\$ 26,6)
Bono base por persona ^b	CLP 7.419 (US\$ 13,7)
Bono por deberes ^c	CLP 8.000 (US\$ 14,8)

Fuente: Arellano (2013), en base a información del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

Notas: ^a Es el monto de los primeros 6 meses, antes de comenzar a disminuir de forma semestral.

^b Es el promedio correspondiente a marzo 2013.

^c Están dirigidos a los menores de 18 años que cumplan con las condicionalidades según corresponda (salud o educación).

El tercer pilar de las transferencias del IEF es el de logros. Estas transferencias se entregan según el cumplimiento de determinadas metas suscritas en el Plan de Acción que firma cada familia al inicio del programa Eje. Los bonos que se transfieren son dos: i) un bono por egreso anticipado del acompañamiento sociolaboral y ii) un bono por completar la educación secundaria para los adultos. A estos, se agrega la existencia de otros dos bonos, pero con una cobertura más amplia que los beneficiarios del IEF: el bono por logro escolar y el bono al trabajo de la mujer.

El bono por logro escolar está dirigido a familias con integrantes menores de 18 años que estén cursando entre 5to básico (primaria) y 4to medio (último año de la secundaria) en una escuela reconocida por el Ministerio de Educación. El criterio de asignación consiste en que el alumno se encuentre dentro del 30% de mejor rendimiento académico de la generación, a la vez de que pertenezca a una familia que se encuentre en los primeros tres deciles de distribución del ingreso. El bono es de pago anual y asciende a la suma de CLP 50.000 (93 dólares) para los que terminan en el primer 15% de rendimiento académico, mientras que el restante 15% obtendrá un bono de CLP 30.000 (56 dólares) (Arellano, 2013).

El bono al trabajo de la mujer está dirigido a mujeres pertenecientes a hogares del 40% más pobre del país¹⁰, cuyas edades fluctúen entre los 25 y 59 años, y consiste en una ampliación del subsidio al Empleo Joven, aunque con algunas modificaciones. De acuerdo a Hernando (2013) este subsidio tiene un doble objetivo: “por una parte incentiva el trabajo formal y aumenta los ingresos de las mujeres; por la otra, busca incentivar la contratación de mujeres cuyo salario resulta, al menos marginalmente y por un tiempo limitado, de menor costo para el empleador” (Hernando, 2013, pág. 188). A través de este componente, se entrega un subsidio equivalente, como máximo, al 30% del salario de la mujer trabajadora dividido en 20% para la mujer y un pago del 10% para el empleador, cuyos montos se detallan en el cuadro 7. La duración máxima es de 4 años para la mujer y de dos años para el empleador.

⁹ El cumplimiento de las condicionalidades es alto y supera con creces los umbrales exitosos impuestos por las autoridades ministeriales. En 2012, para el caso del control de salud para los niños menores 6 años, el porcentaje de cumplimiento fue de 84%, mientras que la meta era de 70%. La asistencia escolar tuvo un 73% de cumplimiento, superando levemente la meta de resultado del programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

¹⁰ La cobertura ha sido ampliada de forma gradual, empezando con el 30% de los hogares de menores ingresos el 2012, para ser extendido al 35% en 2013 y alcanzar dicho 40% de cobertura durante el 2014.

CUADRO 6
INGRESO ÉTICO FAMILIAR: MONTOS DEL BONO POR TRABAJO DE LA MUJER SEGÚN
TRAMOS SALARIALES

Tramos salariales (mensuales)	Monto del subsidio
CLP 0 - 173.974 (US\$ 0 – 322)	20% del salario (entre CLP 0 y 34.795; US\$ 0-64,4)
CLP 173.975 - 217.468 (US\$ 322 – 403)	CLP 34.795 (US\$ 64,4)
CLP 217.469 - 391.442 (US\$ 403 – 725)	20% de la diferencia entre CLP 391.442 (US\$ 725) y el salario percibido. El monto total fluctuará entre CLP 34.795 y 0 (US\$ 64,4 y 0).

Fuente: Arellano (2013), basada en información del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Valores vigentes en marzo del 2013.

Sobre la duración de cuatro años que estipula la ley para el Bono al Trabajo de la Mujer, Huneeus y Repetto (2013) plantean que un impacto ideal del subsidio consistiría que al cabo de los cuatro años, la mujer pueda encontrar y aceptar un trabajo con un salario 20% superior, es decir, que siga generando los mismos ingresos, pero sin la necesidad del subsidio; en otras palabras, que el salario de la mujer crezca 4,7% anual durante dicho período. Sin embargo, la evidencia indica que la tasa promedio de crecimiento de las remuneraciones totales entre enero de 2009 y enero del 2012 fue solo del 3% anual. Si se asume que el crecimiento real de los salarios de las trabajadoras que reciben este subsidio sería menor a la tasa promedio general y que bordearía el 2% anual, “entonces el subsidio debiera durar al menos unos 10 años” (Huneeus y Repetto, 2013, pág. 241).

Un segundo aspecto que estos autores critican del diseño de este instrumento se refiere a las trayectorias laborales de las participantes, las cuales sufren una elevada tasa de rotación, la estabilidad constituyendo la excepción a la regla. Huneeus y Repetto (2013, págs. 241-242) argumentan, utilizando datos del seguro de cesantía, que solo un 13,9% de las potenciales beneficiarias del Bono al Trabajo de la Mujer cumpliría con cuatro años consecutivos de cotizaciones, por lo que “las beneficiarias en promedio debieran esperar recibir un poco más que la mitad de los pagos potenciales. (...) Alternativamente, podría permitirse mantener el derecho a cobrar un cierto número de pagos sin continuidad”.

A su vez, Hardy (2012), quien realizó un análisis del diseño del programa, señala que si bien existe una relativa continuidad de los componentes del Chile Solidario en el IEF, hay una mejora respecto de “una de las falencias detectadas en el Chile Solidario, tal es, el escaso impacto del área de inserción laboral y generación de ingresos de los jefes de hogar (...)” (Hardy, 2012, pág. 3). Hardy destaca que el componente sociolaboral es un instrumento que puede ser efectivo para vincular la demanda laboral de los participantes con la oferta gracias al mejoramiento de habilidades y disposiciones, aunque debiera contemplar compromisos de mejoramiento de la institucionalidad de intermediación laboral y una vinculación legislativa con proyectos que promuevan el trabajo decente en sectores vulnerables para disminuir la probabilidad de acceso a empleos precarios.

Una evaluación a la inclusión laboral fue realizada por Henocho y Troncoso (2013), quienes evalúan los cambios en la participación laboral femenina a partir de la experiencia de la Asignación Social. Para ello, estimaron el efecto del tratamiento con el método de *propensity score matching* con la base de datos de CASEN 2011. De acuerdo a dichos investigadores, las familias participantes obtendrían un 6% más de participación laboral femenina respecto a familias de similares características sociales y demográficas, pero que no participaron del programa. A nivel individual, se estima que dicho porcentaje asciende a hasta 9% más de mujeres trabajando en el mercado laboral, lo que es estadísticamente significativo y atribuible a la participación en el IEF. Sin embargo, aunque existe una mayor inclusión laboral femenina, esto no se traduce necesariamente en un aumento significativo de los ingresos promedio de los adultos. Lo anterior se debería a que “los nuevos trabajos femeninos creados tengan, en promedio, menores remuneraciones que los del resto de los trabajadores, o a que las familias con el beneficio tendrían más personas trabajando, pero cada una de ellas dedicando, en promedio, una menor cantidad de horas” (Henocho y Troncoso, 2013, pág. 23) .

3. Programas de inclusión laboral para los beneficiarios del Ingreso Ético Familiar

El IEF busca conectar los beneficiarios a la oferta pública de programas y prestaciones sociales mediante tres tipos de accesos: i) garantizado (a programas que han sido establecidos como derechos para todos o gran parte de los ciudadanos del país); ii) preferente (a prestaciones sociales a los cuales los beneficiarios del IEF acceden de forma prioritaria respecto a las otras personas) o iii) regular (a programas donde los participantes del IEF no tienen una prioridad por sobre otros potenciales participantes).

En el caso de la inclusión laboral femenina, que es una de las principales apuestas del IEF, los planes de empleo para las mujeres vulnerables buscan generar las condiciones necesarias para expandir su inclusión laboral y generar un segundo ingreso en los hogares, o bien, obtener un empleo estable y formal para mujeres jefas de hogares (especialmente monoparentales). Para una implementación eficiente, muchos de los programas de empleos femeninos utilizan los registros del Chile Solidario y/o del IEF para focalizar, aunque el nuevo esquema del Bono al Trabajo de la Mujer lo reciben beneficiarias que residen en hogares pertenecientes hasta el 40% más pobres del país, aunque dicha cobertura será efectiva a partir del 2015. Asimismo, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) tiene una oferta programática de inclusión laboral a través de apoyos para la habilitación laboral (Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar), promoción de igualación de brechas de género en el trabajo (Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género), apoyo a la permanencia laboral de mujeres a través de ofertas de cuidado para niños/as de 6 a 13 años (Programa 4 a 7) y fomento de microemprendimientos femeninos en la economía local (Programa Emprendimiento).

A continuación se destacan los distintos programas públicos de inclusión laboral a los cuales los gestores territoriales deben vincular los beneficiarios del IEF según su diagnóstico, características demográficas y laborales, monitoreo del acompañamiento sociolaboral y demandas específicas de los usuarios. Estos programas, muchos de los cuales eran parte de la estrategia de inclusión laboral del Chile Solidario, están articulados en tres dimensiones: i) nivelación educacional; ii) desarrollo y promoción de la empleabilidad de los beneficiarios (desarrollo de habilidades y competencias laborales) y; iii) desenlaces laborales y capacitación técnica (ya sea como trabajador dependiente, autoempleo o promoción de autoconsumo para familias residentes en zonas rurales).

a. Nivelación educacional

i) *Chile Califica*

El programa Chile Califica nace en 2002 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. Originalmente debiera haber finalizado en 2008, sin embargo sigue en operación en la actualidad. Su objetivo es establecer un sistema de educación continua y de capacitación para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población económicamente activa, en especial de aquellos segmentos vulnerables que no poseen educación formal completa. De este modo, ofrece nivelación de estudios y cursos de capacitación acordes a los oficios y tareas que desempeñan en sus puestos de trabajo (Santiago Consultores Asociados, 2009).

En específico, este programa está dirigido a las personas entre 15 a 65 años con escolaridad incompleta o sin ningún tipo de escolaridad. La forma de realización de las nivelaciones tiene dos modalidades: flexible (de carácter semi-presencial, realizada en establecimientos cercanos al domicilio o lugar de trabajo del beneficiario, adaptándose a la disponibilidad horaria) y regular (cursos que se realizan exclusivamente en establecimientos educacionales, pero en un tiempo menor al de la educación regular para niños y jóvenes).

Los resultados de la evaluación de impacto de Chile Califica nos indican que la nivelación de estudios tuvo un efecto positivo y significativo en una mayor generación de ingresos por parte de las personas que participaron en el programa, equivalente a un incremento promedio de 10%. A lo anterior hay que agregar que también aumentan las probabilidades de continuar estudios a nivel post-secundario, con especial énfasis en participantes mujeres (Santiago Consultores Asociados, 2009). Respecto al impacto de las sesiones de capacitación laboral por competencias, los autores señalan que no existe un impacto estadísticamente significativo en la probabilidad de estar

ocupado, en mayores salarios de los nuevos trabajos, excepto en la probabilidad de contar con un contrato de trabajo.

ii) Programa de Nivelación de Competencias Laborales

Un segundo programa al cual los beneficiarios en edad de trabajar del IEF pueden ser derivados para nivelar los estudios, es el Programa de Nivelación de Competencias Laborales que ejecuta el FOSIS, en conjunto con el Ministerio de Educación. Este programa tiene como objetivo mejorar la empleabilidad de jóvenes y adultos viviendo en condición de pobreza, a través de la certificación de competencias obtenidas por la nivelación de estudios primarios (7mo y 8vo básico) y secundarios (I y II medio). Cada ciclo de enseñanza corresponde a un componente del programa, en el cual existe un subcomponente sociolaboral para desarrollar habilidades para alcanzar un mejor desempeño en los futuros puestos laborales (Bravo y otros, 2003).

La única evaluación de impacto de este programa se realizó en 2003, cuando se evaluaron los resultados para el periodo 1999-2002. A partir de dicho estudio, Bravo y otros (2003) concluyen que el programa no tuvo un impacto significativo en los salarios ni en una mayor formalización laboral, por lo que no contribuyó de forma efectiva a una buena inclusión laboral y a una estrategia de salida sostenible de largo plazo de la condición de pobreza. Sin embargo, se constata que para quienes participan en la nivelación de estudios primarios el programa contribuye entre un 7% y 11% en una mayor probabilidad de estar empleado, con una marcada concentración entre las mujeres.

No se han realizado nuevas evaluaciones de impacto de este programa, el cual sigue operando y forma parte de la estrategia de inclusión laboral del IEF.

b. Desarrollo de la empleabilidad

i) Formación para el Trabajo

El principal programa para desarrollar las competencias necesarias para lograr una futura inclusión laboral exitosa es Formación para el Trabajo, para personas entre 18 y 65 años. Dicho programa opera a través de la entrega de una beca que contempla el financiamiento de un curso de oficios con práctica laboral, además de distintos subsidios vinculados a financiar el costo de oportunidad que tiene que asumir los beneficiarios, tales como certificados, transporte, alimentación y compra de herramientas de trabajo. Este programa está bajo la responsabilidad del SENCE y es ejecutado de forma local por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) autorizados por el SENCE.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (2014), en 2013 se realizó una línea base para una posterior evaluación de impacto, por lo que aun no es posible de determinar el efecto asociado a la acción del programa en términos del logro de sus objetivos y mejoras de indicadores de empleabilidad y formalización, entre otras variables. En 2012, el 59% de los beneficiarios que aprobaron los cursos lograron presentar como mínimo dos cotizaciones previsionales dentro de los primeros seis meses posterior al egreso. Pero el programa presenta altos niveles de deserción (17%), que se sitúan por encima del límite establecido por las autoridades del programa (16%).

ii) Desarrollo de Competencias Laborales para la Mujer

El programa de Desarrollo de Competencias Laborales para la Mujer, es ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) -dependiente del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)- y tiene como propósito la entrega de habilidades básicas, competencias laborales y alfabetización digital para aumentar las probabilidades de una inclusión laboral exitosa para mujeres entre 18 y 65 años, desempleadas y que estén inscritas en el Chile Solidario o en el IEF. El programa también ofrece, como tercera etapa, un servicio de intermediación laboral con distintas empresas a través de las OMIL, con el objetivo final de “mejorar las posibilidades de incorporación de las mujeres al trabajo remunerado e incrementar el ingreso familiar por sobre la línea de la indigencia” (Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU, 2013, pág. 6). Una evaluación del programa, realizada el 2009, refleja una situación ambivalente, porque existe una alta valoración de los cursos de generación de habilidades y competencias por parte de las participantes, pero existe un bajo cumplimiento “con las expectativas de inserción laboral y atención de la misma” (Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU, 2013, pág. 46). Sin embargo, en 2012 se detecta que existe una variación positiva de la ocupación entre las beneficiarias del programa de 11,5 puntos porcentuales, y en términos específicos la evaluación detectó que el 38,3% de las mujeres desempleadas y 47,8% de las

inactivas al inicio del programa están trabajando posterior a su participación (Fundación PRODEMU, 2011).

De acuerdo a información recopilada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014), la cobertura efectiva para el 2012 fue de 760 mujeres. En el mismo año, la tasa de inclusión laboral estable fue de 45% de las participantes, mientras que en 2011 fue de 38%. En ambos casos se superaron las metas establecidas por la Fundación PRODEMU. Si se agregan las inserciones laborales temporales, dicha tasa aumenta en 3 puntos porcentuales. Por último, el porcentaje de mujeres que trabajan de forma dependiente y con contrato es del 40% de las participantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

iii) *Programas para jóvenes*

Los programas destinados a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y que ofrecen cupos para beneficiarios del IEF son el Programa de Empleabilidad Juvenil ejecutado por FOSIS, el programa Yo Trabajo Jóvenes del SENCE y, el Subsidio al Empleo Juvenil.

El Programa de Empleabilidad Juvenil es ejecutado por FOSIS a partir del 2007 y está dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años desocupados o que estén buscando un trabajo por primera vez. Este programa cuenta con dos componentes: i) formación para el trabajo: consiste en la provisión de destrezas para lograr una inclusión laboral conectando a los jóvenes con la oferta pública de programas que facilita tal inclusión; y ii) derivación efectiva y seguimiento: el programa genera un protocolo de seguimiento del joven que se encuentra en un programa de inclusión laboral, siempre y cuando haya cumplido al menos dos meses de participación en el componente de formación para el trabajo. Por ende, su objetivo es mejorar las condiciones de empleabilidad para incrementar las probabilidades de obtener un empleo dependiente o independiente. Según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en 2012 el 26% de los jóvenes que terminaron el proceso de habilitación laboral en el programa de Empleabilidad Juvenil, lograron insertarse en el mercado laboral con contrato y como dependientes, mientras que el estimado para el 2013 y la meta de 2014 es de 32%, equivalentes a 1.120 y 777 beneficiarios, respectivamente.

Por otra parte, el programa Yo Trabajo Jóvenes busca desarrollar competencias laborales de jóvenes entre 18 y 24 años por medio de talleres y la generación de un plan individual de inclusión laboral, que contempla intermediación laboral y financiamiento de trámites o solicitud de certificados. De acuerdo a información recopilada por el Ministerio de Desarrollo Social (2014), en 2012 el 65% de los jóvenes atendidos en el programa lograron insertarse en el mercado laboral o, en su defecto, fueron derivados a otros programas de inclusión laboral y generación de ingresos.

En 2009 se promulgó a través de la ley 20.338 el Subsidio al Empleo Joven, el cual es una de los principales instrumentos de la política pública destinada a facilitar “la inserción laboral de los jóvenes, especialmente de aquellos que pertenecen a hogares de menores ingresos” (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008, pág. 174). El subsidio –cuyo monto depende del sueldo bruto¹¹ está focalizado en los jóvenes que residen en hogares que pertenezcan a los dos primeros quintiles y que reciben un sueldo bruto menor a CLP 391.442 (US\$724) mensuales; opera pagando 1/3 del subsidio al empleador y el restante 2/3 al trabajador (Gobierno de Chile, 2009). De esta forma, el subsidio busca financiar, en parte, el costo de contratar un joven vulnerable con baja escolaridad y escasas habilidades blandas y experiencia laboral.

La evaluación de impacto de este subsidio indica que, a pesar de su baja tasa de utilización en la población objetivo hay un efecto positivo en la oferta de trabajo. En términos concretos, el subsidio tuvo en 2009 un efecto estimado de 4,5 puntos porcentuales en la tasa de ocupación y en 2010 de 2,1 puntos porcentuales. Es decir, tuvo una mayor efectividad en periodos de recesión económica, por lo que se puede argumentar que es un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables (Centro de Microdatos, 2012).

¹¹ Para sueldos menores a 296 dólares brutos mensuales, el subsidio ascenderá al 30% del salario, en caso de que se hayan realizado las contribuciones correspondientes a pensión y salud. Para el tramo salarial entre 296 y 370 dólares, el monto del subsidio será equivalente al 30% de 296 dólares. Por último, para aquellos trabajadores con salarios que se ubican entre CH\$ 200.000 y CH\$ 360.000, el monto del subsidio será el resultado de la resta entre el 30% de 296 dólares y el 30% de la diferencia entre el sueldo bruto mensual y 370 dólares (Gobierno de Chile, 2009).

iv) *Fondo de Inserción Laboral*

Por último, el Fondo de Inserción Laboral, iniciado el 2013 y ejecutado por el FOSIS, busca financiar el acceso a servicios (apoyo entrevistas laborales, servicio de cuidados para menores, apoyo técnico básico) y prestaciones (recursos para movilización y realización de trámites y certificados, entre otras). Su público objetivo son las personas mayores de 18 años que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad, desocupados y que al menos tengan educación primaria incompleta. La meta de cobertura para 2013 fue de 3.822 personas, pero no existe información oficial y pública que indique la cobertura efectiva. Los beneficiarios del IEF tienen acceso preferente a este programa, mientras estén participando del acompañamiento sociolaboral (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

c. **Desenlaces laborales (capacitación)**

i) *Empleo dependiente*

Un primer programa que busca vincular a los beneficiarios, tanto del Chile Solidario como del IEF, es el de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, cuyo objetivo es insertar laboralmente a mujeres y hombres cesantes y de baja empleabilidad en un empleo dependiente (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Dos de sus tres componentes están relacionados con Chile Solidario y el IEF, ya sea para adultos como para jóvenes trabajadores¹². El componente para adultos (mayores de 30 años) participantes del Chile Solidario o del IEF, fue creado en 2004 y bonifica contratos laborales a partir de un mes de antigüedad, entregando un subsidio al empleador equivalente al 40% del Ingreso mínimo mensual, alrededor de 100 dólares destinados a financiar un curso de capacitación y un incentivo de 120 dólares para la Oficina Municipal de Información Laboral por cada trabajador inscrito en cursos de habilitación sociolaboral (además de un pago de 50 dólares a la OMIL por cada caso de inclusión laboral exitosa, siempre que sea en una empresa que acceda posteriormente al programa) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009). El subsidio para jóvenes (entre 18 y 24 años) que son parte de Chile Solidario es equivalente al 50% del Ingreso mínimo mensual y tiene una duración máxima de un año, pero con contratos de cinco meses de antigüedad para poder postular a dicho beneficio. El monto que recibe el empleador para financiar un curso de capacitación a cada empleado beneficiario, al igual que el incentivo para las OMIL, es similar al del componente para adultos de Chile Solidario.

Los resultados de una evaluación realizada a los participantes que estuvieron entre los años 2004 y 2006, hasta 18 meses después de su participación, nos “indican que de no haber operado el programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra los beneficiarios de ambos componentes habrían tenido las mismas probabilidades de obtener un empleo, o de capacitarse, o tener el mismo nivel de remuneraciones que si el programa no hubiese existido en esos años” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009, pág. 9). Por lo tanto, el “[p]rograma y sus componentes no generan impacto sobre sus beneficiarios, ya sea a nivel de resultados intermedios evaluando al mismo año de ejecución del Programa, como a nivel de resultados finales evaluando el impacto a seis, doce y dieciocho meses de finalizada la participación o de acabada la bonificación” (Fundación AGROUC, 2009, pág. 11).

Asimismo, dicha evaluación detecta una baja tasa de utilización de este bono para los beneficiarios adultos y jóvenes del Chile Solidario. No existe información pública disponible donde se pueda determinar si los porcentajes de cobertura de la población perteneciente al IEF han aumentado significativamente.

El segundo programa contemplado para la inclusión laboral dependiente, y que se inició el 2005, es el Programa de Apoyo al Empleo IEF y Sistema Chile Solidario. Este programa está bajo la responsabilidad de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y es ejecutado por el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Su objetivo es “contratar, formar, capacitar laboralmente y propiciar la inserción laboral en el ámbito privado, relacionado preferentemente con el sector agroforestal, el ecoturismo en áreas silvestres protegidas del Estado u otras actividades productivas y de servicios que se desarrollan en los sectores donde se imparte el

¹² El componente que no es exclusivo para personas pertenecientes al Chile Solidario es el componente regular. Éste funciona desde 2001 y consiste en bonificar al empleador hasta 40% del Ingreso Mínimo Mensual, con la condición de que se extienda un contrato de al menos 4 meses y disponibilidad de un curso de al menos 13 horas de capacitación laboral.

programa”(CONAF, 2013, pág. 3). En términos específicos, el programa ejecuta una capacitación técnica de media jornada diaria y remunerada por cuatro meses, para luego asistir a los beneficiarios en una inclusión laboral exitosa.

En 2012 1.887 personas participaron en el programa y, de acuerdo a información del Ministerio de Desarrollo Social (2014), el 35% de ellas lograron insertarse laboralmente (un 26% logró una inclusión laboral mayor a 6 meses). Asimismo, es posible destacar altos niveles de deserción (34%) y bajos niveles de mejoramiento de las capacidades laborales de los participantes (65%), los cuales no alcanzan a cumplir con las metas determinadas por el programa. Por último, existe un problema de focalización, debido a que el programa se ejecuta en territorios donde existe demanda de trabajo, pero no necesariamente otorga prioridad de ingreso para los participantes del IEF, por lo que se minimiza el efecto de inclusión laboral sobre la población más necesitada.

ii) *Auto empleo*

El Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) es una de las principales estrategias de inclusión laboral basadas en el autoempleo. Fue utilizado para los beneficiarios del Chile Solidario y continúa siéndolo para las familias participantes del IEF. Este programa provee financiamiento de capital y bienes (cuyo monto puede ascender a alrededor de 600 dólares), además de capacitación, apoyo técnico y seguimiento a personas beneficiarias de Chile Solidario, aunque no de forma exclusiva porque también tienen derecho a acceder a ello “mayores de 18 años cesantes, desocupados, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria” (OEA/ CEPAL/ OIT, 2010, pág. 94). Su resultado esperado es que las familias puedan generar emprendimientos exitosos para poder tener una fuente regular de ingresos que les permita superar la pobreza de forma autónoma y productiva. El programa es ejecutado por el FOSIS, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

La última evaluación disponible se comenzó a realizar a fines del año 2009 y sus resultados fueron presentados el 2013. Los principales resultados (válidos solo para la región Metropolitana) son: i) los ingresos laborales aumentan 27%; ii) la probabilidad de tener un emprendimiento aumenta 40%; iii) el 81% de los participantes del programa están ocupados, versus el 69% de quienes formaron parte del grupo de control; iv) aumentan en 22% las horas semanales trabajadas por los usuarios del programa PAME; y v) hay un 29% más de probabilidad de que se generen microemprendimientos al interior del hogar de la persona beneficiaria del programa (Martínez, Puentes y Ruiz Tagle, 2013). En síntesis, la evaluación de impacto hecha para este programa resulta ser positiva: el programa contribuye al logro de sus objetivos, tales como aumentar los ingresos laborales de sus participantes a través de microemprendimientos, empleos dependientes y un menor subempleo (Martínez, Puentes y Ruiz Tagle, 2013).

Un segundo programa que apoya la inclusión laboral basada en el trabajo independiente es el Programa de Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, ejecutado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el cual también estaba contemplado en la estrategia del pilar de Trabajo y Empleo del Chile Solidario. Este programa –que en 2013 tenía alrededor de 600 beneficiarios– tiene una duración máxima de seis meses, y su propósito es fomentar los ingresos autónomos de los usuarios a través de autoempleo en unidades productivas pequeñas, en lo posible, formalizados. El programa no se implementa a lo largo de todo el territorio nacional, sino que en las regiones donde existe una mayor concentración de población indígena¹³.

Según el Ministerio de Desarrollo Social (2013), durante el año 2012 el programa tuvo como resultado que 58% de los usuarios al término de la intervención se encontraban ocupados y con un incremento significativo de sus ingresos autónomos. Sin embargo, este resultado no logra cumplir con las expectativas autoimpuestas por CONADI, cuyo umbral de insuficiencia era de 60% y su umbral de resultado destacado era del 65%. Asimismo, solamente 29% de los usuarios declararon sentirse satisfechos con el programa. En consecuencia, los resultados del programa no han sido satisfactorios, además de que existiría algún tipo de cuestionamientos a los medios de

¹³ Este programa se implementa en ocho regiones de Chile, las cuales son: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Biobío, Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos y la región Metropolitana de Santiago.

verificación del incremento de los ingresos, ya que se basa en ingresos auto declarados por los beneficiarios al momento de iniciar la intervención, consignados en el formulario de postulación.

Los planes de inclusión laboral basados en la agricultura familiar para los beneficiarios del IEF residentes en zonas rurales están contemplados en el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) que está bajo la responsabilidad del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Su objetivo es apoyar a las familias rurales por medio de asesorías técnicas y fondos de inversión, con el fin de mejorar las condiciones de vida y aumentar sus ingresos autónomos. Los beneficiarios deben organizarse en unidades operativas “que corresponden a un conjunto de pequeños productores agrícolas y/o campesinos y sus familias del segmento multiactividad. Las Unidades Operativas están conformadas por un máximo de 100 a 120 y un mínimo de 50 o 60 beneficiarios, organizados según el rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad” (Donoso y otros, 2010, pág. 3).

Una evaluación realizada por Donoso y otros (2010) pone en evidencia que el programa no aumenta la probabilidad de utilizar nuevas tecnologías de producción, conservación y manejo ambiental, diversificación productiva, acceso al mercado local para comercializar excedentes, ni una mayor probabilidad de acceder a otras ayudas sociales o apoyos productivos. En consecuencia, el programa PRODESAL no generaría impactos en productos intermedios que no dependen exclusivamente del ciclo productivo de las faenas agrícolas, por lo que el equipo evaluador argumenta que “los objetivos del programa que no estarían logrando impacto son, aumentar los ingresos monetarios por venta de la producción, la utilización de nuevas tecnologías (de producción, y manejo y conservación ambiental), la diversificación de productos, logro de la comercialización a nivel local, entre otros impacto del programa” (Donoso y otros, 2010, pág. 245). No obstante, Donoso y otros (2010) recomiendan realizar ajustes al programa para orientar los resultados a obtener un impacto deseado debido a que la pobreza rural, como problema a resolver, sigue vigente.

iii) Auto consumo

El IEF contempla la vinculación laboral de sus beneficiarios residentes en zonas rurales y periurbanas a través de la producción de alimentos para su autoconsumo y el consecuente ahorro en el presupuesto familiar, ya que se estima que la incidencia del gasto de alimentación en los presupuestos de las familias en extrema pobreza residentes en zonas rurales es del 66,3% (MIDEPLAN, 2006). En relación con ello, el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo ofrece las siguientes prestaciones: i) acceso a tecnologías de preparación y preservación de alimentos, con eficiencia energética; ii) capacitación en el uso y mantenimiento de dichas tecnologías y la provisión de los correspondientes materiales e insumos; y iii) generación de actividades de consejería en aspectos nutricionales y formación de hábitos alimenticios saludables. Esta última prestación está en sintonía con la estrategia gubernamental de alimentación saludable *Elige Vivir Sano*, que fue presidido por la Primera Dama y que fue recientemente trasladada al Ministerio de Desarrollo Social.

Tapia, Obreque y Ruz (2012), sobre la base de evaluaciones anteriores, estiman el efecto del programa en el ingreso promedio de los beneficiarios señalando que “un techo realista para el Programa en cuanto a su potencial efecto (...) 10%” (Tapia, Obreque y Ruz, 2012, pág. 14). Además, los autores determinan que el porcentaje de ahorro que es atribuible a la acción del programa fluctúa entre 6% y 16,2% mensuales, pero recomiendan medir de mejor forma el impacto del programa para “contar con un diagnóstico y línea de base respecto de la estructura y composición del presupuesto familiar de la población objetivo estimada, con un detalle específico sobre el consumo y gasto en ítems de alimento” (Tapia, Obreque y Ruz, 2012, pág. 39).

En síntesis, el Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo, resulta ser una instancia de inclusión laboral apropiada a la realidad rural, donde la incidencia y severidad de la extrema pobreza resulta ser más extendida. Sin embargo, las evaluaciones realizadas al programa manifiestan la necesidad de contar con mejores sistemas de información que permitan identificar de forma concreta a la población beneficiaria y su perfil, contar con información detallada y fidedigna de los presupuestos familiares (en especial consumo y gasto en alimentos). De este modo, se obtendrían mejoras para el monitoreo y evaluación del programa como para determinar su pertinencia como un componente de inclusión laboral y productiva exitosa del IEF en zonas rurales.

V. Recomendaciones de política

Las distintas estrategias de fomento de la inclusión laboral (capacitación, empleabilidad, nivelación escolar) deben tener como horizonte normativo la provisión de un trabajo decente, dotando de mayores derechos a los trabajadores más vulnerables, sin crear un *trade-off* entre potenciales mayores ingresos autónomos y mayores derechos vinculados al trabajo. Esto cobra relevancia ante la importancia del enfoque de derechos en la discusión sobre políticas sociales en la región, donde los gobiernos “deben (...) dirigir sus esfuerzos a la generación de oportunidades para un trabajo sostenible, productivo y digno en que las personas puedan ejercer y realizar sus derechos humanos” (Sepúlveda, 2014, pág. 66). Lo anterior se traduce en generar políticas de acceso equitativo al empleo, especialmente para grupos de población más vulnerables, aunque con la mirada puesta en cumplir con el principio de no discriminación e igualdad.

Salvo excepciones como el PAME o el Subsidio al Empleo Juvenil, en Chile los mecanismos de inclusión laboral para la población vulnerable no han logrado, hasta el momento, tener un impacto significativo en una mayor empleabilidad y generación de ingresos autónomos. Asimismo, en relación con la formación continua de capacidades, la evidencia existente señala que gran parte de las apuestas programáticas no tienen un impacto significativo en mayores colocaciones y participación laboral de los beneficiarios, lo que genera un problema respecto a expectativas no cumplidas y una oferta pública de servicios que no contribuyen a un egreso sostenible de la pobreza. Por lo tanto, para alcanzar los impactos deseados, resulta altamente necesaria una reformulación de sus contenidos y de la coherencia de la estrategia de capacitación de trabajadores activos.

Ante la desaceleración que ha experimentado la reducción de la pobreza y extrema pobreza desde el año 2006, resulta necesario revisar las estrategias de salida de pobreza a través de un Consejo Asesor Presidencial que logre generar un acuerdo amplio y participativo de distintos actores interesados¹⁴. Dicho espacio debiera reunir académicos y expertos, representantes de la sociedad civil interesada en las políticas de reducción de pobreza, representantes de organismos internacionales y/o de gobiernos extranjeros que puedan compartir experiencias, pasando a ser el puntapié inicial de la generación de un nuevo consenso político y social.

¹⁴ A partir del año 2006 se lanzó una serie de consejos –espacios de consulta técnica compuestos por representantes de distintas tendencias políticas– para iniciar distintas reformas sectoriales. Los principales consejos que se han constituido y que han derivado en la promulgación de leyes y políticas públicas han sido el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006) y el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad Social (2008).

En términos específicos, y dependiendo de los resultados de las evaluaciones de impacto del IEF respecto al éxito de las condicionalidades (incremento en la asistencia escolar, cumplimiento del calendario de vacunación infantil, entre otros), el IEF sería un componente importante de una estrategia de transferencias de ingresos vinculado al desarrollo de capacidades; en caso contrario, se debería revisar la pertinencia de las condicionalidades, sin dejar de lado el fortalecimiento y expansión de la inclusión laboral y productiva de los beneficiarios. En paralelo, se debieran configurar coordinaciones bajo el paraguas institucional del Sistema Intersectorial de Protección Social y crear un sistema de formación continua de capacidades e inclusión productiva, así como acceso a comercialización de productos de la agricultura familiar, certificación de oficios para trabajadores urbanos vinculados con la economía local, entre otras iniciativas.

A. Bono al Trabajo de la Mujer

El IEF utiliza gran parte de la plataforma programática de inclusión laboral existente para Chile Solidario. Una de las principales innovaciones del IEF es el Bono al Trabajo de la Mujer, que replica, de forma parcial, el diseño utilizado por el Subsidio al Empleo Joven y es un instrumento de política que busca promover la formalización e inclusión laboral de la mujer. Como ha sido argumentado por Huneus y Repetto (2013), la duración de este subsidio debiese ser mayor a los cuatro años, debido a la alta rotación en el mercado laboral por parte de las mujeres y los incrementos salariales que son menores al promedio. Por otra parte, el límite de 60 años de edad para ser beneficiarias puede jugar en contra de las mujeres de menores ingresos. Extenderlo hasta los 65 años tendría un doble propósito: entregar ayuda estatal hasta que las mujeres trabajadoras tengan derecho a recibir la Pensión Básica Solidaria (a partir de los 65 años) y, en segundo lugar, “cerrar la brecha previsional que enfrentan en relación a los hombres, dada su edad más temprana de jubilación y su mayor esperanza de vida” (Huneus y Repetto, 2013, pág. 242).

Una ulterior recomendación respecto a la cobertura del programa es extenderla hasta alcanzar los tres primeros quintiles de ingresos, debido a que la participación laboral femenina sigue siendo extremadamente baja en el tercer quintil (41,8% en el quinto decil y 46,9% en el sexto decil, de acuerdo a la encuesta CASEN 2011), por lo que se necesitaría un esquema de incentivos para una inclusión laboral efectiva y sustentable para las mujeres ubicadas en este tramo de ingresos. Lo anterior va en la línea de las propuestas actuales esgrimidas por el Gobierno de Chile en su agenda de fomento de la inclusión laboral femenina (Blanco, 2014).

Asimismo, considerando los desafíos en materia de cuidado, Huneus y Repetto (2013) recomiendan financiar el costo de oportunidad que significa, para las mujeres con hijos menores de edad, ingresar al mercado del trabajo. Para ello, el Bono al Trabajo de la Mujer podría considerar el financiamiento del costo de transporte hacia la sala cuna, o bien, que el monto del subsidio dependa del número de hijos en edad pre-escolar¹⁵. Formulada como está en estos momentos, y siguiendo a Huneus y Repetto (2013), este subsidio al empleo tendría un probable mayor impacto entre los pobres no indigentes que entre las mujeres trabajadoras que se encuentran en situación de pobreza extrema.

B. Inclusión laboral juvenil

En cuanto a la inclusión laboral de los jóvenes vulnerables, se debiera evitar generar una “presión desde arriba hacia abajo”, es decir evitar que jóvenes con altas calificaciones se insertan en puestos con menores requerimientos educacionales, desplazando a jóvenes con menores calificaciones hacia puestos aún más precarios, al sector informal, o bien, al desempleo. Esto debe estar bajo un paraguas político-programático que consista en “una nueva regulación del mercado ocupacional, que fomente relaciones laborales en las que se promuevan, entre otros, mecanismos de protección acordes con las nuevas realidades económicas” (Weller, 2007, pág. 75). Asimismo, debiera existir una complementariedad entre políticas que fomentan microemprendimientos juveniles, con aquellas que promueven la generación de habilidades blandas y hábitos laborales,

¹⁵ Una fórmula posible es que el subsidio se incremente desde el 30% al 40% para las mujeres con dos o más hijos y dicho incremento sería solamente efectivo para el trabajador.

con el objetivo de disminuir el riesgo de fracaso y de inseguridad de sus propias capacidades (Weller, 2007). Por último, se requiere una nueva institucionalidad laboral que fomente una mayor transparencia del mercado laboral y contribuya a alcanzar mayor equidad en la inclusión laboral, sin que esta dependa principalmente de “recomendaciones” de terceros. Lo anterior cobra relevancia, porque “la distribución desigual de capital social predetermina poderosamente las oportunidades de acceso a empleos productivos y, por lo tanto, las futuras trayectorias laborales de muchos jóvenes” (Weller, 2007, pág. 77).

Por otra parte, para aumentar su efectividad entre los sectores más pobres, se recomienda una modificación del Subsidio al Empleo Joven, que es tener un mayor monto para jóvenes pertenecientes a familias participantes del IEF. Esto generaría una mayor probabilidad de lograr una salida estable y sustentable de la condición de pobreza a través de la inclusión laboral de jóvenes como segundos o terceros proveedores de recursos en sus respectivos hogares. Se estima que el Subsidio al Empleo Joven sacaría de la pobreza al 75% de los jóvenes que son beneficiarios del Subsidio, ya que contarían con una ocupación que les permitiría obtener un ingreso per cápita superior a 60 dólares mensuales (Centro de Microdatos, 2012). Asimismo, considerando que una inclusión laboral temprana y exitosa se torna más probable si se destinan mayores incentivos en subsidiar el primer empleo formal, el Subsidio al Empleo Joven debiera tener especial consideración a quienes están en su primera etapa de la trayectoria laboral.

Un monto mayor para los empleadores otorgaría también un mayor incentivo para que las empresas contraten a trabajadores vulnerables. En particular, se podría diferenciar los montos del subsidio que se entrega a los empleadores según el tamaño de la empresa, entregando un subsidio directo mayor a las microempresas que son los principales empleadores de personas en situación de vulnerabilidad y con baja escolaridad, experiencia laboral y mayor probabilidad de formar parte del IEF. Esta recomendación de políticas también es replicable para el Bono al Trabajo de la Mujer.

Finalmente, cabe destacar que el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) ha anunciado reformas tendientes a incrementar la empleabilidad de los jóvenes. Para ello, se anunció la creación de la Beca de Capacitación en Oficios para Jóvenes que busquen una mayor y mejor inclusión laboral y productiva. La beca es para jóvenes de entre 19 y 29 años pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingresos y con una densidad de cotizaciones previsionales inferiores al 50% en los últimos tres años. También se contempla un componente de intermediación laboral al egreso de la capacitación en algún oficio que requiera una relación laboral dependiente y, como medidas para prevenir la deserción, una transferencia mensual destinada a los gastos diarios (manutención) y espacios de cuidados de los hijos/as menores de 6 años (Gobierno de Chile, 2014).

C. Formación de competencias laborales

La formación de competencias laborales se enmarca en el conjunto de acciones de fortalecimiento del capital humano a lo largo del ciclo de vida y debe incluir a personas que no participan de forma regular en el mercado laboral, permitiendo la actualización y renovación de habilidades (Contreras y otros, 2014). Un sistema de formación continua de competencias actúa como un incentivo, ya que “ofrece expectativas de mejoras económicas a los trabajadores y convierte al trabajo en un espacio de mayor realización personal en contraste a una labor rutinaria que no ofrezca perspectivas de superación” (Contreras y otros, 2014, pág. 3). De este modo, dicho instrumento genera dos resultados relevantes: una mayor estabilidad laboral al interior de un lugar de trabajo, como también mayores ingresos asociados al ascenso y mayores responsabilidades del trabajador.

Sin embargo, en Chile se ha detectado que el sistema de capacitación no necesariamente contribuye de forma efectiva a incrementar la productividad, los salarios y la empleabilidad entre los trabajadores más vulnerables y con menor acumulación de habilidades y/o experiencia. En términos específicos se detecta que los principales beneficiarios del sistema de capacitaciones son los trabajadores con ingresos altos y medio-altos, ocasionado en parte por el financiamiento basado en franquicias tributarias que son aprovechados por empresas grandes (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2011). Como resultado, algunos autores afirman que el gasto público en capacitación es ineficaz, porque “se asigna a quienes poseen ya un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas” (Contreras y otros, 2014, pág. 9).

Es recomendable por lo tanto que el diseño de los programas de capacitación incluya un ejercicio de diagnóstico de fortalezas y debilidades de los potenciales usuarios. Eso permitiría generar un esquema de intervención específico y personalizado para trabajadores pobres y vulnerables, que contemple su baja escolaridad, trayectorias laborales informales e inestables, un esquema de financiamiento preferencial para los programas que trabajen con esta población objetivo y, por último, promover certificaciones intermedias que incentiven la participación por un periodo significativo. Tanto una política general de formación continua, como un componente prioritario para trabajadores con altos niveles de vulnerabilidad debe tener de “protocolos adecuados de evaluación que den cuenta de su efectividad” (Contreras y otros, 2014, pág. 11).

Asimismo, existe un consenso transversal de que hay cursos de capacitación que no responden necesariamente a los requerimientos del mercado local del trabajo, sino que más bien son cursos de corta duración que no generan impactos significativos en la productividad e ingresos de los trabajadores, además de caracterizarse por fallas en la implementación por una institucionalidad altamente heterogénea en términos de calidad de la prestación de los servicios (Contreras y otros, 2014). Siguiendo a Contreras y otros (2014), una de las principales recomendaciones de políticas es tener una fuerte decisión política que permita la generación de una estrategia de largo plazo sobre la formación continua de competencias laborales con un correlato institucional sólido. Habría por lo tanto que incrementar el poder del SENCE para asumir de forma integral las políticas y programas de capacitación laboral.

Respecto a la capacitación femenina, el actual gobierno plantea la implementación de una herramienta similar a la Beca de Capacitación en Oficios para Jóvenes, pero dirigida a mujeres de entre 30 a 60 años con menos de la mitad de las cotizaciones pagadas en los últimos tres años. La transferencia se realizará a la institución ejecutora y el monto se incrementará cuando se declare la capacitación como exitosa; se considera asimismo un servicio de intermediación laboral para aumentar la probabilidad de una inclusión laboral favorable (Gobierno de Chile, 2014).

Existe también la necesidad de diversificar la oferta programática que se encuentra estática, principalmente a causa del instrumento de financiamiento que se suele utilizar para cumplir los objetivos de las empresas, la franquicia tributaria. Esta es utilizada principalmente por grandes empresas que suelen tener trabajadores con mayores ingresos y más años de escolaridad, dejando de lado al grueso de trabajadores vulnerables que se emplean en pequeñas y microempresas, o bien, como trabajadores independientes. Contreras y otros (2014) proponen tres modalidades para obtener dicha diversificación, donde la tercera opción es específica para trabajadores pertenecientes a grupos vulnerables: i) la franquicia tributaria otorga más libertad de acción a las empresas sobre los contenidos y los destinatarios de las capacitaciones, con el objetivo de aumentar su productividad; sin embargo dichos contenidos debieran ser decididos y acordados con participación de los trabajadores y generar estándares que aseguren su calidad y pertinencia; ii) capacitaciones externas al lugar de trabajo que sean de interés del trabajador financiado con un copago estatal, de la empresa y, dependiendo del nivel de salario, del trabajador con un sistema de información para una elección apropiada del curso; y iii) capacitaciones exclusivamente dirigidas a grupos vulnerables que habiliten a los egresados con un oficio con certificaciones intermedias con el fin de minimizar la probabilidad de deserción y asegurar “que los oferentes tengan experiencia específica y reconocida en la formación de competencias para grupos vulnerables” (Contreras y otros, 2014, pág. 20).

Se debe asimismo mejorar el ajuste entre demanda y oferta de capacitación laboral, pero con una visión estratégica de largo plazo. Para ello se deben institucionalizar distintos Consejos de Competencias que reemplacen a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales de Chile Valora, con participación de agencia públicas, empleadores y trabajadores. Cabe agregar que un segundo instrumento para determinar la pertinencia de las capacitaciones son los cursos en los lugares de trabajo a través de la modalidad de aprendices para estudiantes con baja experiencia laboral (Contreras y otros, 2014).

Por último, la integración institucional y participación de los actores involucrados resulta clave para generar impactos significativos en una reforma del sistema de formación de competencias laborales. En específico, “una nueva política de competencias laborales debiese aspirar a que en el futuro exista una vinculación efectiva del sistema de capacitación con el

sistema educacional, y en particular con la educación técnica profesional” (Contreras y otros, 2014, pág. 21).

D. Servicios de intermediación laboral

Los programas de capacitación laboral deben estar acompañados de un buen servicio de intermediación laboral, con el objetivo de incrementar la participación económica entre los sectores más pobres. La situación actual de las OMIL es precaria (en condiciones materiales de trabajo y en recursos humanos), de baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios (solamente 1% de los trabajadores manifiestan que las OMIL los ayudaron a encontrar un puesto laboral) (Brandt, 2012). La importancia de mejorar la calidad de las OMIL radica en los beneficios de la intermediación laboral sobre el empleo, los ingresos y la disminución de la duración del desempleo (Kluve, 2010). Además, los costos de la intermediación son relativamente menores a los programas de capacitación y tienen un mayor efecto al corto plazo, si bien no son efectivos cuando existen altos niveles de desempleo y poca demanda de mano de obra (Betcherman, Olivás y Dar, 2004).

En particular, existen mayores deficiencias en la intermediación laboral para orientar a trabajadores con bajas cualificaciones en sesiones de capacitación, insertarlos como trabajadores dependientes formales o apoyar su microemprendimiento. Según Brandt (2012), lo anterior se debe a las mayores exigencias técnicas que requiere la intermediación laboral de trabajadores no calificados, que suelen estar insertos en empleos informales y no confían en los servicios de intermediación laboral (solamente el 3% de los participantes de Chile Solidario se encontraban inscritos en una OMIL. Siguiendo a Brandt (2012) se recomienda así que el proceso de reforma de las OMIL iniciado en 2011 en base a incentivos monetarios por rendimiento -es decir, una transferencia de acuerdo al número de usuarios insertados laboralmente producto de la intermediación laboral- sea reformado. Una primera etapa debiera consistir en mejorar las capacidades básicas de los funcionarios de las OMIL con prioridad a los municipios con mayores demandas de intermediación laboral de personas vulnerables y/o bajo nivel de calificación de los agentes. Posterior a dicha nivelación de capacidades, sería más plausible entregar incentivos monetarios a los funcionarios de acuerdo a su rendimiento en inserciones laborales. Se podría agregar un esquema diferenciado que permita entregar un monto mayor en el caso de que se logre inserciones laborales a beneficiarios del IEF, debido a su mayor complejidad.

Por último, hay que considerar que existe una situación heterogénea en la situación de las OMIL, existiendo en particular un círculo vicioso consistente en municipios con bajos recursos económicos y recursos humanos mal calificados para realizar las tareas de intermediación laboral. Esto se acentúa debido a que en dichas localidades suele existir una demanda proporcionalmente mayor de trabajadores con baja calificación laboral, exigiendo habilidades de intermediación que no están presentes entre los funcionarios.

E. Sistema de cuidados

Las políticas de inclusión laboral deben complementarse con un verdadero sistema de cuidados. La formación e implementación de los servicios de cuidado tiene un efecto multiplicador en las economías locales, con un potencial impacto en una mayor actividad femenina y facilitando la reducción de brechas de género de participación laboral y niveles de desempleo. En otras palabras, es una política transversal que promueve la igualdad de género y de ingresos al cerrar las brechas entre hombres y mujeres. Sin embargo, en lo que tiene relación con la primera infancia, para incrementar la oferta y la calidad de los servicios de cuidado accesibles para la población más vulnerable del país, resulta necesario un cambio en la institucionalidad que esté a la altura de las nuevas disposiciones (ej. kínder obligatorio para todos los niños/as), pero también que responda a los requerimientos que conlleva el avance a nivel conceptual y discursivo del “reconocimiento de los niños y niñas como sujetos con derecho a la protección social” (Staab, 2013, pág. 56). Por último, se requiere mejorar las condiciones de los/as cuidadores/as del sector público, para

mejorar la calidad de las prestaciones y la cobertura, mediante mejores salarios y condiciones laborales (Staab y Gerhard, 2010).¹⁶

En términos específicos, se ha detectado una forma perversa de cumplir con el artículo 203 del Código del Trabajo que sostiene que una empresa debe proveer una sala cuna para sus trabajadoras en caso de que tengan 20 o más mujeres. Ello ha derivado en un desincentivo a la contratación femenina, o bien, en utilizar subterfugios legales como tener más de una razón social una misma unidad económica. En consecuencia, el gobierno de Chile ha optado por iniciar el trámite legislativo de un Fondo Solidario tripartito (trabajadores, empleadores y Estado) para financiar la implementación de centros de cuidado infantil y estimulación temprana en los lugares de trabajo de los trabajadores y trabajadoras (Blanco, 2014).

F. Las diferentes realidades territoriales

Un lineamiento general para todas las políticas y programas de inclusión laboral corresponde a la consideración del impacto del territorio en las probabilidades de generación de ingresos autónomos, debido a que “un hogar localizado en un territorio rural o donde predomina el empleo en la actividad primaria o en el cual el municipio tenga condiciones de gestión crítica tendrá ingresos autónomos inferiores (...)” (Fernández, 2013, pág. 28). Esta situación contrasta con aquella de los hogares residentes en zonas urbanas, con actividades económicas predominantemente del sector secundario y terciario, y/o municipios con niveles de gestión avanzados. En consecuencia, para que las distintas estrategias y programas de inclusión laboral para grupos vulnerables generen cohesión e integración social, deben considerar factores de economía e institucionalidad local que son bastante heterogéneos a lo largo de Chile. Esto es de especial relevancia ante la baja probabilidad de que familias beneficiarias del IEF decidan emigrar hacia un territorio con mejores oportunidades, porque la evidencia nos indica que la migración desde territorios empobrecidos es más probable para los trabajadores más calificados.

¹⁶ Staab (2013) recomienda una revisión de la delegación de la administración de las salas cunas y jardines infantiles en los municipios, ya que no garantiza la calidad de los servicios públicos de cuidado. Asimismo, existe una situación crítica de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), porque “no tiene ni la capacidad ni los recursos para hacerlo y también carece de poder de sanción frente a posibles violaciones de las normas. Además, la JUNJI, al tener la doble tarea de proveer y fiscalizar los servicios, es juez y parte (...)” (Staab, 2013, p. 43).

VI. Bibliografía

- Abramo, L. (2004). ¿Inserción laboral de las mujeres en América Latina: una fuerza de trabajo secundaria? *Estudios Feministas*, 12 (2), 224-235.
- Arellano, J. P. (2005). Políticas sociales para el crecimiento con equidad en Chile, 1990-2002. *El Trimestre Económico*, 72 (286(2)), 409-449.
- Arellano, M. S. (2013). El Ingreso Ético Familiar: Sobre el diseño y sus componentes. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (págs. 157-173). Santiago: Ediciones LyD.
- Arenas, A., y Guzmán, J. (2003). Política fiscal y protección social en Chile. *Revista de la CEPAL* (81), 123-141.
- Benvin, E., y Peticara, M. (2007). Análisis de los cambios en la participación laboral femenina en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 22 (1), 71-92.
- Betcherman, G., Olivas, K., y Dar, A. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Washington D.C: The World Bank.
- Blanco, J. (2014). Nuevos horizontes para las políticas sobre la autonomía económica de las mujeres en Chile. *Quincuagésima reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago. Naciones Unidas.
- Brandt, N. (2012). *Reducing Poverty in Chile. Cash Transfers and Better Jobs*. OECD Economics Department. Paris: OECD Publishing.
- Bravo, D., Contreras, C., Flores, V., Otero, A., y Weintraub, M. (2003). *Evaluación de Impacto del Programa Nivelación de Competencias Laborales. Informe Final*. Resumen Ejecutivo, Universidad de Chile, Departamento de Economía, Santiago.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Robles, C., y Vargas, L. H. (2012). *La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. International Policy Center for Inclusive Growth. Brasilia: International Policy Center for Inclusive Growth.
- Centro de Microdatos. (2012). *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Centro de Microdatos.
- Centro de Políticas para el Desarrollo. (2011). *Presupuesto 2012: ¿Hacia dónde va la política fiscal?* Universidad de Santiago de Chile (USACH), Facultad de Administración y Economía. Santiago: Universidad de Santiago de Chile (USACH).
- CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago: Naciones Unidas.

- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2012*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Santiago: Naciones Unidas.
- Coloma, F., y Vial, B. (2003). Desempleo e inactividad juvenil en Chile. *Cuadernos de Economía*, 40 (119), 149-171.
- CONAF. (2013). *Informe Inicial Programa de Apoyo al Empleo Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario*. CONAF (Corporación Nacional Forestal), Coordinación Nacional de Empleo, Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. (2008). *Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social*. Informe Final, Santiago.
- Contreras, D., de Mello, L., y Puentes, E. (2011). The determinants of labour force participation and employment in Chile. *Applied Economics*, 43 (21), 2765-2776.
- Contreras, D., Herrera, R., Larrañaga, O., y Peticará, M. (2014). *Hacia un sistema de formación de competencias laborales en Chile*. Borrador incompleto, Santiago.
- Contreras, D., Sepúlveda, P., y Cabrera, S. (2010). *The effects of lengthening the school day on female labor supply: evidence from a quasi-experiment in Chile*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Departamento de Economía.
- Donoso, G., Cancino, J., López de Lériada, J., Contreras, H., y Rivas, W. (2010). *Evaluación de Impacto de los Programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local - Programa de Desarrollo de Comunas Pobres*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria, Santiago.
- Draibe, S., y Riesco, M. (2007). Latin America: Modernizing on the threshold of the twenty-first century. En M. Riesco (Ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Basingstoke: UNRISD/Palgrave Mcmillan.
- Encina, J., y Martínez, C. (2009). *Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Departamento de Economía.
- F., H. d., Hojman, A., y Larrañaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38 (1), 129-168.
- Fernández, I. (2013). *Programas de Promoción Laboral para población en situación de pobreza extrema en Chile. Un análisis desde la perspectiva de la cohesión territorial*. RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). Santiago: RIMISP .
- Fundación AGROUC. (2009). *Evaluación de Impacto Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra*. Santiago.
- Fundación PRODEMU. (2011). *Programa de Competencias Laborales para Mujeres Chile Solidario (DCL)*. Dirección de Programas y Gestión Regional. Santiago: Fundación PRODEMU.
- Gobierno de Chile. (2011). *Decreto 29*. Santiago.
- Gobierno de Chile. (2009). *Ley n. 20.338*.
- Gobierno de Chile. (2012). *Ley n. 20.595*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Gobierno de Chile. (2014). Mensaje Presidencial 21 de Mayo de 2014: Cuenta Sectorial. Santiago: Gobierno de Chile.
- Hardy, C. (2012). *Proyecto de Ingreso Ético Familiar: ¿Se requería de una nueva ley?* Santiago: CED (Centro de Estudios del Desarrollo).
- Hardy, C. (2011). The Red Protege, the Social Protection System, 2006-2010. En I. -S. (UNDP), *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (págs. 159-175). Nueva York, Estados Unidos.
- Henoch, P., y Troncoso, R. (2013). *Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación del Programa Ingreso Ético Familiar*. Libertad y Desarrollo. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Hernando, A. (2013). Desafíos del Diseño del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (págs. 175-194). Santiago: Ediciones LyD.
- Huneus, C., y Repetto, A. (2013). Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. En J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza* (págs. 219-251). Santiago: Ediciones LyD.
- Illarramendi, P. (2013). *Racionalidad en la toma de decisiones y políticas de protección social: el caso del Ingreso Ético Familiar*. RIMISP. Santiago: RIMISP.
- Kluve, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, 17, 904-918.
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Chile.
- Larrañaga, O., y Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y Combate a la Pobreza*. Santiago: PNUD Chile.

- Margotta, P., y Contrucci, I. (2013). *Pobreza y mercado laboral: desafíos de Política Pública*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Márquez, F. (2002). Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: El Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos, Chile. En A. Posthuma, *Diálogo Social, Formación Profesional e Institucionalidad*. Montevideo, Uruguay: CINTERFOR.
- Martin, M. P. (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*, (pág. 25). Santiago.
- Martínez, C., Puentes, E., y Ruiz Tagle, J. (2013). *Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short term impacts on the poor*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago: Universidad de Chile.
- MIDEPLAN. (2006). *¿Cómo son las Familias que Construyen el Puente?* Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- MIDEPLAN. (2010). *Cuenta Pública*. Santiago: MIDEPLAN (Ministerio de Planificación).
- MIDEPLAN. (2009). *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*. Santiago: Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). Recuperado el 16 de Enero de 2014, de Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS): www.programassociales.cl
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2009). *Evaluación de impacto Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra. Minuta Ejecutiva*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2011). *Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral*. Santiago.
- Mizala, A., Romaguera, P., y Henríquez, P. (1999). *Female Labor Supply in Chile*. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada. Santiago: Universidad de Chile.
- Montaño, S. (2010). El cuidado en acción. En S. Montaño, y C. Calderón (Edits.), *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (págs. 13-68). Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- OEA/ CEPAL / OIT. (2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Perticara, M., y Celhay, P. (2010). *Informalidad Laboral y Políticas Públicas en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Robles, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas.
- Ruiz-Tagle, J. (2011). La superación de la pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. *Política / Revista de Ciencia Política*, 49 (2), 97-111.
- Santiago Consultores Asociados. (2009). *Evaluación en Profundidad Programa Chilecalifica*. Resumen Ejecutivo, Santiago.
- Sepúlveda, L. (2009). *Políticas de inserción laboral de mujeres y jóvenes en Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Naciones Unidas.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 189, Santiago: Naciones Unidas.
- Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*. Santiago: Naciones Unidas.
- Staab, S., y Gerhard, R. (2010). *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico. For Women or Children or Both?* Ginebra: UNRISD.
- Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU. (2009). *Programa de Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres pertenecientes al Sistema Chile Solidario*. Fundación PRODEMU, Dirección de Programas y Gestión Regional. Santiago: PRODEMU.
- Subsecretaría del Trabajo y Fundación PRODEMU. (2013). *Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar - Informe Técnico Inicial*. Dirección de Programas y Gestión Regional, Santiago.
- Tapia, L., Obreque, F., y Ruz, M. Á. (2012). *Informe Final. Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo*. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales, Santiago.
- Tokman, V. E. (2004). *Desempleo juvenil en Chile*. Expansiva. Santiago: Expansiva.
- Vargas, L. H. (2011). Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011). *Revista CIS*, 14, 23-44.
- Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. *Revista de la CEPAL* (92), 61-82.
- Weller, J. (2011). Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Nueva Sociedad* (232), 32-49.