

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

PROGRAMA BONO AL TRABAJO DE LA MUJER

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

PANELISTAS:

ROSARIO BELLO BARROS (COORDINADORA)

JAVIER BRONFMAN HOROVITZ

MARCELA IGLESIAS GAC

ENERO - AGOSTO 2016

NOMBRE DEL PROGRAMA: Bono al trabajo de la Mujer
AÑO DE INICIO: 2012
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social
SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012-2015

1. Descripción general del programa

▪ Objetivos de Fin y Propósito

El Programa **Bono al Trabajo de la Mujer**, se ejecuta desde junio de 2012, y tiene como fin: Contribuir al aumento de la tasa de participación femenina, de los sectores vulnerables, en el mercado laboral formal. Para lograrlo plantea como Propósito: "Mujeres en situación de vulnerabilidad¹ entre 25 a 59 años han mejorado sus condiciones laborales²".

El programa se inicia en el segundo semestre de 2012, y se articula con la misión institucional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) "Mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados, personas desocupadas e inactivas, con especial foco en las más vulnerables, a lo largo de su vida laboral, a través de una gestión articulada y con calidad de la orientación, capacitación e intermediación laboral, para contribuir a la productividad de Chile y sus regiones."

Es el SENCE la entidad gubernamental responsable de la implementación del programa. Aunque las definiciones y los lineamientos técnicos para su ejecución son definidos en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social. El presupuesto para la implementación del programa proviene del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, quien mantiene las funciones de administración, supervisión técnica y seguimiento a la ejecución de gastos del programa. El programa es gestionado por una Unidad Central, Unidad de Subsidio al Empleo de SENCE. El programa opera intersectorialmente, y concita apoyos externos de instituciones públicas³ con quienes se establecen convenios para apoyos puntuales en torno a los requisitos de información que se requieren para operar el programa. Así también se vincula internamente con otros departamentos de la institución para efectos del desarrollo de su gestión⁴.

El programa opera por demanda, y los bienes y/o servicios que entrega son: Componente 1: "Subsidio entregado a trabajadoras". Este componente, consiste en un aporte monetario, pagado directamente a las mujeres trabajadoras⁵ dependientes o independientes que cumplen con los criterios de focalización. El subsidio de las trabajadoras se entrega anual o mensualmente dependiendo de la categoría ocupacional de la trabajadora y de la opción que escoja la trabajadora dependiente al momento de postular. Las

¹ La vulnerabilidad, que se mide a través del Índice de Focalización que considera 75% FPS y 25% de Índice de Empleabilidad, ésta ha variado durante el período de la evaluación. A partir del año 2015 el puntaje tope para acceder al beneficio debe ser igual o inferior a 113 puntos.

² Las condiciones se definen como permanencia en el mercado laboral formal e incremento de salario derivado del empleo.

³ 1) Servicio Registro Civil (SRCel): Edad y Sexo para postulación y concesión del beneficio. 2) Ministerio de Desarrollo Social (MDS): Puntaje de Focalización para postulación y concesión del beneficio. 3) Dirección de Presupuestos (DIPRES): Listado de instituciones del Estado y empresas con aporte estatal superior al 50%, para efectos de determinar los casos de incompatibilidad del con el subsidio. 4) Instituto de Previsión Social (IPS): Información de rentas y cotizaciones de las trabajadoras y empleadores, proporcionada por Previred, 5) Superintendencia de Salud, Fonasa, ISL, AFC, ACHS, CCHC e IST. Para cálculo de pago mensual y anual. 6) Servicio de Impuestos Internos (SII): Diferencial de cotización para determinación de rentas independientes de trabajadoras para cálculo de pago anual. 7) BancoEstado: Entidad que pone a disposición de las trabajadoras beneficiarias y de sus empleadores las prestaciones que el BTM entrega. 8) Correos de Chile: Distribución de cartas certificadas dirigidas a las trabajadoras y empresas beneficiarias del SEM.

⁴ 1) Departamento de Administración y Finanzas SENCE (DAF): Envío de archivos banco para pago del SEM. 2) Unidad de Comunicaciones SENCE: Constante actualización de noticias en página web relacionadas al SEM. 3) Unidad Tecnologías de la Información SENCE: Comunicación constante relacionada al módulo de Postulación del SEM. Envío de bases de datos de concesión y pagos para el impacto en expediente electrónico web. Bases de datos, etc. 4) Subunidad de Atención Ciudadana: Distribución de bases de datos referidas a las concesiones, pagos del SEM y capacitaciones periódicas relacionadas a los subsidios.

⁵ Si bien todas las trabajadoras se definen como "Dependiente/Independiente/Ambas" al momento de la solicitud, esto es netamente declarativo y no necesariamente se condice con la realidad según lo informado por AFP's y SII. La clasificación se utiliza únicamente para que aquellas trabajadoras que se declaran independientes no puedan optar a la opción de pago provisional mensual. La verdadera calidad de trabajadora se revela en el pago anual, pues al reliquidar las rentas del año anterior se revisan las remuneraciones dependientes (informadas por AFP) y las rentas independientes (informadas por SII), y según estas se determina individualmente la variable adjunta en las bases de datos. Respuesta del programa. Email 4/1/2016 de Rodolfo Godoy. Encargado de la Unidad de Subsidios.

trabajadoras egresan del programa al finalizar 48 meses consecutivos, desde la concesión del beneficio, independiente de la cantidad de meses en que recibió el subsidio en dicho periodo. En virtud de las características del proceso de ejecución del subsidio, este componente se divide en dos subcomponentes: *Subcomponente 1.1* Subsidio otorgado a trabajadoras dependientes y *Subcomponente 1.2* Subsidio otorgado a trabajadoras independientes. La modalidad de ejecución del subsidio para ambos subcomponentes es anual, sin embargo para el Subcomponente 1.1, la trabajadora dependiente puede optar por pagos provisionales mensuales (anticipos), quedando sujeta a reliquidación. En el subcomponente 1.2 la modalidad de traspaso del subsidio es mediante un solo pago anual, sin opción a anticipos.

Cabe señalar que el programa incluye en la base de datos a mujeres beneficiarias tipificadas como "ambas", independientes y dependientes a la vez, porque combinan empleo asalariado y por cuenta propia. Esta categoría es transversal.

Componente 2: "Subsidio otorgado al empleador como incentivo a la formalización." Consiste en un aporte monetario entregado a empleadores que postulan al programa y tengan trabajadoras con postulaciones concedidas⁶ y/o efectivas⁷, con sus cotizaciones de seguridad social pagadas dentro del plazo legal. En este caso el subsidio es otorgado cada mes. Los empleadores egresan del programa por el cumplimiento de los 24 pagos, por cese de la relación laboral con la trabajadora con bono concedido o extinción del beneficio de la trabajadora.⁸

▪ **Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)**

El programa define como población potencial a todas las Mujeres entre 25 a 59 años pertenecientes al segmento vulnerable definido para el período.⁹ El programa calcula esta cifra considerando la proporción de beneficiarias que cumplen con un puntaje de focalización (PFSE) que asocia la Ficha de protección social (FPS)¹⁰ y un índice de empleabilidad (IE).¹¹ No obstante, El Panel considera que una cuantificación más vinculada con la definición que realiza el programa de la población potencial es estimarla –a partir de 2016- para el rango de edad y sólo asociada al puntaje del Registro Social de Hogares (RSH) que reemplaza la ficha de protección social. El programa utilizará el RSH como reemplazo de la FPS en 2016.

Por su parte, la población objetivo está compuesta por todas las mujeres entre los 25 y 59 años que cumplen con los siguientes criterios de focalización: a) Ser mujer trabajadora dependiente, regida por el Código del Trabajo y/o trabajadora independiente que registre rentas según lo indicado en el artículo N° 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y tener las cotizaciones previsionales al día; b) Pertenecer al 30% (2012 y 2013), 35% (2014), 40% (2015) más vulnerable de la población. Lo que hasta el año 2015 se construye a partir del puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS)¹² y un índice de empleabilidad. A

⁶ Se entiende por trabajadora concedida, aquella beneficiaria que solicita el subsidio y cumple con los requisitos de entrada, pero aún no ha recibido al menos un pago, mensual o anual.

Se entiende por trabajadora efectiva, aquella beneficiaria que solicita el subsidio y cumple con todos los requisitos de entrada por lo cual ha recibido uno o más pagos en el año.

⁸ Formulario de presentación de programas sociales reformulados para la evaluación ex-ante. Ministerio Desarrollo Social.

⁹ Definido a través de un puntaje especial que asocia Ficha de Protección Social e Índice de Empleabilidad. 30% (2012 y 2013), 35% (2014) y 40% (2015).

¹⁰ La FPS o también conocida como ex Ficha CAS (Comités de Asistencia Social, que ha tenido dos versiones) es el principal instrumento de focalización del gasto público y, en especial, del que se define como de tipo social. La segunda es un nuevo diseño de instrumentos y mecanismos para la asignación de beneficios y prestaciones en base al esquema de tramos de clasificación socioeconómica de la familia y ya no de una tabla de puntaje continuo. El cambio del instrumento de focalización, busca cambiar el eje sobre el cual se seleccionan potenciales usuarios de los programas del Estado. Mejorando la identificación, priorización y selección con mayor pertinencia y precisión de acuerdo a su "vulnerabilidad" y no en base a sus carencias: Ficha de protección social. Ministerio de Desarrollo Social. Modelo de cálculo de puntaje. Ficha de protección social

¹¹ El Índice de Empleabilidad del Hogar se calcula de la siguiente manera $IE = \frac{N^\circ \text{ meses de trabajo formal último año}}{12 \text{ meses}} * \text{Salario Prom Meses trabajados}$

Donde IE es el índice de Empleabilidad. Índice de Empleabilidad del Hogar = Promedio de IE individuales de los integrantes del hogar en edad de trabajar (Mujeres de 18 a 59 años y hombres de 18 a 64 años) que tienen puntaje FPS. Individuos en edad de trabajar que no registren cotizaciones en el periodo tienen IE=0, mientras que aquellos individuos que no estén en edad de trabajar no tienen IE y no son considerados en el promedio.

¹² La FPS o también conocida como ex Ficha CAS (Comités de Asistencia Social, que ha tenido dos versiones) es el principal instrumento de focalización del gasto público y, en especial, del que se define como de tipo social. La segunda es un nuevo diseño de instrumentos y mecanismos para la asignación de beneficios y prestaciones en base al esquema de tramos de clasificación socioeconómica de la familia y ya no

partir del año 2015 el puntaje tope para acceder al beneficio es igual o inferior a 113 puntos; c) Acreditar Renta Bruta Mensual según tramos de renta; d) Se exceptúan las mujeres que perciban el Subsidio al Empleo Joven y las trabajadoras con empleador Estatal o empresas en que el Estado o sus Instituciones tengan aportes o representación igual o superior al 50%.¹³

La población potencial para el período de evaluación se incrementa en un 21,5% pasando de 1.236.898 en 2012 a 1.502.731 en 2015. En cuanto a la población objetivo, ésta disminuye en un -5,1% en el período de 401.094 en 2012 a 380.799 en 2015. La relación población objetivo población potencial indica que el programa cubriría en promedio un 29,1% en el período 2012-2015. El aumento de población potencial puede deberse a un incremento de la cantidad de personas vulnerables que cuentan con información e interés en optar por la oferta de subsidios y beneficios.¹⁴ La disminución de población objetivo podría deberse a una disminución de personas que son elegibles y que cumplen con el criterio de al menos 1 mes de cotización de AFP y salud.

Cuadro 1: Población Potencial y Objetivo del programa

Período	Población Potencial*	Población Objetivo**	% de cobertura
2012	1.236.898	401.094	32,4%
2013	1.035.439	318.447	30,8%
2014	1.441.184	418.750	29,1%
2015	1.502.731	380.799	25,3%
Tasa de variación 2012-2015	21,5	-5,1	29,1%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (*) Mujeres entre 25 a 59 años en el 40% PFSE (FPS + IE); (**) Mujeres entre 25 a 59 años en el 40% (según PFSE), que tengan al menos 1 mes con cotizaciones AFP y Salud en los últimos 12 meses y que presenten una renta bruta anual mayor a un peso e inferior al tramo de renta anual establecido por circular en el año correspondiente.

La población objetivo que se planifica atender en el mediano o largo plazo, y postula al programa, es dividida en dos sub-poblaciones: las trabajadoras con subsidio concedido (llamadas trabajadoras concedidas), y las beneficiarias efectivas: trabajadoras beneficiarias con subsidio concedido que recibieron al menos un pago en el período de un año. La diferencia radica en que en el caso de las trabajadoras concedidas aún no se tiene la certeza de que cumplan con el requisito de tramo de renta bruta mensual, criterio que se verifica 3 meses después de recibir la categoría de concedida. Ambas ingresan al programa desde que son consideradas “concedidas” por un tiempo de 48 meses consecutivos. Lo que no significa que tengan pagos durante la totalidad de esos 48 meses (o cuatro años).

Respecto de la población de beneficiarias concedidas y efectivas, el panel ha observado que la temporalidad de los reportes de información por parte del SII, afecta las bases de datos del programa en el sentido que no cuentan con toda la información para el año en curso, pues su cierre se realiza en cada pago anual, aproximadamente en el mes de agosto del año siguiente. Esto lleva a que la contabilización y categorización de sus beneficiarias presente diferencias, dependiendo de los criterios utilizados para medirla.

En efecto, hay dos maneras de contabilizar a las usuarias del programa: una en términos presupuestarios, donde se cuentan todas las beneficiarias del año para determinar envíos a pago y rendir cuentas al Ministerio de Hacienda; y otra para efectos del pago del bono, donde se debe verificar “la verdadera calidad de trabajadora”¹⁵ (dependiente, independiente, ambas), esta verificación se hace en agosto del

de una tabla de puntaje continuo. El cambio del instrumento de focalización, busca cambiar el eje sobre el cual se seleccionan potenciales usuarios de los programas del Estado.

¹³ Formulario de presentación de programas sociales reformulados para la evaluación ex-ante. Ministerio Desarrollo Social.

¹⁴ Gran parte de los de programas sociales en Chile utiliza dentro de los criterios de elegibilidad a la FPS, actualmente hay 7 Ministerios y 10 Servicios que utilizan la FPS para asignar sus beneficios en 60 programas. Los Ministerios que lideran la cantidad de programas que usan el instrumento son: MIDEPLAN, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Vivienda. Informe Final Comité de Expertos. Ficha de Protección Social. 2010.

¹⁵ El tipo de trabajadora solo se determina correctamente en el pago anual de cada año, donde se “reliquidan” las rentas del año anterior, tras tener acceso a la remuneración dependiente del año anterior vía PreviRed/IPS y las rentas como independientes del año anterior vía SII luego de la “operación renta”. Con esta información, sólo a mediados del año siguiente se determina la “verdadera” calidad de trabajadora. De esta manera,

año siguiente. Por tanto, en la práctica existen diferencias en las estadísticas anuales sobre el tipo de trabajadora que participa en el programa, según el tipo de contabilización utilizada (para efectos presupuestarios, o según año de generación del beneficio). Esto se refleja en la existencia de datos “missing” en las bases de datos de pagos mensuales, sujetos a la verificación mencionada, reflejándose recién en las bases de datos de pagos anuales. El Cuadro 2, presenta las dos formas de cuantificar a las beneficiarias efectivas del programa. La primera columna exhibe el número de beneficiarias efectivas para los años 2012, 2013 y 2014, con los datos procedentes de las bases de pagos anuales; y la segunda columna presenta el número de beneficiarias anuales de acuerdo al criterio presupuestario, como corresponde al resto de los análisis presentados en este informe.

Cuadro 2: Cuantificación de Beneficiarias Efectivas del Programa.

Período	Base pago anual	Criterio Presupuestario
2012	116.061	80.375
2013	161.181	156.033
2014	226.492	210.808
Tasa de Variación	95,15	162,28

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa

Como se mencionó, la diferencia de estadísticas se debe a que el programa no puede categorizar con certeza a la trabajadora como dependiente, independiente o ambas hasta el momento en que se concilian los datos con el servicio de impuestos internos, provenientes del proceso de declaración de renta anual, y eso se hace en agosto del año siguiente. Por lo mismo es que no se cuentan con los datos para el año 2015, dado a que a la fecha de esta evaluación aún no se completa el cierre del proceso del pago anual para el año 2015. El cuadro 3 –a continuación- presenta estas diferencias según tipo de trabajadora para los años 2012, 2013 y 2014, con los datos procedentes de las bases de pagos anuales (primeras tres columnas); y el mismo cálculo con los datos de pagos mensuales (últimas tres columnas).

Cuadro 3: Cuantificación de Beneficiarias Efectivas del Programa.

Período	Bases de pago anuales			Bases de pagos mensuales		
	Dependientes	Ambas	Independientes	Dependientes	Ambas	Independientes
2012	96.935	19.106	20	80.375	n/d	n/d
2013	133.507	27.613	61	106.440	23.351	20
2014	192.989	33.449	54	143.146	29.941	59
Tasa de Variación	99,1	75,1	170,0	78,1	28,2	195,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa

Por otro lado, la base de datos facilitada por SENCE contiene información correspondiente a los envíos a pagos, pero no se puede determinar si la beneficiaria lo cobró o no, por lo que no es posible obtener los indicadores asociados a cobros al término de esta evaluación. Tampoco es posible saber cuántas mujeres declaradas como beneficiarias efectivas del programa no han cobrado los subsidios. Así como no es posible determinar cuántas beneficiarias que deberían reintegrar dineros al programa, lo han hecho.

Para el cálculo de los indicadores del propósito, se utiliza como fuente de información la base del seguro de cesantía. La base de datos disponible no consigna información para los siguientes casos: Trabajadoras de casa particular (se estima que en promedio, del total de trabajadoras dependientes que se envía a pago mensualmente un 17% son trabajadoras de casa particular), trabajadoras independientes “puras”, es decir, aquellas trabajadoras que fueron beneficiarias únicamente por sus rentas como independientes no forman parte de la base de datos, y las trabajadoras con contratos previos a 2002. Ello significa que los resultados analizados para este nivel de objetivo son representativos para el 89% del total de beneficiarias del programa, existiendo un 11% de beneficiarias efectivas no incluidas en el análisis. Del total de 318.752 trabajadoras distintas que han tenido derecho a cobrar al menos un pago anual o mensual de 2012 a

la única forma correcta de determinarlo es con las bases de pago anual de cada año, donde están todas identificadas (Pagos mensuales son dependientes o ambas).

2015, 284.272 presentaban información en la base de datos del seguro de cesantía, de ese 11% restante el Panel no cuenta con información de cómo se comportan sus pagos de cotizaciones.

▪ **Período de ejecución y ámbito de acción territorial del programa**

El periodo de ejecución del programa va desde la mitad del año 2012 al año 2015. Se trata de un programa nacional, que cubre las 15 regiones del país, durante el periodo de evaluación.

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

El presupuesto total del programa para el año 2016 es de M\$57.221.053; presentando una variación de un 185,2% desde el 2013, año en que el programa funcionó de manera regular. El presupuesto del programa proviene directamente y de manera íntegra vía presupuesto de SENCE. Los fondos cubren todos los gastos asociados al programa, no sólo la transferencia en sí. Incluye el gasto en personal y bienes de consumo asociados al programa y gestionado por SENCE (para un desglose del presupuesto ver anexo 5 del Informe Final). Cabe destacar que el BTM es parte del conjunto de políticas relacionadas con el Ingreso Ético Familiar y su presupuesto ingresa al SENCE vía transferencia corriente del Ministerio de Desarrollo Social al Gobierno.

Para el año 2013 el presupuesto del programa corresponde al 16,3% del presupuesto total del SENCE. Destacando el 2014 cuando representó casi un quinto del presupuesto total de la entidad. En cuanto a la variación entre el 2013 y el 2016, el programa ha aumentado su magnitud con respecto al presupuesto del SENCE en un 5,33%. Para los años 2014, 2015 y 2016 el presupuesto del programa corresponde a un 21,1%, 19,3%, y 21,6% respectivamente.

Cuadro 4: Presupuesto total del programa 2012-2016 (miles de \$ 2016)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable	Presupuesto Inicial de la Institución Responsable	% Respecto del presupuesto inicial de la Institución Responsable
2012	4.561.886	4.561.886	144.871.146	3,15%
2013	30.353.737	30.353.737	186.208.000	16,30%
2014	40.512.935	40.512.935	192.290.750	21,07%
2015	49.320.732	49.320.732	255.199.973	19,33%
2016	57.221.053	57.221.053	264.501.438	21,63%
Variación 2012-2016 (%)	1154,33	1154,33	82,58	587,01

Fuentes: Elaboración propia. Datos facilitados por SENCE, documento Solicitud BTM 2012-2016, Ley de Presupuestos años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

El presupuesto institucional de SENCE tiene un incremento del 76,4% entre los años 2012 y 2016, registrándose la mayor alza entre los años 2014 y 2015 (31,7%), atribuible a un significativo incremento del programa Más Capaz, con una asignación específica en la ley de presupuestos.

En cuanto al presupuestario del programa en sí, se observa un incremento constante año a año, destacando el incremento de 37,2% entre el año 2013 y 2014, obviando el incremento del 2012 al 2013, que no refleja el estado normal del programa, debido a que el BTM parte a mediados del 2012 con desembolsos únicamente en el último trimestre.

2. Resultados de la Evaluación

▪ **Justificación del programa**

El programa se crea en el marco del Ingreso Ético Familiar¹⁶ como una de las transferencias monetarias condicionadas por logros¹⁷ para dar respuesta a la “*baja inserción laboral femenina*”¹⁸ para el grupo etario

¹⁶ Es un conjunto de intervenciones de carácter psicosocial y socio laboral, transferencias monetarias diferenciadas, además de servicios y prestaciones sociales que otorga el Estado como apoyo directo a las personas y familias de extrema pobreza y/o más vulnerables de nuestro

entre 25 y 59 años de edad con alta vulnerabilidad socioeconómica.”¹⁹ Y la solución que propone para abordar este problema es “mejorar las condiciones laborales” de la población objetivo, mediante un bono al empleo. En efecto, los antecedentes disponibles permiten verificar por un lado la existencia de asimetrías en la participación laboral de las mujeres en relación con los hombres. Por otro lado, se constata la menor tasa de participación laboral de las mujeres de los quintiles I y II en comparación con los quintiles IV y V.²⁰ No obstante, la ausencia de un análisis actualizado del perfil de mujeres que deberían ser parte del programa deja en evidencia las falencias en términos del diseño y diagnóstico del programa que se analizan a continuación.

La participación laboral, especialmente la femenina, no tan sólo alude a la falta de trabajo, formalización y suplemento al ingreso. La baja participación femenina en el mercado laboral y la permanencia en el mismo se caracteriza por ser un fenómeno multifactorial, cruzado por diversas variables que el programa debe considerar y sobre las cuales las mujeres tienen escaso control, como son las barreras de entrada de género (trabajo doméstico-reproductivo), la edad, disponibilidad de puestos de trabajo, tipo de actividad productiva, tipo de jornada laboral, distancia entre hogar y trabajo, las preferencias de los empleadores, como son la externalización, no pago de cotizaciones y previsión, entre otras. Hecho que confirman los estudios²¹ de CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013); INE (2015); Elborgh-Woytek (2013), OECD (2010 y 2012); Ferrada y Zarzosa (2010), entre otros, al analizar cómo la tasa de participación laboral femenina ha evolucionado en los últimos años, destacando ciertos aspectos asociados a los patrones de inserción laboral de las mujeres y -que a su vez- se relacionan con la intensidad de la segmentación laboral por sexo y las brechas salariales que se producen en el mercado del trabajo. El FMI (2013a)²² corrobora este hecho observando que los mercados de trabajo y el acceso a las oportunidades económicas en todo el mundo siguen estando segregados en función del género.

La capacidad de las mujeres para participar en el mercado laboral se ve limitada por la gran cantidad de tiempo que dedican a trabajos no remunerados. En promedio, las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres a tareas domésticas y cuatro veces más al cuidado de los niños (Duflo, 2012).²³ Esto es especialmente así para aquellas mujeres de bajos ingresos, quienes en promedio tienen mayor número de dependientes y no cuentan con ayuda doméstica (Ferrada y Zarzosa 2010). En el mismo sentido, el estudio “Voz de Mujer 2012”, de Comunidad Mujer y del Banco Interamericano del Desarrollo²⁴, señala que las principales causas de inactividad económica de la mujer se deben a las mismas razones señaladas anteriormente (al cuidado de sus hijos/as, de adultos/as mayores y por el quehacer del hogar).²⁵ También la Encuesta de Empleo del INE, trimestre Junio-Agosto 2013, alude a estas razones.

país. El Ingreso Ético Familiar está dirigido a las familias de extrema pobreza y también a personas y sus familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

¹⁷ El llamado “*pilar de logros*” se dirige a población que está más arriba de la línea de la indigencia, abarcando segmentos vulnerables que en régimen llega al 40%. De ello que el Bono al Trabajo de la Mujer no sólo está disponible a las mujeres intervenidas en los programas psicosociales y socio familiares, sino a toda mujer que cumpliendo los requisitos, postule y se le conceda la transferencia.

¹⁸ Definida como el número de mujeres en la fuerza de trabajo (ocupados más desocupados).

¹⁹ Ficha “Bono al Trabajo de la Mujer” Unidad de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Abril de 2015 Página 1. Y “Informe de Descripción de Programas Sociales (cierre al 30 - junio - 2015)” Pág. 1 Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

²⁰ La tasa de participación laboral de las mujeres según quintil de ingreso 2011 indica que en el caso del quintil I y II asciende a 27,6% y 37,2% respectivamente, si bien en caso del quintil III se aprecia un alza pues llega a un 44,8%, donde se incrementa efectivamente es en el caso del quintil IV y V, en cuyo caso asciende a 51,4% y a un 59,9%.

²¹ CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. 2013. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Instituto Nacional de Estadísticas. 2015. Mujeres en Chile y Mercado del Trabajo: Participación Laboral Femenina y Brechas Salariales. Depto. de estudios laborales. Depto. de estudios sociales. Subdirección técnica. Elborgh-Woytek, K., et al. 2013. Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género. Fondo Monetario Internacional. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2008. “The Price of Prejudice: Labour Market Discrimination on the Grounds of Gender and Ethnicity.” OECD. 2012. Closing the Gender Gap: Act Now (París: OCDE). Ferrada, L.M. y Pilar Zarzosa. 2010. Participación Laboral de Las Mujeres en las Regiones De Chile. Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales 2010, 2 (25)

²² Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013a. “Jobs and Growth—Analytical and Operational Considerations for the Fund”, documento SM/13/73 (Washington).

²³ Op. Cit.

²⁴ http://www.comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2012/07/RESUMEN-EJECUTIVO_VF.pdf

²⁵ Contreras et. al, 1999. Desigualdad Educacional en Chile: Geografía y Dependencia. Contreras, D. 1999. Explaining wage inequality in Chile: Does education really matter? Documento de Trabajo N° 159, marzo. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Mizala, A. y P. Romaguera 1998. Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena. Documentos de Trabajo 36, Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile. Peticara, M. 2006. Women’s Employment Transitions and Fertility. ILADES. Working Paper inv172, Ilades-Georgetown

Frente a lo anterior, el Panel plantea que la definición del problema requiere mayor análisis, precisión y actualización, para abordar de mejor manera el propósito del programa y maximizar su efecto. El Panel difiere de la forma cómo se formula y enfoca la solución planteada por el programa, dado que considera que no es suficiente fundamentar el programa en la baja inserción laboral y la consecuente solución: subsidiar la incorporación de la mujer al mercado del trabajo. El tema de la participación femenina en el mercado laboral debe ser orientado por un programa con un fuerte componente de articulación intersectorial y con un enfoque de género.

Incorporar un enfoque de género en el programa, le permitiría conocer y analizar las condiciones en que las mujeres acceden al mercado de trabajo, respondiendo a preguntas relevantes como: ¿Quiénes son las mujeres que participan en el programa, dónde se ubican, en qué segmentos y nichos laborales se ocupan? ¿Se encuentran ellas subempleadas? ¿Qué factores influyen en el tipo de inserción que tienen las mujeres en el mercado del trabajo? ¿Se trata de factores asociados a las características del propio mercado del trabajo? ¿Se debe a que la forma de organización dentro de los hogares está condicionada por un sistema de roles que afecta la inserción laboral de la mujer? ¿O bien es una combinación de ambas dimensiones? ¿En qué sectores son más amplias las brechas salariales? ¿Cuáles son los posibles motivos de la existencia de estas brechas?, éstas y muchas otras son interrogantes que conducen a un trabajo lo más completo posible en relación a las desigualdades de género en el mercado laboral.

Lo anterior permitiría desarrollar un análisis preciso sobre las barreras que condicionan la permanencia de las mujeres en el mercado laboral (parte del propósito del programa), y diseñar las estrategias o medidas necesarias para mejorar su permanencia, y también incrementar la participación específica de las trabajadoras independientes en el mismo.

Respecto del componente de articulación mencionado más arriba, éste se concibe como un servicio que presta el programa a las beneficiarias, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las mismas a otros programas del Estado que les permitan disminuir la carga de trabajo doméstico-reproductiva que restringe la permanencia de las mujeres en el mercado del trabajo. Al respecto, el Panel considera que el programa debería establecer convenios con otras instituciones y programas públicos que garanticen a la población efectiva del programa el poder acceder en forma prioritaria a la red de salas cunas y jardines infantiles, al programa de 4 a 7 de Sernam, entre otros.

En el marco de estas coordinaciones y con el fin de enfrentar las condiciones y la permanencia en el mercado laboral para las mujeres, a través del Programa Buenas Prácticas Laborales del SERNAM²⁶, se pueden establecer acuerdos de apoyar y abordar a empresas de diversos sectores con el fin de reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, de compatibilizar la vida laboral y la familiar y, de visibilizar el aporte que hacen las mujeres al mercado del trabajo.

La literatura revisada confirma lo anterior al sostener que para ofrecer a las mujeres las mismas oportunidades económicas y aprovechar el pleno potencial de la fuerza laboral femenina, las autoridades deben aplicar un conjunto integrado de políticas que promuevan y respalden el empleo femenino (Revenga y Shetty, 2013; Aguirre y otros, 2012; Duflo, 2012).²⁷ Lagarde (2013)²⁸ lo ratifica señalando que la participación de la mujer en el mercado del trabajo debe abordarse con políticas públicas sinérgicas y programa multisectoriales. La aplicación de políticas de gran alcance y adecuado diseño

University. School of Economics and Business. Acosta, E., M. Perticará y C. Ramos (2005), Oferta laboral femenina y cuidado infantil, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (bid).

²⁶ Su objetivo es Contribuir a promover e instalar Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género en las organizaciones, relacionadas a propiciar la reducción de brechas, mejorar la incorporación femenina y desarrollo de carrera de las mujeres, así como contribuir al aumento de la productividad y competitividad de las organizaciones, a través de la implementación de acciones que promueven igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

²⁷ Revenga, A., y S. Shetty, 2012, "Potenciar a la mujer es un enfoque económico inteligente", Finanzas & Desarrollo, vol. 49, No. 1, Fondo Monetario Internacional. Aguirre, D., L. Hoteit, C. Rupp y K. Sabbagh, 2012, "Empowering the Third Billion. Women and the World of Work in 2012", Booz and Company. Duflo, E., 2012, "Women Empowerment and Economic Development", Journal of Economic Literature, vol. 50, No. 4, págs. 1051-079.

²⁸ Lagarde, C., 2013, "Atreverse a ser diferente", Finanzas & Desarrollo (junio), Fondo Monetario Internacional.

puede redundar en mayores oportunidades económicas para las mujeres e incrementar su participación efectiva en la economía.

Respecto de los bienes y servicios definidos para solucionar el problema, este Panel considera: Primero, falta un componente de articulación y la incorporación de un enfoque de género en el programa, en línea con la discusión previa; segundo, no se justifica subdividir el componente 1 en dos, por las siguientes razones: i) el proceso de entrega del bono es similar en ambos casos (mismos procedimientos sea mensual o anual); ii) la presencia de mujeres independientes es mínima en el programa, lo que no justifica la separación desde un punto de vista de gestión, y iii) la presencia de las mujeres tipificadas como ambas queda excluida de los dos sub-componentes.

Respecto del componente 2, subsidio a empleadores, es opinión del Panel que este subsidio no estaría justificado como respuesta al problema que aborda el programa, por tres razones: Primero, en términos de diseño el componente subsidio al empleador no mantiene una relación causal con el propósito. Los componentes por definición son “*todos los bienes o servicios necesarios y suficientes para el cumplimiento del propósito de un programa*”. En el caso de este componente, no existe una relación causal directa entre el subsidio al empleador y la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras, definidas éstas como “*permanencia en el mercado laboral formal e incremento de salario derivado del empleo*.” Por una parte la mayoría de los estudios inter/nacionales señalan que las variables que determinan la permanencia laboral de las mujeres en el mercado del trabajo formal están asociadas en forma causal –entre otras razones- con sus responsabilidades doméstico reproductivas, en particular el trabajo de cuidado infantil, el monto de salario percibido, y el nivel educacional. Por otra parte, el hecho que se subsidie a un empleador no necesariamente implica que la mujer permanezca en el mercado del trabajo ni que el salario se le incremente. Además, la evidencia internacional y estudios realizados sobre el tema en Chile²⁹ indican que es más efectivo entregar el subsidio a quienes buscan trabajo más que a quienes demandan trabajadores, entre otras razones porque parte del subsidio a las empresas lo destinan a pagar a intermediadoras para que encuentren a los trabajadores más vulnerables. Segundo, el subsidio tiene un potencial de ser un incentivo perverso.³⁰ En este programa, el incluir un tope de sueldo para las mujeres, podría incentivar a los empleadores a no superar ese máximo de sueldo para así seguir recibiendo el beneficio, al menos durante el tiempo en el que son sujetos del bono. Esto también podría derivar en que los empleadores bajen el salario de las mujeres y utilicen el subsidio como un suplemento a la diferencia de salario. Aunque no hay datos que des/confirman el argumento, el estudio de Huneus y Repetto (2013)³¹ explica que “los empleadores son estratégicos en sus decisiones de contratación, indicando por ejemplo, que un empleador puede asegurar recibir el subsidio por un tiempo más largo si, en igualdad de condiciones, privilegia la contratación de mujeres con puntajes lo más lejos posible del corte de la elegibilidad.” Tercero, otro problema posible tiene que ver con la duración diferenciada del subsidio a la trabajadora y al empleador. Dado que el empleador puede recibir el subsidio un máximo de dos años por trabajadora, aunque no hay evidencia, existe la posibilidad de que al cabo de los dos años de recepción el empleador decida despedir a la trabajadora para sustituirla por una nueva que le genere el subsidio nuevamente. Este problema se hace más probable cuando las trabajadoras no poseen capital humano especializado y son de fácil sustitución, características frecuentes en la población objetivo.

▪ Eficacia y Calidad

El análisis de eficacia y calidad enfrenta problemas asociados con la disponibilidad y compatibilidad de la información y los instrumentos de medición.

²⁹ Huneus, C. y A. Repetto.2013. Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar en “El Ingreso Ético Familiar” http://www.uai.cl/RePEc/uai/wpaper/wp_030.pdf. Blank, R. y D. Card (2000), *Finding Work: Jobs and Welfare Reform*. New York: Russell Sage Foundation. Katz, LF. (1998), “Wage Subsidies for the Disadvantaged: Generating Jobs,” en Richard B. Freeman y Peter Gottschalk (eds.): 21-53., New York: Russell Sage Foundation.

³⁰ Incentivo perverso es un término económico utilizado cuando se pueden producir distorsiones en el mercado que vayan en contra del bienestar y los objetivos perseguidos por el subsidio. “ Cuando no se analiza de forma suficientemente profunda el papel de los incentivos en la acción humana, pueden surgir comportamientos inesperados o menos deseables que los que se pretendía penalizar (o recompensar), lo que se denomina incentivo perverso” Mankiew 2012, pág. 7.

³¹ Huneus, C. y A. Repetto.2013. Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar en “El Ingreso Ético Familiar” http://www.uai.cl/RePEc/uai/wpaper/wp_030.pdf.

El programa no ha desarrollado instrumentos formales de seguimiento y evaluación de resultados. Un tema no menor en esta línea es la verificación de la calidad de la información ingresada manualmente. Por otra parte, el programa no tenía formalmente definidos indicadores de resultados, por lo que no se les hizo seguimiento. La actividad de monitoreo ejecutada por el programa en forma mensual se asocia con el pago a las usuarias y con la cobertura del mismo. El Panel ha detectado los siguientes problemas asociados con las bases de datos del programa y la evaluación de los indicadores:

- En las bases de datos, para el análisis de algunos indicadores que implican establecer el número de pagos anuales, sólo es posible realizarlo para aquellas trabajadoras dependientes cuya opción de pago es mensual.
- La información necesaria para las comunas está disponible para los años 2014 y 2015. El resto de los años la información no se encuentra sistematizada ni consolidada. Este tema ha sido corroborado en las entrevistas al equipo del programa³², que sostuviera el Panel.
- Las bases de datos de 2012 no cuentan con variables que permitan identificar el tipo de trabajadora para las independientes y ambas, por lo que no se pueden calcular los indicadores relacionados con subcomponentes desagregados por ese tipo de trabajadora para este año.
- Respecto de los indicadores de propósito, también se observan dificultades: de los siete indicadores definidos ninguno de ellos mide directamente el resultados esperado en este nivel de objetivo. Sólo dos indicadores³³, se aproximan de mejor manera a medir la permanencia en el mercado laboral, al reportar cuántas mujeres tienen 6 cotizaciones en un período de 12 meses consecutivos. El resto de los indicadores reporta el diferencial en la densidad de cotizaciones, pero no necesariamente en un período consecutivo como tampoco más de una cotización por año, con excepción del indicador 3 que mide tres. En esta línea el Panel considera necesario que el programa mida la Proporción de mujeres dependientes, independientes y ambas que permanece al menos 36 meses en el programa con al menos 6 bonos consecutivos cada año (esto último por la condición de salida y entrada recurrente del mercado laboral). Por su parte, el concepto de mejoría de ingresos, debería medirse como la Tasa de variación del ingreso (en pesos) derivado del empleo, cuya fuente de verificación es el ingreso reportado al programa. Para que este indicador tenga sentido, el Panel considera que debe ir asociado a un benchmark o referencia que se use para hacer comparaciones. La medición de estos indicadores debiera constituir una parte integral del sistema de seguimiento y evaluación del programa. Los indicadores se deberían medir para las beneficiarias concedidas y buscar un grupo de trabajadoras que no reciban el subsidio con características similares, para realizar las mismas mediciones, de manera de tener un universo contrafactual con el que comparar y realizar la evaluación de su efecto.

▪ **Resultados de fin y propósito.**

En lo que respecta al fin del programa, el Panel considera que el objetivo debe modificarse, pues hace alusión a un requisito de entrada al programa que ya estaría cumplido.

Respecto del objetivo de propósito, teniendo presente las observaciones anteriores, el análisis de los indicadores para este nivel de objetivo indican que se está avanzando en el cumplimiento del propósito: Indicador 1: al menos un 25% del total de beneficiarias nuevas del programa –cada año- ha transitado de cero cotizaciones a tener al menos 1; Indicador 2: en promedio para el periodo, un 55% de las beneficiarias nuevas mejora su densidad de cotizaciones;³⁴ Indicadores 3 y 4: en promedio para el período un tercio de las mujeres presentan al menos 3 cotizaciones (77,9%) o 6 cotizaciones (68,2%) en 12 meses consecutivos. Indicadores 5 y 6, al revisar el comportamiento de las beneficiarias a 2 años de recibir su primer pago, más del 70% trabaja al menos un mes formalmente, y un 56% en promedio se mantiene en

³² Las entrevistas se realizaron al equipo del programa en enero y febrero del presente.

³³ Porcentaje de mujeres beneficiarias que tienen al menos 6 cotizaciones en un periodo de 12 meses continuos y Porcentaje de beneficiarias nuevas que permanecen en el mercado transcurridos dos años desde su primer pago (al menos 6 cotizaciones en t+2)

³⁴ Número de años en que la persona ha efectuado cotizaciones previsionales dividido por los años laborales potenciales.

el mercado laboral con al menos 6 cotizaciones dentro del año. Si bien el programa no aporta al sistema de pensiones, sí incentiva a la cotización tanto en sus requisitos como en su efecto dado que es condición para la permanencia en éste. En esta línea, el Panel considera que parte del propósito también se estaría cumpliendo. Sin embargo, el Panel sugiere que si se utiliza el indicador, se requiere de un estudio en profundidad, utilizando el universo de las beneficiarias efectivas. Por otra parte, también es relevante para el análisis considerar las evaluaciones que se han realizado al respecto³⁵, puesto que deberían orientar estrategias más focalizadas del programa hacia el fortalecimiento de la permanencia de las mujeres en el mismo.

En el país, un 44% de los chilenos tiene una permanencia inferior a tres años de antigüedad laboral y un cuarto lleva menos de un año en su trabajo, según datos de la Casen 2013. En el caso de las mujeres, la permanencia es más baja. El promedio de antigüedad de hombres en 2013 era de 8,1 años, mientras que en mujeres llegaba a 6,2 años. Lo anterior se puede deber a varios factores³⁶. El hecho de que las mujeres de los quintiles más vulnerables entren y salgan del mercado laboral de manera más recurrente que las mujeres de otros quintiles, sobre todo si se habla de mercado laboral formal, es una explicación. Otra, se asocia con la probabilidad de que la mujer perteneciente a los quintiles de menor ingreso se retire del mercado laboral por razones de cuidado de terceros, es más alta que en el caso de los hombres. Por ejemplo, a causa del cuidado de hijos pequeños, adultos mayores o personas con discapacidad.

Cuadro 6: Indicadores de Propósito 2012-2015(*)

	Indicadores	2012	2013	2014	2015	Promedio
1	Porcentaje de mujeres beneficiarias en el año t que en el año t-1 no presentaban cotizaciones	23,0%	30,2%	26,1%	19,6%	24,7%
2	Porcentaje de mujeres beneficiarias en el año t que mejoran densidad de cotizaciones respecto del año t-1	51,6%	60,5%	55,3%	53,2%	55,2%
3	Porcentaje de mujeres beneficiarias que tienen al menos 3 cotizaciones en un periodo de 12 meses continuos	80,3%	75,7%	77,6%	--	77,9%
4	Porcentaje de mujeres beneficiarias que tienen al menos 6 cotizaciones en un periodo de 12 meses continuos	71,2%	65,0%	68,3%	--	68,2%
5	Porcentaje de beneficiarias nuevas que permanecen en el mercado transcurridos dos años desde su primer pago (al menos 1 cotización en t+2)	76,7%	72,6%	--	--	74,7%
6	Porcentaje de beneficiarias nuevas que permanecen en el mercado transcurridos dos años desde su primer pago (al menos 6 cotizaciones en t+2)	59,6%	53,2%	--	--	56,4%

Fuente: Base de datos del programa. (*) Medición anual

Respecto del tiempo de permanencia en el programa, se observan los siguientes problemas: a) los meses de permanencia son consecutivos desde que se declara a la beneficiaria concedida aun cuando en los 48 meses reciba cero beneficio; b) un tercio de las beneficiarias durante el período recibe cero pagos (38,6% promedio 2012-2015); y c) se penaliza a la mujer si su empleador no paga las cotizaciones a tiempo (aunque posteriormente se les pague retroactivamente) puesto que ella no recibe el beneficio.

- **Análisis del Subsidio.**

Otro indicador relevante de propósito es el Porcentaje del subsidio respecto al salario mínimo, en 2012-2015 el subsidio recibido por las trabajadoras ha experimentado un aumento significativo, pasando de un promedio anual de \$45.676 en 2012 a \$191.299 para el 2015, acercándose cada vez más al valor del salario mínimo. Aunque el año 2012, el programa se ejecuta sólo 6 meses, el aumento desde 2013 en adelante equivale a un 12% promedio.

³⁵ Todd, P., y C. Joubert. 2011. Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008 sobre la Participación en la Fuerza Laboral, el Ahorro Previsional y la Equidad de Género. *Boettner Center for Pensions and Retirement Security* de la Universidad de Pennsylvania y los Institutos Nacionales de Salud: programa de infraestructura para la investigación sobre desarrollo poblacional R24 HD-044964 del *National Institute of Child Health and Development*, todos en la Universidad de Pennsylvania.

³⁶ Francisco Díaz, Subsecretario del Trabajo en declaración a Economía y Negocios 2015 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=136269>

Cuadro 6: Porcentaje del bono anual respecto de 1 salario mínimo, 2012-2015

2012	2013	2014	2015
24,4%	70,1%	90,0%	82,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa

Sin embargo, existen notorias diferencias entre los subsidios percibidos por trabajadoras dependientes e independientes, tanto en la cantidad de beneficiarias como en el monto efectivo del subsidio que reciben, observándose diferencias superiores a los \$100.000 entre subsidios promedio anual, si bien ambos han aumentado con el tiempo. Esto es particularmente así para un 46% de las trabajadoras que reciben un bono que oscila entre \$15.000 y \$35.630 pesos mensuales, lo que representa –en el máximo del tramo– un 14% del salario mínimo. La mayor proporción de beneficiarias (72%) recibe menos de 200.000 pesos anuales. Asimismo, la proporción que significa el valor del subsidio ha ido decreciendo, puesto que el bono no se reajusta respecto del salario mínimo sino que respecto del IPC. Junto a ello, hay que considerar que la mayor parte de las beneficiarias dependientes efectivas no recibe más de tres bonos o pagos al año.

A juicio del Panel el monto promedio que reciben mensualmente las trabajadoras dependientes y el promedio de meses que logra calificar para recibir el subsidio, no incentiva su permanencia en el mercado laboral formal porque no mejora sustancialmente su ingreso, ello vis a vis las expectativas salariales de las mujeres. La encuesta Voz de Mujer 2009-2011 indica que las mujeres estaban dispuestas a trabajar por un 30% más que el salario mínimo de la época.³⁷ Si se desagrega el máximo valor del tramo de bono mensual (37.661 mil) en 21 días hábiles, se tiene \$1.793 diarios, que sólo le permite subsidiar los costos de transporte (dos metros en horario punta y por tres meses en promedio). El estudio del Banco Mundial (2013)³⁸ para América Latina, sitúa el umbral de la pobreza para la región en un ingreso per cápita diario de USD\$4 dólares o menos (= < \$2.800 pesos aproximados por día) y la vulnerabilidad en un ingreso per cápita diario mayor a USD\$4 y menor o igual a USD\$10 dólares (entre \$2.800 y \$7.000 pesos aproximados por día). De acuerdo con el Banco Mundial este segundo grupo es un segmento de la población que corre el riesgo de caer en la pobreza, con una probabilidad estimada superior al 10%.

Sumado a lo anterior, el incentivo del trabajo informal es mayor que el trabajo formal, toda vez, que en el primero se gana un 11,4% más que en el formal, y que un 27,9% de la ocupación femenina corresponde a trabajos a tiempo parcial en el mercado informal (INE 2014).³⁹ Además, la ley indica que quienes tengan honorarios anuales inferiores a \$281.250⁴⁰ (23.438 pesos mensuales), no están obligados a cotizar, por lo que si se subiera el monto del subsidio ello tendría un potencial efecto positivo sobre el universo que no cotiza hoy.

Por otra parte, los actuales tramos de remuneraciones brutas para generar el bono, tampoco se justifican – en opinión del Panel- debido a que no ayudan a incentivar a que las mujeres trabajadoras logren un mayor nivel de salario, toda vez que a mayor tramo, disminuye el porcentaje de monto del bono a percibir. El panel reconoce que la existencia de esta estructura permite alinear incentivos y algo de progresividad en la entrega del subsidio. Sin embargo, esta estructura genera pagos de montos muy pequeños que obviamente no aportan al logro de los objetivos del programa, como se explicó.

De hecho, la estadísticas sobre pagos no cobrados podrían estar indicando la existencia de montos excesivamente bajos, que hagan poco eficiente cobrarlos. Al respecto entre 2014-2015 un 5% de las trabajadoras y un 10% de los empleadores tienen pagos que no han sido cobrados. En el período, un 3% de las beneficiarias efectivas del programa recibían pagos entre \$1 y \$11.999 pesos anuales. Y un 18%

³⁷ La Encuesta Voz de Mujer 2009-2011, muestra que a la pregunta por cuanto dinero estaría dispuesta a salir a trabajar? Las mujeres indicaron \$236.828, cuando el salario mínimo era \$181.500 de la época. Esta cifra fue justificada por las mujeres encuestadas por las responsabilidades de cuidado que tienen, y en que ellas asumen los costos económicos y emocionales en caso de salir al mercado laboral (cálculo de si «compensa» económicamente salir a trabajar).

³⁸ Banco Mundial.2013. "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina"

³⁹ el mayor incremento anual del ingreso medio se registró en la categoría cuenta Propia (11,4%), asociado a un incremento de ocupados en esta categoría. http://www.ine.cl/filenews/files/2015/septiembre/sintesis_NESI_2014.pdf

⁴⁰ La Renta Imponible anual menor al ingreso mínimo mensual, \$ 225.000 actualmente Véase http://www.sii.cl/portales/renta/2015/cotizacion_previsional.htm

recibían entre \$12.000 y \$59.999 pesos anuales. En el segundo caso si recibe \$12.000, al mes estaría cobrando en promedio \$1.000, y si recibe el máximo del tramo, al mes estaría cobrando \$5.000.

Cuadro 7: Proporción de beneficiarias y empleadores que no han cobrado el bono

Subsidio	Año	Pagados	Sin Cobrar	Total	% Con pago	% Sin cobro
Trabajadoras	2014	974.619	61.233	1.035.852	94,1%	5,9%
	2015	1.212.904	53.039	1.265.943	95,8%	4,2%
Empleadores	2014	8.246	895	9.141	90,2%	9,8%
	2015	11.560	1.223	12.783	90,4%	9,6%

Fuente: datos proporcionados por el programa

- **Componentes.**

Respecto de los componentes, se recoge del análisis de la población objetivo el hecho que las beneficiarias independientes representan una exigua proporción del total, y que aun suponiendo que una parte importante de las beneficiarias independientes están en la categoría ambas, el total no crece más allá del 5,5%. El análisis de la relación entre beneficiarias de ambos tipos confirma que las trabajadoras independientes concedidas y efectivas no alcanzan a representar el 1% de la población que participa en el programa, lo que se debe a que este segmento en su mayoría no cotiza. A juicio del Panel ello implica por una parte que el programa –en la práctica- está concentrando sus esfuerzos de incremento de la participación laboral femenina en el segmento de trabajadoras dependientes. Por otra parte, significa que las trabajadoras más desprotegidas, y por ende más vulnerables, no están siendo sujeto del subsidio lo que supone un problema vis a vis la tendencia del trabajo femenino a nivel nacional. De hecho, la proporción de independientes que participa en el programa no se acerca a las estadísticas nacionales sobre participación laboral femenina para la población más vulnerable. En el período 2012-2015, las estadísticas de INE muestran que las asalariadas representan un 64% y las por cuenta propia un 21% del total de ocupadas. Las estadísticas de Casen 2013 corroboran lo anterior, la proporción de mujeres por cuenta propia en deciles 1 al 6 y quintiles 1 al 3 corresponden a 25% y 24% promedio, respectivamente. Estas proporciones no se reflejan en el programa ni en las mujeres concedidas ni en las efectivas.

En cuanto a los indicadores de componentes, la población de beneficiarias efectivas ha crecido en un 250,7% a partir del año de inicio del programa, mientras que la población de trabajadoras concedidas ha aumentado en un 135,9% en el período. Si se elimina del análisis el año 2012, puesto que el programa sólo opera un semestre ese año, la tasa de variación entre 2013-2015 presenta un variación positiva de un 80,66% para las beneficiarias efectivas y 115,1% para las concedidas. El crecimiento en el período se explica por el aumento en la proporción de población vulnerable que se debe atender (30% a 40% en el período) y, de acuerdo con el programa, por una mayor difusión del subsidio por parte del ministerio a través de una campaña comunicacional. No obstante, en la encuesta de satisfacción (2014)⁴¹ al preguntar cómo se enteró de la existencia del programa, la mayoría de las encuestadas se enteró de su existencia a través de un familiar, amigo o conocido (33,8%) y sólo un 11,8% se entera por la campaña de comunicación.

⁴¹ La mayoría de las encuestadas se enteró de su existencia a través de un familiar, amigo o conocido (33,8%) seguido de la opción otros con un 21,4%. La tercera fuente de información utilizada por las beneficiarias fue la opción búsqueda en la página web de SENCE, con un 21,0%. Otra opción mencionada fue "Difusión de información SENCE (carteles, anuncios, volantes, etc.)" con 11,8%, finalmente, en su trabajo obtuvo un 8,5% y a través de la OMIL de su comuna obtuvo un 3,5% (Informe Final Encuesta, Pág. 16).

Cuadro 8: Población Potencial, Objetivo y Beneficiarias Concedidas y Efectivas

Año	Población potencial	Población objetivo	Beneficiarias Efectivas	Beneficiarias Concedidas	% cobertura Beneficiarias Efectivas /Pob. objetivo	% concedidas /Pob.objetivo	% cobertura efectivas / Pob. potencial
2012	1.236.898	401.094	80.375	153.516	20,0%	38,3%	6,5%
2013	1.035.439	318.447	156.033	168.343	40,8%	52,9%	12,5%
2014	1.441.184	418.750	210.808	239.000	41,3%	57,1%	12,0%
2015 (estimación)	1.502.731	380.799	281.889	362.091	65,7%	95,1%	16,6%
% Variación 2012-2015	21,5	-5,1	250,7	135,9			
% Variación 2013-2015	45,1	19,6	80,66	115,1			

Fuente: elaboración propia en base a datos del programa, base de datos con estadísticas mensuales

Respecto de la relación beneficiarias concedidas y efectivas, para el período 2012-2015, se tiene que el programa ha beneficiado en promedio, con uno o más bono, a un 77,8% de beneficiarias efectivas respecto de las concedidas, en un rango entre 52,4% y 92,7%. Eliminando el año 2012 del análisis, el programa ha entregado un subsidio a un 86,24% de las beneficiarias concedidas.

El análisis de la relación población objetivo – beneficiarias efectivamente atendidas, indica –en promedio– que el programa atendió entre 2012-2015 a un 41,9% de la población objetivo. No obstante, si no se considera el año 2012, la relación beneficiarias efectivas-población objetivo alcanza un 57,7% y para el mismo período la relación beneficiarias efectivas población potencial equivale a un 16,2%.

La proporción de trabajadoras dependientes e independientes efectivas respecto de la población objetivo equivale a un 33,8% y a un 0,01%, respectivamente. La proporción de trabajadoras en la categoría "ambas" respecto de la población objetivo equivale a un 7,2%.

Desde el inicio del programa, la cantidad de las beneficiarias dependientes efectivas y concedidas se ha incrementado (1,5% y 78,1%, respectivamente). Sin considerar el año 2012, la variación para el período en la cantidad de beneficiarias dependientes efectivas equivale a 34,5% y las concedidas a 40,8%. Entre 2013-2014, se ha cubierto en promedio 94,1% de las beneficiarias concedidas dependientes. La relación trabajadoras efectivas dependientes y población objetivo, indica que en promedio 2013-2014 se cubre un 29,2% de la población objetivo. Por su parte, la proporción de trabajadoras independientes efectivas respecto de las trabajadoras independientes concedidas muestra valores similares para el período 2013 - 2014, representando un promedio de cobertura de un 0,03%. Esta cifra no refleja la proporción nacional equivalente a un 5% de trabajadoras por cuenta propia que cotiza. La proporción de beneficiarias efectivas independientes respecto de la población objetivo del programa, muestra que en 2013 se ha cubierto un 0,006% de la población objetivo y en 2014 un 0,014%. En cuanto a la relación trabajadoras efectivas clasificadas como ambas respecto de las concedidas, en el período 2013-2014, se ha cubierto en promedio 20,1% de las beneficiarias concedidas ambas. La relación trabajadoras efectivas ambas y población objetivo, indica que en promedio se cubre un 7% de la población objetivo.

Los datos sobre mujeres dependientes efectivas con opción de pago mensual que recibieron entre 1 y 12 pagos mensuales, no necesariamente consecutivos, indica que en promedio un 57% de las beneficiarias dependientes recibió al menos 1 pago en el año. La mayor proporción de beneficiarias se sitúa en el rango entre 1 y 5 pagos anuales durante el período. Al excluir del análisis el año 2012 por su ejecución parcial, el promedio de beneficiarias dependientes que al menos recibe un pago sube a 59,2% y el análisis de la distribución del número de pagos indica que la mayor proporción de beneficiarias ha recibido un pago (18,3%) seguida por el rango entre 2 y 5 pagos (15,9%).

Respecto del componente 2, el análisis de los datos del Panel indica que la proporción de empleadores efectivos sube entre 2012-2015 un 874,5%. No obstante, si no se considera el año 2012, puesto que el programa sólo opera un semestre, el incremento observado es menor (110,5%) para 2013-2015. Las regiones con menor crecimiento son Arica y Parinacota, Tarapacá y Atacama (47%,63% y 86%, respectivamente).

Para el período 2012-2015, la mayoría de los empleadores (72,5% promedio) tiene una trabajadora que participa en el programa. El promedio de trabajadoras por empleador ha aumentado, observando un incremento de un 22,5% en el período. El Panel atribuye esta alza a actividades de difusión por una parte, y al incremento en el número de trabajadoras asociadas a uno o más empleadores. Cabe señalar que en 2012 el máximo de beneficiarias asociadas a un empleador eran 676, en 2013, 2.337, en 2014, 2.834 y en 2015, 3.725.

Cuadro 9: Proporción de Trabajadoras por empleador

Nº de trabajadoras por empleador	2012	2013	2014	2015
1	63,5	70,2	78,5	77,8
2 y 11	27,1	21,6	16,5	17,6
12 y 21	2,7	2,1	1,4	1,1
22 y 31	2	1,4	0,7	0,5
32 y 41	1,4	0,8	0,4	0,4
41 y más	3,3	3,9	2,5	2,6

Fuente elaboración propia en base a datos del programa

- **Calidad.**

Respecto del indicador de calidad utilizado por el programa, el Panel considera que la Encuesta de satisfacción del programa corresponde a un buen diagnóstico sobre barreras de acceso al mismo, pero no logra consolidarse como un instrumento que permita obtener conclusiones acerca de los niveles de satisfacción, por ello el Panel no lo utiliza. En opinión del Panel en la encuesta de satisfacción: a) no se exploran adecuadamente las relaciones causales del concepto satisfacción; b) no se incluyen otros aspectos que la teoría contemporánea establecen como gravitantes y definitorios del constructo; c) el estudio está realizado desde la perspectiva de la institución, más que desde la beneficiaria; d) la medición al corto plazo no es indicativo de la satisfacción de un usuario, puesto que la teoría y la práctica han comprobado –sin dudas– que estos son de largo plazo; y e) la satisfacción en un programa social está atravesada por las limitadas opciones de los usuarios respecto de la oferta.

- **Gestión.**

Se han identificado problemas en los procesos de producción del bono que afectan negativamente al logro del propósito y a la eficiencia del programa:

Respecto del trámite de verificación de renta, se constata una dificultad en la temporalidad de acceso a la información por parte del programa, lo que implica que los cierres y pago de bonos anuales deben realizarse en agosto del año siguiente. Las dificultades para el programa, para las mujeres y los empleadores, que introduce el retraso que provoca la verificación de renta de las mujeres, con la consiguiente restitución de fondos, no facilitan la permanencia en el programa. Si bien en ello incide fuertemente el tipo y la fluidez de información de parte del SII, ya que sólo entrega reportes en el mes de Agosto de cada año, consideramos que sería relevante para el programa buscar la forma de agilizar este trámite. Es opinión del Panel que la verificación expost del cumplimiento del criterio de renta eleva los costos del programa y provoca problemas de gestión asociados con la posterior cobranza del subsidio pagado de más.

Según la evaluación del panel, y luego de analizar el procedimiento para el pago del bono anual para las mujeres independientes y la reliquidación para las mujeres trabajadoras dependientes, se considera necesario revisar este procedimiento. El análisis realizado indica que frecuentemente es posible encontrar que las mujeres trabajadoras dependientes, cuando cuentan con otros ingresos como emprendedoras, pueden traspasar la barrera límite de ingreso que se ha considerado para obtener el bono, lo que redundaría que la mujer debe hacer devolución de los dineros ya entregados. Asimismo, sucede para las mujeres que trabajan exclusivamente como independientes, quienes tienen expectativas de recibir el bono, cuya entrega es una vez al año.

Respecto del sistema de procesamiento de la información existen diversas dificultades de la oportunidad y de gestión de la misma, porque la Unidad de Subsidio al Empleo, utiliza procedimientos no automatizados para responder a diversos requerimientos dentro de la cadena, a través de planillas Excel. Al no tener un sistema en línea con otras instituciones y con información actualizada, se generan retrasos pues el Sence ha debido validar la información proporcionada por el IPS, dado que se ha comprobado la recepción de información errónea por parte de Previred con la consecuente modificación a posteriori por parte de Sence del monto del bono que se ha otorgado a las mujeres. De hecho, desde el año 2014 no se ha hecho efectiva ninguna devolución, ya que existe sospecha en los propios sistemas informáticos que pudieran estar dando valores no ciertos, doblando la cifra, y/o pudieran incurrir en resultados no del todo fidedignos, lo que ha traído como consecuencia decidir no cobrar dichos excesos hasta contar con la certeza de los cálculos.⁴² Esto como Panel lo apoyamos, ya que ante todo debe existir un respeto en la entrega de información y del bono hacia la mujer trabajadora.

Asimismo, se considera que a la fecha, la información disponible ha sido parcialmente pertinente y útil para efectos de la toma de decisiones del programa en el período de evaluación, particularmente porque para efectos de esta evaluación recién se consolidó y corrigió. Las razones que lo explican corresponden a deficiencias en el cumplimiento de las funciones de monitoreo y evaluación, y al hecho que estas funciones no están definidas.

El programa no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación sistemático y establecido que dé cuenta de resultados a través de indicadores u otros medios de medición metódica. Tampoco ha desarrollado instrumentos formales de seguimiento y evaluación de resultados. No existe un documento que especifique las funciones de seguimiento y evaluación del programa.

- **Focalización.**

En relación con los criterios de focalización, el Panel considera que éstos se ajustan a los diferentes cuerpos legales que rigen al programa. Asimismo el Panel considera adecuado el criterio de vulnerabilidad a la luz de la estadística de participación laboral. No obstante, este Panel considera necesario repensar algunos criterios de focalización en función de la dinámica regional, la edad, presencia de hijos menores, y el tipo de trabajadora por cuenta propia o asalariada. Si bien el argumento para no utilizar criterios de focalización regional es que se opera en base a la demanda, el hecho de introducir ciertas prioridades de cobertura en algunas regiones en función de las tasas de participación laboral y de desempleo, no desvirtúa esta lógica. Al contrario, el Panel considera que sería más efectivo a la luz de las siguientes cuatro consideraciones principales: i) que el programa busca mejorar las condiciones laborales; ii) que a nivel de fin se busca contribuir a incrementar la participación laboral de las mujeres; iii) que históricamente la mayor participación laboral de las mujeres es –entre otras- en la región metropolitana; y iv) que algunas regiones observan una tasa de participación laboral significativamente menor al promedio nacional. El Panel está consciente que ello implica un cambio de ley.

El argumento anterior está sustentado en lo siguiente: Al comparar la cobertura regional de mujeres efectivas de este Subsidio con las tasas de ocupación y desocupación regional, se observa que el programa concentra su operación en las regiones Metropolitana (34,7%), Bío Bío (11,9%) y Valparaíso (10,8%) y que sólo cubre dos de las regiones con mayor tasa de desocupación Bío Bío y Valparaíso. Asimismo, las regiones con mayor nivel de desocupación nacional -en el mismo año- Tarapacá, Coquimbo y la Araucanía (7%-7,7%), tienen una de las más bajas coberturas del programa. Otras regiones con menor proporción de beneficiarias de este Bono son Aysén, Magallanes y Antofagasta (entre 0,7 y 1,1% del total de las beneficiarias). Respecto del criterio de edad, el análisis de la estructura de edad de las mujeres concedidas y efectiva en el programa indica que la mayor proporción se ubica en el rango 25-30 años, y que más del 50% de las beneficiarias efectivas y concedidas tienen menos de 40 años (54%). Según INE (2015)⁴³ la edad de las mujeres influye de forma directa en sus tasas de participación laboral y ocupación. Por ello, el Panel considera que para efectos de las proyecciones de cobertura y su distribución regional se deben incluir en los criterios los factores mencionados sobre edad e hijos menores que puedan disminuir/incrementar la participación laboral de las mujeres.

⁴² Sostenido en reunión con el Encargado del Programa

⁴³ INE 2015. Op cit.

Los criterios de focalización del componente 2, también se ajustan al marco legal que rige al programa.

- **Economía.**

El presupuesto total del BTM se ha incrementado substancialmente desde su creación. El programa arranca con un presupuesto inicial para el año 2012 de \$M 4.561.886 (monto que cubre unos pocos meses de pago en el año 2012), alcanzando un monto de M\$57.221.053 para el año 2016, mostrando un aumento de un 1.154,33% en 5 años de funcionamiento. En términos relativos al presupuesto de la institución responsable, el presupuesto del programa ha representado en promedio un 16,3%, alcanzando más de un quinto durante los años 2014 y 2016.

En cuanto a sus niveles de gasto, el programa ha tenido un crecimiento de 123% entre los años 2013 y 2015. Este aumento no necesariamente se ha visto reflejado en la asignación presupuestaria inicial del programa, la que ha crecido en menor magnitud, traduciéndose en gastos devengados superiores a los presupuestados inicialmente en 2015. Resultado que se evidencia en ajustes presupuestarios posteriores a la Ley de Presupuestos.

El principal ítem de gasto del BTM es la entrega de bonos, es decir, la transferencia monetaria que se realiza a las beneficiarias, los cuales constituyen más de un 99,5% del gasto total en todos los años examinados en esta evaluación. Si bien los gastos de administración han aumentado de manera significativa entre 2013 y 2015 (un 44%) siguen representado un porcentaje muy bajo respecto del gasto total (bordeando un 0,3% en promedio).

Al desagregar los gastos de acuerdo a los dos componentes del programa, se observa que el gasto asociado a los bonos para las trabajadoras es significativamente superior al gasto relacionado con subsidios a los empleadores (el primero representa un 98,7% del gasto total por componente, y el segundo equivale a un 1,3%); si bien ambos han aumentado desde el comienzo del programa, el primer componente ha aumentado en un 123%, contrastando con un 57,17% del segundo, posiblemente reflejo de la preponderancia de las mujeres trabajadoras en cuanto a los objetivos del programa.

La ejecución presupuestaria del programa ha experimentado una tendencia al alza, pasando de una sub ejecución en 2013, a una necesidad de mayores recursos (posteriores a la Ley de Presupuesto) para los años 2014 y 2015, probablemente vinculado la dificultad de identificar correctamente la demanda del programa para cada año.

El costo del programa parece adecuado, especialmente dada la estructura del programa y el significativo énfasis en las transferencias combinado con una la baja carga financiera de los gastos administrativos.

El programa no contempla ningún tipo de recuperación de gastos, lo que se condice con su propósito de entregar un incentivo tanto a las trabajadoras vulnerables como a los empleadores de este tipo de trabajadoras.

- **Eficiencia.**

El análisis de eficiencia del BTM se realiza a la luz de los indicadores definidos en la MML, los gastos y la producción del programa. Como se menciona anteriormente, los gastos administrativos representan un porcentaje muy bajo del gasto total del programa, por lo que podríamos hablar de una gestión eficiente en estos términos; sin embargo, existen falencias en aquellos casos donde el gasto administrativo supera el monto del bono entregado, motivo por el cual se sugiere establecer un monto mínimo de pago que logre cumplir con el requisito de eficiencia económica.

En promedio, el subsidio anual recibido por las trabajadoras ha experimentado un aumento, pasando de \$45.676 en 2012 a \$191.299 para el 2015, acercándose cada vez más al valor del salario mínimo mensual, objetivo que se ha planteado en el diseño del programa. Sin embargo, existen notorias diferencias entre los subsidios percibidos por trabajadoras dependientes e independientes, tanto en la cantidad de beneficiarias como en el monto efectivo del subsidio que reciben, observándose diferencias superiores a los \$100.000 entre subsidios promedio, si bien ambos han aumentado con el tiempo. En

cuanto al componente referido a los empleadores, el subsidio promedio también ha ido en alza, llegando a duplicarse en un período de cuatro años.

Considerando el gasto promedio por unidad de producto (o subsidio entregado), se observa que el componente 1 ha ido en aumento, mientras el componente 2 ha disminuido, lo que puede deberse al aumento promedio del subsidio de las trabajadoras. La misma situación se observa en el gasto promedio por componente por beneficiario, que en el caso del primero ha aumentado en 13,67%, mientras que en el segundo ha disminuido en 39,52%. La disminución en el segundo podría deberse a un aumento significativo en el número de empleadores, que supera con creces el alza en el bono percibido por estos.

Principales Recomendaciones

1. Subsidio a las trabajadoras.

- * Se recomienda modificar el monto de subsidio recibido por la población efectiva del programa y hacerlo equivalente al menos a un salario mínimo anual, lo que conceptualmente sería contar con una remuneración más en el año, que redundaría en un aumento efectivo de su ingreso. Si se iguala el bono al salario mínimo ello representaría al menos un 35% de los costos promedios asociados al transporte. Si son \$250.000 al año (valor 2016), esto sería equivalente a un pago de \$20.833 mínimo al mes lo que es consistente con el promedio que pagan pagos provisionales mensuales (PPM). Si el bono mínimo anual que proponemos es de \$250.000 y el programa mantiene la posibilidad de los ppm, aunque el Panel no concuerde- entonces las trabajadoras dependientes (que trabajan 12 meses y cotizan los 12 meses) recibirían \$15.625 en PPM más una reliquidación, o bono 13 de \$62.500. Lo que enteraría los \$250.000 anuales. Asimismo se considera necesario que el incremento del bono esté indexado al incremento del salario mínimo.
- * Así también el Panel propone el establecimiento de un monto mínimo de subsidio, para evitar incurrir en ineficiencias económicas derivadas de su relación con los gastos administrativos asociados al pago. Dada la baja participación de trabajadoras independientes, mayoritariamente por su bajo nivel de pagos provisionales, la determinación de este monto mínimo puede estar asociada a cubrir al menos el costo de sus cotizaciones. De esta manera, el bono actuaría como real incentivo al pago de cotizaciones por parte de las trabajadoras independientes, que si bien forman parte de la población objetivo, actualmente representan un porcentaje nimio de beneficiarias concedidas. En cualquier escenario, el Panel considera que el monto mínimo del bono a entregar no sea inferior a los 10 dólares (\$7.000 pesos aproximados) en línea con las recomendaciones del Banco Mundial.
- * Dado que los problemas asociados con el mecanismo de verificación de renta se sugiere considerar seriamente la opción de entregar el bono mediante un solo pago anual, y luego de la verificación en agosto del año siguiente, aunque ello implique un cambio de la ley que lo rige. Al ser el pago anual, se evitará el proceso de reliquidación y necesidad de restitución de dinero por parte de las mujeres beneficiadas de manera errónea mensualmente. Dado que el pago anual se realizaría luego de poder certificar que la mujer cumpla con todos y cada uno de los requisitos vía la información de cotizaciones y declaración anual de impuestos. Esto no sólo facilitará el proceso, disminuyendo costos de administración, asociados a los pagos mensuales y la reliquidación, sino que disminuirá la tasa de error en los pagos. Las condiciones de pago anual del bono, deben quedar explícitas en las bases del programa y en la información que se le proporciona a la usuaria.
- * Este Panel considera que al período completo (hoy 48 meses) no debiera sumarse aquellos meses con vacíos laborales ni cotizaciones impagas (aunque éstas con cierto límite de atraso, para no incentivar la demora por parte de los empleadores). Esto sólo será posible con una plataforma integral y automatizada que permita que el sistema haga un conteo de los meses efectivos, dentro de una cota de por ejemplo 72 meses (6 años).
- * En caso de mantener los tramos de subsidio, se recomienda asegurar un bono mínimo de tal manera de suprimir pagos menores a ese mínimo, en línea con las recomendaciones del Banco Mundial, es decir que el monto mínimo del bono a entregar se establezca en 10 dólares (\$7.000 pesos aproximadamente).

2. Subsidio al empleador

- * Este Panel recomienda eliminar el subsidio al empleador pues no necesariamente cumple su función y tampoco queda claro el beneficio social que reporta por las razones mencionadas anteriormente.

3. Justificación y objetivos del programa

- * El problema debe ser analizado desde un enfoque multifactorial, y requiere de soluciones intersectoriales. Considerando lo que los organismos multilaterales y la literatura revisada indican, se requiere de un conjunto integrado de acciones que promuevan y apoyen el empleo femenino, en cuyo caso el Panel comparte que el tema de la participación femenina en el mercado laboral debe ser basado en un enfoque de género enfrentado con una estrategia intersectorial.

- * Dado que el propósito se define como "...mejorar las condiciones laborales..", el Panel considera que la contribución del programa o de otro modo el fin del programa debería ser "Contribuir al trabajo decente de mujeres en situación de vulnerabilidad entre 25 a 59 años que participan en el programa." Desde 2009 Chile está midiendo el concepto.⁴⁴ En el caso del programa se sugiere concentrar la medición del Fin en las siguientes variables: a) Horas de trabajo decentes; b) Estabilidad y seguridad del trabajo; c) Conciliación del trabajo y la vida familiar; d) Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; y e) Seguridad social (salud y pensiones). La medición de estos indicadores debiera constituir una parte integral del sistema de seguimiento y evaluación del programa. Los indicadores se deberían medir tanto para las beneficiarias concedidas como para las beneficiarias efectivas, de manera de tener un universo con el que medir y comparar resultados e impacto.

- * Respecto de la medición del propósito, se considera complementar los actuales indicadores con un indicador que se aproxima más a medir la permanencia, es la Proporción de mujeres dependientes, independientes y ambas que permanece al menos 36 meses en el programa con al menos 6 bonos consecutivos cada año (esto último por la condición de salida y entrada recurrente del mercado laboral). También, se sugiere medir el concepto de mejoría de ingresos, definiendo un indicador para este. Tal indicador, en opinión del Panel debería ser Tasa de variación del ingreso (en pesos) derivado del empleo, cuya fuente de verificación es el ingreso reportado al programa. Para que este indicador tenga sentido, el Panel considera que debe ir asociado a un benchmark o referencia que se usa para hacer comparaciones. Se sugiere que este benchmark se sitúen en los 7 o más dólares per cápita diarios (5.000 o más pesos) en línea con el análisis realizado por el Banco Mundial (2013)⁴⁵ para América Latina. La institución sitúa el umbral de la pobreza para la región en un ingreso per cápita diario de US\$4 dólares o menos (= < \$2.800 pesos por día) y la vulnerabilidad en un ingreso per cápita diario mayor a US\$4 y menor o igual a US\$10 dólares (entre \$2.800 y \$7.000 pesos por día).

- * Sumado a lo anterior, este Panel sugiere respecto del indicador de densidad de cotizaciones del propósito, realizar un estudio en profundidad, utilizando el universo de las beneficiarias efectivas. Este Panel considera necesario que se estudie la continuidad en el tiempo de las cotizaciones de las beneficiarias efectivas del programa. En este análisis es importante considerar las evaluaciones que se han realizado al respecto⁴⁶, puesto que deberían orientar estrategias más focalizadas del programa hacia el fortalecimiento de la permanencia de las mujeres en el mismo.

3. Gestión

- * Se recomienda diseñar un sistema de evaluación y monitoreo sistemático del programa en su conjunto (todos los niveles de objetivos) y funciones de seguimiento y evaluación acordes, que aseguren información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades; y en lo externo: contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de lo/as ciudadano/as

⁴⁴ (ChileCalidad/ OIT, 2011)

⁴⁵ Banco Mundial. 2013. "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina"

⁴⁶ Todd, P., y C. Joubert. 2011. Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008 sobre la Participación en la Fuerza Laboral, el Ahorro Previsional y la Equidad de Género. *Boettner Center for Pensions and Retirement Security* de la Universidad de Pennsylvania y los Institutos Nacionales de Salud: programa de infraestructura para la investigación sobre desarrollo poblacional R24 HD-044964 del *National Institute of Child Health and Development*, todos en la Universidad de Pennsylvania.

por mayor transparencia y rendición de cuentas. La medición de estos indicadores debiera constituir una parte integral del sistema de seguimiento y evaluación del programa. Los indicadores se deberían medir tanto para las beneficiarias concedidas como para las beneficiarias efectivas, de manera de ir configurando un universo con el cual se compare y evalúe.

- * Para ello, se considera imprescindible la automatización de las bases de datos y los sistemas informáticos, con lenguajes que permitan “conversar” con los sistemas del resto de las instituciones que entregan información. El sistema debe considerar toda la cadena de proceso de modo tal que impida los errores de información. Asimismo el sistema debe ser capaz de sacar reportes relevantes para la toma de decisiones.
- * Se sugiere que el programa realice un análisis de los bonos cobrados y no cobrados para dimensionar el problema. Se sugiere, al programa realizar un análisis completo de aquellos indicadores que incluyen datos sobre cotizaciones.

5. Focalización

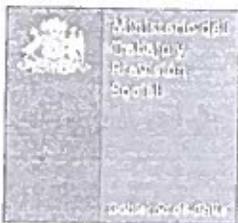
- * El Panel considera que la cobertura debe incorporar criterios de focalización de regiones, edad y mujeres con hijos/as menores de edad. En opinión del Panel, el hecho que el programa sea definido por demanda implica que con mayor razón debiese estudiar la oferta que se está generando para su población objetivo. El programa debe responder las siguientes preguntas para un adecuado sustento de su cobertura: ¿se está cubriendo toda la población potencial y objetivo? ¿Se cuenta con información para responder la pregunta anterior y definir una estrategia que permita cumplir el propósito definido con las mismas oportunidades de acceso al bono en todo el país? ¿Se cuenta con una caracterización de la demanda rural? ¿Se puede asegurar que la oferta programática llega a todas las comunas rurales? El Panel cree que ello no es así, aunque se requeriría de un estudio para comprobar /desaprobar esta conclusión, hecho que excede los alcances de esta evaluación.

6. Economía y eficiencia

- * Como recomendación para mejorar la gestión presupuestaria, se propone la creación de un comité conjunto, integrado por funcionarios tanto del SENCE como del MDS, que trabaje las estimaciones de demanda. Los desajustes entre el presupuesto inicial y los gastos finales del programa podrían ser minimizados toda vez que la estimación de la demanda por el subsidio se ajuste de la mejor manera a la realidad así como cuando ambas instituciones sean parte del proceso de estimación. Funcionarios de ambas instituciones pueden colaborar con la experiencia de ambos ministerios para lograr una estimación de la demanda más acorde a la realidad a la que el presupuesto se ve enfrentado año a año.
- * Sin perjuicio de que los gastos administrativos representan una porción muy menor de los gastos del programa, estos se pueden minimizar aún más de no existir el proceso de pagos provisionales mensuales (PPM). La eliminación de estos pagos, asociados a un proceso mensual de acreditación de elegibilidad para las trabajadoras dependientes y del mismo proceso pago podría generar ahorros importantes para el programa. Adicionalmente, de eliminar los PPM no se eliminaría el proceso de reliquidación que durante el período de evaluación no ha recobrado recurso alguno de los pagos en exceso realizados.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

AGOSTO 2016



5

ORD.: 0451 /

ANT.: Ord. N° 1267 de DIPRES de fecha 22 de agosto de 2016.

MAT.: Envía respuesta institucional al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2016.

SANTIAGO, 05 SET. 2016

DE : **XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ**
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

A : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Por medio del presente, comunico a usted que hemos recibido el Ordinario señalado en el Antecedente, el cual, envía Informe Final del Programa Subsidio al Empleo de la Mujer, en el marco de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales.

Agradecer la oportunidad de haber contado con este proceso evaluativo que retroalimiente respecto de la calidad, economía, eficiencia, gestión y desempeño global del Programa para el periodo 2012-2015.

Asimismo, este Ministerio valora las conclusiones y recomendaciones realizadas por el panel, las que sin duda servirán como insumo para realizar las mejoras pertinentes al programa.

Sin otro particular, le saluda atentamente,


XIMENA RINCÓN GONZÁLEZ
MINISTRA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL


FDV/PCB/LFS/AGT/RGN
Distribución:

- Gabinete Ministra del Trabajo y Previsión Social
- Gabinete Subsecretario del Trabajo
- **Unidad de Estudios**
- División Jurídica
- Unidad de Subsidios, Servicio Nacional de Capacitación
- Oficina de Partes

RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SUBSIDIO AL EMPLEO DE LA MUJER

El presente documento manifiesta las principales observaciones, comentarios y consideraciones que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), formulan en relación a la Evaluación del Programa Subsidio al Empleo de la Mujer. Ésta surge en el contexto de "Evaluación de Programas Gubernamentales 2016", y tiene como objetivo evaluar el diseño, gestión y desempeño del programa, desde el año 2012 hasta el año 2015 inclusive.

Se agradece el trabajo realizado por el Panel de Evaluadores Externos, el que ha entregado sugerencias a modo de mejorar la calidad del programa. A partir de estos resultados, se acogerá un número importante de recomendaciones y se analizará la pertinencia de incorporar mejoras que permitan dar un mayor cumplimiento a los objetivos definidos.

Sin perjuicio de lo anterior, en los párrafos siguientes se presentan los principales juicios que no se comparten, o se estima deben ser aclarados.

1. Justificación y Diseño del Programa

- **El Panel Señala** *"La participación laboral, especialmente la femenina, no tan sólo alude a la falta de trabajo, formalización y suplemento al ingreso. La baja participación femenina en el mercado laboral y la permanencia en el mismo se caracteriza por ser un fenómeno multifactorial, cruzado por diversas variables que el programa debe considerar y sobre las cuales las mujeres tienen escaso control, como son las barreras de entrada de género (trabajo doméstico-reproductivo)⁹⁴, la edad, disponibilidad de puestos de trabajo, tipo de actividad productiva, tipo de jornada laboral, distancia entre hogar y trabajo, las preferencias de los empleadores, como son la externalización, no pago de cotizaciones y previsión, entre otras"*

Respecto a ese punto, el programa está de acuerdo con que la baja participación femenina en el mercado laboral es consecuencia de diversos factores que no aluden solo a la falta de trabajo y bajo ingreso. Por esta diversidad de factores, es que el programa forma parte de las cinco medidas que establece la ley de ingreso ético, y dado que el programa no puede abarcar todos los factores que intervienen en la problemática de la baja participación femenina, es que se enfoca en poder incrementar la remuneración e incentivar la contratación de mujeres y la formalización del empleo independiente.

Por otro lado, llama la atención que el Panel proponga como fin del programa *"Contribuir al trabajo decente..."* Focalizando la medición del fin en variables como horas de trabajo decente, estabilidad y seguridad social, conciliación del trabajo y vida familiar, igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y seguridad social. A pesar de que todos estos factores son relevantes, hay que tener en mente las limitaciones que tiene un solo programa en orden de abarcar todos y cada uno de esos temas, por lo mismo existe una gama de políticas y programas sociales que buscan en su conjunto mejorar la calidad de trabajo de las personas.

- **El Panel señala** *"A juicio del Panel ello implica por una parte que el programa – en la práctica- está concentrando sus esfuerzos de incremento de la participación laboral femenina en el segmento de trabajadoras dependientes. Por otra parte, significa que las trabajadoras más desprotegidas, y por ende más vulnerables, no están siendo sujeto del subsidio lo que supone un problema vis a vis la tendencia del trabajo femenino a nivel nacional. De hecho, la proporción de independientes que participa en el programa no se acerca a las estadísticas nacionales sobre*

participación laboral femenina para la población más vulnerable. En el período 2012-2015, las estadísticas de INE muestran las asalariadas representan un 64% y las por cuenta propia un 21% del total de ocupadas. Las estadísticas de Casen 2013 corroboran lo anterior, la proporción de mujeres por cuenta propia en deciles 1 al 6 y quintiles 1 al 3 corresponden a (25% y 24% promedio, respectivamente). Estas proporciones no se reflejan en el programa ni en las mujeres concedidas ni en las efectivas. En este escenario, el Panel reitera su recomendación de incentivar a este segmento de la población a participar en el programa, mediante una actividad de difusión en los municipios que explique los beneficios de cotizar y los del programa."

Respecto a la baja participación de trabajadoras independientes en el programa, uno de los requisitos que se debe cumplir para ser beneficiaria es el pago de cotizaciones. Debido que actualmente es voluntaria la cotización para trabajadoras independientes, muchas de ellas no cumplen con este requisito, lo cual afecta la proporción de beneficiarias en comparación a las mujeres dependientes; reflexión que el panel comparte en su informe. Mientras no sea la cotización obligatoria para ellas, la cantidad de trabajadoras independientes continuará siendo muy inferior que las dependientes. Por otra parte, la difusión del programa es de manera transversal, tanto para las trabajadoras dependientes como independientes.

- **El Panel además da como recomendación la eliminación del subsidio al empleador, planteando:** *"Este Panel recomienda eliminar el subsidio al empleador pues no necesariamente cumple su función y tampoco queda claro el beneficio social que reporta por las razones mencionadas anteriormente."*

Este subsidio tiene como objetivo incentivar la contratación de las mujeres más vulnerables, quienes probablemente tengan un menor nivel de capital humano y, por lo tanto, les es más difícil ingresar al mercado del trabajo. Es por ello que este subsidio busca aumentar la probabilidad de que el empleador contrate a mujeres potencialmente beneficiarias del subsidio.

- **El Panel además menciona que los actuales tramos no se justifican**

A su vez, el panel también recomienda la eliminación de los tramos para el cálculo del monto del subsidio, el cual considera una parte creciente, es decir a mayor salario crece el monto del subsidio, una parte plana, y una parte decreciente, es decir, a mayor salario decrece el monto del subsidio. Este último tramo tiene la lógica de ir retirando el subsidio gradualmente y no de manera abrupta, implicando una disminución significativa del salario de un mes a otro. Uno de los puntos del panel a destacar es que el tope del salario para recibir el subsidio no se ha actualizado por el salario mínimo, sino que solo por IPC anual, lo que podría tener un efecto en que el monto del subsidio no crezca ajustado al crecimiento de los salarios.

2. Desempeño del Programa - Eficacia y Calidad

Dentro de esta sección, el panel señala: *"En relación a los indicadores de Propósito los resultados son representativos para el 89% del total de beneficiarias del programa, existiendo un 11% de beneficiarias efectivas no incluidas en el análisis de las cuales se desconoce su comportamiento"*

Al respecto, el programa estima pertinente explicitar cómo se construyeron estos datos y su alcance, considerando que los indicadores de propósito que se han definido buscan medir la mejora en las condiciones laborales de las beneficiarias; entendidas como permanencia en el mercado laboral formal e incremento de salario derivado del empleo.

Para efectos de medir en el corto plazo los indicadores de propósito definidos en la Matriz de Marco Lógico del programa, que requieren de información histórica relativa al mercado laboral, SENCE y la Subsecretaría del Trabajo realizaron un trabajo conjunto para elaborar una base de datos que permitiera un análisis de las beneficiarias y su trayectoria, incorporando datos administrativos del programa y la

información disponible para análisis en la base del Seguro de Cesantía. A pesar de que el programa nutre sus procesos con datos de distintas instituciones (Previred, Isapres, Otros) canalizados vía IPS, y que en ninguna parte de su operatoria utiliza la información del Seguro de Cesantía, se decidió combinar estas fuentes de información para aprovechar la prontitud de la información disponible, la compatibilidad en los formatos y que la base del seguro cuenta con registros históricos anteriores al 2012, a los que el programa no tiene acceso, y que permiten acercarse a la información de propósito requerida.¹ Como producto de este trabajo se obtuvo una base de datos que tiene información laboral de todas aquellas beneficiarias presentes en la base del seguro (89% del universo total), siendo el porcentaje faltante explicado principalmente por aquellas beneficiarias que trabajan como trabajadoras de casa particular, aquellas que trabajan únicamente como independientes y aquellas cuyo contrato de trabajo es previo al año 2002. Esta base de datos se generó en el contexto de la evaluación y es complementaria a todas las otras fuentes de información del programa, siendo independiente de todos los procesos que se realizan para la gestión y pago del subsidio.

- **El panel luego señala** *"Por otro lado, la base de datos facilitada por SENCE contiene información correspondiente a los envíos a pagos, pero no se puede determinar si la beneficiaria lo cobró o no, por lo que no es posible obtener los indicadores asociados a cobros al término de esta evaluación. Tampoco es posible saber cuántas mujeres declaradas como beneficiarias efectivas del programa no han cobrado los subsidios. Así como no es posible determinar cuántas beneficiarias que deberían reintegrar dineros al programa, lo han hecho."*

SENCE posee toda la información necesaria para la operación y gestión del subsidio, para todos los años de su ejecución. Específicamente, los archivos contienen variables necesarias para el cálculo de los pagos, cotizaciones, gestión de cobros, identificación de beneficiarias que cobraron o no cobraron el subsidio, medios de pago con el cual las usuarias reciben el beneficio y otros elementos relevantes para la operatoria. Los datos contenidos en estas bases provienen del intercambio que SENCE realiza con instituciones que nutren de información el proceso, y se utilizan como insumo para elaborar los informes que se remiten mensualmente a la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y a otras entidades requirentes.

En el marco de la evaluación, SENCE proporcionó al Panel Evaluador una serie de bases de datos internas con información básica respecto a las beneficiarias, empleadores y los montos enviados a banco mensualmente en cada proceso, la cual es necesaria para realizar cálculos de cobertura y reportería del programa. Estas bases son un subconjunto, innominadas y adecuadas según requerimientos del panel, de las bases originales que utiliza el programa, que surgen del proceso de estabilización de datos que se ha llevado a cabo a partir del año 2015. Este trabajo ha permitido fortalecer la gestión, validar datos históricos y sistematizar los reportes.

- **El Panel recomienda:** *"Se sugiere que el programa realice un análisis de los bonos cobrados y no cobrados para dimensionar el problema."*

Es necesario mencionar que SENCE continuó en mayo de 2016 con el proceso de re-depósito, que corresponde a los montos no cobrados por las usuarias, esta vez relativo al 2014. Por normativa, estos montos deben ser identificados tras el proceso de reliquidación de las respectivas rentas², y se debe esperar posteriormente la caducidad de los montos en banco, para realizar gestión sobre ellos.

¹ Tras esta definición, se generó una base de datos consolidada con el listado de todas las beneficiarias, rut único, que tuvieron el derecho a cobrar al menos un pago mensual o anual entre 2012 y 2015. Para cada trabajadora, se identifica adicionalmente en qué años fueron beneficiarias y el año laboral que generó su primer pago. Para cada beneficiaria se incorporó la densidad de cotizaciones bajo distintos criterios, según lo requerido por cada indicador. **Esta base contiene a todas las beneficiarias históricas del Subsidio, identificables año a año.**

² Proceso de Pago Anual, realizado el segundo semestre del año 2015.

Estos se generan porque beneficiarias, a las cuales les corresponde el pago en efectivo, de acuerdo a lo indicado por ellas al momento de generar su postulación, no retiran el dinero del banco, el que es devuelto al SENCE tras sobrepasar la barrera de 90 días en la institución bancaria.

3. Gestión.

• **Respecto de los sistemas, el Panel expone,** *“Respecto del sistema de procesamiento de la información existen diversas dificultades de la oportunidad y de gestión de la misma, porque la Unidad de Subsidio al Empleo, utiliza procedimientos no automatizados para responder a diversos requerimientos dentro de la cadena, a través de planillas Excel. Al no tener un sistema en línea con otras instituciones y con información actualizada, se generan retrasos pues el Sence ha debido validar la información proporcionada por el IPS, dado que se ha comprobado la recepción de información errónea por parte de Previred con la consecuente modificación a posteriori por parte de Sence del monto del bono que se ha otorgado a las mujeres.”*

SENCE, en particular la Unidad de Subsidios al Empleo en conjunto con la Unidad de Tecnologías de la Información, se encuentran trabajando con la Empresa PRAGMA en la automatización de las etapas de Postulación, Concesión y proceso de Pago del Subsidio al Empleo de la Mujer, con lo cual se prescindirá de la utilización de planillas Excel para responder a diversos requerimientos dentro de la cadena de generación del cálculo del pago del beneficio.

El proyecto de automatización de los procedimientos ha requerido un extenso trabajo de levantamiento de requerimientos, reglas de negocios y validaciones, labor que ha permitido contar con la etapa final de la automatización del Pago Anual del Subsidio al Empleo de la Mujer, para validación del proceso ejecutado este año, garantizando que futuros procesos anuales se realicen de manera automatizada desde ahora.

Finalizada la etapa correspondiente a la automatización del proceso de Pago Anual, se procederá a iniciar las labores respectivas a la automatización de las etapas de Postulación, Concesión y cálculo del Pago mensual del Subsidio al Empleo de la Mujer, automatización que debe estar finalizada el segundo semestre de 2017. Este proceso permitirá contar con un Sistema Integrado de Administración del Subsidio, que incorpora en su diseño todos los procesos internos de gestión y cálculo.

Con lo anterior se busca, tal como recomienda el Panel de Expertos, potenciar los sistemas actuales, asegurando información veraz, pertinente, útil y consistente, permitiendo orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y obtener reportes relevantes para orientar la toma de decisiones; esto último actualmente se realiza de adecuada manera a través de la estabilización de bases de datos por medio del Software STATA³.

Por otra parte, para mitigar los inconvenientes generados producto de la información errónea emitida por Previred, requerida por SENCE para la realización del proceso del cálculo del pago anual y mensual del Subsidio al Empleo de la Mujer, SENCE ha fortalecido sus protocolos, junto al Instituto de Previsión Social y la citada entidad de entrega de información, lo que ha significado incorporar una serie de aclaraciones y mejoras en la calidad de la información que históricamente debía ser nuevamente analizada por SENCE para evaluar su validez. Este trabajo ha obtenido una baja ostensible en la cantidad de datos que registraron inconsistencias año a año, minimizando los casos nuevamente consultados hasta un nivel de 1% del universo aproximadamente, en el último proceso. Vale destacar además, que estas decisiones de gestión han estado supervisadas y trabajadas en conjunto con la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS).

³ Es un software estadístico.

- **Respecto al impacto de los sistemas en los procesos de devolución**, si bien estamos de acuerdo con las afirmaciones relativas a los reintegros, y a las dificultades que ha tenido el Servicio históricamente en la materia, creemos necesario destacar las acciones que ha desarrollado el Servicio al respecto, que comenzaron el año 2014 y han tenido mayor impacto a partir del 2016 presente. Específicamente, creemos que el siguiente párrafo no es completo en su juicio: *"Desde el año 2014 no se ha hecho efectiva ninguna devolución, ya que existe suspicacia en los propios sistemas informáticos que pudieran estar dando valores no ciertos, doblando la cifra, y/o pudieran incurrir en resultados no del todo fidedignos, lo que ha traído como consecuencia decidir no cobrar dichos excesos hasta contar con la certeza de los cálculos."*

Pues, sin perjuicio de lo anterior, vale destacar que a partir del año 2015 el Servicio está desarrollando una serie de acciones que apuntan a mitigar estas diferencias, implementando sistemas informáticos que abarcan todos los procesos de la cadena de producción del bono, así como revisando y consolidando la documentación pre existente (tratado en el punto anterior). Estos esfuerzos han permitido validar la información histórica del programa y comenzar un proceso de reintegros a comienzos del año 2016, fecha que excede el periodo de la presente evaluación.

Asimismo, el Panel de Expertos indica *"El análisis realizado indica que frecuentemente es posible encontrar que las mujeres trabajadoras dependientes, cuando cuentan con otros ingresos como emprendedoras, pueden traspasar la barrera límite de ingreso que se ha considerado para obtener el bono, lo que redundaría que la mujer debe hacer devolución de los dineros ya entregados (...) desde el año 2014 no se ha hecho efectiva ninguna devolución"*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento del Subsidio al Empleo de la Mujer⁴, en el evento que se generen pagos en exceso por concepto de subsidio, el SENCE, deberá solicitar el reintegro de las cantidades percibidas en exceso, fijando la fecha a partir de la cual se ha percibido indebidamente el beneficio, y determinando el monto de lo indebidamente percibido.

En Marzo de 2016 se inició el proceso de reintegro, en el cual se solicitó la devolución de montos pagados en exceso con respecto a Subsidio Empleo de la Mujer, los cuales se generan debido a la estructura del programa y no por errores asociados al proceso de cálculo del subsidio; situación que está normada en la legislación vigente y sobre la que SENCE debe hacer gestión, en base al procedimiento establecido en la normativa.

4. Economía y Eficiencia.

- **Dentro de esta sección, el Panel recomienda:** *"Como recomendación para mejorar la gestión presupuestaria, se propone la creación de un comité conjunto, integrado por funcionarios tanto del SENCE como del MDS, que trabaje las estimaciones de demanda. Los desajustes entre el presupuesto inicial y los gastos finales del programa podrían ser minimizados toda vez que la estimación de la demanda por el subsidio se ajuste de la mejor manera a la realidad así como cuando ambas instituciones sean parte del proceso de estimación. Funcionarios de ambas instituciones pueden colaborar con la experiencia de ambos ministerios para lograr una estimación de la demanda más acorde a la realidad a la que el presupuesto se ve enfrentado año a año."*

Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad, desde el año 2015 se ha comenzado un proceso de trabajo con diferentes contrapartes del servicio que intervienen en la producción del Bono, los que, además de permitir mejoras

⁴ Decreto N°3

inmediatas en los flujos y calidad de la información, han permitido revisar y perfeccionar procesos e información histórica para la toma de decisiones.

Específicamente, en el marco del proceso de pago anual del Subsidio al Empleo de la Mujer 2014, realizado el segundo semestre del año 2015, SENCE, en conjunto con la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) efectuó un proceso de revisión del procedimiento ejecutado en años anteriores, conforme al marco regulatorio vigente. El objetivo de este proceso fue el análisis y validación de los criterios aplicados, y determinar procesos y criterios conjuntos que permitan fortalecer los procesos futuros y alinear criterios en materia de interpretación legislativa. Para este proceso, se entregaron todos los antecedentes y fundamentos técnicos de cada proceso, y se conformó una mesa técnica de trabajo conjunta que ha permitido mejorar los procesos de concesión y pagos asociados al subsidio⁵.

A modo de alinear criterios en todos los ámbitos de información externa, SENCE ha extendido estas mesas técnicas de trabajo a otras contrapartes adicionalmente.

En primer lugar, en el contexto del Exploratorio para la Ley de Presupuestos 2016, se estableció una mesa técnica junto a la Dirección de Presupuestos (DIPRES), que permitió afinar las proyecciones, validar la información histórica y clarificar ajustes presupuestarios para el presente año relativos a los subsidios. Ésta tuvo importantes resultados técnicos, por lo que este año se replicó el trabajo y se obtuvieron nuevos consensos analíticos, de cara a la discusión presupuestaria 2017.

En segundo lugar, con el objetivo de evaluar los impactos en el Subsidio, producto del cambio de instrumento de focalización que implica la implementación del nuevo Registro Social de Hogares (RSH), SENCE replicó esta iniciativa junto al área de Estudios del Ministerio de Desarrollo Social. Esta mesa de trabajo permitió fortalecer la información utilizada para los análisis, evaluar conjuntamente el efecto de los cambios futuros y alinear criterios técnicos para clarificar el orden de magnitud de los impactos y adelantarse en la toma de decisiones.

⁵ Esta mesa trabaja adicionalmente el análisis del Subsidio al Empleo Joven, que es muy similar en operatoria al Subsidio al Empleo de la Mujer.