

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL RURAL FOCALIZADO

 PROGRAMA NUEVO
 SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO
 MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROBLEMA

Mujeres rurales no cuentan con capacidad de generar ingresos económicos y de subsistencia producto de la pérdida de sus unidades productivas pequeñas, recursos materiales o fuentes de ingreso económico debido a los incendios forestales.

PROPÓSITO

Desarrollar competencias técnicas y/o unidad productivas, mediante la entrega de capacitación y recursos materiales a mujeres rurales afectadas por incendios forestales.

DIAGNÓSTICO

De acuerdo a las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas, INE, la evolución a nivel país, muestra que en 2002 había un 13,7% de población rural, equivalente a 2.150.200 de habitantes, de las cuales una 86,3% era urbana (13.541.501); en 2021 alcanza a un 11,4% rural (2.247.649) y 88,6% urbana (17.430.714) y para 2035 se proyecta un 10,9% de población rural (2.306.146) y 89,1% urbana (18.831.623 habitantes) .

Respecto al análisis regional de la cantidad de mujeres que habitan en territorio rurales y sus características, se tiene que: en la región del Maule habitan 134.819 mujeres en sectores rurales, particularmente la región presenta las cifras más altas de pobreza por ingresos y multidimensional, y una escolaridad 1,9 años menor al promedio nacional en sectores rurales. Para la región de Ñuble los datos indican que 71.778 mujeres habitan en sectores rurales, los índices de pobreza multidimensional corresponden a un promedio del 35% aproximadamente, los niveles de escolaridad se encuentran bajo el promedio nacional, y en las zonas rurales existe una brecha de 2,2 años menor respecto a las zonas urbanas. En el caso de la región de Biobío 86.129 mujeres habitan en territorios rurales, la pobreza por ingresos es superior al promedio nacional y en sectores como Alto Biobío supera al 40%. Cabe destacar, que la tasa de desocupados de la región supera en 6 puntos porcentuales al promedio nacional. Por último, en la región de La Araucanía 134.955 mujeres habitan en zonas rurales, la región presenta una situación crítica respecto a niveles de pobreza, especialmente en comunas rurales, donde 4 comunas superan el 35% respecto a ingresos y 6 superan un 50% respecto a pobreza multidimensional.

En los primeros 3 meses del año 2023 las 4 regiones descritas sufrieron una situación de emergencia producto de incendios forestales que afectaron a los territorios y sus habitantes. De acuerdo a lo señalado en el Plan de Reconstrucción post Incendios 2023, se afectaron 368.948 has. en 68 comunas de las regiones de Biobío, Ñuble y Araucanía. Solo en las regiones mencionadas se contabilizaron 206 incendios, afectando además infraestructura, tales como: 3218 viviendas, 12 establecimientos educacionales, 15 sistemas de agua potable y servicios sanitarios, puentes y caminos, entre otros. Es decir, existe una afectación general de las condiciones de vida de la población afectada en diferentes niveles, ya sea por pérdidas directas de viviendas y bienes materiales, o por la merma de infraestructura crítica.

Debido a dichos eventos las mujeres vieron mermada su capacidad de generar ingresos mediante actividades silvoagropecuarias y sus derivados; ya sea producto de la pérdida de sus emprendimientos (formales e informales), las condiciones materiales que posibilitaban el desarrollo de sus trabajos remunerados o los derivados de dichas actividades.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES			
Componente	Gasto estimado 2024 (Miles de \$ 2023)	Producción estimada 2024 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2024 (Miles de \$ 2023)
CAPACITACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO	70.000	72 (participantes capacitadas)	972,22
Fortalecimiento de competencias laborales	28.000	60 (participantes capacitadas)	466,67
Gasto Administrativo	21.000		
Total	119.000		
Porcentaje gasto administrativo	18%		

POBLACIÓN Y GASTO		
Tipo de Población	Descripción	2024 (cuantificación)
Población Potencial	Mujeres rurales que habitan en las regiones de: Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía.	427.681 Personas
Población Objetivo	Mujeres rurales habitantes de las regiones de Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía.	4.234 Personas
Población Beneficiaria	Mujeres rurales habitantes de las regiones de Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía, que han perdido o visto dañadas sus unidades productivas producto de incendios forestales.	132 Personas

Gasto por beneficiario 2024 (Miles de \$2023)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2024 (Meta)	2025	2026	2027
902 por cada beneficiario (Personas)	132	132	0	0

Concepto	2024
Cobertura (Objetivo/Potencial)	1%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	3%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Certificación Componente 1	Cantidad de participantes certificados que participaron del Componente 1 / total de participantes del componente 1 * 100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	92%
Certificación Componente 2	Cantidad de participantes certificados que participaron del Componente 2 / total de participantes del componente 2 * 100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	92%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Técnicas Apícolas C1	Cantidad total de participantes que aprueban la capacitación en técnicas apícolas / Cantidad total de participantes que participan de la capacitación en técnicas apícolas * 100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	92%
Capacitación en Oficio C2	Cantidad total de participantes que aprueban la capacitación en oficio / Cantidad total de participantes que participan de la capacitación en oficio * 100	Dimensión: Eficacia Periodicidad: Anual Lectura: Ascendente Unidad de medida: Porcentual	92%

II. EVALUACIÓN

1. Atigencia : No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Antecedentes

Se identifica riesgo de duplicidad con los programas "Desarrollo de Competencias Laborales" de La Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) y el programa "Mujer Emprende" del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, dado que ambos buscan resolver problemas asociados al bajo nivel de competencias y habilidades de emprendimiento en mujeres a través de estrategias similares, que involucran capacitaciones y asistencias técnicas a dichas mujeres.

Adicionalmente, se deben revisar los objetivos y productos estratégicos declarados, ya que éstos no corresponden a los dispuestos en el Formulario A-1 2023 de la Subsecretaría del Trabajo.

Por último, no es comprensible la duración del programa, ya que este sólo planifica ser ejecutado el 2024 y 2025. En ese sentido, el problema está vinculado a los incendios forestales, los que ocurren de manera estacional cada verano en nuestro país, por lo que no se entiende que la duración del programa se restrinja a dos años, y que no exista de manera permanente para atender a las personas afectadas por incendios forestales, que son susceptibles de ocurrir todos los años.

Diagnóstico

Respecto al problema planteado, dado que se considera el "no contar con capacidad de generar ingresos económicos y de subsistencia", es un problema muy amplio para ser abordado por un programa. Además, se debe revisar la pertinencia de vincular el problema a eventos particulares ("debido a los incendios forestales") en la redacción del problema, dado que restringe mucho el ámbito de acción del programa, en caso de que quisiera abordar otras problemáticas similares, por ejemplo, asociado a otro tipo de catástrofes. No obstante, este punto debe ser abordado en el diagnóstico, dado que es relevante para entender el contexto del problema. Adicionalmente, dado a que los incendios forestales afectaron a todo tipo de personas, mujeres, hombres, y otras diversidades sexo genéricas, el problema debiese ser presentado por toda esta población, y no sólo las mujeres, ya que este aspecto tampoco es validado por los datos que se entregan a continuación en el diagnóstico.

En lo respectivo al diagnóstico, este no permite dar cuenta de la magnitud del problema, dado que no existe una caracterización con evidencia y data, de la merma y pérdida de unidades productivas, recursos materiales o fuentes de ingresos de las mujeres rurales afectadas por los incendios. Primero se realiza una caracterización de la población en sí misma (no relativa al problema de los incendios forestales) y luego se realiza una descripción de la magnitud de la catástrofe, pero ambos aspectos no son vinculados y no se aborda ni define en ningún apartado qué se entenderá por capacidad para generar ingresos económicos.

Respecto a los grupos específicos, se abordan y profundizan aspectos que fueron previamente mencionados en el diagnóstico, pero no se responde a la pregunta por la presencia del problema en algún grupo específico de la población. Adicionalmente, en el último párrafo presentado se habla más bien de características del emprendimiento apiario. Al respecto, no se entiende el vínculo entre la producción apícola y el problema identificado. Sólo se menciona que ONU mujeres releva el rol de la mujer en este oficio, pero no se caracteriza este hecho para la realidad chilena, y en particular, cómo se vio afectado producto de los incendios forestales.

En relación a las causas, estas no se identifican adecuadamente. Si bien se hace un recuento de las pérdidas materiales, se reitera que esto corresponde más bien a la sección que da cuenta del diagnóstico del problema. Es necesario plantear de forma explícita las causas del problema definido como "mujeres no cuentan con capacidad de generar ingresos económicos" y que luego serán abordadas por los componentes. Se recuerda que cada componente debe abordar una única causa que haya sido enumerada.

En lo relativo a las consecuencias negativas que intentan evitarse, no se identifican adecuadamente aquellas que se esperan evitar producto de la implementación del programa.

Por último, en relación a las experiencias nacionales e internacionales, si bien se presentan iniciativas de experiencias similares a nivel nacional e internacional, se solicita que se presenten resultados de estas que den cuenta de aspectos que justifiquen la forma concreta de intervención. Además, en particular, respecto al "Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC)" DE Brasil, se observa que, si bien abordan temáticas de inserción laboral, estos no se enmarcan en contextos de catástrofes tales como incendios forestales, por lo que tampoco serán pertinentes para avalar la pertinencia de esta intervención en particular.

2. Coherencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Objetivos y poblaciones

En cuanto al propósito del programa, este no corresponde a la solución del problema principal que el programa busca resolver. Mientras que el problema se plantea como "mujeres no cuentan con capacidad de generar ingresos", el propósito refiere al desarrollo de competencias técnicas, lo que no es coherente. Además, el propósito del programa no corresponde a un objetivo medible, ya que las competencias técnicas no son ni nombradas ni definidas en el diagnóstico.

Respecto a la descripción de la población potencial, esta no es coherente con la población descrita en el problema y en el propósito. Mientras que en dichos apartados se hace referencia a las "mujeres rurales afectadas por los incendios", la descripción entregada refiere a las Mujeres rurales que habitan en las regiones de Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía, lo que no es comprensible.

Sobre la descripción de la población objetivo, los criterios de focalización descritos no permiten definir adecuadamente la población que será atendida en el mediano plazo por el programa. Se describe a una población objetivo idéntico a la descripción de la población potencial, a pesar de que se declara que el programa no es universal, y además, las cuantificaciones difieren entre sí, lo que no es coherente. De esta forma, el programa debe definir criterios claros y objetivos que permitan focalizar a la población y que será atendida por el programa.

Por último, respecto a la población beneficiada, si bien es comprensible el uso de la ficha de evaluación de postulación para priorizar a las mujeres que requieran con mayor necesidad la intervención propuesta, no queda claro cómo operará dicha priorización, qué variables serán tomadas en cuenta en torno al instrumento (se menciona el nivel educativo, estado laboral, cantidad de personas al cuidado, pero no qué categorías de respuesta de dichas variables serán consideradas como prioritarias para atender) y en general, cómo se ponderarán todas las variables mencionadas en la elaboración de la priorización. En esta misma línea, también deben ser definidos los criterios de prelación del programa, y en caso de que no se identifiquen, señalar por qué.

Adicionalmente, no queda claro por qué no se hace uso de los datos levantados por la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), para contar con información sobre las mujeres que se vieron afectadas por los incendios, en particular, cuál fue el nivel de afectación percibido y en qué estado laboral se encuentran. Esta información es esencial para poder diagnosticar el estado del problema, y, además, seleccionar a la población que se beneficiará del programa en caso de que sea pertinente.

Estrategia de intervención

Para el primer componente "Capacitación para el emprendimiento", su objetivo se describe en torno al rubro apícola, lo que no es comprensible ni fue relevado de manera concreta en el diagnóstico. Además, su causa debe ser ajustada una vez que estas sean identificadas en el diagnóstico del programa. En este caso, se mencionan dos causas, una de ellas la disminución de brechas de género, lo que no es correcto. La otra causa mencionada debe ser ajustada una vez que se ajuste dicho apartado en el diagnóstico. En particular, respecto a lo que el programa entrega, se observa que, en el caso de que la entrega de herramientas y materiales básicos para la producción de miel y sus derivados sea utilizada durante la capacitación para formar a las mujeres en torno a este oficio, podría ser considerado como un único componente. Sin embargo, en caso de que la entrega de estas herramientas y materiales sea para generar futuros emprendimientos, esto correspondería a otro componente que va más allá de la realización de capacitaciones. Se reitera la duda de por qué razón el bien o servicio provisto se restringe sólo al rubro apícola, y no a otros oficios, dado a que en el diagnóstico no se definió de manera clara que éste hubiese sido el oficio más afectado por los incendios forestales. Finalmente, se debe detallar en qué forma se producen los talleres, cómo y quién los dicta, el mismo servicio o se contrata a algún tipo de ejecutor que los realice, entre otros aspectos.

En el caso del segundo componente "Fortalecimiento de competencias laborales", no queda claro por qué se debe aumentar la competencia laboral mediante la adquisición de un oficio. Si el problema fueron los daños provocados por los incendios forestales, no es evidente que las beneficiarias no hayan tenido un oficio previo a éste, sino que vieron mermada su laboral producto de éste. De todas formas, su causa debe ser ajustada una vez que estas sean identificadas en el diagnóstico del programa. Respecto a los talleres y capacitaciones que entrega el programa, se debe entregar mayor detalle sobre estos, respecto a sus contenidos, quién los dicta, en qué formato, con qué duración, entre otros aspectos relevantes. Lo mismo aplica para la forma en que se producen estos servicios.

Respecto a la estrategia de intervención, esta es clara en plantear el flujo de intervención del programa. Sin embargo, no queda definido cómo se combinan los componentes para lograr el propósito del programa, ni queda claro si éstos son implementados de manera paralela o secuencial. En particular, respecto al primer punto descrito del flujo de intervención, no es comprensible que se utilice la información recopilada en el catastro de la Ficha Básica de Emergencia MIDSEOF, los registros propios de la fundación (no queda claro tampoco a qué fundación se está aludiendo) y coordinaciones territoriales con el Ministerio de Agricultura, sólo para contactar a posibles participantes, pero no para hacer un diagnóstico del estado de situación del problema ni de la población a atender.

Además, en relación a los criterios de egreso, estos no son coherentes con el propósito del programa. En ese sentido, se indica que "la prestación de cada servicio es considerada un egreso". Si bien se declara la evaluación de conocimientos mínimos obtenidos en la intervención, el propósito no define cuáles son las competencias técnicas que debiesen desarrollarse y, en consecuencia, medirse. Además, el propósito plantea que el propósito del programa es "desarrollar competencias técnicas y/o unidades productivas (...)", y el desarrollo de unidades productivas no se ve reflejado en el criterio de egreso, por lo que esto debe ser revisado y ajustado en función de lo que es declarado en el propósito del programa.

Articulaciones y complementariedades

El programa no declara ejecución por terceros, sin embargo, en la sección de gastos declara que se financia mediante subtítulo 24 (transferencias corrientes), por lo que deben reportar a qué institución se le transfieren los recursos, y declararlos como ejecutores del programa.

Si bien no se identifican articulaciones con otras instituciones, se menciona a la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) en varios apartados del formulario, por lo que parecería correcto declarar una articulación con dicha institución y se sugiere revisar la pertinencia de declararla como tal.

Respecto a las complementariedades declaradas, si bien están correctamente identificadas, se debe entregar mayor detalle respecto a cómo se operativizan las acciones a realizar. En la misma línea de considerar complementariedades con programas de PRODEMU, también debiese considerarse complementariedad con programas tales como: Desarrollo de Competencias Laborales (PRODEMU), Autonomía Económica de la Mujer (PRODEMU), Mujer Emprende (SERNAMEG) y Programa Mujeres Jefas de Hogar (SERNAMEG).

En particular, respecto a la complementariedad declarada con Mujeres Rurales, se observa que este programa corresponde al Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), no PRODEMU, lo que debe ser corregido.

Por último, se sugiere revisar la pertinencia de declarar una complementariedad con el Programa de Intermediación Laboral (SENCE), en particular relacionado al componente "Fortalecimiento de Competencias Laborales" que propone este programa.

Enfoques de derechos humanos

Para el enfoque de derechos, las medidas afirmativas y transformadoras del enfoque de género se encuentran correctamente identificadas. Sin embargo, no parece comprensible que en la descripción de las medidas afirmativas se comience mencionando a PRODEMU, considerando que este programa es presentado por la Subsecretaría del Trabajo, lo que debe ser corregido.

Respecto a los otros enfoques de derecho, dadas las regiones en donde habitan las mujeres que esperan ser atendidas por el programa (Maule, Ñuble, Biobío y La Araucanía), se debe revisar la pertinencia de incorporar el enfoque de pueblos indígenas. Adicionalmente, se describe la pertinencia territorial sólo haciendo referencia a que la población atendida corresponde a regiones y zonas específicas, lo que no es suficiente para considerar que se está implementando dicho enfoque. En ese sentido, debería considerarse la particularidad de cada territorio de forma concreta y operativa, para considerar que el enfoque está siendo efectivamente incorporado. En relación a "otra condición", no es comprensible porque se menciona en descripción de la acción, a mujeres afectadas por el estado de catástrofe, lo que debe ser aclarado.

Por último, se menciona como mecanismo de participación ciudadana las encuestas de satisfacción. Sin embargo, no se entrega detalle de qué aspectos serán levantados en esta encuesta ni a quienes se aplica en particular.

3. Consistencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

Indicadores de propósito

Respecto al primer indicador de propósito, tal como está planteado, no es pertinente para medir el logro del propósito del programa (desarrollo de competencias técnicas). Una vez que se ajuste el propósito del programa y se definan las competencias técnicas, se revisará la pertinencia del indicador propuesto. Además, en la metodología no se argumenta cómo la certificación logra medir adecuadamente el "desarrollo de competencias técnicas". Adicionalmente, el indicador no cumple en calidad. Su nombre no refiere a un porcentaje ni da cuenta de lo que medirá, el nombre y la fórmula del indicador no son coherentes, no cuenta con paréntesis, además no incluyen la temporalidad ni en el numerador ni en el denominador de la fórmula, y por último, no se alude al "número" de participantes, sólo se menciona la "cantidad..." lo que no es correcto.

Estas mismas observaciones aplican para el indicador de propósito 2, por lo que se observa que, ambos indicadores deben medir el logro del propósito en toda la población atendida por el programa, no sólo en uno u otro componente, lo que sí podría aplicar para la formulación de los indicadores complementarios.

Indicadores complementarios

En cuanto a los indicadores complementarios, estos no son pertinentes para medir la entrega del producto o servicio asociado al componente. Tanto el indicador complementario 1 y 2 presentados miden una parte muy acotada de la entrega del servicio por parte de cada componente, referido a la aprobación de capacitaciones. En ese sentido, en la metodología debiese entregarse, al menos, un estándar de cumplimiento para entender qué implica la aprobación. Adicionalmente, los indicadores no cumplen en calidad. Sus nombres no refieren a un porcentaje ni dan cuenta de lo que medirán, los nombres y las fórmulas de los indicadores no son coherentes, no cuentan con paréntesis, además no incluyen la temporalidad ni en el numerador ni en el denominador de la fórmula, y por último, no se alude al "número" de participantes, sólo se menciona la "cantidad..." lo que no es correcto.

Sistemas de información

Acerca de los sistemas de información declarados, el programa no presenta sistemas de información que permitan hacer seguimiento de su implementación. En ese sentido, el programa no describe o declara la existencia de un sistema concreto de digitalización de la información para ninguno de los apartados. Para poblaciones, se nombra una ficha de postulación, pero no se menciona dónde se alojan los datos que recoge dicha ficha, ni cuáles son las variables recogidas en particular. Para la estrategia, se señala que "se monitoreará la asistencia de cada participante", pero esto no debe ser planteado en términos de lo que se realizará, sino de lo que efectivamente el programa hace. Respecto a los indicadores, se señala que se requiere la centralización de la información, pero no qué acciones se realizarán para contar con dicho sistema de centralización de la información. Por último, si bien se describe un registro del presupuesto y que esto se realiza a través de un sistema de PRODEMU, no queda claro por qué razón, si PRODEMU apoya con gestiones presupuestarias del programa, no se considera ni una ejecución por terceros ni una articulación con dicha institución.

Gastos del programa

Para los gastos de componente, en ambos, se debe entregar mayor detalle respecto a lo que involucra el pago de monitores (por ejemplo, ¿cuántos monitores son requeridos?), materiales apiarios (¿qué materiales apiarios son requeridos, ¿en qué cantidad?), y movilización (¿para qué es requerida?), entre otros aspectos.

En lo que respecta a los gastos administrativos, estos no se describen adecuadamente. Particularmente, no se indica en los detalles si estos gastos son existentes previamente en la institución, o bien si son gastos adicionales a los actuales. Además, no se plantea explícitamente por qué se considera movilización y mobiliario, y respecto al personal de coordinación, cuánto personal es requerido y cuántas horas trabajan en la coordinación del programa.