

LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS SANITARIA. UNA EXPERIENCIA DESDE EL ÁMBITO DE LA CAPACITACIÓN LABORAL

The implementation of public programs in the context of the health crisis. An experience from the labor training field

María Ignacia Labbé Concha¹

Joaquín Cortés Valenzuela²

Gonzalo Torres-Rosales³

Juan Durán Caro⁴

Recibido: 31/08/20

Aceptado: 09/01/21

Resumen

La reciente crisis sanitaria y social producto del COVID-19 ha generado tensiones entre las acciones estatales y las intervenciones de numerosas organizaciones sociales. Considerando que los múltiples efectos de la pandemia y el distanciamiento social afectan con mayor agudeza a los grupos en situación de vulnerabilidad social, la naturaleza regular de ejecución de diversos programas públicos se torna insuficiente para abordar las crecientes demandas de intervención. En el presente trabajo, se exponen las acciones llevadas a cabo por INFOCAP, Fundación y OTEC del Registro Especial de Capacitación desde el comienzo de la crisis sanitaria. A partir de una aproximación etnográfica, se aborda desde la propia experiencia del equipo de trabajo de la Fundación las brechas entre los lineamientos administrativos relativos a la gestión del Estado y las necesidades efectivas de intervención de parte de las personas usuarias del programa de capacitación. Con lo anterior, el artículo busca problematizar la forma en que se comprende el rol de las organizaciones no gubernamentales en tanto ejecutoras de la política pública, exponiendo en ello la composición múltiple de los problemas y recursos que caracterizan a los grupos intervenidos y, por ende, la propia complejidad de la intervención social.

Palabras clave: COVID-19, intervención social, etnografía institucional, políticas públicas, vulnerabilidad social.

¹ Magíster en Estudios Políticos y Sociales (UNAM). Comunicadora Social y Periodista (PUC). Miembro del CEPI INFOCAP y Jefa del Área de Formación Técnica de INFOCAP Santiago. Correo: ilabbe@infocap.cl

² Estudiante de Magíster en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado. Psicólogo, Universidad del Desarrollo. Miembro del CEPI INFOCAP y Jefe del Área de Formación de INFOCAP Concepción. Correo: jcortes@infocap.cl

³ Psicólogo y Magíster en Psicología Educativa, Universidad del Desarrollo. Estudiante de Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Director CEPI INFOCAP (Centro de Estudios, Prácticas e Innovación) y Subdirector de Currículum e Innovación de INFOCAP. Correo: gtorres@infocap.cl

⁴ Antropólogo (PUC). Colaborador CEPI de INFOCAP. Correo: jfduran@uc.cl

Abstract

The recent social health crisis resulting from COVID-19 has generated tensions between state actions and the interventions of numerous social organizations. Considering that the multiple effects of the pandemic and social distancing affect groups in situations of social vulnerability more acutely, the regular nature of the execution of various public programs becomes insufficient to address the growing demands for intervention. In this work, the actions carried out by INFOCAP, nonprofit organization, and OTEC of the Special Training Registry since the beginning of the health crisis are exposed. From an ethnographic approach, the gaps between the administrative guidelines related to the management of the State and the effective intervention needs of the clients of the training program are addressed from the organization's own experience. With the above, the article seeks to problematize the way in which the role of non-governmental organizations as executors of public policy is understood, exposing in it the multiple composition of the problems and resources that characterize the intervened groups and, therefore, the very complexity of the social intervention.

Keywords: COVID-19, social intervention, institutional ethnography, public policies, social vulnerability.

Cómo citar:

Labbé Concha, I., Cortés-Valenzuela, J., Torres-Rosales, G., Durán Caro, J., (2020). La implementación de programas públicos en el contexto de la crisis sanitaria. Una experiencia desde el ámbito de la capacitación laboral. *Intervención*, 10(2), 30-47.

1. Introducción

La crisis sanitaria causada por el COVID-19 ha repercutido de forma drástica en la mayoría -sino en la totalidad- de aspectos de nuestra convivencia. Como indica Bárcena (2020) a través de la CEPAL, los efectos del virus se han entrelazado con los de una economía mundial en proceso de decrecimiento desde 2019 y problemas base en regiones como América Latina, manifestados en segregación, diferencias en el acceso a bienes y servicios y desigualdad económica. Entre las consecuencias más problemáticas a raíz del COVID-19, pueden encontrarse aspectos como el aumento del desempleo y la precarización laboral, aumento en las cifras de pobreza extrema y pobreza por ingresos, además de desigualdades en el acceso a los sistemas de salud.

La alta complejidad de los problemas mencionados y la amplia variedad de ámbitos afectados ha demandado de forma extrema la implementación de medidas de intervención en distintos grupos de la población, encontrando principal urgencia en las personas de menores ingresos. De esta manera, sumadas a las medidas de confinamiento general llevadas a cabo desde mediados de marzo, los distintos ministerios y servicios del Estado han promovido medidas enfocadas en aspectos como el acceso a servicios de salud, a productos básicos de higiene y alimentación, además de distintos subsidios de apoyo. Con todo, la efectividad de las medidas ha estado en discusión, tomando los meses de la primera mitad de 2020 como un periodo de agudo conflicto político entre Gobierno y oposición, e incluso al interior de los mismos partidos políticos.

En este contexto de urgencia y presión para el Estado, el rol de las organizaciones de la sociedad civil ha tomado relevancia considerando tanto su proximidad a los territorios y grupos establecidos en ellos, como el conocimiento de las particularidades de los recursos y problemas de dichas comunidades. Adicionalmente, el financiamiento estatal con el que muchas organizaciones sin fines de lucro implementan programas y proyectos, las releva como ejecutoras de políticas públicas diseñadas para problemas específicos cuya naturaleza se ve, en la mayoría de los casos, alterada o agravada por la contingencia.

El presente trabajo se desarrolla desde la perspectiva del Instituto de Formación y Capacitación Popular (INFOCAP)⁵, Fundación relacionada al ámbito de la capacitación laboral, particularmente para grupos de mayor vulnerabilidad. En su rol de ejecutora de la política pública de capacitación, esta institución ha debido intervenir, al igual que muchas otras organizaciones, en el escenario de crisis a causa del COVID-19, la cual ha impactado negativamente diversos aspectos del plano sociolaboral en Chile, entrelazándose con los problemas propios de amplios sectores de la fuerza laboral caracterizados por bajos salarios, reducido acceso a capacitación y, en muchos casos, informalidad.

⁵ INFOCAP es una obra de la Compañía de Jesús con 36 años de trayectoria en capacitación de jóvenes y adultos en oficios. La Fundación tiene sede en Concepción y Santiago, además de proyectos territoriales y virtuales relacionados con educación, capacitación y trabajo. Más detalles en <https://www.infocap.cl/>

A través de una sistematización de las intervenciones realizadas durante 2020, se describen y plasman las múltiples necesidades de los estudiantes de la institución y, con ello, los desafíos de los procesos formativos dirigidos a los grupos más afectados por la situación actual de crisis sanitaria y los problemas socioeconómicos basales del país. Con lo anterior, en este artículo se realizará una revisión académica de la crisis sanitaria, el concepto de vulnerabilidad, la intervención como lugar de excepción y el impacto de la crisis económica en el mundo del trabajo. Por otro lado, se describirán las acciones realizadas por INFOCAP durante la pandemia, desde la óptica de la etnografía institucional para luego presentar reflexiones y conclusiones.

2. Marco teórico

2.1. La reflexión académica acerca de la crisis sanitaria relativa al COVID-19

El carácter global de la crisis originada por el COVID-19, ha generado diversos análisis desde distintos enfoques relacionados con las ciencias sociales. El carácter único de este fenómeno se encuentra no sólo en sus alcances respecto de la saturación de los sistemas de salud alrededor del mundo, sino en sus múltiples efectos que toman parte de forma transversal en aspectos como la economía, la política, la salud mental o la planificación urbana. Al respecto, es posible encontrar distintas visiones teóricas relativas a la comprensión de la pandemia. Para Mascareño (2020), esta particularidad de la crisis tiene que ver con una sintonía socio natural: la simultánea propagación física como virus y la propagación social de la situación como comunicación. A partir de esta idea central, es posible dar cuenta de que la reacción de inmunidad individual (de cada persona a través del aislamiento), genera también una autoinmunidad de la sociedad. Esto, desde la noción de que la sociedad, en la búsqueda de la protección de su base de existencia (los individuos), fomenta una descoordinación tanto en su totalidad, como en cada sistema social. Esto puede visualizarse en aspectos como las conflictivas relaciones entre el sistema político y la economía mediante la limitación de las actividades de ventas y la presión del propio sector económico para lo contrario, o los cambiantes criterios desde el campo científico, para dar recomendaciones en el abandono de su acostumbrada regularidad (Mascareño, 2020).

Complementariamente, Basaure, Joignant y Mascareño (2020) abordan la contingencia de la crisis a partir del concepto de solidaridad de Durkheim, en su desarrollo del tipo de lazo social que permite la consistencia en la vida en común. En primer lugar, tomando la concepción del paso de la solidaridad mecánica, propia de sociedades tradicionales y ligada a la autosuficiencia de los hogares, a la solidaridad orgánica, articulada a las sociedades modernas a través de crecientes procesos de interdependencia a gran escala. Para los autores, el proceso actual, visto desde este último enfoque, responde a una solidaridad anti-interdependencia. Es decir, la solidaridad con las otras personas se manifiesta en la medida que se mantiene una lejanía de estos. En esta línea, se observa un cambio en la consideración del distanciamiento como solidaridad, cuando es precisamente la interdependencia funcional la que ha permitido el desarrollo de las sociedades modernas.

Con respecto a los efectos de la crisis, como menciona Fernández (2020), si bien las consecuencias de la pandemia son efectivamente extensibles a numerosos ámbitos sociales, estas se relacionan con las condiciones basales de los distintos países, donde los problemas de inequidad en ingresos y de condiciones de vida en general marcan manifestaciones diferentes. En concreto, las diferencias de acceso a servicios de higiene, las brechas respecto a la nutrición, los problemas de hacinamiento y menores niveles de educación dan una profundidad crítica a la pandemia, la cual exige de una forma inédita, la actuación del Estado en sus distintas reparticiones y a la mayoría de las organizaciones centradas en la intervención social.

La combinación entre los diversos problemas vividos con particular agudeza en los grupos de mayor vulnerabilidad -como se desarrollará más adelante-, la demanda por una acción efectiva del Estado y las necesidades de adecuarse a la emergencia de nuevos problemas territoriales desde las organizaciones de la sociedad civil, pone de manifiesto la necesidad de observar con detención los procesos de implementación de la política pública en el marco de esta particular crisis.

2.2. La política pública y los distintos focos sobre la vulnerabilidad

De forma general, la focalización de las políticas sociales del Estado se basa en el concepto de pobreza, determinada por una línea de ingreso que permite costear dos canastas básicas⁶ y, complementariamente, la visión de la pobreza multidimensional, reconociendo que existen más aspectos que influyen en las situaciones desventajosas de algunos grupos. Al respecto, dimensiones como la educativa, salud, laboral y seguridad social, vivienda y entorno y cohesión social se posicionaron en los instrumentos públicos de la última década para operacionalizar las condiciones de vida de las personas y dar un panorama amplio de las líneas de acción relevantes de llevar a cabo (Ramos, 2016).

En este sentido, la vulnerabilidad surge como concepto vinculado al riesgo de sufrir deficiencias en estas dimensiones, presentándose como un riesgo de que las personas que tienen un ingreso por sobre la línea de la pobreza puedan caer nuevamente bajo esta línea debido a situaciones que lo modifiquen o eleven el valor de la canasta básica (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). Complementariamente, el enfoque de la vulnerabilidad desde la geografía humana también resalta el componente del riesgo, pero ante situaciones sociales y ambientales que se presentan como amenaza para la totalidad de la población. Ruiz (2012) plantea que la forma en que se concibe la vulnerabilidad, debe superar el enfoque de la resiliencia como las condiciones que poseen las personas para enfrentar y superar las crisis, visión que predomina en política y ciencias sociales. En cambio, la vulnerabilidad debiera entenderse en términos normativos, estableciendo umbrales para trabajar sobre las condiciones estructurales que aumentan el riesgo y de esa forma avanzar hacia una protección social efectiva.

⁶ Según cifras del Ministerio de Desarrollo Social, en noviembre del 2020, la canasta básica de alimentos alcanzó un valor mensual de \$47.599 por persona, la línea de pobreza por persona equivalente un valor de \$174.131 y la línea de pobreza extrema por persona equivalente un valor de \$116.087.

Ante la actual situación de crisis, la visión de Ruiz pudiera aplicarse claramente: El enfoque de la vulnerabilidad basada en la resiliencia, ha derivado en políticas sociales que fomentan la gestión individual del riesgo, apoyando que los usuarios desarrollen capacidades individuales y se sobrepongan a las pérdidas provocadas por situaciones de amenaza.

Desde la visión de Arteaga y Pérez (2011), poner el acento tratando la vulnerabilidad desde las habilidades y no desde las condiciones estructurales de desigualdad, ha contribuido a generar subjetividades que se apropian de esta condición, sintiéndose responsables de ella y volviéndola una estructura crónica de funcionamiento. En este sentido, la pandemia del COVID 19 ha expuesto finalmente que la gestión individual del riesgo es un enfoque problemático ya que, ante la profunda brecha de inequidad estructural que provoca la vulnerabilidad en Chile, las habilidades individuales no resultan suficientes para el afrontamiento de una crisis, tomando por contraste la ausencia de una base de condiciones mínimas para activarse, siendo el Estado el responsable de garantizar estas condiciones.

A lo anterior, es posible incorporar lo expuesto por Cortez-Monroy y Matus (2016) en cuanto a observar la vulnerabilidad no en los sujetos, sino en las estructuras de oportunidades y la calidad asociadas a esta oferta, donde Estado, mercado y sociedad se constituyen de diversas formas para los diferentes grupos sociales. Es por esto que ambos autores proponen ver la oferta, por ejemplo, de ciertas políticas públicas, y aumentar la calidad especialmente en aquellos sectores con complejidad alta y extrema. Este punto genera consonancia también con Katzman (2001) y la incorporación del enfoque de derechos en la concepción de vulnerabilidad, estableciendo una relación entre las estructuras de oportunidad y el capital social y la segregación socioeconómica.

Con todo, la superación de la visión individual de la gestión del riesgo puede ser un camino por tomar y una lección que tomar desde la actual crisis, las posibilidades y riesgos posteriores.

2.3. La intervención como lugar de excepción

La implementación de los distintos procesos de intervención social desde el Estado resulta difícil de descomponer o analizar, en tanto su despliegue considera un extenso campo de relaciones. Por un lado, quienes asumen el rol de interventores son los encargados de ejecutar la política social desde los lineamientos propios de cada programa y, por ende, de apoyar a los usuarios en el proceso de generación de habilidades y competencias para gestionar el riesgo individualmente. Por otro lado, existe un choque entre la planificación general del Estado y la realidad de las condiciones experimentadas por las y los usuarios, llevando al interventor a una posición en la que tiene que adaptar constantemente la política y los recursos destinados a estas realidades heterogéneas, canalizándolas a través de su subjetividad y su experiencia de trabajo (Palma, 2007).

Si bien el rol de ejecutor de política pública conlleva un fuerte desafío de planificación y gestión, también es un lugar privilegiado para observar la complejidad propia de la ejecución de la

planificación gubernamental. Estos elementos otorgan a las organizaciones ejecutoras un considerable potencial de retroalimentar la planificación central, a partir de la experiencia con los usuarios de las mismas. Abordajes sobre este lugar liminal y de potencial ignorado por la política pública han permitido ver que en la acción cotidiana del interventor, existe un mimetismo con el usuario en cuanto al poco respaldo estatal que poseen, ya que el primero se ve obligado a utilizar sus habilidades personales para llevar a cabo en terreno una política desanclada del contexto mientras que el segundo, depende de sus habilidades para garantizar el propio bienestar relativo a su subsistencia económica (Rojas, 2018). Distintos análisis de intervenciones sociales en esta modalidad de transferencias condicionadas ahondan en esta visión sobre lo individualista del funcionamiento del programa y la excesiva responsabilidad depositada sobre los/as personas (Tabbush, 2011).

Los y las interventores sociales enfrentan además otras dificultades en la realización de su quehacer. Aguayo (2011) menciona el lugar de privilegio ligado al crecimiento económico por sobre el desarrollo humano y social, las políticas sociales fragmentadas y las condiciones de empleo, entre otras. Lo anterior se traduce en lo que ella bien menciona en esta frase: “la distancia entre la utopía y lo que el contexto permite”. Esta brecha entre la realidad de la intervención y la mirada estatal hacia la vulnerabilidad, mediada por políticas y programas sociales ejecutados por interventores sociales, entran en una mayor tensión durante una crisis como la actual pandemia, pues pone de manifiesto las debilidades operacionales del Estado, en tanto sus dificultades de respuesta son visibles al momento de no poder asegurar derechos fundamentales de la ciudadanía y entre ellos, de los grupos que ha considerado como prioritarios al intervenir.

2.4. El impacto de la crisis sanitaria en el ámbito del trabajo desde las cifras

En su particularidad, los ámbitos de la economía y el trabajo han sido dos de los más problemáticos en términos de exigir acciones inmediatas de parte del Estado y las distintas organizaciones. Al revisar cifras relacionadas con el impacto económico de la crisis sanitaria, es posible constatar los numerosos efectos negativos que ésta ha tenido sobre el empleo. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo (2020), al tomar el trimestre de abril-junio de 2019 y abril-junio de 2020, las personas ocupadas pasaron de ser 8.469.531 a 7.142.388 respectivamente. Complementariamente, al tomar los datos de desocupación desde la misma encuesta, es posible encontrar un 12,2% de desocupados para el trimestre de abril-junio, alcanzado una notoria alza con respecto del 8,2% medido a inicios de 2020. Otro punto de relevancia tiene que ver también con los ocupados informales y las repercusiones que el COVID-19 ha tenido sobre esta forma de empleo. Según la misma fuente estatal, la tasa de ocupación informal alcanzó un 22,3%, contrastando con un 28,9% a inicios de año.

Desde la perspectiva de las empresas y las personas ocupadas por cuenta propia, los efectos negativos también han sido evidentes. Según SENCE (2020), la baja en ingresos durante abril y mayo de 2020 es un fenómeno transversal tanto en microempresas (63%), pequeñas (65%), medianas (67%) y grandes empresas (68%) en relación con los mismos meses de 2019.

Adicionalmente, un 27% de microempresas y un 20% de pequeñas empresas señalaron haber cerrado o estar en proceso de cierre. Al tomar los mismos parámetros, pero esta vez según sectores productivos, son las áreas de hotelería, restaurantes y actividades culturales las más afectadas en consideración de una baja de ingresos, mostrando además altas cifras de cierre de empresas con un 47%, 39% y 56% respectivamente. De forma seguida, otros sectores de alta relevancia en cuanto a la cantidad de trabajadoras y trabajadores que se ocupan en ellos, como lo son los de transporte y logística, construcción y comercio muestran menores cifras de cierre, pero altos porcentajes respecto a una baja de ingresos de 73%, 73% y 69%. Esto es particularmente relevante cuando se consideran los niveles educativos de base presentes mayoritariamente en trabajadoras y trabajadores de estos sectores. Para el sector de logística un 65,3% de la fuerza laboral cuenta con educación media incompleta o menos (Observatorio Laboral Metropolitano, 2019), mientras que para construcción un 37,7% de los trabajadores presenta escolaridad incompleta en sus niveles básico o medio, mientras que un 44,9% cuenta con educación media completa sin estudios superiores (Cámara Chilena de la Construcción, 2018).

Por cierto, las bajas en ventas e ingresos de las distintas empresas han traído consecuencias para las acciones de contratación y despidos. Respecto de las contrataciones, un 3% de las microempresas manifestó haber contratado trabajadores a raíz de la crisis sanitaria, subiendo a un 17% en pequeñas, un 33% en medianas y un 46% en grandes. En contraste, un 18% de las microempresas manifestaron haber despedido trabajadores a causa a la crisis, siguiendo con un 30% en pequeñas, un 33% en medianas y un 30% en grandes.

En este escenario, los programas estatales de capacitación laboral se tornan relevantes, en tanto se presentan como instancias de acceso gratuito enfocadas en la formación técnica y la reconversión laboral. Sin embargo, los obstáculos para su ejecución son diversos, precisamente por estar enfocados en el 60% de menores ingresos del país. En esta línea, problemas relativos a las necesidades económicas urgentes, el hacinamiento, la inestabilidad de las conexiones a internet disponibles y en otros casos de acceso, a dispositivos computacionales, obstaculizan una adaptación rápida a las nuevas condiciones.

3. Metodología

El apartado empírico del presente trabajo se centra en la experiencia como ejecutor de la política pública de capacitación laboral de INFOCAP (Instituto de Formación y Capacitación Popular), fundación jesuita y OTEC del Registro Especial de Capacitación que implementa programas de formación dirigidos a jóvenes y adultos en oficios con sedes en Concepción y San Joaquín (RM), en el marco del programa estatal Formación para el Trabajo. Al respecto, se desarrolla en lo siguiente una aproximación etnográfica relativa a las acciones llevadas a cabo por la fundación desde el inicio de la crisis sanitaria producto del COVID-19 tomando el tramo desde marzo a julio de 2020, considerando su foco en personas pertenecientes al 60% de menores ingresos en la población.

Respecto del trabajo de campo, la información asociada a las acciones fue registrada en planillas de forma colaborativa por parte del equipo ejecutor durante la misma ejecución, informantes en su mayoría y también parte de los autores de este artículo. Luego, la información se interpretó en base a las intervenciones realizadas basadas en un criterio de i) temporalidad, es decir, el plazo de tiempo en el que se llevó a cabo la información; ii) los equipos involucrados en cada acción según sus roles; y así también el iii) contexto, referido a las sedes de INFOCAP involucradas en cada acción. Una vez realizado el levantamiento de acciones, se elaboraron categorías basadas en tres grandes líneas de acción: acompañamiento y contención emocional, urgencia económica y alimentaria, y generación de redes y entrega de información.

En cuanto a la fundamentación de la elección metodológica, el método etnográfico permite acercamientos directos, en primera persona a los fenómenos sociales o contextos particulares. El potencial de combinar la etnografía en la acción de los ejecutores de política pública permite ir más allá de la acción en un solo sentido, incorporando la diversidad de acciones implementadas desde una institución a un grupo focalizado. Con lo anterior, la etnografía abre un canal de recepción del conocimiento situado en los contextos locales transformando a interventores también en investigadores (Mora, 2010).

Particularmente, desde la perspectiva etnográfica institucional se busca ampliar el conocimiento de carácter tecno-científico que rige las intervenciones buscando los otros saberes y prácticas que se experimentan localmente (Norstedt & Paulsen, 2016). En esta línea, el registro del conocimiento situado como conocimiento de valor puede ser un punto importante de retroalimentación de la política pública desde sus usuarios. En este sentido la etnografía institucional (EI) y la auto etnografía se toman como perspectivas útiles y complementarias para la presentación de acciones en contextos de crisis, intentando abordarlos con su complejidad desde la visión de usuarios/as y ejecutores/as. El relato etnográfico desde la etnografía institucional permite mostrar el punto de vista de los sujetos sobre los que se informa, explorando cómo a través de estos se manifiestan mecanismos estructurales e institucionales que ejercen poder sobre la vida cotidiana, e influyen la experiencia vivida (Imilan, Jirón y Orellana, 2018). La auto etnografía se concibe al ser aplicada a un grupo que el investigador considera como propio. Busca dar espacio a los relatos personales del interventor situado social y culturalmente, en este caso las acciones de INFOCAP vistas desde la óptica de sus propios interventores, permite enriquecer la información conjugando el nivel micro social y macro-estructural, asumiendo al interventor como un actor con postura y capacidad de ser afectado (Blanco, 2012).

Con todo, los resultados se desarrollan a partir de la descripción de las distintas acciones llevadas a cabo según los criterios y líneas de acción ya presentados: temporalidad, roles y contexto. En estos resultados, el relato etnográfico tiene el potencial narrativo de situar contextualmente las intervenciones y evocar experiencias cotidianas compartidas por las personas que reflejen la interacción de ellas con la política pública (Geertz, 1989). Al complementar los índices cuantitativos con la mirada crítica de interventores en terreno, se puede impulsar una verdadera práctica de la interdisciplinariedad en los resultados.

4. Resultados

Desde el 18 de marzo de 2020, INFOCAP suspendió su funcionamiento regular indefinidamente a raíz de las Resoluciones Exentas establecidas por SENCE: N°1188 de 18 de marzo; N°1250 de 31 de marzo; N°1321 de 14 de abril; N°1429 de 29 de abril; N°1510 de 14 de mayo; N°1624 de 29 de mayo; N°1644 de 2 de junio; N°1718 de 19 de junio; N°1766 de 25 de junio; N°1939 de 28 de julio. Estas suspenden las acciones de capacitación en modalidad presencial ya iniciadas y prohíben el comienzo de nuevos cursos en los plazos ya indicados.

La organización tiene sede en la región Metropolitana y región del Biobío, respectivamente en las comunas de San Joaquín y Concepción. Ambos territorios comparten idéntica misión institucional, sin embargo, cada sede responde a particularidades diversas, por ejemplo: cantidad de estudiantes, roles de trabajadores, vínculo con redes privadas y públicas, decretos sanitarios ante la contingencia, entre otras. Es por esto que en el desarrollo del diagnóstico e intervención se considerará, en algunos casos, una visión y perspectiva territorial diferenciada, la cual se hará explícita en el relato de las acciones sistematizadas en recuadros a presentarse más adelante.

Transcurridas dos semanas desde la primera resolución, se aplica en ambas sedes una encuesta de caracterización que busca explorar el impacto, desde una mirada multidimensional, que ha tenido la crisis sanitaria en sus estudiantes. Esta encuesta fue respondida por el 74% de los estudiantes activos y se releva la siguiente información: 55,2% de los estudiantes vive con personas en grupo de riesgo (adultos mayores y personas con enfermedades crónicas); 39,4% de los estudiantes no han podido quedarse en su hogar durante la emergencia, principalmente por motivos laborales; 76% de los estudiantes han visto disminuidos o han dejado de percibir ingresos, siendo en muchos casos jefes de hogar; 60% de los estudiantes declaró estar cesante.

Ante lo expuesto, se determinaron medidas distantes al vínculo burocrático establecido con los estudiantes y al giro propio de la fundación, que se desarrolla principalmente en torno a la capacitación. Un ejemplo, es la realización de una campaña de donación que buscó apoyar a estudiantes a través de transferencias monetarias (ver figura 1) o entrega de cajas de despensa, que contenían alimentos e insumos para limpieza (ver figura 2).

Figura 1 Campaña de donación

infocap

CAMPAÑA DE DONACIÓN

En INFOCAP hemos decidido ir en ayuda de nuestros estudiantes y sus familias, que en estos momentos se encuentran sin trabajo y que están viviendo dificultades de alimentación.

\$40.000 EQUIVALE A UNA CAJA DE DESPENSA Y UNA CAJA DE ASO QUE SERÁ ASIGNADA A UNA FAMILIA.

¿QUIERES APOYAR A UNA FAMILIA?
REALIZA TU DONACIÓN EN:

Banco Santander n°: 7476556-4
Cuenta corriente a nombre de Fundación Infocap Joven
RUT: 65.051.266-9
Correo: ilabbe@infocap.cl

Si quieres conocer a qué familia irá tu ayuda, debes colocar en el mensaje de la transferencia tu correo electrónico.

infocap

CAMPAÑA DE DONACIÓN

En INFOCAP hemos decidido ir en ayuda de nuestros estudiantes y sus familias, que en estos momentos se encuentran sin trabajo y que están viviendo dificultades de alimentación.

\$60.000 EQUIVALE A UNA TRANSFERENCIA ELECTRÓNICA PARA UNA FAMILIA DE TRES INTEGRANTES.

¿QUIERES APOYAR A UNA FAMILIA ?
REALIZA TU DONACIÓN EN:

Banco Santander n°: 7476556-4
Cuenta corriente a nombre de Fundación Infocap Joven
RUT: 65.051.266-9
Correo: ilabbe@infocap.cl

Si quieres conocer a qué familia irá tu ayuda, debes colocar en el mensaje de la transferencia tu correo electrónico.

www.infocap.cl

Fuente: Infocap

Figura 2. Entrega de cajas de despensa



Fuente: Infocap

Tras las primeras semanas de apoyo en la urgencia, se generaron desde la institución diversas acciones que tendieron a sostener el vínculo con sus estudiantes, estas acciones se dividen en tres categorías: acompañamiento y contención emocional; urgencia económica y alimentaria; generación de redes y entrega de información (ver figura 3, 4 y 5).

Figura 3. Acciones para sostener el vínculo con los estudiantes

Categoría	Acción	Descripción	Territorio
Acompañamiento y contención emocional.	Atención de Clínica Psicológica INFOCAP.	42 intervenciones en crisis. Atenciones regulares a 22 estudiantes y 5 egresados.	Santiago.
	Acompañamiento docente.	Los 21 cursos activos cuentan con instructores presentes que durante este periodo han buscado vía telefónica o WhatsApp a sus estudiantes. Aquellos que han contestado, mantienen una relación de monitoreo, reuniones periódicas o clases virtuales. Los encuentros se realizaron mediante plataformas virtuales y videollamadas, con una periodicidad entre 1 y 3 clases por semana.	Santiago y Concepción.
	Acompañamiento individual desde el Área de Desarrollo Estudiantil y el Área de Coordinación de Cursos.	Conversaciones diarias vía WhatsApp y/o teléfono con estudiantes de los 21 cursos activos.	Santiago y Concepción.

Fuente: Infocap

Como se señaló anteriormente, las categorías expuestas responden a dinámicas que emergen de forma autónoma desde la Fundación y son distantes a la labor regular que ejerce en torno a la capacitación y generación de herramientas que generen una eficaz empleabilidad. Estas se diagnostican y desarrollan durante la crisis, y se proyectan en el intervalo que determine el SENCE para el retorno a clases.

El acompañamiento y contención emocional, buscó intervenir la cotidianidad de los estudiantes a través de la intervención psicológica, acompañamiento docente y acompañamiento individual desde las áreas de coordinación estudiantil. La atención psicológica brindó, por vía remota, 42 intervenciones en crisis, 22 procesos de terapia a estudiantes y a 5 egresados.

El acompañamiento docente tuvo como principal objetivo fortalecer el vínculo pedagógico a distancia, a través de la conversación periódica y envío de material útil para el trabajo de oficio, respondiendo a las necesidades formativas individuales de cada estudiante. Por otra parte, la comunicación constante desde el área de desarrollo estudiantil y coordinación de cursos, realiza un seguimiento sistémico de la situación personal, familiar y laboral, informando a las otras áreas de gestión y redes.

Figura 4. Urgencia económica y alimentaria

Categoría	Acción	Descripción	Territorio
Urgencia económica y alimentaria.	Campaña de donaciones de cajas de despensa.	61 familias de estudiantes recibieron cajas alimentos y aseo.	Santiago.
	Apadrinamiento de donantes particulares.	14 estudiantes reciben mensualmente bolsas de despensa.	Santiago.
	Fondo de emergencia COVID-19 de la Confederación de la Producción y del Comercio.	550 cajas de alimentación destinadas a 50 familias de estudiantes.	Santiago y Concepción.
	Transferencias monetarias.	54 transferencias (depósitos) a familias de estudiantes, donde se depositaron \$20.000 por miembro familiar.	Santiago.
	Fondo de apoyo desde trabajadores de la fundación.	20 familias de estudiantes recibieron cajas de alimentación y aseo.	Concepción.

Fuente: Infocap

La urgencia económica y alimentaria se diagnosticó como prioridad considerando que el 76% de los estudiantes, ha visto afectado su nivel de ingresos por la crisis y más del 60% se encuentran sin empleo formal. Las acciones de ayuda respondieron a la generación de vínculos con empresas privadas, donantes particulares, postulación a fondos concursables y organización autónoma de los trabajadores de la fundación. Este apoyo se concretó desde la segunda semana iniciadas las medidas de confinamiento y se realiza de forma periódica.

Las familias beneficiadas durante el proceso han sido asociadas a los siguientes criterios: información y seguimiento continuo, levantado por docentes; información relevante desde la coordinación estudiantil; porcentaje relativo al Registro Social de Hogares; presencia de contagio COVID-19; situación laboral y familiar de cada estudiante; y, en casos particulares, situación migratoria.

Figura 5. Generación de redes y entrega de información

Categoría	Acción	Descripción	Territorio
Generación de redes y entrega de información.	Entrega de información oportuna.	270 estudiantes en Santiago y 158 estudiantes en Concepción obtuvieron de forma semanal información útil y resumida respecto a bonos, ayuda del Estado y medidas para el resguardo sanitario.	Santiago y Concepción.
	Apoyo al empleo desde el área de vinculación laboral.	Desde el Área de vinculación laboral aumentaron las labores en la búsqueda de redes y apoyo para el empleo de los estudiantes. De esta forma, contactaron a cada estudiante que evidenció cambios en su actividad laboral, actualizando documentos y apoyando activamente la búsqueda de empleo a 87 estudiantes.	Concepción.

Fuente: Infocap

La generación de redes y entrega de información se estableció como prioridad considerando los comentarios y opiniones de estudiantes, respecto de la frecuencia de medidas públicas comunicadas e implementadas por el Estado y otras organizaciones de la sociedad civil. La entrega de información oportuna, generando información gráfica que explicara procesos burocráticos complejos para acceder a beneficios y medidas sanitarias e higiene para prevenir contagios, fueron entregados de forma periódica a cada curso.

Desde el Área de Vinculación Laboral, se coordinó con cada estudiante que evidenció cambios negativos en su actividad laboral, apoyando desde un seguimiento continuo la actualización de documentos, generación de redes y búsqueda activa de empleo.

Actualmente desde la sede San Joaquín se forma la Comisión Promocional, cuyo fin es transitar desde acciones asistenciales hacia acciones de promoción de la comunidad estudiantil en apoyo a su bienestar. Eso se realiza a través de instancias formativas e informativas sobre temas sociolaborales, conexión con redes de apoyo de carácter público y mayor articulación con organizaciones internas y externas a la Fundación.

5. Conclusiones

A través de este artículo se han relatado las acciones de una fundación específica que, además de ser parte activa de la sociedad civil, cumple un rol de ejecutor de políticas públicas en la línea de capacitación estatal a grupos de mayor vulnerabilidad socioeconómica. La temporalidad de dichas acciones se remite a estos momentos de crisis relativa a lo social, lo sanitario y lo económico, movilizadas por una pandemia que, en el caso particular de Chile, fue además precedida por la crisis social iniciada en octubre de 2019.

Ya en un inicio se mencionó que los efectos de esta pandemia se visibilizan en el aumento del desempleo, la pobreza y precariedad laboral, aspectos que han afectado en mayor medida a las personas de menores ingresos. La suma de las medidas del aislamiento social y el declive económico general promovieron durante 2020 un agudo clima de incertidumbre social posible de pesquisar en los ejemplos aquí exhibidos: la fundación transitó de ser un centro de intervención cuyo foco ha estado puesto en la capacitación, a uno ligado al acompañamiento y contención emocional, a la implementación de medidas para aplicar la urgencia económica y alimentaria y, adicionalmente, a la generación de redes y entrega de información para acceder a los apoyos del Estado. En esta línea, toma particular relevancia la discusión desarrollada en el apartado teórico, incluyendo fundamentalmente la perspectiva desde la que se observa el fenómeno de la vulnerabilidad y, por consiguiente, las formas de abordarla.

Una crisis como la actual, explicita los encadenamientos de obstáculos y dificultades para acceder a oportunidades de apoyo que encuentran, de forma regular, los grupos sociales habitualmente categorizados como vulnerables en distintos aspectos de su cotidianidad. En este sentido, los diseños de políticas públicas centrados en la gestión individual del riesgo, se implementan en contextos altamente complejos, donde los problemas se entrecruzan y potencian. Complementariamente, bajo esta lógica, aspirar a intervenciones capaces de articular apoyo en distintos ámbitos de la vida de una persona de forma simultánea (como amerita en una crisis), se hace particularmente difícil comprendiendo que cada política y programa responde a una propia línea burocrática-administrativa que, a su vez, no está necesariamente diseñada desde una potencial articulación.

La posibilidad con que cuentan las organizaciones no gubernamentales de intervenir de forma cercana y continua a los territorios y grupos donde se insertan, permite constatar no sólo la necesidad de articular simultáneamente distintos tipos de intervención, sino también la falta de una perspectiva de derechos extendida al diseñar la política pública. El cuestionamiento a la estructura de oportunidades con que cuenta Chile actualmente se hace evidente, tanto desde los movimientos sociales de 2019, como la crisis sanitaria de 2020. En este sentido, apremia la apertura del diálogo respecto al diseño de la política pública y las formas en que se lleva a cabo la intervención social.

Referencias bibliográficas:

- Aguayo C., C. (2011). El Trabajo social y la acción social: entramados epistémicos y éticos de la acción profesional. *Servicios Sociales y Política Social*, 94, 173-182.
- Arteaga, C. y Pérez, S. (2011). Experiencias de vulnerabilidad: de las estrategias a las tácticas subjetivas. *Universum (Talca)*, 26(2), 67-81. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200004>
- Bárcena, A. (2020). *Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/presentaciones/coyuntura-escenarios-proyecciones-2030-la-presente-crisis-covid-19>
- Basaure, M., Joignant, A., Mascareño, A. (2020). La pandemia y el conflicto de las solidaridades: intelectuales globales y la deliberación pública sobre la crisis viral y el modo de vivir juntos. Serie Documentos de Trabajo COES, Documento de trabajo N°41, 1-14, Recuperado de <https://coes.cl/wp-content/uploads/N%C2%BA41.-La-pandemia-y-el-conflicto-de-las-solidaridades.pdf>
- Blanco, M. (2012). Autoetnografía: una forma narrativa de generación de conocimientos. *Andamios*, 19, 49-74.
- Cámara Chilena de la Construcción (2018). *Caracterización trabajadores sector construcción. Principales resultados*. Recuperado de [https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/Caracterizaci%C3%B3n Trabajadores Construcci%C3%B3n 2017 - presentaci%C3%B3n.pdf](https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/Caracterizaci%C3%B3n%20Trabajadores%20Construcci%C3%B3n%202017%20-%20presentaci%C3%B3n.pdf)
- Cortez-Monroy, F. y Matus, T. (2016). *Innovación Social Efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales*. Una innovación crítica para enfrentar la desigualdad, 64-103. Santiago, Chile: Editorial Librosdementira.
- Fernández Esquinas, M. (2020). Sociología y ciencias sociales en tiempos de crisis pandémica. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 13(2) Especial, COVID-19, 105-113. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.13.2.17113>.
- Geertz, C. (1989). El antropólogo como autor. Barcelona, España: Ediciones Paidós.
- Imilan, W., Jirón, P. y Orellana, N. (2018). Etnografía institucional como aproximación al habitar cotidiano. *Revista Temas Sociológicos*, 23, 215-245.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171-189. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>
- Mascareño, A. (2020). Inmunidad y autoinmunidad. Paradojas pandémicas. *Teoría & Cambio Social. La Nueva América Latina*, 2, 11-14. Recuperado de <https://www.clacso.org/boletin-2-la-crisis-mundial-por-el-covid-19-ii-del-grupo-de-trabajo-teoria-social-y-realidad-latinoamericana/>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Valor de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza. Informe Mensual, noviembre 2020*. Recuperado de

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/ipc/Valor_CBA_y_LPs_20.11.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe de Desarrollo Social 2019.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Development_Social_2019.pdf)

Mora, H. (2010). El método etnográfico: origen y fundamentos de una aproximación multitécnica. *Forum: Qualitative Social Research*, 11(2).

Norstedt, M. & Paulsen, J., (2016). Moving beyond everyday life in institutional ethnographies: methodological challenges and ethical dilemmas. *Forum: Qualitative Social Research*, 17(2).

Observatorio Laboral Metropolitana. *Reporte laboral sectorial. Logística*. Recuperado de <http://observatoriometropolitana.cl/wp-content/uploads/2019/07/Reporte-laboral-sectorial-Log%C3%ADstica-2019.pdf>

Palma, D. (2007) La ética en el trabajo social, En Aguayo, C. et al. (eds.), *Ética y trabajo social en las voces de sus actores: un estudio desde la práctica profesional*, 32-39. Santiago, Chile: Colegio de asistentes sociales.

Ramos, C. (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Rojas, C. (2018). Afecto y cuidado: pilar de la política social neoliberal. *Polis, Revista Latinoamericana*, 17 (49), 127-129.

Ruiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones geográficas*, (77), 63-74.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2020). *Resultados encuesta COVID*. Observatorio Laboral, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Recuperado de <https://api.observatoriolaboral.asimov.cl/observatorios/descargas/descarga-1591365733223.pdf>

Tabbush, C. (2011). Género y Protección Social: las transferencias condicionadas de ingresos en Chile. *Textos & Contextos*, 10(2), 258-273.