

Programas de Promoción Laboral para población en situación de pobreza extrema en Chile. Un análisis desde la perspectiva de la cohesión territorial

Ignacia Fernández, Juan Fernández

Agosto, 2014

Este documento es el resultado del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford y al International Development Research Centre (IDRC, Canada). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Fernández, I. Fernández, J. 2014. Programas de Promoción Laboral para población en situación de pobreza extrema en Chile. Un análisis desde la perspectiva de la cohesión territorial. Serie Documentos de Trabajo N° 139. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Ignacia Fernández, Investigadora Principal, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Juan Fernández, Investigador, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Nota:

Participaron como asistentes de investigación Fernanda Azocar, en el trabajo de campo cualitativo y María Fernanda Leiva, en el análisis econométrico de la composición del Ingreso Autónomo del Hogar.

Los autores agradecen los comentarios a Juan Carlos Feres, Chiara Cazzuffi y Andrés Tomaselli a versiones previas de este documento.

Rimisp en América Latina (www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	1
1. El Ingreso Ético Familiar y la promoción laboral para la generación de ingresos autónomos ...	4
2. Criterios de focalización, cobertura y condiciones territoriales	6
2.1. Distribución territorial del Ingreso Autónomo de los Hogares y sus factores asociados ...	7
2.2. Cobertura del IEF y los programas de promoción laboral en relación con la distribución territorial del IAH.....	11
3. Un diseño neutro para atender territorios con características socio-económicas y capacidades de gestión institucional diferenciadas	14
3.1. Características socioeconómicas territoriales.....	15
3.2. Capacidades de gestión institucional.....	18
4. Capacidad de adaptación al territorio: gestión institucional y margen de acción de los niveles subnacionales.....	22
5. Conclusiones.....	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27
ANEXOS	30

Programas de Promoción Laboral para población en situación de pobreza extrema en Chile.

Un análisis desde la perspectiva de la cohesión territorial

PRESENTACIÓN

Chile ha desarrollado una sólida y completa institucionalidad para enfrentar los problemas de pobreza de la población más vulnerable, en torno a la construcción de un sistema de protección social con distintos componentes. El sistema descansa, en buena parte, en la capacidad de articulación y coordinación de la institucionalidad pública nacional y regional, pero sobre todo, en un activo rol de las municipalidades, encargadas de contactar a los beneficiarios, acompañarlos y ejecutar proyectos diversos en coordinación con distintas instituciones públicas.

Se trata de un sistema complejo, con prestaciones específicas para distintas fases del ciclo vital –primera infancia, jóvenes, adultos mayores- y problemáticas sociales –familias con niños en edad escolar, personas en situación de calle, niños con adultos significativos privados de libertad. Pero así como se reconocen y abordan las distintas manifestaciones de la pobreza y vulnerabilidad, el sistema carece de dispositivos para enfrentar de manera diferenciada las distintas condiciones socioeconómicas de los territorios en que habitan las personas y las distintas capacidades de gestión institucional de los municipios, que hemos dicho son un engranaje central de la ejecución.

Este trabajo postula que este diseño –neutro a las heterogéneas condiciones socioeconómicas y capacidades institucionales territoriales-, redundará en una pérdida de su potencial de contribución a la superación de la pobreza y se traduce en impactos diferenciados en distintos tipos de territorios.

El trabajo propone que las condiciones socioeconómicas territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente, en la medida en que el territorio constituye el marco de posibilidades y restricciones que enfrentan las personas para acceder a fuentes de ingresos permanentes en el tiempo. En consecuencia, postulamos, las políticas de superación de la pobreza deben ser sensibles a las particulares condiciones territoriales.

Se analizan en particular, los programas dirigidos a facilitar el acceso al empleo o proporcionar condiciones para el auto-empleo que se están implementando en Chile desde el año 2012, en el marco del Programa Ingreso Ético Familiar, bajo la premisa que la

generación de ingresos autónomos corresponde al medio por excelencia para la superación sostenida de la situación de pobreza.

¿Cuál es el fundamento de esta particular preocupación por la sensibilidad de las políticas a las condiciones territoriales? Sabemos que la pobreza no se distribuye homogéneamente entre las regiones y comunas del país, y que existen territorios que presentan evidentes condiciones de rezago, que corresponden fundamentalmente a localidades pequeñas en población y rurales (Rimisp, 2012b). Estas brechas entre territorios afectan de manera significativa las posibilidades de desarrollo de sus habitantes, impidiendo muchas veces que las personas puedan desplegar sus potencialidades.

La existencia de diferencias socioeconómicas territoriales sugiere que los contextos para la inserción laboral o el desarrollo de emprendimientos no son los mismos para las familias, según éstos habiten uno u otro territorio. La evidencia indica que, por ejemplo, en determinados tipos de territorios (pequeños, rurales, aislados) la informalidad laboral es considerablemente mayor que en contextos urbanos, y que la especialización productiva, así como el tipo y cantidad de fuentes de empleo disponibles en distintos territorios es también variada (CEPAL, 2012a; 2012b; Banco Mundial, 2012; OIT, 2012; Rimisp, 2012b). El tipo de actividad económica predominante en un determinado territorio también representa una delimitación de los marcos de posibilidad que tienen las familias para emplearse y desarrollarse laboralmente, por ejemplo en la minería, la agricultura o el comercio, por cuanto cada una de estas actividades requiere niveles de formación y cualificación distinto, a la vez que ofrece condiciones de empleo diferenciadas. Sectores de alta productividad redundan en mejores condiciones de empleo y lo contrario ocurre en las actividades de baja productividad (Banco Mundial, 2012; FAO-OIT-CEPAL, 2012).

En consecuencia, los recursos con que cuentan los hogares en contextos de vulnerabilidad no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a la que tienen acceso, pues éstos se convierten en activos sólo en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad (Kaztman y Filgueira, 1999). Dicha estructura de oportunidades cambia en el tiempo y en el espacio, es decir, no es la misma en todos los territorios ni en todos los momentos. Siguiendo el argumento de Kaztman y Filgueira, los recursos de los hogares y el modo en que los mismos son usados, dependen de los esfuerzos propios de sus integrantes, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables.

Veremos qué elementos del propio diseño de los programas de promoción laboral analizados –neutro a diferencias territoriales como las descritas–, así como las características de su implementación a nivel local pueden, potencialmente, impactar de manera diferenciada sobre la capacidad de las familias de generar ingresos en forma autónoma.

La premisa implícita en este diseño neutro es que el fortalecimiento de los activos de las familias (condiciones de salud, educación y trabajo) les permitirán mejorar sus posibilidades

de generación autónoma de ingresos. Dichos activos podrán desplegarse eventualmente en el propio territorio que habitan -si las condiciones de éste lo permiten- o bien en otro que ofrezca mejores oportunidades, presentándose la migración como una alternativa para el incremento de los ingresos. Pero estudios realizados en Chile demuestran que la población en situación de pobreza es la que menos migración presenta –la migración se incrementa junto al nivel socioeconómico- y que cuando los habitantes más calificados de las zonas pobres deciden emigrar, ello favorece la aparición de trampas de pobreza en dichos territorios, que perpetúan su situación desfavorecida (Delaunay, 2006). Por otra parte, si consideramos que en Chile en el período 1992-2002 sólo el 41% de los territorios del país registró crecimiento económico junto con reducción de pobreza (Jara *et al*, 2012), no parece viable como solución que la población vulnerable del 59% de los territorios deba emigrar en busca de mejores oportunidades. Por el contrario, parece más realista asumir que la mayoría de la población en situación de pobreza no migrará, y que es mejor considerar las características de los territorios en que habitan las personas, para crear y fortalecer capacidades y recursos que les permitan desplegar estrategias de generación de ingresos en su territorio.

En el marco de estas preocupaciones, el trabajo cuyos resultados se presentan a continuación se propuso analizar, desde una perspectiva territorial, el diseño y el proceso de implementación de las iniciativas de promoción laboral para población en situación de extrema pobreza, enmarcadas en el Programa Ingreso Ético Familiar, sugiriendo alternativas para lograr una mayor pertinencia territorial de estos programas¹.

Luego de una descripción general del objeto de estudio, el trabajo comienza por diagnosticar las desigualdades en la distribución territorial del ingreso autónomo de los hogares chilenos y sus factores asociados y el grado en que los criterios de focalización del programa y la consiguiente cobertura se relacionan, o no, con esta distribución.

Luego se analiza si es que los programas de promoción laboral internalizan en su diseño las desigualdades territoriales, tanto desde el punto de vista de los distintos contextos socioeconómicos, como en materia de gestión (rol y capacidades del nivel regional y local).

Finalmente se identifican elementos facilitadores y obstaculizadores en la implementación de los programas de apoyo laboral en distintos tipos de territorios, relacionados con la incorporación o no incorporación de las particularidades territoriales en su diseño y operación.

¹ La estrategia metodológica utilizada en el presente estudio se nutre de información de tipo cuantitativo y cualitativo. Por un lado, se recurrió a estadísticas nacionales para identificar los factores asociados al ingreso autónomo de los hogares y describir su distribución territorial; por otro, se profundizó en cuatro territorios concretos, diversos entre sí en cuanto a promedio del ingreso autónomo del hogar y a sus características socio-demográficas. En ellos, se llevaron a cabo estudios de caso alimentados por material cualitativo obtenido a través de entrevistas semi-estructuradas a agentes públicos de los niveles regional, provincial y comunal. En el anexo se detalla el número de entrevistas y los informantes correspondientes en cada territorio.

1. EL INGRESO ÉTICO FAMILIAR Y LA PROMOCIÓN LABORAL PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS AUTÓNOMOS

El Programa Ingreso Ético Familiar (IEF), consiste en un conjunto de transferencias monetarias, combinadas con dos líneas de acompañamiento destinadas al desarrollo de capacidades de las familias. Su propósito es “aliviar los efectos de la pobreza de forma inmediata; atacando las causas de la pobreza en el corto plazo, generando oportunidades en materia laboral, para aumentar los ingresos de las familias. Por otro lado, busca combatir las causas de la pobreza en un mediano y largo plazo, por medio de un conjunto de incentivos en salud y educación” (MDS, 2012a).

Las transferencias monetarias son de dos tipos, no-condicionadas, consistentes en un bono base por familia y por persona que se conoce como pilar “dignidad”, y condicionadas al cumplimiento de determinados “deberes” (bono por hijo por asistencia a control de niño sano, matrícula y asistencia escolar) y “logros” (subsidio al empleo de la mujer, bono logro escolar y bono graduación enseñanza media).

Las líneas de acompañamiento a las familias beneficiarias corresponden a las áreas psicosocial y socio-laboral. El propósito del acompañamiento psicosocial es promover habilidades y capacidades para la inclusión social y desenvolvimiento autónomo de los beneficiarios. Este acompañamiento está dirigido a todos los beneficiarios del IEF. Por su parte, el componente de apoyo socio-laboral está orientado a mejorar la empleabilidad de las personas, o bien, sus capacidades de emprendimiento, a objeto de que puedan generar ingresos propios producto de su trabajo. Éste se focaliza en usuarios mayores de edad que, encontrándose en edad y condiciones de trabajar, no se encuentren estudiando o, en caso de estarlo, que sus estudios sean compatibles con la participación en el Programa.

Las familias ingresan al programa a través de un Programa Eje, que ejecuta directamente el MDS a través de sus oficinas regionales, y cuyo rol es focalizar, diagnosticar, presentar el programa a las familias, gestionar la oferta para dar respuesta a las necesidades de las familias, y monitorear el desarrollo del programa. FOSIS, organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), es responsable de la implementación de la asesoría familiar y laboral, asistiendo técnicamente a los municipios. Los municipios a través de la Unidad de Acompañamiento IEF, actúan como ejecutores e interactúan directamente con los beneficiarios.

El acompañamiento socio-laboral es la puerta de entrada de los beneficiarios a los programas de promoción laboral que se analizan en este trabajo. Consiste en un apoyo realizado por un asesor laboral, que interviene en tres fases con una metodología y unos materiales determinados. La primera fase apunta a la elaboración del Plan Laboral de la persona (sesiones 1 a la 7), a partir de la realización de un diagnóstico personal y del entorno, la identificación de recursos y reconocimiento de la trayectoria laboral, junto con la presentación de las ventajas y desventajas de las salidas laborales dependiente e independiente, concluyendo con la construcción del plan. En este punto los asesores socio-

laborales elevan al gestor territorial las demandas surgidas del Plan Laboral de las personas atendidas, para que éste articule la oferta que les pueda dar respuesta. La segunda fase corresponde a la implementación del Plan (sesiones 8 a la 15), en que las personas se vinculan a la oferta asociada de programas de promoción laboral y en forma paralela se realizan talleres de apoyo, seguimiento y reforzamiento. Finalmente, en la última fase (sesiones 16 y 17) se valora el proceso de inserción laboral o emprendimiento².

El FOSIS tiene a su cargo un conjunto de programas de promoción laboral que constituyen la principal oferta a la que pueden acceder los beneficiarios del IEF. Los programas de promoción laboral del FOSIS se agrupan en dos ámbitos: trabajo y emprendimiento y educación financiera. En el ámbito Trabajo, destacan los programas “Yo trabajo”, “Yo trabajo joven” y “Apoyo a tu Plan Laboral”³; mientras que en el ámbito de emprendimiento y micro-finanzas la oferta está compuesta por los programas “Yo emprendo”, “Yo Emprendo Semilla”, “Yo Emprendo Comunidad”; y “Educación financiera” y “Acceso al crédito”⁴.

El Plan Laboral no restringe a los beneficiarios exclusivamente a la oferta de programas que proporciona el FOSIS. Para vincular a los beneficiarios con otros programas se requiere establecer convenios con otras entidades públicas, tarea que recae en el nivel regional del MDS, concretamente, en los encargados del denominado Programa Eje. El Diagrama 1 grafica la forma en que se relacionan estos programas con el componente de apoyo sociolaboral del IEF y delimita el universo de análisis de este estudio.

² Al cierre del trabajo de campo, las primeras familias incorporadas al programa estaban llegando a la 7ª sesión.

³ Los dos primeros tienen por objetivo facilitar el acceso a un puesto de trabajo, a través de talleres y capacitaciones vinculadas a habilidades de iniciativa y emprendimiento, comunicación interpersonal y capacidades de planificación y gestión, incorporando un componente de colocación laboral y un subsidio a las personas que atiende de forma transversal. El Programa “Apoyo a tu Plan Laboral”, exclusivo para los beneficiarios del IEF, está dirigido a facilitar su inserción al mundo laboral. Consiste en financiamiento para el acceso a bienes y/o servicios considerados necesarios por parte de los beneficiarios para desarrollar su plan laboral –con un tope de \$350.000 por persona-. Los tipos de requerimientos a financiar van desde servicios para desarrollo del capital humano (capacitación y formación), recursos para movilización y realización de trámites, apoyo a procesos de postulación a empleo y/o promoción del autoempleo, servicios de guardería infantil, ayudas técnicas básicas para la inserción laboral, hasta la compra de vestuario, lentes ópticos o aparatos auditivos, que permitan mejorar la empleabilidad de las personas.

⁴ Los primeros tienen por objetivo brindar apoyo al micro emprendimiento, mediante capacitaciones, acompañamiento y asesoría técnica, y entrega de apoyo “capital semilla” para iniciar emprendimientos. En el caso del programa Yo emprendo comunidad, el FOSIS apoya a organizaciones locales o grupos organizados que quieren implementar sus ideas de negocio o necesitan fortalecer la actividad que ya desarrollan. En materia de micro finanzas, se facilita el acceso al microcrédito mediante un subsidio a los costos operacionales de las entidades dedicadas a la concesión de microcréditos y se otorgan talleres y asesorías a las familias para evitar el sobreendeudamiento.

Diagrama 1. La dimensión socio-laboral en el Ingreso Ético Familiar



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, 2013; FOSIS, 2013; PNUD, 2012; Vargas, 2012; Ley N°20.595, 2012.

2. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN, COBERTURA Y CONDICIONES TERRITORIALES

Una forma de dar cuenta del grado en que los programas estudiados son sensibles a las condiciones territoriales, es analizando la relación entre la distribución territorial de las carencias que los programas se proponen contribuir a revertir y la cobertura efectiva de los mismos. Dicho de otro modo, interesa constatar si los programas concentran su acción en donde se concentran las carencias.

Para efectos de este análisis, proponemos como variable clave (carencia) el Ingreso Autónomo del Hogar (IAH), puesto que el objetivo final de los programas de promoción laboral es incrementar los ingresos autónomos de los hogares en situación de pobreza extrema beneficiarios del IEF. Proponemos, en consecuencia, que si los programas son sensibles a las diferencias territoriales, tendrán mayor cobertura allí donde los IAH promedio son más bajos.

2.1. Distribución territorial del Ingreso Autónomo de los Hogares y sus factores asociados

El Ingreso Autónomo del Hogar (IAH) corresponde a “los ingresos por conceptos de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido al auto-suministro y el valor del consumo de productos agrícolas producidas por el hogar más renta de propiedades, ingresos por interés, bonificaciones y gratificaciones, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados” (MDS, 2012b), excluyendo toda transferencia estatal.

El IAH promedio del país se sitúa en \$782.953 (CASEN, 2011). Sin embargo, el mínimo regional alcanza apenas 2/3 de esa cifra (no llega a los \$530.000 en la región del Maule), mientras que el máximo se eleva a 1,4 veces el promedio y duplica a la región con menor ingreso (más de \$1.090.000 en la región de Antofagasta). De las 15 regiones del país, 10 presentan ingresos de los hogares bajo la media nacional y sólo 5 regiones superan dicha cantidad.

Cuadro 1. Brechas territoriales en materia de pobreza y nivel de ingreso autónomo de los hogares*

INDICADOR	FUENTE	Mínimo	Bajo el promedio	Promedio nacional	Sobre el promedio	Máximo
Ingreso autónomo por hogar (\$) (REGIÓN)	CASEN 2011	\$529.015 (Maule)	10 regiones 7 regiones bajo 1Sd	\$782.953	5 regiones 2 regiones sobre 1Sd	\$1.091.445 (Antofagasta)
%Pobreza (REGIÓN)	CASEN 2011	5,8% (Magallanes)	7 regiones 2 regiones bajo 1Sd	14,4%	8 regiones 2 regiones sobre 1Sd	22,9% (Araucanía)
% Extrema pobreza (REGIÓN)	CASEN 2011	1,3% (Magallanes)	10 regiones	2,8%	5 regiones	5,3% (Araucanía)

* En las variables en las que fue posible se calculó +/- 1 desviación estándar (Sd), con el fin de evidenciar la cantidad de territorios que quedan fuera del intervalo medio, clasificándose como “rezagados” (- 1Sd) o “aventajados” (+ 1Sd).

El IAH se explica generalmente por las características de los miembros del hogar, más concretamente, por la presencia o ausencia de determinados *recursos* que permiten obtener un cierto nivel de ingresos, tales como tamaño del hogar, número de menores de 15 años, número de ocupados en el hogar, género, estado civil y nivel de educación del jefe de hogar, siendo entre ellas las de mayor poder explicativo el nivel educacional del jefe de hogar y el número de personas ocupadas en el hogar (Granados, 2004; SERPLAC Metropolitana, 2009).

Para evaluar el peso de los factores territoriales en la composición del IAH se realizó un análisis que, además de las características propias del hogar, incluye variables descriptivas del entorno territorial en el que éstos se encuentran⁵. Los resultados del análisis indican que:

- Dentro de las características del hogar, las variables más relevantes para la población total son: Nivel educacional del jefe de hogar (educación superior se asocia a un aumento de 88% de IAH respecto de educación básica, mientras que educación media implica un aumento de 33%); Número de personas ocupadas por hogar (47% más de ingresos por cada persona ocupada adicional); Tipo de trabajo del jefe de hogar (directivo 67% más de ingresos, profesional y técnico 50% más de ingresos respecto del trabajo manual); Estado civil del jefe de hogar (16% más de ingresos si el jefe de hogar está casado o tiene pareja respecto de si no la tiene); Pertenencia a etnia (si el jefe de hogar es indígena, implica un 11% menos de ingresos).
- Cuando el universo de análisis es sólo el 30% más pobre de la población, las variables del hogar más relevantes son: Número de personas ocupadas por hogar (29% más de ingresos por cada persona ocupada adicional); Estado civil del jefe de hogar (21% más de ingresos si el jefe de hogar está casado o tiene pareja respecto de si no la tiene); Número de personas por hogar (19% más de ingresos por persona adicional); Tipo de trabajo del jefe de hogar (administrativo, 19% más de ingresos; profesional y técnico, 11% más que manual); Nivel educacional del jefe de hogar (13% más de ingresos si el jefe de hogar tiene educación media, respecto de si tiene sólo educación básica)⁶.

⁵ Se construyó un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con un conjunto de variables seleccionadas tanto para el total de la población, como para el 30% más vulnerable (3 primeros deciles de ingreso), identificando las más relevantes según la significancia económica de su correlación con el IAH. La variable dependiente es el logaritmo natural del IAH. Tanto esta como las variables independientes incluidas en el modelo corresponden a la información aportada por la Encuesta CASEN 2011 y los datos de SINIM 2011. En el Anexo se detalla la descripción de cada una de las variables, así como el modelo de regresión.

⁶ Las diferencias entre ambas poblaciones pueden explicarse por su distinta distribución en las respectivas variables. En el caso del nivel educacional, en el segmento del 30% más pobre la población con educación superior es 4,3 veces menor que en el conjunto de la población, pasando a marcar la diferencia la educación secundaria; en relación al género del jefe de hogar, si bien en la población vulnerable es mayor la proporción de mujeres jefas de hogar (43,8% vs 37,7% de la población total), la diferencia se hace notoria más bien por la menor brecha salarial existente entre hombres y mujeres de los tres primeros deciles (25%) en relación al conjunto de la población (41%); en cuanto a la pertenencia étnica, el 30% vulnerable concentra al 43,4% de la población indígena del país.

- Dentro de las características territoriales, las variables más relevantes para la población total son: Condiciones de gestión del municipio⁷ (un hogar en un municipio con condiciones de gestión autónoma ve incrementado su ingreso en un 18% respecto de uno con condiciones de gestión crítica y un 9% en un municipio con condiciones de gestión intermedia); Rama principal según empleo (si es secundaria significa un incremento de 18% en los ingresos respecto de la rama primaria, si es terciaria un aumento de 7%); Zona (un hogar en una zona urbana tiene 9% más ingresos que en una rural).
- Cuando el universo de análisis es sólo el 30% más pobre de la población, las variables del territorio más relevantes son: Zona (un hogar urbano tiene 16% más ingresos respecto de uno rural); Condiciones de gestión del municipio (un hogar en un municipio con condiciones de gestión autónoma ve incrementado su ingreso en un 8% y un 7% en un municipio con condiciones de gestión intermedia, respecto de uno crítico); Rama principal según empleo (si es secundaria significa un incremento de 7% en los ingresos respecto de si es primaria, y si es terciaria un aumento de 5%)⁸.

Este análisis confirma, en primer lugar, la importancia de algunas características propias de los hogares (recursos) para la obtención de mayores o menores ingresos: el nivel educacional del jefe de hogar, el estado civil del jefe de hogar y el número de personas ocupadas. Pero se confirma también, la existencia de diferencias territoriales que en algunos casos limitan y en otros amplían las probabilidades de los hogares de obtener mayores ingresos autónomos. El territorio importa, pues en mayor o menor medida, condiciona la estructura de oportunidades a la que tienen acceso las familias, al existir factores del entorno que configuran un determinado horizonte que varía entre territorios. En contextos de ruralidad los ingresos de los hogares tienden a ser menores que en los entornos urbanos; cuando la rama de actividad económica principal según empleo corresponde al sector secundario o terciario, los ingresos promedio son más altos que cuando esta corresponde al sector primario; en las comunas cuyas municipalidades tienen condiciones de gestión autónoma, los ingresos del hogar son más altos que en aquellas que éstas tienen condiciones de gestión intermedias o críticas.

En promedio, 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

⁷ Se utiliza una tipología municipal cuyo criterio de clasificación corresponde al nivel de dependencia del Fondo Común Municipal, que se demuestra como un buen indicador sintético de las condiciones de gestión municipal. Se conforman tres grupos que responden a una clasificación estadística de conglomerados, donde en cada grupo los municipios se asemejan lo más posible entre sí y a la vez se diferencian lo más posible del resto. Los límites de cada grupo en cuanto a su dependencia del FCM son los siguientes: a) municipios con condiciones de gestión autónoma, menos de 42,49% de dependencia; b) municipios con condiciones de gestión intermedia, entre 42,49% y 71,52%; y c) municipios con condiciones de gestión crítica, más de 71,52% de dependencia. Ver SUBDERE (2009).

⁸ Las diferencias entre ambas poblaciones se explican también por su distribución respecto de las variables. Por ejemplo, del conjunto de la población el 38% habita municipios con condiciones de gestión autónoma, cifra que se reduce al 28% en el caso de los tres primeros deciles de ingreso.

ingresos autónomos inferiores a los de un hogar que se localiza en un territorio urbano o cuya actividad predominante es secundaria o terciaria, o en el cual el municipio tenga condiciones de gestión intermedia o autónoma.

Ahora bien, cuando observamos la distribución territorial de las variables asociadas al IAH, encontramos brechas considerables.

En materia de características del hogar, un buen ejemplo está dado por la distribución del nivel de escolaridad. El promedio nacional de 10,5 años de estudio oculta una variación provincial entre 8,5 (Cauquenes) y 11,4 (Antofagasta) y, analizando la población mayor de 25 años que ha alcanzado estudios superiores, el promedio nacional de 15,3% esconde una brecha que va de 4,9% (Linares) a un 21,5% (Santiago), con 25 provincias marcadamente rezagadas en este aspecto.

Por su parte, para las tres variables territoriales más relevantes respecto del IAH, se observa que la mayoría de las provincias tienen niveles de ruralidad mayores al promedio y 15 de ellas presentan una ruralidad muy alta; asimismo, la mayoría también presenta niveles de empleo primario mayores que el promedio nacional, con 25 provincias con alta ocupación en dicho sector económico. Finalmente, respecto de las condiciones de gestión municipal interpretadas a partir de la dependencia de los municipios del Fondo Común Municipal (FCM), la mayoría de las comunas presenta un nivel de dependencia mayor que el promedio, con 47 de ellas con un nivel de dependencia muy alto.

Cuadro 2. Brechas en las características territoriales relevantes para el ingreso autónomo a nivel nacional

INDICADOR	FUENTE	Mínimo	Bajo el promedio	Promedio nacional	Sobre el promedio	Máximo
Ruralidad (población rural/población total provincia) (PROVINCIA)	CASEN 2011	0.0% (Santiago)	20 provincias -	12,5%	31 provincias 15 provincias (+) 1Sd	47,4,2% (Colchagua)
Empleo en rubros no primarios (PROVINCIA)	CASEN 2011	61,1% (Tamarugal)	39 provincias 25 provincias (-) 1Sd	87,7%	12 provincias 2 provincias (+) 1Sd	98,3% (Santiago)
Dependencia del FCM (COMUNA)	SINIM 2012	2% (Santiago)	127 comunas 73 comunas bajo 1Sd	62,1%	216 comunas 47 comunas sobre 1Sd	98,5% (Juan Fernández)

Veamos a continuación, cómo se comportan los programas de promoción laboral estudiados, respecto de la distribución territorial efectiva de las carencias que los programas buscan resolver.

2.2. Cobertura del IEF y los programas de promoción laboral en relación con la distribución territorial del IAH

El IEF focaliza exclusivamente por hogares, definiendo como población potencial a toda la población que se encuentra bajo un determinado puntaje de corte en la Ficha de Protección Social, instrumento para la caracterización socioeconómica de los hogares que se utiliza en Chile desde 2008 y que reemplaza a la Ficha CAS, que data de los años '80.

El puntaje de corte actualmente vigente (4.213 puntos) corresponde al 5% de familias más vulnerables según el criterio de vulnerabilidad de la encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CASEN). Caben en esa categoría aproximadamente el 20% de las familias que tiene Ficha de Protección Social vigente (que a su vez representa aproximadamente la mitad de la población del país).

A diferencia del programa previo Chile Solidario, donde la incorporación de familias en pobreza extrema se consideraba un derecho que mandataba al programa a garantizar una cobertura total de la población potencial, estimaciones propias indican que actualmente el IEF atiende poco menos del 20% de sus potenciales beneficiarios, sin que exista claridad respecto del orden de prelación para incorporarse al programa (no son ni los más pobres, ni los localizados en municipios con mayor capacidad de gestión).

Ante la falta de disponibilidad de información sobre cobertura del IEF a nivel nacional, nos aproximamos a identificar la cobertura en una muestra de cuatro territorios situados por debajo del IAH promedio nacional⁹.

⁹ La selección de los territorios se realizó en dos etapas. Primero se escogieron dos regiones con perfiles de actividad económica diferentes y que registran el más alto y el más bajo IAH promedio de la zona central del país: Valparaíso y Maule respectivamente. Luego se seleccionaron dos territorios funcionales en cada región. El concepto de *territorio funcional* (Berdegué *et al*, 2011) identifica áreas que contienen un mercado laboral, es decir, el espacio específico en que se realizan con mayor frecuencia las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa, identificando espacios "relativamente auto-contenidos donde las personas viven y trabajan" (Tolbert y Killian, 1987: 10). Son también, espacios en los que las personas tienen acceso a los servicios de la vida diaria, establecen redes sociales y participan en los asuntos comunitarios y la vida pública. Los territorios seleccionados son diversos en sus características, tanto de nivel de ruralidad, población e IAH promedio. El territorio funcional de Curicó, definido como rural-urbano-grande, tiene su centro en la cabecera provincial (Curicó) y cuenta con un área de influencia compuesta por seis comunas con distintos niveles de ruralidad; el territorio funcional de Quillota, definido como rural-urbano-medio y cuyo centro también es la cabecera provincial (Quillota), se configura con un centro urbano localizado en el eje de la carretera principal, con mayor densidad poblacional en el centro de Quillota y en el centro de La Calera, en cuyo entorno se encuentran dispersas poblaciones rurales. Estas características los distinguen del territorio funcional de Parral, definido como rural-urbano-pequeño y situado en la provincia de menores ingresos,

Consistentemente con el análisis precedente, los cuatro territorios presentan diferencias importantes entre ellos, coincidiendo que aquel que tiene un menor IAH promedio (Parral), presenta también la más alta ruralidad, la más baja proporción de empleos en rubros no primarios y la más alta dependencia del FCM. En su opuesto, el territorio con menor ruralidad (Quillota) es el que tiene mayor participación en empleos no primarios, y presenta una dependencia del FCM consistentemente más baja que los más pequeños.

Cuadro 3. Características básicas de las provincias en las que se sitúan los territorios seleccionados

Indicadores / Territorio	Quillota (Prov. de Quillota)	Llayllay (Prov. San Felipe)	Región de Valparaíso	Curicó (Prov. de Curicó)	Parral (Prov. de Linares)	Región del Maule
Tipo	Rural-urbano-medio	Rural-pluricomunal	-	Rural-urbano-grande	Rural-urbano-pequeño	-
Comunas que lo integran	Quillota, Calera, Hijuelas, La Cruz, Nogales	Catemu, Llaillay	-	Rio Claro, Curicó, Molina, Rauco, Romeral, Sagrada Familia, Teno	Parral, Retiro, San Fabián	-
Población***	175.917	33.756	1.539.852	226.626	59.955	908.097
IAH (provincia)*	\$505.427	\$564.877	\$637.668	\$536.793	\$488.348	\$529.015
Pobreza (provincia)*	18,06	14,94	16,9	14,43	15,78	16,2
Ruralidad (provincia)*	14%	26%	8,4%	33,1%	41,4%	33,6%
Empleo en rubros no primarios (provincia)*	77,1%	74,2%	88,7%	64,1%	63,5%	69,8%
Dependencia del FCM ** (promedio simple comunas)	59,4%	70,3%	55,4%	56,6%	70,7%	68,7%

*CASEN 2011.

**SINIM 2012.

***CENSO 2002.

y del territorio funcional de Llayllay, definido como rural-pluricomunal. En éstos, los centros respectivos no corresponden a cabeceras provinciales ni a centros urbanos de importancia, predominando la ruralidad (en el caso de Parral, el centro urbano significativo más cercano es Linares, mientras que en el caso de Llayllay es San Felipe, ambos fuera del espacio de sus respectivas dinámicas cotidianas).

Considerando como unidad de análisis los cuatro territorios señalados, el Cuadro 4 muestra que la demanda potencial es mayor en los territorios más pequeños y rurales, mientras que la cobertura de los programas es menor en esos territorios (sobre todo en el territorio rural-urbano pequeño, el con menor IAH de los cuatro). Esta definición de cobertura corresponde al número de familias diagnosticadas por el Programa Eje en 2013 que comienzan a recibir acompañamiento¹⁰.

Cuadro 4. Coberturas Programa IEF (año 2013) y demanda potencial por territorio (año 2011)

Territorio	Personas con puntaje inferior a 4.214 pts. (2011)	% puntaje inferior a 4.214 del total de encuestados FPS	Cobertura EJE (n° familias diagnosticadas 2013)	Cobertura/ Demanda potencial*
TF LLAILLAY (rural-pluricomunal)	7.666	24,8%	269	11,7%
TF PARRAL (rural-urbano-pequeño)	11.891	24,2%	260	7,9%
TF QUILLOTA (rural-urbano-medio)	25.789	20,1%	802	14,8%
TF CURICÓ (rural-urbano-grande)	32.791	18,9%	744	11,1%

*Estimación calculando con el promedio nacional de número de integrantes por hogar: 3,5 (INE, 2013).

Fuente: Elaboración propia en base a: a) Sistema de Información Territorial (SIT) Observatorio MDS (datos al 31-7-2011); y b) Información reportada por el Programa EJE regiones de Valparaíso y Maule, y Unidades de Acompañamiento municipios estudiados.

Tampoco son claros los criterios para la incorporación de los beneficiarios al componente de apoyo sociolaboral del programa –en teoría todo hogar con un miembro desocupado que esté en condiciones de trabajar debe incorporarse- ni menos aún para asegurar la participación de este subconjunto de beneficiarios (desocupados) en la red de oferta de programas de apoyo a la inserción laboral o el emprendimiento que provee el programa.

La posibilidad de acceso a la oferta sociolaboral complementaria tiende a concentrarse en las capitales regionales y provinciales, en desmedro de los beneficiarios del IEF cuyos lugares de residencia se encuentran más distantes de dichas capitales.

Tomando como demanda potencial estimada el segmento de la población con menos de 4.214 puntos en la FPS (potenciales beneficiarios IEF), los datos indican que aquellos

¹⁰ En el anexo se presenta la demanda y cobertura respectiva para cada comuna, constatándose que éstas últimas son irregulares, sin observarse una proporcionalidad o relación con la demanda.

territorios que cuentan con cabeceras provinciales exhiben una cobertura superior, duplicando e incluso triplicando la cobertura relativa de los rurales¹¹.

Cuadro 5. Coberturas Programas socio-laborales FOSIS (año 2013) y demanda potencial por territorio (año 2011)

Territorio	Personas con puntaje inferior a 4.214 pts. (2011)	Cobertura Programas FOSIS* (N° beneficiarios)	Cobertura Programas FOSIS* (%)
TF LLAILLAY (rural-pluricomunal)	7.666	117	1,5%
TF PARRAL (rural-urbano-pequeño)	11.891	164	1,4%
TF QUILLOTA (rural-urbano-medio)	25.789	1.288	5,0%
TF CURICÓ (rural-urbano-grande)	32.791	1.134	3,5%

* Yo Trabajo, Yo Trabajo Joven, Apoyo a tu Plan Laboral, Yo Emprendo Semilla y Microcrédito y educación financiera.

FUENTE: FOSIS, Sistema Nacional de Usuarios (actualizado al 13-02-2014) y registro histórico de transacciones 2013 para el programa Acceso al Microcrédito.

A diferencia de otros países latinoamericanos —como se registra para los casos de México y Perú en este volumen— la política de superación de la pobreza en Chile carece de criterios de focalización geográfica o territorial, y se construye sobre criterios únicamente individuales. Esta es la razón que probablemente explica parte importante de la brecha descrita entre concentración territorial de las carencias y cobertura efectiva del programa, pero veremos a continuación, que hay condiciones de gestión e implementación derivadas del diseño estándar del programa, que contribuyen a acentuar la brecha, por dificultades de acceso efectivo de un conjunto de prestaciones a territorios rurales.

3. UN DISEÑO NEUTRO PARA ATENDER TERRITORIOS CON CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS Y CAPACIDADES DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DIFERENCIADAS

Al indagar sobre las características del diseño de los programas estudiados y su potencial adaptabilidad a las condiciones territoriales, diversos entrevistados señalan que el componente de acompañamiento socio-laboral del IEF tiene un sesgo urbano, que no recoge las particularidades de las zonas rurales. De hecho, se menciona que el piloto del

¹¹ Los programas aludidos tienen como requisito de postulación un puntaje de corte menor o igual a 8.500 puntos en la Ficha de Protección Social. Si bien se ha planteado la ejecución de una línea específica de estos programas, dirigida a beneficiarios IEF (Yo Trabajo-IEF, Yo Trabajo Joven-IEF, Yo Emprendo Semilla-IEF, etc.) con un puntaje de corte menor o igual a 4.214 puntos, no existe información disponible acerca de la cantidad de beneficiarios de FOSIS que a la vez son beneficiarios IEF. Esto fue señalado por funcionarios regionales de FOSIS entrevistados, y confirmado por mensaje institucional de FOSIS enviado como respuesta ante solicitud de información por Ley de Acceso a la Información Pública.

programa se hizo sólo en zonas urbanas, omitiendo diferencias relevantes para las comunas que presentan una ruralidad importante. Aspectos concretos que surgen como nudos críticos dicen relación con la dispersión poblacional y los recursos para movilización y transporte, las capacidades y habilidades de las familias, y las dinámicas laborales asociadas a la actividad agrícola. Lo anterior exige mayores recursos, tiempos y espacios de flexibilidad que el diseño estandarizado del programa no contempla.

Como tampoco considera las diferentes capacidades de gestión y articulación institucional de municipios y otras instituciones públicas involucradas en la ejecución de los programas a nivel local que, veremos, pueden estar contribuyendo a explicar la brecha descrita entre la concentración territorial de las carencias (menor IAH promedio) y la cobertura efectiva de los programas, ante un diseño de focalización que prescinde de las condiciones territoriales. Las entrevistas en terreno permiten afirmar sobre las características institucionales que i) los municipios más rurales cuentan con menos recursos e instalaciones menos adecuadas, a lo que se suma que deben incurrir en gastos adicionales, por ejemplo, para movilización; ii) los equipos comunales presentan una relativa sobrecarga laboral, por cuanto deben cumplir con plazos que no consideran el contexto en el que se desempeñan (distancias, transporte, rol de “escucha” con las familias).

3.1. Características socioeconómicas territoriales

“Las familias no van a poder completar su plan laboral y no van a poder cumplir su sueño o meta si es encontrar un trabajo estable...pero eso no está a nuestro alcance. Yo pienso que acá, por la realidad comunal, esos sueños y esas metas no se van a poder realizar. No es porque uno no quiera trabajar, no es por un tema de uno, es porque los accesos, en esta comuna, son mucho más difíciles que en comunas más grandes, con más facilidades, con más programas y con más ayuda a las familias”
(Asesora laboral, comuna Rauco, Territorio rural-urbano-grande).

Las regiones de Valparaíso y Maule difieren en cuanto a su estructura productivo-laboral. Los sectores económicos más relevantes en términos de empleo en Valparaíso son el Comercio (20,8%), la Construcción (9,2%), la Manufactura (8,7%) y el Transporte (8,0%), mientras que en el Maule destacan la Agricultura, Caza, Ganadería y Silvicultura (32%), seguido del Comercio (16,6%), la Manufactura (8,3%) y la Construcción (7,8%) (Feres, 2013).

En los territorios estudiados hemos observado ya, que la proporción de ocupados en los rubros no primarios varía, siendo la provincia en la que se encuentra el territorio de Parral la que presenta un menor ingreso y a la vez una menor proporción de empleos en los rubros no primarios. Respecto de otras características del mercado laboral, destaca que también la provincia de este territorio sea la que registra menor formalidad laboral.

Cuadro 6. Características del mercado laboral de las provincias de los territorios seleccionados*

Territorios (dato provincia)	Tasa neta de participación laboral (CASEN 2011)	Desempleo (CASEN 2011)	Formalidad laboral sobre total de asalariados (CASEN 2011)
Provincia de Quillota (Quillota: rural-urbano-medio)	51%	7,6%	82,8%
Provincia de San Felipe de Aconcagua (Llayllay: rural-pluricomunal)	55,4%	7,8%	76,1%
REGIÓN DE VALPARAISO	52%	8,5%	79%
Provincia de Curicó (Curicó: rural-urbano-grande)	55,8	4,8	77,5
Provincia de Linares (Parral: rural-urbano-pequeño)	55,1	5	70,6
REGIÓN DEL MAULE	55%	5,5%	72%

**La representatividad de la Encuesta CASEN puede considerarse razonable sólo hasta el nivel de desagregación provincial.*

A partir de las entrevistas realizadas puede afirmarse, de modo complementario, que:

- En las zonas más rurales y de menor ingreso, es común la dispersión poblacional y el aislamiento (distancias y falta de transporte).
- El mercado laboral inmediato está marcado por el trabajo agrícola, estacional y a trato. El ciclo laboral está directamente asociado a las temporadas de los cultivos.
- En las zonas más rurales y de menor ingreso, el nivel educacional de las familias es más bajo y la desescolarización temprana es más común, traduciéndose en muchos casos en fenómenos de analfabetismo funcional.
- En zonas rurales es mayor la reticencia de mujeres jefas de hogar con hijos pequeños a dejarlos en sala cuna o jardín infantil, por una mayor valoración cultural de la crianza en el hogar y desconfianza frente a los centros pre-escolares (evidencia en esta misma dirección encuentra Pineda, 2013)
- En zonas rurales la experiencia laboral suele girar en torno al trabajo agrícola, manual y estacional. Ello configura un “perfil de trabajador” diferente al de las zonas urbanas. En los sectores rurales las familias carecen de hábitos de trabajo dependiente, relativos al respeto de horarios, preocupación por su presentación personal o habilidades de relación con jefaturas. Por otro lado, tienen un bajo manejo de las tecnologías de información y comunicación (TICs) y escasa calificación en habilidades “blandas”.

Este conjunto de factores, que parecen dar cuenta únicamente de una descripción más o menos exhaustiva de las diferencias entre zonas urbanas y rurales, repercute en forma negativa sobre las condiciones en que se desarrolla la intervención en zonas rurales y, consecuentemente, sobre las posibilidades de los beneficiarios de esas zonas de acceder al paquete de bienes y servicios que el diseño estándar del programa ha definido como necesario. En concreto:

- afecta la periodicidad de las visitas y el tiempo de las sesiones, se espacian más y conllevan más tiempo¹²;
- dificulta las posibilidades de asistir a sesiones laborales fuera del hogar, por las dificultades de movilidad, y la disponibilidad para asistir a sesiones y capacitaciones en época de cosecha (durante el trabajo de temporada ésta se reduce al mínimo);
- disminuye las posibilidades de acceder al Bono Mujer Trabajadora (mecanismo de subsidio a la mujer que forma parte del pilar “logros” del IEF), por la imposibilidad de cumplir con el requisito de contar cotizaciones previsionales ininterrumpidas, derivadas del carácter estacional de los trabajos;
- incide en el tipo de salida laboral preferida, que tiende a ser independiente, pero en circuitos económicos estrechos, pues el mercado se limita a su área territorial inmediata;
- y en las posibilidades de acceder a la oferta de trabajo de los centros urbanos, de carácter dependiente en comercio y servicios, pues exige mayor calificación, ofrece bajos sueldos y resulta espacialmente poco accesible.

Desde la particular preocupación por la situación laboral de los beneficiarios, este conjunto de condiciones territoriales particulares resulta especialmente relevante.

La aspiración a la inserción en empleos formales se ve limitada por las propias características de los empleos ofertados, que compiten con el trabajo de temporada que, aunque inestable, reporta mayores niveles de ingresos. Los empleos asalariados se ofrecen por el salario mínimo y requieren cumplir jornadas extensas, generalmente en lugares alejados del hogar, con costos adicionales de transporte y de vestuario.

El horizonte de posibilidades de los emprendimientos independientes también se ve limitado por las características del territorio, dados los reducidos circuitos económicos de los entornos rurales. Ejemplos de ello se observan en Hijuelas, donde la dispersión poblacional hace difícil la viabilidad de emprendimientos localizados en las viviendas, o en Catemu, donde se señala que el mercado posible es tan reducido, que muchos emprendimientos no son sostenibles más allá de seis meses, pues una vez que los vecinos compran “se agota el nicho de mercado”.

Una prueba de esta falta de adecuación del programa a las características de los territorios se encuentra al observar la distribución de los beneficiarios entre la oferta orientada hacia el fortalecimiento de la empleabilidad (salida laboral dependiente) y la dirigida a fomentar el emprendimiento (de forma independiente) y su vinculación con las preferencias de los hogares en distintos contextos territoriales.

¹² Los contenidos presentes en los materiales suponen un mínimo nivel educacional y de comprensión, no siempre presente en las zonas rurales. Considerando que muchas familias no tienen nivelación de estudios, lo que debería durar una hora termina por durar dos. Esto es una señal de alerta para cuando exista una sobrecarga, puesto que además de tener un número alto de beneficiarios, la extensión excesiva de las sesiones retrasa la cobertura diaria.

Las entrevistas con los ejecutores locales permiten establecer que en general los hogares localizados en territorios rurales prefieren la salida laboral independiente. Sin embargo, constatamos que, aun cuando en todos los territorios tienen mayor presencia los programas de apoyo al emprendimiento, en los territorios más rurales ésta es proporcionalmente menor que en los que cuentan con centros urbanos de consideración (Cuadro 7)¹³. Lo importante es que esta situación no se explica por la demanda de cada territorio, sino por la capacidad institucional de FOSIS para llegar a los distintos territorios. Como ya se ha mencionado, la oferta es mayor en las cabeceras provinciales y ello representa un límite para la adecuación de los programas a las particularidades territoriales.

Cuadro 7. Beneficiarios por tipo de programa (asociado a salida laboral esperada), según territorio.

Territorio	Total beneficiarios en Programas asociados a "salida dependiente"	% dependiente	Total beneficiarios en Programas asociados a salida "independiente"	% independiente	Total
TF Llayllay (rural-pluricomunal)	13	0,11	104	0,89	117
TF Quillota (rural-urbano-medio)	83	0,06	1205	0,94	1288
TF Curicó (rural-urbano-grande)	106	0,09	1061	0,91	1167
TF Parral (rural-urbano-pequeño)	25	0,15	139	0,85	164

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Sistema Nacional de Usuarios FOSIS (actualizado al 13-02-2014) y registro histórico de transacciones 2013 para el programa Acceso al Microcrédito.

3.2. Capacidades de gestión institucional

A nivel comunal hay dos factores claves para explicar las diferencias en la capacidad de implementación: las condiciones de gestión de base de los municipios, asociadas al margen de dependencia presupuestaria que presentan, y las características de los equipos comunales ejecutores del programa que interactúan directamente con las familias beneficiarias.

Un municipio que no tiene la capacidad de realizar inversión en su comuna, que depende de recursos externos y que no dispone de recursos humanos suficientes para atender las necesidades de sus habitantes, ofrece un horizonte de posibilidades muy diferente de uno que invierte, tiene autonomía financiera y cuenta con una planilla de personal amplia. Ello se puede traducir no sólo en la capacidad de proveer un contexto favorable a la actividad

¹³ En anexo se presenta el detalle para cada programa y cada comuna de los territorios estudiados.

económica –y con ello a la creación de fuentes de empleo- sino que también en políticas públicas de mejor calidad o, al menos, con una base material y humana que facilita un mayor alcance y eficacia.

La implementación del componente sociolaboral del IEF a través de la institucionalidad local implica una heterogeneidad real en términos prácticos, por cuanto los municipios cuentan con capacidades diferentes y deben responder, también, a necesidades dispares, enfrentándose al desafío de actuar de la mejor manera con los recursos escasos de que se dispone. Todo lo anterior, en el marco de los ya descritos desafíos territoriales diferenciados: dispersión, falta de accesibilidad, falta de servicios y producción agrícola en los contextos rurales.

Se aprecian diferencias entre los municipios que cuentan con menores recursos (no disponen de movilización, no cuentan con instalaciones municipales apropiadas para atender a los beneficiarios) y los que tienen una cierta base de infraestructura y presupuestaria. Por ejemplo, en una comuna del territorio rural-urbano-medio, el equipo comunal plantea que el único espacio disponible para realizar las sesiones de apoyo socio-laboral es el salón municipal, por lo que cuando está ocupado, deben recurrir a la sede de alguna Junta de Vecinos o a una plaza pública, por recomendación del MDS. Se observan también diferencias en la capacidad de despliegue municipal previo en el proceso de recolección de información de la Ficha de Protección Social, pues aquellos municipios con mayor capacidad de gestión culminaron antes este proceso y estuvieron en condiciones de iniciar antes el diagnóstico de las familias, por contar con los respectivos registros ingresados y gestionados por el MDS.

En cuanto a la composición de los equipos comunales, en la mayoría de las comunas se produce una combinación entre antiguos apoyos familiares del Programa Puente que asumen como asesores familiares IEF y nuevos profesionales que entran a desempeñarse como asesores socio-laborales. El número de profesionales es variable entre los territorios, asociado a una simulación de carga de cobertura que se hizo antes de la implementación¹⁴.

Al contrastar la dotación vigente con la cantidad de población atendida se observan algunas diferencias entre las dos regiones. Los territorios de la región de Valparaíso muestran una carga de beneficiarios por asesor considerablemente mayor que los de la región del Maule. Además de eso, no se encuentran diferencias significativas entre territorios¹⁵.

¹⁴ Para saber con antelación la cantidad de profesionales requerida por municipio, el Programa Eje junto al FOSIS elaboraron un reporte de disponibilidad, en donde se simula una carga mensual de cobertura. En dicho reporte queda explicitada la disponibilidad de cada Unidad de Acompañamiento, quedando firmado un plan de cobertura entre el FOSIS, el MDS y el municipio.

¹⁵ En el anexo se detalla la composición de los equipos comunales para cada uno de los municipios de los territorios.

Cuadro 8. Equipos profesionales locales, según territorio, según cantidad de población atendida

Territorio	Asesores familiares (N° jornadas completas)	Asesores laborales (N° jornadas completas)	Población atendida (familias diagnosticadas)	Beneficiarios/asesorados familiares	Beneficiarios/asesorados laborales
TF Llayllay (rural-pluricomunal)	3	1,5	269	89,7	179,3
TF Quillota (rural-urbano-medio)	11	6	802	72,9	133,7
TF Curicó (rural-urbano-grande)	18	8,5	744	41,3	87,5
TF Parral (rural-urbano-pequeño)	6,5	3	260	40,0	86,7

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por EJE, FOSIS y los municipios de cada región a diciembre de 2013.

Se observa además, una mayor sobrecarga de trabajo de los asesores laborales respecto de los familiares, tanto por su menor número, como por que en cada familia hay más de una persona que potencialmente puede ser atendida en la intervención socio-laboral¹⁶. Lo anterior podría acentuarse en la práctica en las comunas más rurales, dado que las dificultades de acceso y las características propias de las familias les implican mayor tiempo de trabajo en las visitas y sesiones.

Pero no sólo en los municipios se observan capacidades de gestión diferenciadas. La ejecución del IEF involucra a un conjunto de agentes públicos en los niveles territoriales regional, provincial y local. Asistentes Técnicos, Gestores Familiares y Gestores Territoriales (EJE), Apoyos Provinciales (FOSIS), y equipos comunales (Jefa Unidad Acompañamiento, Asesores Familiares y Asesores Socio-laborales), interactúan en el territorio, entre sí, y con una red más amplia de servicios públicos.

Un factor para explicar la brecha entre carencias y cobertura corresponde a la desigual distribución de la presencia de servicios públicos a nivel territorial. Las cabeceras provinciales concentran una alta presencia de servicios públicos en los distintos ámbitos, a diferencia de las comunas más pequeñas y aisladas. En este sentido, los territorios rural y rural-urbano-pequeño no cuentan con cabeceras provinciales, situación que se manifiesta como desventaja cuando se analiza la llegada efectiva de los convenios nacionales establecidos para efectos del Programa IEF, variables según comuna. Esto es significativo respecto de los programas de capacitación, algunos de los cuales simplemente no tienen cobertura para las comunas más distantes de la capital provincial. Un ejemplo gráfico es lo

¹⁶ No obstante, en la primera fase de implementación, en algunas comunas, por ejemplo, del territorio rural-urbano-medio –con una importante sobrecarga–, se decidió incorporar al componente socio-laboral sólo a un miembro por cada familia.

que ocurre en la provincia de Curicó, donde de los 100 convenios institucionales definidos en el marco del IEF, 42 tienen presencia en la región del Maule y sólo 24 en la provincia, los que a su vez no llegan en un 100% a todas las comunas.

Las diferencias de cobertura inciden además en la posibilidad de las comunas de articular la oferta programática de modo consistente a las distintas etapas definidas en el diseño del programa. Los territorios que cuentan con cabecera provincial tienen un abanico más amplio de programas laborales, que llegan primero a los centros urbanos y están disponibles para cuando las familias cuentan con su plan laboral y/o han definido el tipo de trayectoria laboral que seguirán (dependiente o independiente). En el caso de los territorios sin cabecera provincial y las comunas más rurales, la escasa oferta obliga a tensar las fases definidas y a que se busque aprovechar las oportunidades que hay en el momento, aun cuando los beneficiarios no cuenten con su plan laboral, limitando eventualmente la eficacia que puedan tener. A lo anterior hay que sumar la escasa información con que cuentan los servicios públicos respecto del funcionamiento del IEF y sus convenios asociados.

Suplir la carencia de oferta programática es tarea del Gestor Territorial, quién debe buscar la forma de que los beneficiarios de una comuna puedan acceder a los programas necesarios. En algunos casos, no hay más opción que ocupar cupos de comunas vecinas, por lo que algunos agentes públicos proponen establecer ámbitos de cooperación intercomunal, a partir de los cuales cada comuna expanda el área de influencia de su cobertura disponible a los territorios vecinos que no disponen de ella. Sin embargo, ello requiere un importante trabajo de coordinación y muchas veces resulta un obstáculo para las personas beneficiarias, cuya asistencia se dificulta por la necesidad de trasladarse.

Un avance en materia de pertinencia y adecuación territorial lo representa el Programa Apoyo a tu Plan Laboral, que se concentra justamente en las comunas donde hay menor presencia de servicios públicos. Por ejemplo, en la región del Maule está presente sólo en 16 de sus 30 comunas, la mayoría de ellas pequeñas y rurales. En su operativa, la región se divide en tres territorios y en cada uno se incluye un grupo de comunas con menor oferta de otros programas y una comuna con una oferta amplia, correspondiente a las cabeceras provinciales, para resguardar el cumplimiento de las coberturas¹⁷.

Hemos visto, en síntesis, que efectivamente el diseño estandarizado del programa juega en contra de las posibilidades de los beneficiarios localizados en sectores rurales, de acceder a parte importante de las prestaciones que ofrece el sistema o de hacerlo con el mismo grado

¹⁷ Los equipos regionales mencionan que algunos programas llegan con muy pocos cupos a algunas comunas, por lo que se incluye una comuna con alta oferta para llenar ese vacío a nivel de los territorios. En relación a los territorios estudiados, el programa está presente en las comunas de Curicó, Sagrada Familia, Río Claro (TF Curicó) y Retiro y Parral (TF Parral). De acuerdo a los tres territorios definidos por el FOSIS, la presencia del programa APL es la siguiente: a) Territorio 1: Curicó, Sagrada Familia, Licantén, Hualañe, Pelarco y Río Claro; b) Territorio 2: Cauquenes, Chanco, Pelluhue, Constitución y Empedrado; y c) Territorio 3: Linares, Retiro, Parral, Colbún y Yerbás Buenas.

de libertad con que pueden hacerlo quienes habitan en zonas urbanas y pueden acceder a una oferta mucho más variada y pertinente.

4. CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN AL TERRITORIO: GESTIÓN INSTITUCIONAL Y MARGEN DE ACCIÓN DE LOS NIVELES SUBNACIONALES

Ante un diseño homogéneo y rígido, los posibles espacios de adaptación del programa a las condiciones particulares de cada territorio en que interviene, pasan por la gestión de los equipos subnacionales, su experiencia y pro-actividad, así como su nivel de conocimiento y de vinculación con las redes públicas.

Queda por revisar, en consecuencia, si es que los actores involucrados en la gestión del programa en distintos niveles de gobierno, generan algún tipo de adaptaciones flexibilizando normas o procedimientos, de manera tal de responder de manera más pertinente a las demandas y necesidades de los beneficiarios.

Hemos visto que son dos los niveles claves de gestión: el nivel regional, en la figura del Programa Eje, y el nivel local, en la figura de los municipios.

En la figura del Programa Eje se encuentran los principales obstaculizadores para una gestión más flexible y pertinente. Este prescinde de la autoridad municipal al trabajar directamente con las familias (realización de visitas de presentación del programa y de diagnóstico), junto con reducir el margen de acción del municipio, cuyos equipos básicamente no pueden tomar decisiones sobre la ejecución (por ejemplo, incorporar o excluir a alguien del programa, flexibilizar los tiempos o acomodar operativamente las acciones con miras a la meta).

El contacto inicial que hace el Ministerio con las familias a través del Programa Eje genera altas expectativas. Pero estas visitas no vuelven a repetirse a lo largo del proceso y luego son los equipos comunales los que deben responder a las expectativas generadas, muchas veces demasiado altas para el alcance de la intervención. Ejemplo de esto es el reiterado relato de que las familias les “exigen” a los asesores familiares y laborales la entrega de beneficios o la colocación en un puesto de trabajo, porque “el Ministerio les dijo que la municipalidad tenía que hacerlo”¹⁸.

¹⁸ Por otro lado, la asignación mensual de familias por parte del Ministerio hace difícil la coordinación de tiempos y coberturas locales, por ejemplo, para la atención de las familias, un equipo comunal había propuesto planificarse para atender al total de beneficiarios definido, cubriéndolas secuencialmente, es decir, primero todas en la sesión 1, luego todas a la 2 y así, lo que facilita el desarrollo de las visitas y simplifica la intervención de los asesores. Sin embargo, dado que los beneficiarios se asignan desde el Ministerio mensualmente, los asesores tienen familias en distintas fases de la intervención a la vez y no pueden programarse.

Se establece además, una figura de mayor burocratización, pues se agrega un nivel de gestión adicional, que redundaría en que los equipos locales deben formular sus solicitudes al Programa Eje, encargado de articular la red de la oferta pública para responder a las necesidades de los beneficiarios.

Además de la tríada Programa Eje-FOSIS-Municipios, el Programa supone una articulación con otros servicios públicos que se canaliza a través de convenios establecidos a nivel nacional para su ejecución a nivel regional. En el caso del componente socio-laboral, los servicios que han sido relevantes en el entorno del Programa son SENCE¹⁹, CONAF y PRODEMU, que ofertan cursos de capacitación para los beneficiarios IEF²⁰. Este mecanismo de definición de los convenios a nivel central para todo el país, disminuye considerablemente los márgenes de acción para los niveles territoriales. La única excepción a este respecto la encontramos en la modificación de programas de capacitación contratados por SENCE observada en las dos regiones estudiadas, donde se señala que conversaciones con SENCE regional permitieron, en un caso, introducir un curso de mayor pertinencia a un territorio específico, y en otro, trasladar cupos de un curso de un territorio a otro en el que hacían más falta.

Donde sí se observa algún espacio de flexibilidad y adaptación es en la facultad radicada en el nivel regional de establecer convenios con entidades del sector privado o del tercer sector. El IEF tiene un especial interés por fomentar los vínculos público-privados, e incorporar a las empresas como aliados que permitan complementar la oferta pública para dar respuesta a las necesidades de las familias beneficiarias. Los entrevistados señalan que es instrucción del MDS considerar a los privados y suplir los eventuales vacíos de oferta pública a través de su colaboración. Sin embargo, ello es más fácil de lograr en territorios que cuentan con centros urbanos de consideración, especialmente cabeceras provinciales donde tienen presencia las grandes empresas.

En la región de Valparaíso, por ejemplo, se han firmado convenios tanto para la obtención de bienes mediante donaciones, como para la inserción laboral de beneficiarios del programa. Ejemplo de lo primero es la alianza con Homecenter-Sodimac, con quien se está trabajando en torno al programa “un niño, una cama”, para complementar la línea de habitabilidad del IEF y satisfacer la demanda de camas y ropa de cama para las familias. Con

¹⁹ Uno de los ámbitos de vinculación destacados es el Bono a la Mujer Trabajadora (subsidio al trabajo de la mujer), ejecutado por SENCE. Si bien se presenta como un elemento significativo del IEF, su implementación no supone mayor coordinación, pues son las propias beneficiarias las que deben postular en caso de cumplir los requisitos.

²⁰ En el caso del Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de CONAF, durante el 2013 capacitó a 329 personas en la región del Maule, sin embargo, su cobertura alcanzó territorialmente sólo a 11 de las 30 comunas de la región, y sólo a una (Parral) de las que conforman los territorios estudiados²⁰. Por su parte, en la región de Valparaíso capacitó a un total de 150 personas, con una cobertura de 11 comunas (la región tiene 37), entre las cuales se encuentran dos (Quillota y Catemu) pertenecientes a los territorios estudiados <http://www.conaf.cl/mas-de-150-personas-fueron-capacitadas-para-conseguir-empleos/>

Unimarc hay un compromiso para emplear a adultos mayores como empaquetadores en los supermercados.

Cuadro 9. Cantidad de empresas según tamaño en los territorios estudiados (año 2012).

Territorio	Empresas grandes (n°)*	Empresas medianas (n°)*	Empresas micro y pequeñas (n°)*
TF LLAILLAY (rural-pluricomunal)	8	29	1.597
TF PARRAL (rural-urbano-pequeño)	9	37	4.582
TF QUILLOTA (rural-urbano-medio)	62	161	8.857
TF CURICÓ (rural-urbano-grande)	125	361	15.488

Fuente: Elaboración propia en base a información del Servicio de Impuestos Internos:

www.sii.cl

**Se ha clasificado en: a) Grandes = ventas > 100.000 UF; b) Medianas = ventas > 25.000 UF y ≤ 100.000 UF; c) Micro y Pequeñas = ventas ≤ 25.000 UF.*

Finalmente, y dado este diseño donde las tareas del nivel local se supeditan al tipo de acuerdos que el Programa Eje establece inicialmente con las familias, así como al tipo de cursos de capacitación y ofertas de colocación que establece, observamos que el margen de flexibilidad de los encargados del programa a nivel local, es escaso.

Este ha sido históricamente el espacio por excelencia donde los programas sociales, independientemente de su diseño más o menos homogéneo, tienden a adaptarse a las particularidades locales. En torno al municipio se articulan diversas iniciativas con propósitos complementarios, que atienden a la misma población objetivo, y son operados por profesionales y técnicos que se conocen entre sí y conforman una red de carácter informal que permite intercambiar saberes y resolver problemas en forma conjunta (Delamaza, 2009).

Pero el diseño del IEF deja muy pocos espacios para esta adaptabilidad. Esto se expresa con claridad, por ejemplo, en las comunas del territorio de Llayllay, donde su tamaño favorece el conocimiento interpersonal entre agentes municipales y de otros servicios, lo que en otras ocasiones ha permitido agilizar las derivaciones o el acceso a determinada oferta pública. Pero como en el IEF es el nivel regional el encargado de esas articulaciones, se pierde el potencial de acuerdos informales que agilizan la coordinación de las redes.

El esquema de intervención se observa rígido y homogéneo para todo el país. Ya se han mencionado las dificultades que representa para los municipios rurales el desarrollo de las visitas y para las familias el hecho de acudir fuera de su hogar a las actividades. Lo mismo en relación a los materiales, donde el margen de adecuación pareciera radicar

exclusivamente en la capacidad de los profesionales para reemplazar ejemplos “urbanos” por otros más “rurales” o acomodar sus propios horarios y carga laboral a la necesidad de mayor dedicación para su adecuada comprensión, así como para responder a la mayor demanda por escucha de las familias.

5. CONCLUSIONES

Este estudio parte del supuesto de que el lugar en el que vive una familia define de manera importante sus posibilidades de generar ingresos de forma autónoma, porque tanto las características y recursos de las familias, como la estructura de oportunidades en la cual dichos recursos pueden convertirse en activos, son diferentes según el territorio del que se trate. El territorio limita o amplía las probabilidades de los hogares de obtener mayores ingresos autónomos y así superar su situación de pobreza y vulnerabilidad.

Lamentablemente no estamos en condiciones aun de evaluar efectos que permitan comprobar el supuesto inicial. No obstante, es de esperar que si el diseño del Programa ha definido una serie de etapas en el proceso de acompañamiento, así como un conjunto pre-determinado de bienes y servicios para los beneficiarios, es porque su diseño supone que son esas, y no otras, las prestaciones necesarias y suficientes para resolver la situación de pobreza extrema en que se encuentran. En consecuencia, si en determinados contextos territoriales no es posible acceder a una parte de esas prestaciones, es de esperar que eso tenga un impacto sobre los resultados finales del programa.

Eso es lo que demuestra esta investigación: que dado un diseño neutro a las condiciones territoriales, las posibilidades de sus beneficiarios de acceder al conjunto de bienes y servicios que este ofrece, son diferenciadas (y en ocasiones, limitadas).

Hemos visto que la línea de apoyo socio-laboral del Programa IEF no logra desplegar su oferta programática en todos los territorios, ni tampoco exhibe un modelo de articulación interinstitucional óptimo que permita adaptarse a las particularidades de las zonas más rurales. Más grave es esto si se considera que allí donde el programa no llega en forma óptima, es donde más se necesita. Territorios rurales deprimidos, educacional, laboral e institucionalmente, son abordados desde un diseño relativamente urbano, donde los actores que mayor conocimiento tienen del territorio, tienen un escaso margen de acción.

Un diseño nacional que pretende ser “espacialmente neutro”, se ve reforzado en su carácter homogéneo por el perfil centralizado de la institucionalidad estatal, que ofrece mínimos espacios a los niveles subnacionales para operar procesos de adaptación a las particularidades de sus territorios. Ello sólo ocurre cuando los equipos son especialmente pro-activos y capaces, y cuando engarzan redes personales en el entramado institucional, pudiendo hacer pequeños ajustes, pero muy acotados en su alcance.

A partir de estos hallazgos, cabe preguntarse qué tipo de ajustes es posible realizar a los programas de apoyo y promoción laboral para familias en situación de pobreza extrema. Se formulan a continuación, una serie de recomendaciones:

1. Combinar criterios de focalización por hogares, con criterios de focalización territorial, que permitan generar intervenciones en territorios que comparten un conjunto de características similares, aun cuando no todos sus habitantes sean pobres por ingreso.
2. Generar en esos territorios, un mix de intervenciones focalizadas en las familias en situación de pobreza extrema por ingresos, con otras intervenciones de carácter territorial, que permitan aprovechar el potencial de las redes y relaciones sociales comunitarias, en la resolución de problemas que tienen causas y efectos que trascienden la dinámica de las familias (como el desempleo).
3. Priorizar la línea de apoyo sociolaboral dentro del ámbito de estas intervenciones que combinan estrategias individuales y territoriales, poniendo las particulares condiciones socioeconómicas de cada territorio (fuentes de empleo disponible, actividad económica predominante, etc.) al centro del diseño de las intervenciones territoriales.
4. Incorporar en la etapa de diseño un proceso de consulta a las unidades ejecutoras de los niveles regional y local, que permita recoger su experiencia y conocimiento de las particularidades del territorio. Adicionalmente, mantener un canal de comunicación efectiva bi-direccional entre los tres niveles durante la implementación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2012) World Development Report 2013: Jobs. Washington D.C.: WB.
- Berdegué, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. (2011). "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). "Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos". Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.
- Cecchini, S.; Robles, C. y Vargas L.H. (2012). "La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar". PNUD: International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief n°26 Agosto 2012.
- CEPAL (2009a) "América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación".
- CEPAL (2009b) "Políticas para la generación de empleo de calidad". Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Santiago de Chile.
- CEPAL (2012a) "Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo". Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2012b) "Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social". Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2009). "Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial".
- Delaunay, D. (2006). "Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensiones territorial y contextual". Notas de Población, CEPAL N°84.
- FAO-OIT-CEPAL (2012) "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina", Tomos I y II. FAO.
- Feres, J.C. (2013). "Cohesión Territorial y Pobreza". Documento de Trabajo N°5. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

- *Fernández, M. (2010).* “Una mirada comunal de la pobreza: fuentes de ingreso y gestión municipal”. Documento de Trabajo N° 97. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- *Granados, Paulina (2004).* “Función de ingresos de los hogares chilenos: ciclo de vida y persistencia de shocks en el tiempo”. Documentos de Trabajo Banco Central de Chile, N°257, Mayo.
- *Jara, B., Modrego, F. y Berdegúe, J. (2012).* “Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile”. Documento de Trabajo N°103. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- *Kaztman, R. y Filgueira, C. (1999).* “Activos y Estructura de Oportunidades”. CEPAL.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012): www.ingresoetico.gob.cl
- Ministerio de Desarrollo Social (2012a), Ley N°20.595 Sobre el Ingreso Ético Familiar.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012b) “Manual del Investigador, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2011: Módulos Registro, Residentes, Trabajo e Ingresos”. Observatorio Social, Serie Documentos Metodológicos, N°2, 27 de Septiembre de 2012.
- OIT (2012) Panorama Laboral 2012 América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- *Pineda, J. (2013).* “Experiencias locales para mejorar la asistencia a educación inicial en comunas rurales”. Documento de Trabajo N°27. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Rimisp (2012a) “Territorios rurales en movimiento. Informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012”. Santiago de Chile.
- Rimisp (2012b) “Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad – 2011”. Santiago de Chile. IDRC – FIDA.
- *Robles, C. (2011).* “El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad”. CEPAL, Santiago de Chile.
- SUBDERE (2009) “Tipología Municipal: Reconociendo la Heterogeneidad del País”. Documento de Trabajo interno, Departamento de Estudios y Evaluación, SUBDERE.

- SERPLAC Región Metropolitana de Santiago (2009) “Análisis de los determinantes de los ingresos de los hogares en la Región Metropolitana de Santiago”. Ministerio de Planificación y Coordinación Social.
- *Vargas, L.H. (2011). “Ingreso ético familiar: Alcances y principales desafíos”. Informes de Política 933, Asuntos Públicos, Santiago de Chile.*
- *Vargas, L.H. (2012). “Ingreso ético familiar: Presentación y propuestas”. Informes de Política 932, Asuntos Públicos, Santiago de Chile.*

ANEXOS

1. Modelo de regresión MCO Ingreso Autónomo del Hogar

Cuadro N°1: Tabla comparativa Regresión Población Completa y Regresión 30% más pobre, para la variable dependiente “logaritmo natural Ingreso Autónomo del hogar”.

Variable	Coef. Regresión Población Completa	Coef. Regresión 30% más pobre
N° personas por hogar	0,04	0,19
N° menores de 15 años por hogar	-0,06	-0,04
N° personas jubiladas por hogar	0,05	0,04
N° personas ocupadas por hogar	0,47	0,29
Estado civil Jefe de Hogar	0,16	0,21
Género Jefe de Hogar	-0,13	-0,02
Educación Media cumplida Jefe de Hogar	0,32	0,13
Educación Superior cumplida Jefe de Hogar	0,88	0,09
Edad del Jefe de Hogar	0,01	-0,00
Zona: urbana	0,09	0,16
Jefe de Hogar Indígena	-0,11	-0,06
Condiciones de Gestión Intermedia del municipio	0,09	0,07
Condiciones de Gestión Autónoma del municipio	0,18	0,08
Alta Población	0,02	-0,00
Rama principal según empleo: secundaria	0,18	0,07
Rama principal según empleo: terciaria	0,07	0,05
Trabajo Administrativo	0,09	0,19
Trabajo Profesional y Técnico	0,50	0,11
Trabajo Directivo	0,67	-0,19
Macro Zona Norte (regiones XV a la IV)	0,06	0,02
Macro Zona Sur (regiones VIII a la XII)	-0,10	-0,10
Constante	11,32	10,86
N° de observaciones	4.841.760	1.364.696
R2	0,53	0,44

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2011 y SINIM 2011.

2. Selección de territorios y trabajo de campo

La selección de los territorios se realizó en dos etapas. En primer lugar, se escogieron dos regiones pertenecientes a la zona central del país, con perfiles de actividad económica diferentes y que registran el más alto y el más bajo ingreso promedio autónomo de los hogares de dicha zona: Valparaíso y Maule.

Cuadro Nº2. Desocupación y actividad económica por región (zona central de Chile)

Región	Desocupación (1)	Actividad económica (2)	Principales sectores de actividad económica (3)	Ingreso autónomo de los hogares (\$) (4)
Coquimbo	6,3%	8,4	1. Minería (38,8%) 2. Servicios personales (11,6%) 3. Construcción (9,2%) 4. Comercio, Restaurantes y Hoteles (9%)	\$524.439
Valparaíso	6,9%	1,1	1. Industria Manufacturera (16,5%) 2. Minería (15%) 3. Transporte y comunicaciones (13,9%) 4. Servicios personales (4) (12,8%)	\$618.371
O'Higgins	5,7%	11,9	1. Minería (27,7%) 2. Industria Manufacturera (12,3%) 3. Silvoagropecuario (12,2%) 4. Construcción (8,9)	\$560.543
Maule	6,0%	7,4	1. Electricidad-agua-gas (20,3%) 2. Industria manufacturera (16,7%) 3. Silvoagropecuario (12,4%) 4. Servicios personales (5) (12,1%)	\$495.737

(1) Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE. Los datos corresponden al trimestre móvil septiembre-noviembre 2012

(2) Indicador de Actividad Económica Regional, INACER, INE. Acumulado Enero-Septiembre 2012 (cifras provisionales)

(3) Producto Interno Bruto por clase de actividad económica y región, 2010, Banco Central. Primeros 4 lugares.

(4) CASEN 2009.

(5) Incluye educación, salud y otros servicios.

En segundo lugar, en cada región se seleccionaron dos *territorios funcionales*, diversos en sus características, tanto de nivel de ruralidad, población y promedio de ingreso autónomo de los hogares. Los territorios seleccionados corresponden a cuatro de los seis tipos de territorios funcionales, desde el rural-pluricomunal (Llayllay) hasta el rural-urbano-grande (Curicó), pasando por el rural-urbano-pequeño (Parral) y el rural-urbano-mediano (Quillota).

A partir de la información obtenida mediante entrevistas a los actores involucrados en la puesta en marcha del IEF y su componente socio-laboral, es posible profundizar en la caracterización de los territorios. Las entrevistas abordaron distintos **ejes temáticos**, variando según el entrevistado, pero compartiendo un núcleo común de preocupaciones estructuradas en torno a las siguientes dimensiones:

- Características del territorio en cuanto a perfil de pobreza y mercado laboral
- Características de la oferta pública de promoción laboral para población en situación de pobreza extrema
- Proceso de puesta en marcha e implementación del componente socio-laboral del programa IEF en el territorio (características, pertinencia, nudos críticos)

La recogida de información se realizó entre el 10 de julio y el 25 de septiembre de 2013. En la región de Valparaíso se entrevistó a 8 agentes públicos del nivel regional, mientras que en la región del Maule los entrevistados en dicho nivel fueron 6. Los informantes pertenecen a las siguientes instituciones: SEREMIAS de Desarrollo Social, FOSIS, SENCE, CONAF y municipios. El total de entrevistados en las visitas de campo se presenta en el siguiente cuadro, distinguiendo por nivel territorial y territorio funcional.

Cuadro N°3: Número de informantes que participaron del estudio, según territorio.

Nivel	Territorios funcionales				Total
	Rural-pluricomunal	Rural-urbano-pequeño	Rural-urbano-medio	Rural-urbano-grande	
Provincial	4	4	4	6	18
Comunal	9	6	13	26	54
Total	13	10	17	32	72*

**Sumando las 14 entrevistas del nivel regional, el trabajo de terreno alcanza a 86 informantes.*

**De las 17 comunas que forman parte de los territorios, el trabajo de campo cubrió a 15. En el caso de La Cruz, el municipio se negó a colaborar en el proyecto y en el caso de San Fabián, su dependencia político-administrativa corresponde a otra región (Biobío), por lo que se optó por excluirlo.*

3. Información sobre la implementación de los programas socio-laborales a nivel comunal

Cuadro N°4: Demanda potencial y cobertura efectiva Programa EJE-IEF, comunas de territorios seleccionados.

Territorio y COMUNAS	Personas con puntaje inferior a 4.214 pts. (2011)	% puntaje inferior a 4.214 del total de encuestados FPS	Cobertura EJE (n° familias diagnosticadas 2013)	Cobertura/ Demanda potencial*
Catemu	2.778	23,5%	76	9,6%
Llailay	4.888	26,1%	193	13,8%
TF LLAILLAY	7.666	24,8%	269	11,7%
Quillota	10.710	19,6%	314	10,3%
La Calera	9.888	27,1%	208	7,4%
Hijuelas	3.185	22,1%	110	12,1%
Nogales	2.006	11,5%	170	29,7%
TF QUILLOTA	25.789	20,1%	802	14,8%
Curicó	13.983	15,0%	184	4,6%
Molina	6.108	17,7%	86	4,9%
Rauco	2.686	31,7%	114	14,9%
Romeral	2.780	23,6%	103	13,0%
Sagrada Familia	1.811	13,1%	77	14,9%
Teno	3.930	18,1%	117	10,4%
Rio Claro	1.493	13,4%	63	14,8%
TF CURICÓ	32.791	18,9%	744	11,1%
Parral	8.265	27,1%	173	7,3%
Retiro	3.626	21,2%	87	8,4%
TF PARRAL	11.891	24,2%	260	7,9%

*Estimación calculando con el promedio nacional de número de integrantes por hogar: 3,5 (INE, 2013).

Fuente: Elaboración propia en base a: a) Sistema de Información Territorial (SIT) Observatorio MDS (datos al 31-7-2011); y b) Información reportada por el Programa EJE regiones de Valparaíso y Maule, y Unidades de Acompañamiento municipios estudiados.

Cuadro N°5: Equipos profesionales locales, según territorio, en relación a su cobertura.

Territorio	COMUN A	Asesores familiares (N° jornadas completas)	Asesores laborales (N° jornadas completas)	Total	Cobertura anual (familias diagnosticadas EJE)	Beneficiarios/asesorados familiares	Beneficiarios/asesorados laborales
TF Llayllay (rural-pluricomunal)	Catemu	1	0,5	1,5	76	76,0	152,0
	Llaillay	2	1	3	193	96,5	193,0
TF Quillota (rural-urbano-medio)	Quillota	5	3	8	314	62,8	104,7
	La Calera	2,5	1	3,5	208	83,2	208,0
	Hijuelas	2	1	3	110	55,0	110,0
	Nogales	1,5	1	2,5	170	113,3	170,0
TF Curicó (rural-urbano-grande)	Curicó	6	2	8	184	30,7	92,0
	Molina	2	1	3	86	43,0	86,0
	Rauco	2	1,5	3,5	114	57,0	76,0
	Romeral	2	1	3	103	51,5	103,0
	Sagrada Familia	2	1	3	77	38,5	77,0
	Teno	2,5	1,5	4	117	46,8	78,0
	Rio Claro	1,5	0,5	2	63	42,0	126,0
TF Parral (rural-urbano-pequeño)	Parral	3,5	2	5,5	173	49,4	86,5
	Retiro	3	1	4	87	29,0	87,0

Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por EJE, FOSIS y los municipios de cada región a diciembre de 2013.

**Cuadro N°6: Beneficiarios de Programas FOSIS según tipo de salida laboral esperada
(dependiente o independiente).**

Territorios y Comunas	Yo Trab ajo	Yo Trab ajo Jove n	Apoy o a tu Plan Labo ral	Yo Empre ndo Semilla	Acceso al Microcré dito	Tot al	Total "salida dependie nte"	Total "salida independi ente"	% dependi ente	% independi ente
Catemu	0	0	6	26	1	33	6	27	0,18	0,82
Llaillay	0	0	7	73	4	84	7	77	0,08	0,92
TF LLAILLAY	0	0	13	99	5	117	13	104	0,11	0,89
Quillota	1	18	27	123	829	998	46	952	0,05	0,95
La Calera	0	3	16	88	102	209	19	190	0,09	0,91
Hijuelas	0	0	9	18	7	34	9	25	0,26	0,74
Nogales	0	0	9	36	2	47	9	38	0,19	0,81
TF QUILLOTA	1	21	61	265	940	1288	83	1205	0,06	0,94
Curicó	0	34	20	39	760	853	54	799	0,06	0,94
Molina	0	0	0	23	43	66	0	66	0,00	1,00
Rauco	0	21	0	19	23	63	21	42	0,33	0,67
Romeral	0	0	0	18	31	49	0	49	0,00	1,00
Sagrada Familia	0	23	8	20	10	61	31	30	0,51	0,49
Teno	0	0	0	18	24	42	0	42	0,00	1,00
Rio Claro	0	0	0	31	2	33	0	33	0,00	1,00
TF CURICÓ	0	78	28	168	893	1167	106	1061	0,09	0,91
Parral	0	0	10	61	24	95	10	85	0,11	0,89
Retiro	0	0	15	39	15	69	15	54	0,22	0,78
TF PARRAL	0	0	25	100	39	164	25	139	0,15	0,85

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Sistema Nacional de Usuarios FOSIS (actualizado al 13-02-2014) y registro histórico de transacciones 2013 para el programa Acceso al Microcrédito.