

PARTE II: EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

DIVISIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

Enero, 2022



EVALUACIÓN SECTORIAL "APRESTO LABORAL PARA MUJERES"

Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal Dirección de Presupuestos –
DIPRES © 2021 DIPRES

Directora de Presupuestos: Cristina Torres Delgado
Jefe de Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal: Slaven Razmilic Burgos
Subsecretaria de Evaluación Social: Alejandra Candia Díaz
Jefa de División de Políticas Sociales: Amanda Dawes Ibáñez

Equipo a cargo de la publicación:

Por parte de Dirección de Presupuestos: Daniela Ortega Fernández,
Tania Hernández Jara y Claudia Chamorro Donoso, bajo la conducción
de Rodrigo Díaz Mery (jefe del Subdepartamento de Evaluación de Programas).
Por parte de Ministerio de Desarrollo Social y Familia: Alejandra Sanhueza Lutz e
Isabel Contrucci Hohlberg, bajo la conducción de Camila Leiva Olivares (jefa del
Departamento de Monitoreo de Programas Sociales).

La evaluación contó con un panel de evaluadores/as externos/as compuesto por:
Carola Mansilla Bravo, Rosario Bello Barros y Esteban Puentes Encina.

Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Sectorial, de
acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N° 323, del 15 de octubre de 2020,
del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible se intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. No
obstante, para no obstaculizar la lectura, en los casos que sea pertinente, se usa el
masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres
y mujeres en igual medida. Se autoriza su reproducción, siempre y cuando se haga
referencia explícita a la fuente.

Para referenciar emplear el siguiente formato:
DIPRES (2022). Evaluación Sectorial de Aprestos Laborales para Mujeres.
Informe Final. Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente
ISBN: Pendiente
Diagramación: M. Martínez V.



PARTE II: EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

PANELISTAS: CAROLA MANSILLA B. (COORDINADORA)
ROSARIO BELLO B.
ESTEBAN PUENTES E.



ÍNDICE



ÍNDICE

1. Introducción	305
2. Políticas Públicas en Materia de Apresto Laboral para Mujeres	311
2.1. Definición de Políticas de Empleo	311
2.2. Políticas de Empleo en Chile	317
2.3. Experiencia Comparada en Políticas de Apresto Laboral para Mujeres	322
2.4. Política de Apresto Laboral para Mujeres en Chile	325
2.5. Oferta Programática Relevante	335
2.6. Descripción y Análisis de la Coordinación y Articulación de la Política de Apresto Laboral para Mujeres en Chile	340
2.6.1. La coordinación se sustenta en prioridades estratégicas	341
2.6.2. La coordinación supone sentar responsabilidades	346
3. Evaluación Comprehensive del Diseño de la Oferta Programática Relevante	361
3.1. Justificación de los programas	361
3.1.1. Justificación del Diseño de Programas Dirigidos al Problema de Bajo Emprendimiento	364
3.1.2. Justificación del Diseño de Programas Dirigidos al Problema de Baja Empleabilidad	367
3.1.3. Justificación del Diseño del Programa Dirigido al Problema de Baja Participación Laboral y/o Desempleo	369
3.1.4. Conclusiones Justificación Diseño de los Programas	370
3.2. Focalización	374
3.2.1. Focalización y Priorización en Programas Enfocados al Bajo Emprendimiento	374
3.2.2. Focalización y Priorización en Programas Enfocados a la Baja Empleabilidad	377
3.2.3. Focalización y Priorización en el Programa Enfocado a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo	379
3.2.4. Conclusiones de Focalización y Priorización	380
3.3. Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño	382
3.3.1. Características de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación	383
3.3.2. Indicadores de Desempeño	387
3.3.3. Conclusiones sobre Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño	395

4. Evaluación de Desempeño de la Oferta Programática Relevante 2016-2019	399
4.1. Evaluación de la Eficacia: Cobertura, Focalización y Duplicidades de Beneficiarias	399
4.1.1. Análisis de Cobertura	399
4.1.2. Análisis de Focalización	409
4.1.3. Movilidad de Beneficiarias entre Programas y en el Tiempo	414
4.2. Evaluación de la eficacia: a nivel de propósito	422
4.3. Evaluación de Economía	432
4.4. Evaluación de Eficiencia	442
4.5. Hallazgos de Complementariedades y Duplicidades de la Oferta Programática Relevante	448
5. Evaluación del Área de Política Pública período 2016-2019. Hallazgos y conclusiones	451
6. Recomendaciones para una política de apresto laboral para mujeres	459
6.1. Propuestas de Corto Plazo	459
6.2. Propuestas de Mediano y Largo Plazo	462
Bibliografía	467
Anexos	477
Anexo 1: Propósito y Componentes de los Programas de la Oferta Programática General	467
Anexo 2: Coordinaciones Para la Ejecución y Operación de la Oferta Programática Relevante	482
Anexo 3: Evaluación de Diseño de la Oferta Programática Relevante	491
Anexo 4: Evaluación de la Focalización de la Oferta Programática Relevante	499
Anexo 5: Seguimiento y Evaluación de la Oferta Programática Relevante	506



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

1. INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

La Evaluación Sectorial es una nueva línea de evaluación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, que, a diferencia de sus líneas tradicionales de evaluación, se enfoca en un sector de las políticas públicas. De acuerdo a DIPRES, se centra en la “evaluación de áreas de política pública incluyendo los programas o iniciativas públicas que las hacen operativas”¹. El desafío de esta línea de evaluación es el de incorporar la evaluación de resultados a nivel de política pública, con el fin de proveer información que permita apoyar la toma de decisiones, incluidas aquellas que requiere el ciclo presupuestario². En términos generales el objetivo de este instrumento es la evaluación integral del área de la política pública seleccionada, con foco en la identificación de la perspectiva estratégica y su alcance; la oferta programática relevante que la implementa, la evaluación comprensiva de diseño de los programas que constituyen esta oferta, poniendo énfasis en posibles duplicidades y/o complementariedades, y la evaluación de su desempeño³.

En esta oportunidad se lleva a cabo la Evaluación Sectorial “Apresto Laboral para Mujeres”, cuyo objetivo general es el de evaluar íntegramente la política pública y la oferta programática específica que se orienta a proporcionar bienes y/o servicios de apresto, habilitación y/o intermediación laboral para que las mujeres mejoren su participación y ocupación en el mercado laboral, ya sea de manera independiente o dependiente, para el período 2016-2019. Los objetivos específicos de esta evaluación son:

- a) Identificar la perspectiva estratégica y alcance del área de política pública a evaluar.
- b) Identificar la Oferta Programática Relevante que implementa la política pública y sus relaciones e interacciones.
- c) Realizar una evaluación comprensiva del diseño de los programas que son parte de la Oferta Programática Relevante, identificando posibles duplicidades y/o complementariedades, fortaleciendo el trabajo colaborativo con los equipos.
- d) Realizar una evaluación del desempeño de los programas de la Oferta Programática Relevante, considerando su eficacia (incluyendo cobertura y focalización y eficacia a nivel de propósito), eficiencia y economía.
- e) Realizar una evaluación integral de la política pública para mejorar la calidad de la oferta pública.

¹ Fuente: Proceso de Selección de Evaluadores para Piloto evaluaciones Sectoriales Primer Semestre 2021. Dirección de Presupuestos.

² Fuente: Evaluación Sectorial. Dirección de Presupuestos 2020.

³ Fuente: Proceso de Selección de Evaluadores para Piloto evaluaciones Sectoriales Primer Semestre 2021. Dirección de Presupuestos.

La presente evaluación sectorial contó con dos insumos desarrollados por la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y que sirven de insumo para esta etapa, que es la que se presenta en este informe y que corresponde a la evaluación sectorial de la política.

En la primera etapa se llevaron a cabo los siguientes levantamientos⁴:

a) Perspectiva estratégica y alcance de la política pública. Se describió el problema que da origen a la política pública, actores e institucionalidad pública y privada y sus relaciones de coordinación, la trayectoria que ha tenido la política pública, hasta llegar a la política pública actual.

b) Oferta Programática Relevante. Se identificaron los programas que pertenecen a la Oferta Programática Relevante, y que, por lo tanto, son sujetos de esta evaluación sectorial, describiendo los aspectos más relevantes de éstos, como también respecto a la oferta programática asociada.

La identificación de la oferta programática relevante se llevó a cabo analizando los problemas principales y específicos abordados por los distintos programas públicos⁵, revisando también los fines, propósitos, poblaciones objetivo, criterios de focalización y componentes de la oferta programática.

Para que un programa fuera catalogado como “relevante” se debían cumplir 3 criterios de forma simultánea:

1. Que esté enfocado exclusivamente, o mayoritariamente, en mujeres.
2. Que responda al problema principal de inserción al mercado laboral, es decir, que su propósito esté clasificado en la dimensión Trabajo, Ingresos y Seguridad Social, y que particularmente dé respuesta a algunos de los problemas específicos asociados a este problema principal: Baja Participación Laboral y/o Desempleo, Baja empleabilidad, Bajo Emprendimiento.
3. Que su estrategia de intervención proporcione explícitamente apresto laboral, capacitación laboral y/o acompañamiento en la inserción laboral de sus beneficiarias.

⁴ Ver Parte I de la presente evaluación.

⁵ Esto se hizo de acuerdo a un mapeo llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Así, la oferta programática relevante considera los siguientes 8 programas:

TABLA 1. OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

SIGLA ⁶	NOMBRE PROGRAMA	SERVICIO DEL CUAL DEPENDE
KM	Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
EAT	Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales	Fundación Artesanías de Chile
P47	Programa 4 a 7	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)
ME	Mujer Emprende (Ex Mujer Asociatividad y Emprendimiento)	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)
MJH	Programa Mujeres Jefas de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)
AEM	Autonomía Económica de la Mujer	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)
DCC	Desarrollo de Competencias Laborales	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)
FCC	Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)

Fuente: Fuente: Parte I de la presente evaluación.

Además, se identificaron los programas Bono al Trabajo de la Mujer (Subsecretaría de Servicios Sociales-SENCE) y Más Capaz (SENCE) que actualmente no se encuentra vigente, como la Oferta Programática Asociada. Estos programas no cumplen los criterios señalados anteriormente, pero se relacionan con la oferta relevante⁷.

c) Identificación de complementariedades, duplicidades y relaciones entre los programas que conforman la oferta pública relevante. Se realizó un mapeo de la oferta pública relevante y la coordinación entre la ejecución de terceros, articulaciones entre programas e instituciones, y las complementariedades internas o externas.

En una segunda etapa⁸ se analizaron las estrategias de focalización y

⁶ Estas siglas serán utilizadas al largo del documento, especialmente en la presentación de tablas.

⁷ La Oferta Programática Asociada, cumple los siguientes criterios: (1) responde a otros problemas específicos, asociados al problema específico "Inserción laboral femenina"; (2) aborda problemáticas asociadas, como, por ejemplo: cuidado de niños, extensión horaria de cuidado infantil; (3) aporta al desarrollo de la mujer en aspectos no-laborales (empoderamiento, creación de redes); y (4) incorpora estrategias de generación de ingresos autónomos para hogares en pobreza y/o vulnerabilidad, entre otros.

⁸ Ver Parte I de la presente evaluación.

caracterización de las beneficiarias de la Oferta Programática Relevante, por medio de cruces de bases de datos proporcionadas por las instituciones encargadas de la implementación de los programas tales como, el Registro Social de Hogares, el Registro de Información Social (RIS) y otras bases de datos administrativas⁹.

Esta tercera etapa que consiste en la evaluación sectorial de la política ha sido llevada a cabo por un Panel de evaluadores externos, los cuales utilizaron como insumos principales los informes elaborados por la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social para esta evaluación, más una serie de documentos que fueron puestos a disposición del Panel tanto por estas instituciones como también por las instituciones a cargo de los programas que componen la oferta programática relevante. También, se realizaron entrevistas con estas instituciones (Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y Fundación Artesanías de Chile).

El presente informe se estructura de la siguiente manera:

En el capítulo 2 se describen las políticas públicas en materia de empleo y se analiza en forma teórica cuáles son las principales restricciones que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado laboral. Este capítulo contiene la descripción de las políticas de empleo tradicionales y aquellas específicamente dirigidas a mujeres, y el marco general de estas políticas en Chile, desde la oferta programática general, la cual también tiene beneficiarias mujeres, hasta aquella específica para mujeres, es decir, la Oferta Programática Relevante. Estos aprendizajes constituyen un insumo para definir recomendaciones de mejora o pasos a seguir en materia de apresto laboral para mujeres. Este capítulo concluye con la descripción y análisis de la coordinación y articulación de la política de apresto laboral para mujeres en Chile.

El capítulo 3 contiene la evaluación comprehensiva de la Oferta Programática Relevante a nivel de diseño. En cuanto al diseño organizacional, considera la justificación, focalización, complementariedades y duplicidades de la Oferta Programática Relevante (en cuanto al problema que abordan, propósito, componentes, poblaciones potenciales y objetivos), mientras que, a nivel de diseño de indicadores de desempeño, se evalúa el seguimiento y evaluación de éstos (por los propios programas), y la pertinencia de los indicadores de desempeño existentes.

Por otro lado, en el capítulo 4 se lleva a cabo la evaluación del desempeño de la Oferta Programática Relevante para el período 2016-2019, en términos de: eficacia a nivel de cobertura y focalización; eficacia a nivel de propósito, analizando el cumplimiento

⁹ Como, por ejemplo: cotizaciones de la Administradora de Fondos de Cesantía, cotizaciones de la Superintendencia de Pensiones, cotizaciones de la Superintendencia de Salud, operación renta, afiliados a FONASA, Registro Civil.

de los indicadores de propósito; economía, es decir fuentes y usos de financiamiento de los programas y la ejecución presupuestaria del período; y eficiencia, estimando costos per cápita, gastos de administración, y realizando un análisis de costo-efectividad.

El capítulo 5 corresponde a la evaluación del área de política pública para el período 2016-2019. Este capítulo contiene los principales hallazgos o conclusiones de la evaluación realizada, y recoge el análisis de los tres capítulos anteriores.

El capítulo 6 contiene las recomendaciones, las cuales se dividen en dos categorías: recomendaciones de corto plazo necesarias para mejorar el diseño de la oferta programática relevante, y recomendaciones de mediano o largo plazo, destinadas a la implementación de una política de apresto laboral para mujeres.

Finalmente se presentan los anexos, los cuales contienen principalmente el análisis detallado por programa de la oferta programática relevante.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES



2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

2.1. DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO

En este capítulo se realiza primero una revisión de la literatura sobre lo que se entiende por políticas de empleo, resumiendo los tipos de políticas de empleo y la evidencia internacional que existe sobre la evaluación de éstas. Esta revisión general permite identificar las características generales de los programas y políticas de empleo, y comparar los énfasis, problemas y evaluaciones que existen en Chile con la literatura internacional.

El Convenio 122 de 1964 de la OIT, ratificado por Chile, señala respecto a las políticas de empleo que “con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”¹⁰. Así, las características claves de las políticas de empleo son fomentar el empleo, que este sea productivo y finalmente libremente elegido. A estas características definidas inicialmente, se han sumado otras. Por ejemplo, la OCDE asume que las políticas de empleo tienen como objetivo “promover el empleo, mejorar la calidad del trabajo, prevenir la exclusión del mercado laboral, fortalecer la protección social y prepararse para futuras oportunidades y desafíos en un mercado laboral en rápida evolución”¹¹.

Las políticas públicas de empleo se pueden dividir en dos grandes grupos, las pasivas y las activas¹².

Las políticas públicas de empleo pasivas (passive labour market policies – PLMP en inglés) buscan entregar un ingreso a las personas que no están trabajando, en particular cuando pierden un empleo. El ejemplo más recurrente de este tipo de políticas corresponde a los seguros de desempleo que existen principalmente en los países de más altos ingresos. También son parte de estas políticas la ayuda social que se entrega a personas desocupadas. En el caso de Chile, el seguro de cesantía, que comenzó a funcionar en el año 2002, corresponde a una política pasiva de empleo.

El segundo grupo corresponde a las políticas públicas de empleo activas (active labour market policies – ALMP en inglés), que se pueden clasificar en los siguientes tipos: a) entrenamiento vocacional, b) empleo público, c) subsidios al empleo, d) apoyo al micro-emprendimiento, y e) ayuda en la búsqueda de empleo. Algunas veces la literatura agrupa estas categorías

10 Acceso el 22 de junio Organización Internacional del Trabajo, OIT. Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:12100:0:NO:P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312267,esNO

11 OECD. 2020. Impact evaluation of labour market policies through the use of linked administrative data.

12 Escudero, V., López Mourelo, E., & Pignatti, C. 2016. What works active labour market policies in Latin America and the Caribbean. International Labour Office, Research Department.

u omite algunas, sin embargo, la lista presentada corresponde a una descripción que abarca a gran parte de la literatura¹³.

Las diferencias entre las políticas activas y pasivas no siempre son tan claras, en algunos casos las transferencias a desempleados van acompañadas de obligaciones de búsqueda de trabajo, y las políticas activas de empleo realizan transferencias de recursos (Escudero et al (2016)).

TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO ACTIVAS

A continuación, se describen con más detalle las políticas de empleo activas:

a) Entrenamiento Vocacional: El objetivo de estas políticas es aumentar la empleabilidad de los individuos, logrando al mismo tiempo mayores ingresos y mejor calidad del trabajo. Estos programas en general corresponden a capacitaciones en algún oficio y aprendizaje en el trabajo. Estas fueron el tipo de programa más utilizado por los gobiernos para enfrentar la crisis del 2007-08¹⁴. Generalmente los programas de capacitación se focalizan en grupos vulnerables, como jóvenes con bajas calificaciones, mujeres y personas con discapacidad. Estos grupos se caracterizan por tener mayores tasas de desempleo. En Chile el Programa Becas Laborales (ex Franquicia Tributaria) del SENCE corresponde a este tipo de programas.

b) Empleo Público: El objetivo de este tipo de programas es crear puestos de trabajo que el sector privado no puede generar. Son útiles para mantener a las personas empleadas durante períodos de baja actividad económica. En países en desarrollo, estos programas típicamente se utilizan para combatir la pobreza y entregar ingresos cuando estacionalmente baja la demanda por trabajo (caso de la agricultura). En Chile programas de este tipo correspondían al Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH) implementado durante la crisis de 1982. En la actualidad no existe en Chile un programa de este tipo, aunque el programa de Inversión en la Comunidad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social presenta algunas características de programa de empleo público.

c) Subsidios al Empleo: Estos programas corresponden a incentivos para contratar o mantener empleos. En general se focalizan en grupos que tienen menor probabilidad de ser contratados y para los cuales es más difícil lograr carreras laborales más estables, cómo jóvenes o mujeres. En Chile este tipo de programas corresponden a Subsidio al Empleo Joven (SENCE) o el Bono al Trabajo de la Mujer (SENCE).

13 Kluge, J., & Rani, U. (2016). A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. Geneva: ILO; Card, D., Kluge, J., & Weber, A. 2017. What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931; Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. 2019. The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149; McKenzie, D. 2017. How effective are active labor market policies in developing countries? a critical review of recent evidence. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 127-154.

14 McKenzie 2017. Op. Cit.

d) Trabajo Independiente: Corresponden a iniciativas que proveen entrenamiento o ayuda técnica para administrar un micro-emprendimiento y pueden ir acompañados de ayuda financiera. Existe una gran variedad de estos programas, que van desde micro-emprendimientos informales para beneficiarios de programas de transferencias condicionadas, hasta emprendimientos formales de mayor envergadura. Ejemplos de estos programas en Chile corresponden a Yo Emprendo Semilla (FOSIS) o Programa Emprendedores (SERCOTEC).

e) Ayudas en la búsqueda de Empleo: Este tipo de programas incluye una importante variedad de iniciativas, desde ayudas en la preparación de currículums y cartas de referencias, hasta ayuda en la búsqueda de trabajo (por ejemplo, ferias de trabajo). En Chile un ejemplo de este programa corresponde el Programa de Intermediación Laboral (FOSIS).

De acuerdo a las definiciones utilizadas por DIPRES y MDSyF para agrupar la Oferta Programática Relevante de apresto laboral femenino de acuerdo a tres problemas específicos: Baja Participación Laboral y/o Desempleo, Baja empleabilidad y Bajo emprendimiento, es posible mapear cada categoría de apresto respecto a las políticas de empleo activo. Así, Baja Participación Laboral y/o Desempleo puede homologarse a e) Ayudas en la búsqueda de Empleo; Baja Empleabilidad puede homologarse a a) Entrenamiento Vocacional; y Bajo Emprendimiento puede homologarse a d) Trabajo Independiente. En el caso de c) Subsidios al Empleo, la definición de oferta programática asociada incluye al Bono al Trabajo de la Mujer, por lo que la relación entre las definiciones de los programas de empleo activo y las definiciones realizadas por DIPRES y MDSyF es directa, con la sola excepción de programas de b) Empleo Público, que no existen actualmente en Chile

Las políticas activas o pasivas de empleo se pueden vincular en una política nacional de empleo, lo que de acuerdo a la OIT corresponde a una "visión concertada y coherente de los objetivos de un país en este ámbito y de las formas de alcanzarlos". En un plan de empleo se "aborda un conjunto de intervenciones multidimensionales concebidas para alcanzar objetivos y metas cuantitativas y cualitativas en la esfera laboral en un país determinado", y es muy importante que incluya un plan de acción y que "la aplicación de la política de empleo no recaiga sólo en el ministerio encargado del empleo, sino también en un conjunto de actores diversos, desde los ministerios sectoriales encargados de la creación de empleo hasta los gobiernos locales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores". Por último, una política nacional de empleo debería abarcar tres o cuatro años y tener como base "un análisis profundo de la situación laboral del país"¹⁵. Estas definiciones son importantes para posteriormente realizar un análisis sobre la política de apresto laboral femenina para Chile.

¹⁵ Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2012.

EVALUACIONES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La enorme cantidad de artículos que han evaluado políticas o programas activos de empleo ha permitido que se realicen estudios de meta-análisis sobre este tópico. Un meta-análisis permite, entre otras cosas, caracterizar qué tipo de programa es el más efectivo, cuál es el horizonte temporal en el cual podrían tener efectos positivos y estudiar la efectividad para sub grupos, tales como mujeres o jóvenes¹⁶. A pesar que estos trabajos realizan un análisis de varios artículos, no existe un consenso aún sobre los resultados de estos programas.

En el trabajo de Card y co-autores (2018), estos encuentran que existe una gran heterogeneidad en los resultados de los programas. En particular, encuentran que:

- a) Los programas tienen efectos muy pequeños durante el primer año después que termina el programa, esto se conoce como efecto lock-in, y se explica porque durante el tiempo que los beneficiarios están en el programa no están trabajando y hay una demora en recuperar el empleo. Sin embargo, los efectos aumentan uno o dos años después del término del programa y son aún mayores después de dos años del término del programa.
- b) Los efectos pueden ser de entre 3 y 5 puntos porcentuales en empleo en el mediano plazo y entre 5 y 12 puntos porcentuales en empleo en el largo plazo.
- c) Los programas de apoyo en la búsqueda de empleo tienen resultados similares en el corto y largo plazo, pero los programas de entrenamiento vocacional tienen mayores efectos en el empleo en el largo plazo, y los subsidios tienen efectos pequeños o negativos en algunos casos.
- d) Los programas tienen mayores efectos en mujeres e individuos con mayores períodos de desempleo.
- e) Finalmente, los programas de empleo activo tienen mejores resultados cuando la economía se encuentra en períodos de baja actividad económica.

Sin embargo, la revisión de McKenzie (2017) para países en desarrollo, a diferencia de Card et al (2018), encuentra que los programas de empleo activo tienen resultados relativamente pequeños y que no es posible asegurar que funcionan mejor para mujeres que para hombres.

La experiencia internacional en programas que apunta a la incorporación o mantención de la fuerza de trabajo en el mercado laboral observa que este tipo de programas debería ofrecer un sistema integrado que incluya a lo menos los servicios de información, orientación, vinculación y provisión de

¹⁶ Card, D., Kluve, J., & Weber, A. 2017; Escudero, V., López Mourelo, E., & Pignatti, C. (2016), entre otros. Op. Cit.

políticas activas y pasivas de mercado laboral¹⁷. En todos los programas, la literatura especializada para América Latina y El Caribe muestra que la intermediación laboral es un componente que no es posible obviar pues ayuda a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, en comparación con quienes usan otros medios de búsqueda (Flores-Lima, 2010)¹⁸ e incrementa la probabilidad de encontrar trabajo formal¹⁹. La evidencia también indica que las ganancias para los beneficiarios -relativo a buscar por medios informales- podrían ser mayores para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo²⁰. Asimismo, la intermediación laboral es más efectiva cuando tiene un mayor foco en las empresas²¹.

En el caso de los programas de micro-emprendimiento para países en desarrollo, McKenzie, D., & Woodruff, C. (2014), encuentran que para empresas que ya están operando, los programas de micro-emprendimiento tienen efectos pequeños, y que incluso podrían tener efectos negativos para mujeres. Una hipótesis de los efectos negativos para mujeres es que el entrenamiento no es capaz de contrarrestar las barreras sociales que enfrentan las mujeres y que se describen más adelante. En cambio, para micro-emprendimientos nuevos, estos programas sí generan efectos positivos. También, Levy Yeyati, E., Montané, M., & Sartorio, L. (2019) encuentran efectos positivos de los programas de microemprendimiento.

Dada la evidencia mixta que existe sobre algunas políticas activas de empleo, es importante que se realicen evaluaciones de resultado a los programas de empleo, para así verificar si están logrando los objetivos propuestos y si los mecanismos que explican estos cambios son consistentes con los componentes de los programas. Además, tal como se verá en la sección 1.2, de los programas de empleo ejecutados en Chile, y de los programas de la Oferta Programática Relevante, aproximadamente el 50% son de microemprendimiento, por lo que es importante evaluar en qué contexto éstos podrían ser más efectivos, por ejemplo, para negocios nuevos o para negocios en funcionamiento, y si es que efectivamente es necesario complementar el entrenamiento en técnicas del negocio con atención sicosocial o técnicas de empoderamiento.

En el caso de Chile ya existe una evaluación experimental a un programa de micro-emprendimiento. El programa evaluado es el Programa de Apoyo al Micro-Emprendimiento, PAME, que es implementado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y que tiene un porcentaje mayor al

17 Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo". Kluge, J. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. OIT. Card, D., J. Kluge y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>.

18 Flores Lima, R. 2010. Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB- TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

19 Kluge, J. "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour Economics* 17 (2010): 904–918.

20 Rosholm, M. 2014. Do case workers help the unemployed? *IZA World of Labor* 2014: 72 doi: 10.15185/izawol.72 <https://wol.iza.org/uploads/articles/72/pdfs/do-case-workers-help-the-unemployed.pdf>. Van den Berg, G., y Van der Klaauw, B. 2006. Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International economic review*, 47(3), 895-936

21 Behncke, S., M. Frölich y M. Lechner. 2007. Public employment services and employers: how important are networks with firms? *IZA Discussion Papers*, No. 3005. Leibniz Information Centre for Economics. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34342/1/54557224X.pdf>.

90% de beneficiarias mujeres²². Este programa consiste en dos semanas de capacitación en buenas prácticas para el manejo del negocio y en una transferencia de capital. Las transferencias en capital fueron de \$300 mil y \$420 mil en moneda 2010, equivalente a \$425 mil y \$595 mil en moneda de junio del 2021, respectivamente. En esta investigación, los autores encuentran que PAME tiene impactos positivos en ingresos un año después de finalizado el programa, y también tres años después de finalizado el programa, sin embargo, en el corto plazo los efectos se dan por aumento del trabajo por cuenta propia, y en el largo plazo por empleo asalariado. Este resultado sugiere que la capacitación entregó herramientas que son valoradas también en el mercado laboral dependiente. Adicionalmente, el cambio de trabajo por cuenta propia a empleo formal indica que los beneficiarios del programa utilizan el micro-emprendimiento como un trabajo temporal, y si la oportunidad se presenta, prefieren un empleo dependiente. Si esta preferencia es generalizada, será necesario considerarlo al momento de revisar la oferta de programas disponibles, ya que parte importante de la Oferta Programática Relevante consiste en programas de micro-emprendimiento. Con los datos recopilados para este informe sólo se sabe que el 47% de la Oferta Programática General en materia de empleo corresponde a micro-emprendimiento, aunque los beneficiarios de programas de micro-emprendimiento son sólo el 12% del total de beneficiarios de los programas de empleo. Si no se considera el Programa Franquicia Tributaria (ex Impulsa Personas)²³, que no tiene un presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos, el porcentaje sube a un 19%²⁴.

Por último, es necesario mencionar la crítica que realiza McKenzie (2017) a los programas de empleo, que indica que estas evaluaciones no consideran los efectos de equilibrio general, es decir, no toman en cuenta que el empleo que obtiene un individuo que es parte de estos programas podría ser un empleo menos para un individuo que no participó en estos programas. Al mismo tiempo, McKenzie (2017) advierte que, si los programas de empleo tienen efectos nulos o pequeños, puede ser más efectivo invertir en mejorar las condiciones en que operan las empresas, aumentando su productividad, generando así empleo sin desplazar trabajadores.

22 Martínez A, C., Puentes, E., & Ruiz-Tagle, J. 2018. The Effects of Micro-entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10 (2): 101-24.

23 La Franquicia Tributaria tiene como objetivo dotar de mayores competencias laborales a los trabajadores, con el fin de mejorar la productividad de las empresas. Tiene como principal característica que los gastos de capacitación asociados a esta Franquicia se descuentan del pago de impuestos de las empresas, con un tope del 1% de la planilla anual de remuneraciones.

24 Fuente: Estimación Panel.

2.2. POLÍTICAS DE EMPLEO EN CHILE

MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO EN CHILE

En esta sección se revisan los documentos e iniciativas que permiten caracterizar en forma general la política pública de empleo en Chile, sin dar todavía el foco en el apresto laboral para mujeres, que se analizará en la sección 2.4.

El actor más relevante en Chile para determinar la política pública de empleo en Chile es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este ministerio es el “encargado de dirigir y coordinar las políticas laborales que rigen al país”, sus ejes de acción incluyen “la promoción de políticas públicas orientadas a la creación de empleos de calidad, con un fuerte enfoque en la inclusión” y dentro de sus ámbitos de acción se encuentran el mercado laboral y empleabilidad, inclusión laboral, capacitación y la formación e intermediación laboral²⁵. Para realizar estas labores cuenta con la Subsecretaría del Trabajo y con la Subsecretaría de Previsión Social. La Subsecretaría del Trabajo tiene en particular como misión “Generar políticas públicas orientadas a promover la creación de empleos de calidad, mejorar los salarios, y fortalecer la inclusión laboral”. Para el período 2019-2022 la Subsecretaría definió los siguientes productos estratégicos: administración de programas de empleo; coordinación y ejecución de los programas de Diálogo Social y Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas; implementación de la Política de Erradicación del Trabajo Infantil y; mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial.

La institución sobre la cual recae parte importante de la formulación y ejecución de las políticas laborales es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que “tiene por objeto proporcionar al trabajador las competencias que le permitan resolver problemas, construir conocimiento, realizar actividades prácticas y aplicar el conocimiento en un mercado laboral en constante evolución”²⁶. De acuerdo a la Comisión Nacional de Productividad (2018), en el año 2016 SENCE concentraba el 77% del total de beneficiarios de programas de capacitación en Chile²⁷.

Si bien el Ministerio del Trabajo y Previsión Social es el encargado de determinar la política pública de empleo, tal como se verá en las próximas secciones, existen varios ministerios y agencias que también ofrecen programas de empleo (42 programas), tales como FOSIS, SERCOTEC, SERNAMEG, y PRODEMU entre otras, por lo que sería necesario estudiar con cuidado las potenciales duplicidades que se puedan presentar. Similarmente, la Comisión Nacional de Productividad asevera que “si bien el Ministerio del Trabajo y Previsión Social es el responsable de la política de capacitación, no dispone de una unidad específica encargada del diseño, formulación, monitoreo y evaluación de estas políticas (o de las políticas de empleo)”²⁸. Por lo tanto, no hay evidencia suficiente de que dicho ministerio

25 <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/FORMULARIO-A0-2019-2022-Mintrab-vfinal-2.pdf>

26 https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe_Formacion-de_Competicencias-para_el_Trabajo.pdf.

27 https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe_Formacion-de_Competicencias-para_el_Trabajo.pdf.

28 https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe_Formacion-de_Competicencias-para_el_Trabajo.pdf

haya coordinado, evaluado y diseñado la política de empleo del país.

Una de las principales críticas a la política de empleo en Chile se ha concentrado en los programas de capacitación y la franquicia tributaria. La Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011) llegó a la conclusión de que “la política de capacitación vigente en el país es claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados”. Finalmente, la OCDE en el año 2021 aun menciona que una de las importantes reformas que debe realizar Chile es la revisión completa de la Franquicia Tributaria, con el objetivo de mejorar la relevancia, la cantidad y la focalización en individuos vulnerables²⁹.

PROGRAMAS DE EMPLEO EN CHILE

En esta sección se analiza la oferta general de políticas de empleo en Chile. Estas políticas son de carácter general, es decir no tienen un foco específico en mujeres (se indicarán los casos contrarios). Sin embargo, este análisis de la oferta es importante para estudiar potenciales duplicidades y caracterizar la oferta pública en Chile. Para ello se llevó a cabo una revisión de todos los programas incorporados al BIPS³⁰ y que no están en proceso de cierre.

Los resultados del análisis realizado por el Panel indican que existen al menos 50 programas que buscan mejorar la inserción, la permanencia laboral y el aumento de ingresos y que están dirigidos a mujeres y hombres sin distinción. Este grupo de programas incluye la Oferta Programática Relevante. Se denominará Oferta Programática General a este grupo de programas menos la Oferta Programática Relevante.

Estos programas se agruparon de acuerdo a los problemas específicos definidos para la Oferta Programática Relevante, esto es: Bajo Emprendimiento, Baja Empleabilidad y Baja Participación y/o Desempleo, lo cual se presenta en la siguiente tabla:

²⁹ <https://www.oecd.org/economy/growth/Chile-country-note-going-for-growth-2021.pdf>.

³⁰ El Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales (BIPS), es una plataforma administrada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia que incluye la lista oficial y descripción de todos los programas (Se llama programa social al conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte). <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

TABLA 2. OFERTA PROGRAMÁTICA GENERAL Y OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE POR TIPO DE PROBLEMA ESPECÍFICO QUE ABORDAN

	BAJO EMPRENDIMIENTO	BAJA EMPLEABILIDAD	BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
1	Programa Despega Mipe (Ex Bono Empresa Y Negocio)	Programa Becas Laborales (Ex Becas Franquicia Tributaria)	Programa Franquicia Tributaria (Ex Impulsa Personas)
2	Programa Centros Fortalece Pyme	Programa Fórmate para el trabajo (Ex Capacitación en Oficios)	Programa Reinvéntate (Ex Reconversión Laboral)
3	Programa Acelera	Programa Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados	Programa Servicios Sociales
4	Programa Capacitación y Formación Empresarial	Programa Centros De Educación y Trabajo Semiabiertos	Programa de Intermediación Laboral (ex FOMIL)
5	Programa Desarrollo Empresarial en Los Territorios	Programa Becas del Fondo de Cesantía Solidario (BFCS)	Programa Intermediación Laboral para Jóvenes (PIL)
6	Programa Yo Emprendo Semilla	Programa Becas CFT CEDUC UCN Lebu/Becas CFT Lota Arauco	Programa Formación en el Puesto de Trabajo (Ex Aprendices)
7	Programa de Fomento Asociativo	Programa Formación para la Competitividad	Programa Subsidio al Empleo Joven (SEJ)
8	Programa Almacenes de Chile	Programa Yo Trabajo	Programa Bono al Trabajo De La Mujer
9	Crece	Programa Yo Trabajo - Apoyo a Tu Plan Laboral	Programa Inversión en la Comunidad
10	Programa Emprendedores	Programa Yo Trabajo Jóvenes	Programa de Reinserción Laboral
11	Programa Fondo De Desarrollo Indígena	Programa Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	Programa 4 a 7 (OPR)
12	Programa Yo Emprendo	Programa Servicios Sociales Línea IEF-Chisol	
13	Programa Generación De Microemprendimiento Indígena Urbano	Programa de Intermediación Laboral para penados en el Sistema Abierto (Ex Programa Laboral)	
14	Programa Promoción y Canales De Comercialización	Desarrollo de Competencias Laborales (OPR)	
15	Programa Semilla Inicia	Programa Mujeres Jefas de Hogar (OPR)	
16	Programa Apoyo a la Comercialización de Artesanías	Autonomía Económica de la Mujer (OPR)	

	BAJO EMPRENDIMIENTO	BAJA EMPLEABILIDAD	BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
17	Programa PRODESAL		
18	Programa Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas		
19	Programa Turismo y Pueblos Indígenas		
20	Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (OPR)		
21	Mujer Emprende (OPR)		
22	Mejora a la Empleabilidad para Artesanos/as Tradicionales de Zonas Rurales (OPR)		
23	Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado (OPR)		

Fuente: Elaboración propia en base a BIPS 2019.

Al agrupar los programas existentes en el BIPS en las tres categorías señaladas, se observa que la mayor proporción de la oferta se concentra en los programas de micro-emprendimiento (46% del total), le siguen los de empleabilidad (32%) y baja participación laboral (22%).

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJO EMPRENDIMIENTO

Sin considerar a la Oferta Programática Relevante, en el BIPS se han encontrado 19 programas que buscan enfrentar las barreras de acceso al emprendimiento, aunque no mencionan la problemática de género que enfrentan específicamente las mujeres. Las similitudes en contenido se observan a nivel de los objetivos de propósito y de los componentes (un resumen de estos programas se encuentra en Anexo 1).

Un 68% de los programas encontrados buscan generar unidades de negocio sostenible, ampliando las oportunidades de mercado o los márgenes de utilidades. Por otra parte, un 32% de estos programas busca mejorar el capital humano (competencias para operar/crear emprendimientos).

Para lograr el resultado propuesto a nivel de propósito, en la mayoría de los casos el instrumento por excelencia es la capacitación (74% de los programas). Los programas se abocan a resolver a través de la capacitación y asesorías técnicas diversos problemas de gestión comercial y administración de los emprendimientos; servicio que en general se externaliza y es entregado a través de cursos/talleres o asesorías técnicas. El resto de los programas opta por el financiamiento directo de una idea o un plan de inversiones.

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJA EMPLEABILIDAD

En el BIPS se encontraron 13 programas que buscan enfrentar las barreras de acceso al mercado laboral (sin considerar la Oferta Programática Relevante), en particular las debilidades en las competencias laborales (un resumen de los objetivos de propósito y componentes de los programas se encuentra en Anexo 1). Las similitudes en contenido se observan a nivel de los objetivos de propósito y de los componentes. Un 60% de estos programas buscan mejorar la empleabilidad, mientras que el 40% restante se centra en lograr la inserción laboral de su población objetivo.

En cuanto a la población objetivo, el análisis de la oferta pública asociada a la Baja Empleabilidad, indica que ningún programa de los seleccionados en el BIPS atiende exclusivamente a mujeres.

La capacitación es por lejos el componente con mayor presencia y se orienta principalmente a promover la inserción laboral de la población objetivo o a disminuir su desempleo. Es importante señalar que aun cuando en el diseño la capacitación tiene una estructura similar entre programas, esta es claramente diferente si los programas apuntan a mejorar la empleabilidad de personas o si el objetivo es la inserción y/o mantención en el puesto de trabajo. En el primer caso, la capacitación se orienta principalmente a la formación de competencias, y sólo tres programas incluyen la práctica o intermediación laboral como apoyos complementarios. En el segundo caso, todos los programas incluyen un componente complementario de colocación o intermediación laboral.

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO

En el BIPS se han encontrado 10 programas que buscan enfrentar las barreras de acceso al mercado laboral (sin considerar la Oferta Programática Relevante), en particular el desempleo y/o la mantención en el mercado del trabajo (un resumen de los objetivos de propósito y componentes de los programas se encuentra en Anexo 1). En los programas seleccionados en el BIPS, ello se logra mejorando el acceso de población cesante al mercado laboral a través de intermediación laboral, apoyo socio laboral y capacitación (60%) o consolidando su permanencia en éste, mediante un bono al empleo (40%). Sólo uno de estos programas es exclusivo para mujeres, el Bono al Trabajo de la Mujer.

Los programas orientados a la inserción laboral de personas desempleadas, es decir aquellos que no son subsidios a la contratación, invierten la mayor proporción de los recursos en un mix de (i) instrumentos de perfilamiento³¹;

31 El instrumento de perfilamiento es una herramienta de creación de perfiles utilizada para: (i) diagnosticar las fortalezas y debilidades individuales para sugerir un plan de acción adecuado para la inserción laboral; (ii) evaluar el riesgo de desempleo de larga duración entre los desempleados y los que están a punto de quedar sin empleo; (iii) segmentar a los demandantes de empleo de acuerdo con el nivel de asistencia que se considera necesario para lograr la (re)inserción laboral; (iv) orientar los servicios, medidas y programas apropiados que se consideren más adecuados para satisfacer los requisitos de su "perfil" particular; y (v) emparejar a los solicitantes de empleo con vacantes disponibles. (Blázquez, M., A. Herrarte, F. Sáez. 2012. "Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados", Spanish Journal of Economics and Finance, vol. 35 (99), pp. 139-157).

(ii) información del mercado laboral; (iii) asesoría laboral y servicios de reclutamiento para las empresas; y (iv) capacitación e intermediación laboral. Los datos disponibles indican que dos de éstos cumplen, además, con el estándar de tiempo en la capacitación de su población objetivo: el Programa Reinvéntate con capacitación entre 80 y 400 horas, y el Programa Servicios Sociales, con una capacitación en oficios mínima de 200 horas y práctica laboral de 80 horas.

2.3. EXPERIENCIA COMPARADA EN POLÍTICAS DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

En general, los meta análisis que se han realizado para las políticas activas de empleo muestran que existen efectos positivos en el empleo para mujeres y en algunos casos mayores que para los hombres, con la excepción de programas de micro-emprendimiento. Existen varios motivos teóricos de por qué los programas del empleo podrían ayudar más a mujeres que a hombres.

El encontrar efectos mayores para mujeres puede ocurrir porque se estima que la oferta laboral de las mujeres es más sensible a los salarios que la oferta laboral de los hombres³². Se argumenta que las mujeres tienen mayor sensibilidad en su oferta laboral porque deben lidiar con más actividades que compiten con el trabajo remunerado, comparadas con las actividades que enfrentan los hombres. En particular, las mujeres realizan en mayor medida las labores del hogar. Por ejemplo, el cuidado de niños y niñas y adultos mayores recae desproporcionadamente en mujeres. Según Martínez, C., & Perticará, M. (2017), el 52% de las mujeres en América Latina reporta inactividad laboral por cuidado de terceros, en contraste al 3% reportado por hombres. Entonces, si debido a las políticas de empleo, las mujeres tienen acceso a un salario o ingreso mayor, es más probable que entren al mercado laboral o que trabajen más horas. Obviamente, para que esto ocurra, es necesario que los programas aumenten el capital humano, y por lo tanto el salario.

Los programas de empleo también pueden ser más efectivos para mujeres porque ellas no han logrado insertarse en el mercado laboral continuamente, generando menor apego al mercado laboral. En este caso, programas que incluyen prácticas laborales pueden ayudar a generar este apego y mayor inserción laboral³³.

Adicionalmente, desde el lado de la demanda laboral, los empleadores pueden discriminar estadísticamente a mujeres, esto es, que, frente a falta de información individual, los empleadores asumen que las mujeres son de baja productividad comparada frente a los hombres³⁴. Entonces, los programas con prácticas laborales pueden permitir que los empleadores

32 Bergemann, A., & Van den Berg, G. J. 2008. Active labor market policy effects for women in Europe—a survey. *Annales d'Economie et de Statistique*, 385-408.

33 Bergemann, A., & Van den Berg, G. J. 2008 op. cit

34 En algunos casos, las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la firma podrían no ser discriminación estadística, por ejemplo, Prada, M. F., Rucci, G., & Urzúa, S. S. 2015. The effect of mandated child care on female wages in Chile (No. w21080). National Bureau of Economic Research, encuentran que la ley que obliga la provisión de sala cunas al contratar más de 20 mujeres implica una caída salarial para las mujeres.

conozcan la verdadera productividad de las mujeres, aumentando su participación³⁵.

En el caso de las políticas laborales de micro-emprendimiento, las mujeres tienden a enfrentar mayores problemas de acceso al crédito, lo cual les impide comenzar un emprendimiento o llegar a la escala adecuada, por lo tanto, facilitar el acceso al crédito o entregar capital inicial puede ser clave para tener un micro-emprendimiento exitoso³⁶. También, las mujeres tienen menor acceso a redes de información, como oportunidades de negocios o de mercado, que son en general dominadas por hombres³⁷. Por lo tanto, también los programas de micro-emprendimiento con capacitación para manejar el negocio, o capacitación laboral con involucramiento en las firmas, podría generar mayor empleo e ingresos en mujeres que en hombres³⁸.

Las definiciones de roles y las normas sociales, donde se espera que las mujeres realicen principalmente trabajo doméstico, no les permite generar capital social, por ejemplo, redes de contacto, para construir sus aspiraciones económicas, lo que entorpece la incorporación de las mujeres al mercado laboral, o las limita a empleos de baja calidad, como por ejemplo el trabajo doméstico³⁹.

Otra restricción que enfrentan las mujeres es el “impuesto familiar”, que las obliga a gastar sus ganancias en otros fines, presionados por los otros miembros de la familia, pero no en actividades productivas⁴⁰.

Si las intervenciones no están diseñadas para abordar las limitaciones específicas de género de las mujeres, es poco probable que sean igualmente beneficiosas para hombres y mujeres, y persistirán las brechas de género en la economía.

Si las mujeres enfrentan este impuesto familiar, intervenciones que incluyen servicios financieros bien definidos, como cuentas de ahorro con fines específicos, pueden ayudar a limitar el “impuesto familiar”. Similarmente, la entrega de capacitación y bienes de capital, en vez de dinero en efectivo, pueden aliviar la misma restricción.

CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS DE ALTA CALIDAD PARA MUJERES

Las autoras Buvinić, M., & O'Donnell analizan programas de empleo exitoso para mujeres en el mundo y proponen que los programas deban tener las siguientes características para ser considerados de alta calidad:

1. Si existe capacitación, esta debe ser de una duración suficiente. Por ejemplo, se menciona el caso de micro-emprendimiento en Perú⁴¹, donde

35 Bergemann, A., & Van den Berg, G. J. 2008 op. cit.

36 Langer L, y co-autores 2018

37 Buvinić, M., & O'Donnell, M. 2019. Gender matters in economic empowerment interventions: A research review. *The World Bank Research Observer*, 34(2), 309-346.

38 Langer L, y co-autores 2018; Buvinić, M., & O'Donnell, M. (2019). Op. cit.

39 Langer L, y co-autores 2018.

40 Buvinić, M., & O'Donnell, M. 2019 Op. cit.

41 Valdivia, M. 2015. Business training plus for female entrepreneurship? Short and medium-term experimental evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 113, 33-51.

se realizaban capacitaciones a mujeres por tres meses, tres días a la semana, por tres horas. Además, la capacitación debe acomodar las horas en que ésta se realiza para que las mujeres puedan compatibilizar los horarios de trabajo doméstico, y entregando incentivos a la asistencia. En esta misma línea, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción de Colombia⁴² considera un proceso de formación en el oficio equivalente a 116 horas. Complementariamente, el Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral⁴³ indica que los resultados más auspiciosos provienen de aquellos programas donde la capacitación a población vulnerable opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas).

2. Los programas deben incluir alguna forma de apoyo social o fomento de la confianza, dado que esto parece aumentar la eficacia de los programas de formación, especialmente para las mujeres menos empoderadas. Por ejemplo, ir a la capacitación junto a una amiga u otra mujer elegida en forma aleatoria de similares características puede tener un efecto positivo en el micro-emprendimiento. Al mismo tiempo, entrenamiento en iniciativa personal puede ser más efectivo que el entrenamiento tradicional, también entrenamiento en revertir los propios prejuicios contraproducentes implícitos de las mujeres⁴⁴.

3. Los servicios laborales para mujeres impulsados por la demanda han mostrado generalmente efectos positivos en empleo e ingresos, sin embargo, tienen altas tasas de abandono, lo cual nuevamente indica que se deben dar las facilidades e incluso incentivos a la asistencia. Además, se ha detectado en la literatura que existen preferencias desde los ejecutores a hombres, lo que también perjudica a las mujeres. Un programa impulsado por la demanda implica que se debe dar entrenamiento en ocupaciones que son demandas por el sector privado. Esta información se puede obtener analizando los datos del mercado laboral, evaluaciones independientes del mercado laboral y conversaciones con el sector privado. Nuevamente, es importante que el entrenamiento en ocupaciones o habilidades sea intenso, con seguimiento, facilidades de horario y que la inserción laboral sea guiada⁴⁵.

Otros autores enfatizan que para que los programas de empleo cierren las brechas entre hombres y mujeres, el énfasis debe estar en la intermediación laboral y en disminuir la segregación de oficios y laboral, por ejemplo, el

42 Se trata de una intervención de tipo integral que busca promover procesos de fortalecimiento socio-empresarial de mujeres en situación de vulnerabilidad social, generando en ellas cultura del ahorro y empoderamiento a través de la sensibilización de género, la educación financiera, la instalación de capacidades empresariales, la vinculación formal a los servicios microfinancieros y la aplicación de un incentivo al ahorro para generar recursos para el fortalecimiento de sus emprendimientos productivos.

43 (AMSPE, BID y OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo". Ministerio de Trabajo y Previsión Social. 2011. Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

44 Buvinić, M., & O'Donnell, M. 2019. Op. cit.

45 Adoho, F., Chakravarty, S., Korkoyah, D. T., Lundberg, M. K., & Tasneem, A. 2014. The impact of an adolescent girls employment program: The EPAG project in Liberia. World Bank Policy Research Working Paper, (6832).

estudio de Didier et al. (2013:93)⁴⁶ sobre capacitación y programas públicos concluye que “la brecha de género en la inserción dentro del mercado laboral chileno comienza a describirse en términos de acceso a empleo y no en una brecha de formación”. Una conclusión similar se deriva del estudio sobre capacitación laboral en Chile de Muñoz (2017)⁴⁷. A partir de la revisión de los programas de capacitación laboral el autor señala: 1) en el desarrollo de los programas formativos, es necesario privilegiar la disminución y eliminación de las barreras de género, lo que significa desarrollar estrategias conjuntas en materia de formación laboral para mujeres, especialmente las más pobres, generando una oferta con mayores posibilidades de práctica e inserción laboral; 2) se observan sesgos y barreras de género en el mercado laboral que se manifiestan en los oficios y ámbitos productivos en los cuales se desarrolla la oferta formativa orientada a mujeres, muchos de los cuales reproducen la segregación ocupacional sin mejorar la productividad de dichos ámbitos laborales; y 3) se requiere integrar en el diseño el análisis de las barreras y brechas no sólo como un antecedente de diagnóstico, sino como un elemento clave para la formulación de los componentes y contenidos de los programas formativos y estrategias complementarias.

2.4. POLÍTICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES EN CHILE

Esta sección examina el marco estratégico de género y las metas asociadas con la temática de apresto laboral, presente en dos documentos que corresponden al período de evaluación (2016-2019): “Plan Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020: Hacia un Chile justo y corresponsable”⁴⁸ (Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género) y “Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030”⁴⁹ (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género). Para llevar a cabo este análisis se hizo una revisión de ambos documentos, la normativa e informes de avance disponibles. También se describen las responsabilidades que se asignan para la ejecución del Cuarto Plan.

De acuerdo con Naciones Unidas (2017)⁵⁰, los planes de igualdad son “instrumentos técnico-políticos que permiten orientar el accionar del Estado y planificar y llevar adelante un proceso de trabajo conjunto entre los distintos sectores, potenciando la institucionalización y transversalización de género”.

Se considera que las prioridades estratégicas establecidas en ambos Planes, relativas al tema de empleo y género, constituyen un marco de referencia, una matriz, para la planificación de los programas que abordan

46 Didier, N., C. Pérez y D. Valdenegro. 2013. “Capacitación y capital humano: análisis de las últimas dos décadas.” Revista de Psicología, U. DE CHILE 2013, 22(2), 87-99

47 Muñoz, C. 2017. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: El Caso de Chile. Naciones Unidas: CEPAL. Evalúa los siguientes programas públicos: Programas Más Capaz; Programa Yo Emprendo; Programa Mujeres Jefas de Hogar; Programa Mujer Minera; Programa Mujer Emprendedora; Programa Desarrollo de Competencias laborales; y Programa Formación y capacitación para mujeres campesinas.

48 <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/173/plan-igualdad-oportunidades-entre-hombres-mujeres-2011-2020-hacia-chile-justo>

49 https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ch_8001.pdf

50 Naciones Unidas. 2017. Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe Mapas de ruta para el desarrollo. Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes_de_igualdad_de_genero_en_america_latina_y_el_caribe_mapas_de_ruta_para_el_desarrollo.pdf

el tema de apresto laboral y cuyo sujeto preferencial sean las mujeres. Ello porque establecen metas específicas y compromisos de Gobierno en torno a la temática señalada y conforman un eje en torno al cual se articulan otras políticas públicas (la de empleo, por ejemplo). Así también, otorgan sustento a los objetivos y a las acciones de los programas -en este ámbito- en pos de la consecución de las metas definidas.

• **Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020: Hacia un Chile justo y corresponsable**

El Plan define cuatro principios y seis ejes estratégicos, con sus respectivas metas, para la década, indicando que éstos “debieran orientar la Política de Estado en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y estar presentes en todas las acciones públicas que desarrollen los sucesivos gobiernos de aquí al 2020” (P.20).

Del análisis del Plan se desprende que hay dos ejes estratégicos y sus metas que se vinculan directamente con los problemas relativos a la inserción en el mercado laboral que abordan los programas evaluados⁵¹: Eje 1.1 Políticas públicas y una institucionalidad reforzada para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y Eje 1.4 Igual acceso a las oportunidades. Las metas asociadas a los ejes son:

⁵¹ El problema central que abordan los programas evaluados son los relativos a la inserción en el mercado laboral, dentro del cual se agrupan 3 subproblemas específicos: Baja participación laboral y/o desempleo, Baja empleabilidad y Bajo emprendimiento

TABLA 3. EJES ESTRATÉGICOS Y METAS PLAN 2011-2020

EJES ESTRATÉGICOS	METAS
1.1 Políticas públicas y una institucionalidad reforzada para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	<p>Proponer, impulsar y coordinar la acción transversal por medio de distintos instrumentos de políticas públicas (metas ministeriales, PMG de género, entre otros, como el Consejo de Ministros para la coordinación de políticas de género, las comisiones regionales para la igualdad de oportunidades y la agenda de equidad de género).</p> <hr/> <p>Para el año 2020, hombres y mujeres tengan igual oportunidad de acceso a trabajos de calidad, con remuneraciones de acuerdo a su productividad, con derechos laborales, seguridad social y flexibilidad para conciliar trabajo y familia.</p> <hr/> <p>Un 60% de las mujeres en edad de trabajar participando en el mercado del trabajo,</p> <hr/> <p>Asegurar la participación de mujeres en empleos de calidad con seguridad social, derechos laborales y seguridad en el trabajo.</p> <hr/> <p>Reducción de al menos en un 50% de la actual brecha salarial entre hombres y mujeres.</p> <hr/> <p>Garantizar igualdad de acceso al sistema financiero que los hombres.</p>
1.4 Igual acceso a las oportunidades	<p>Reformar el Código del Trabajo de modo de eliminar las discriminaciones en contra de la contratación de mujer, modificando el artículo 203 que establece solo para el empleador que contrata más de 20 trabajadoras en una empresa la obligación de pagar una sala cuna</p> <hr/> <p>Extensión de cobertura y de horario de los jardines infantiles y salas cunas, para que las madres y padres trabajadoras tengan la tranquilidad que sus hijos están bien cuidados mientras trabajan.</p> <hr/> <p>Velar por abordar la realidad de las mujeres que tienen trabajos temporales, garantizándoles protección social.</p> <hr/> <p>Aumentar las acciones de promoción y de apoyo al emprendimiento y autonomía económica femenina.</p> <hr/> <p>Que las mujeres de pueblos indígenas, áreas rurales e inmigrantes puedan expresar su identidad y conservar su cultura, asegurándoles el acceso a las oportunidades sin imposiciones ni discriminaciones.</p>

Fuente: Plan Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020: Hacia un Chile Justo y Corresponsable.

Los avances en torno a los objetivos y metas propuestas se encuentran documentados en el Cuarto Plan Nacional de Igualdad (2018:36). Entre los avances mencionados, y relativos al tema de apresto laboral, se destacan:

- Ministerios de Economía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Energía, de Transportes y Telecomunicaciones y de Minería, han implementado medidas orientadas a disminuir la segregación sexual y a favorecer el acceso de las mujeres a sectores productivos masculinizados.
- Políticas sectoriales, se han desarrollado programas específicos de apoyo a la formación de empresas, que incluyen la capacitación productiva y financiera en el uso de instrumentos de exportación.

- Políticas y programas dirigidos a mujeres rurales e indígenas rurales por parte del Ministerio de Agricultura que buscan que ellas accedan a la información y hagan uso de los beneficios dirigidos a campesinos y pequeños productores.
- Políticas y programas de educación que tienen relación directa con el acceso de mujeres a la tecnología, la ciencia y la innovación que mejoran su empleabilidad.
- 2014. Ley 20.786. Regula la jornada, descanso y remuneración de las trabajadoras de casa particular.
- 2016. Ley 20.940 Moderniza las Relaciones Laborales con enfoque de igualdad y equidad de género.
- 2014. Sello Empresa Mujer en el sistema de Mercado Público. Banca Crece Mujer Emprendedora Banco Estado.
- 2014. Programa Mujer Exporta de DIRECON. Feria Nacional de Mujeres indígenas SERNAMEG-INDAP-CONADI.
- 2015. Programas de Capacitación Laboral, Programa de Educación y Programa de Colocación Laboral para mujeres privadas de libertad.
- 2015. La Dirección del Trabajo y Previsión Social implementa fiscalización en materia de igualdad salarial normado en la Ley 20.348.
- 2016-2017. Implementación, por parte de la Dirección del Trabajo y Previsión Social, de programa especial de fiscalizaciones que contempla materias de equidad de género en las normas laborales.
- 2016-2017. Programa de Reinserción Económica y Emprendimiento para Mujeres en Conflicto con la Ley.

• Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030

Por su parte, el Cuarto Plan, se vincula a través de la temática de “derechos económicos” con el tema de apresto laboral. El Plan establece que el reconocimiento de estos derechos tiene por finalidad erradicar las desigualdades de género en el mercado laboral y en la distribución, el acceso y control de los recursos productivos. Esto implica que se debe garantizar que las mujeres tengan la oportunidad de generar ingresos con el trabajo o actividad productiva que realicen, con oportunidades de empleo y desarrollo de iniciativas productivas igualitarias y bajo condiciones de trabajo seguras, dignas y saludables. Las trabajadoras deben tener garantizado un salario justo e igualitario, sin ser discriminadas en las oportunidades de empleo y en las condiciones de trabajo cuando están embarazadas.

Las metas que están relacionadas con los derechos económicos⁵² se presentan a continuación en la Tabla 4:

⁵² Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Objetivos del Plan Pág. 26

TABLA 4. DERECHOS ECONÓMICOS: METAS, INDICADORES E INSTITUCIONES, PLAN 2018-2030

META Y AÑO	INDICADOR	INSTITUCIONES EJECUTORAS
Aumentar al 60% la participación laboral general de las mujeres y al 40% en el caso de mujeres ubicadas en el primer quintil de ingresos, en condiciones de trabajo decente. (2030)	Tasa de participación laboral de las mujeres según quintil de ingreso.	Min. Trabajo y Previsión Social, Min. Economía, Fomento y Turismo, Min. Agricultura, Min. Minería, Min. Transporte y Telecomunicaciones, Todos los ministerios
Alcanzar el 40% de acceso de mujeres a emprendimientos de alto potencial. (2025)	% de mujeres que participan en iniciativas de emprendimientos de alto potencial (innovación)	Min. Economía, Fomento y Turismo, DIRECON, Min. Trabajo y Previsión Social, Min. Agricultura
Diseñar e implementar Programa de Emprendimiento intersectorial, con acompañamiento para inserción laboral y cuidado infantil. (2020)	% de mujeres que acceden al programa de emprendimiento intersectorial con acompañamiento para inserción laboral y cuidado infantil.	Min. Economía, Fomento y Turismo, Min. Desarrollo Social Familia, Min. Trabajo y Previsión Social
Crecimiento económico inclusivo con creación de nuevos empleos decentes y sostenibles que promuevan la igualdad de género. (2020-30)	% de nuevos empleos decentes y sostenibles para mujeres que promuevan la igualdad de género	Min. Trabajo y Previsión Social, Min. Economía Fomento y Turismo, Sector Privado
Acceso a sala cuna para cuidado de niños y niñas, hijos/as de mujeres y hombres trabajadores.	% de niños y niñas hijos/as de mujeres y hombres trabajadores que asisten a sala cuna para cuidado	Min. Trabajo y Previsión Social, Min. Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Acceso preferente a capacitación y acompañamiento para inserción laboral de las cuidadoras familiares del subsistema de apoyos y cuidado. Diferenciando trayectorias independiente y dependiente. (2020)	% de mujeres capacitadas según perfil	Min. Trabajo y Previsión Social, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, SERNAMEG
Ampliar el subsistema de apoyos y cuidados a nuevas comunas que consideren una proporción mayor de ingreso de mujeres dependientes. (2025)	Nº de nuevas iniciativas de apoyos de cuidados por comunas	Min. Desarrollo Social y Familia, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, SERNAMEG
Eliminar prácticas de discriminación laboral por maternidad en contratación y salarios, entre otras. (2020)	Variación anual de denuncias por discriminación laboral por maternidad en contratación y salarios, entre otras.	Min. Trabajo y Previsión Social, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Realizar estudios que identifiquen los mecanismos discriminatorios que generan la deserción y salida de las mujeres de sus puestos de trabajo. (2020)	Nº de estudios realizados por ministerios sobre deserción laboral de las mujeres.	Min. Trabajo y Previsión Social, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Elaborar normas tributarias y sanitarias especiales acorde a las condiciones de los emprendimientos rurales. (2020)	% de mujeres emprendedoras rurales que acceden a solución sanitaria. % de mujeres emprendedoras rurales que acceden a solución tributaria	Min. Agricultura, Min. Salud, Min. Hacienda
Aumentar la reinserción laboral posterior al cumplimiento penitenciario de mujeres sujetas a la Ley 18.216 disminuyendo su probabilidad de reincidencia. (2020)	% de mujeres privadas de libertad o sujetas a la Ley 18.216 que acceden a un trabajo remunerado dependiente e independiente.	Min. Justicia y Derechos Humanos, Min. Trabajo y Previsión Social Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Aumentar la cobertura del Programa 4 a 7. (2020)	% de mujeres que acceden al Programa 4 a 7	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG
Aumentar la oferta de programas de capacitación laboral y escuelas de emprendimiento a mujeres jefas de hogar y adultas mayores. (2020)	% de mujeres jefas de hogar que acceden a los programas de capacitación laboral. % de mujeres jefas de hogar que acceden a las escuelas de emprendimiento.	Min. Trabajo y Previsión Social Min. Economía, Fomento y Turismo Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG.

Fuente: Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030 Págs. 40-47

Este Panel no contó con información actualizada para emitir un juicio sobre el avance en el logro de las metas propuestas⁵³. Sin embargo, es posible describir las coordinaciones a nivel general (ministerial) que están descritas como propuesta en el documento del Cuarto Plan para su ejecución.

RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

A diferencia del Plan 2011-2020, el Cuarto Plan 2018-2030 establece claramente quiénes son los ejecutores de las prioridades establecidas, nombrando específicamente a todos los Ministerios como responsables de la consecución de las metas fijadas.

Respecto del apresto laboral, el Cuarto Plan indica que, para las metas relativas a los problemas de Baja Empleabilidad y Baja Participación Laboral, todos los Ministerios son responsables, en particular de la meta “aumento de la participación laboral de la mujer”. En los temas asociados con el problema de Bajo Emprendimiento, sólo se menciona a los siguientes Ministerios responsables: Trabajo y Previsión; Social, Economía, Fomento y Turismo; y Agricultura. En las metas asociadas con “ampliar el subsistema de apoyos y cuidados” para una mejor participación laboral, los Ministerios identificados son: Mujer y la Equidad de Género, Desarrollo Social y Familia y Trabajo y Previsión Social.

Para el logro de las metas propuestas en el Cuarto Plan, se han generado varias coordinaciones. En la mayoría de ellas, es la Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género, en su rol de coordinador entre las Secretarías Regionales de la Mujer y la Equidad de Género y las mismas Secretarías quienes se encargan de articular y coordinar las acciones, estrategias y actores que inciden en el desarrollo del Plan.

Una de tales coordinaciones es la desarrollada por el Comité Ministerial⁵⁴ sobre derechos económicos de la mujer, el que incorpora actores de la institucionalidad pública en el marco de los compromisos de género suscritos por el Estado y relativos a la política pública de igualdad entre mujeres y hombres⁵⁵.

Asimismo, SERNAMEG (Minuta Julio 16, 2021)⁵⁶ explica que para efectos del Plan se han desarrollado o se desarrollarán las siguientes acciones, y que el primer reporte estará disponible en julio de 2021⁵⁷:

1. Trabajo coordinado entre el/los Sectores y las Sectorialistas del MMEG para identificar y programar todas las Acciones Estratégicas

53 La información sobre el seguimiento del Plan se solicitó en varias oportunidades. Incluso se preguntó por esta en la entrevista sostenida con SERNAMEG. El ministerio indicó que esta aún no estaba disponible, aunque estaba en proceso de elaboración. Al cierre de este Informe, este Panel no cuenta con dicha información.

54 Ministerio de Hacienda; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia; Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (hoy Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio), entre otros.

55 El Plan se asienta en la igualdad de género: objetivo estratégico 1 “Alcanzar el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de las mujeres en su diversidad para alcanzar la igualdad de género y la autonomía de la diversidad de mujeres que habita el territorio nacional.” y se hace cargo de los problemas que experimentan las mujeres derivadas de su posición subordinada en el sistema de desigualdades de género. Plan de Igualdad pág. 23-24

56 Respuesta del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Minuta de Preguntas Julio 16, 2021).

57 A la fecha (Julio 30, 2021) este Panel aún no recibe la información sobre seguimiento.

necesarias de implementar para aportar al cumplimiento de las metas Intersectoriales o para lograr el cumplimiento de las Metas Sectoriales.

2. “Talleres o jornadas Sectoriales” en las cuales se ha abordado el avance de las Metas y Acciones Estratégicas y se han generado estrategias de mejora para desatar nudos críticos que se puedan ir presentando en la implementación.

3. “Talleres Intersectoriales” en que se abordará el avance de las Metas y Acciones Estratégicas y se generarán estrategias de mejora para desatar nudos críticos que se puedan ir presentando en la implementación.

4. Eventos tipo Seminarios para mostrar el avance en la implementación del Plan Nacional de Igualdad y en el que se difundan las prácticas más destacadas en este proceso. A la vez, se recoge desde públicos diversos (expertas/os, autoridades políticas, representantes académicos, entre otros), orientaciones y sugerencias para avanzar y mejorar el proceso.

5. Publicaciones en las páginas web del MMEG y otros ministerios, con información y difusión del proceso de implementación del Plan Nacional de Igualdad.

Este Panel no contó con información actualizada sobre seguimiento para emitir un juicio sobre las coordinaciones desarrolladas por el comité ministerial; tampoco, sobre las acciones descritas en la Minuta de SERNAMEG. La escasa información que se obtuvo provino del mensaje presidencial (2019), documento de SERNAMEG⁵⁸ que indica respecto del Comité Ministerial lo siguiente:

- Instrucción a las Secretarías Regionales Ministeriales para que participen de las Comisiones Regionales de Equidad de Género en todo Chile.
- Solicitud a cada ministerio: i) contar con unidades y/o comisiones de género ministeriales que se encarguen del seguimiento de las políticas de igualdad y equidad de género del sector; ii) formación y capacitación a funcionarios públicos en igualdad y equidad de género; iii) aplicación del Instructivo Presidencial de fecha 23 de mayo de 2018 sobre Igualdad de Oportunidades y Prevención y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual en los Ministerios; y iv) desagregar por sexo todos los datos que existan en los sistemas de información, estadística, estudios o cualquier otro.

El análisis del documento citado no permite derivar conclusiones sobre su eficacia, puesto que la mayor parte de las acciones son solicitudes para establecer coordinaciones futuras. Por otra parte, lo expresado en el documento de SERNAMEG⁵⁹ no se relaciona directamente con las

58 https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ca/17/ca17d7b2-b8ca-432c-b3a1-1fa02e6e358c/8_minmujer-f.pdf

59 Op.cit. Pág. 6-10

prioridades y metas establecidas en el Plan en relación con los derechos económicos, y tampoco con los contenidos de la agenda mujer⁶⁰.

Asimismo, en relación con las acciones descritas en la Minuta enviada por SERNAMEG, no se tuvo información sobre los resultados de las coordinaciones establecidas, y tampoco se contó con datos para establecer un juicio sobre el avance en las metas.

Los Consejos Asesores y Comisiones, conformados por representantes del sector público y privado, son otras instancias y espacios de coordinación general que también buscan desarrollar un trabajo coordinado en materias de género y desarrollo económico. El objetivo central de ambas instancias de coordinación es generar políticas públicas específicas para las mujeres, enfocadas en mejorar su inserción al mercado del trabajo y sus condiciones laborales⁶¹. También, se han creado otras mesas o instancias de carácter intersectorial que son espacios de coordinación para abordar los problemas asociados con los derechos económicos y el género, y que requieren del concurso y experticia de distintos actores institucionales, públicos y sociales. En general, estas mesas están integradas por dos o más ministerios y, en algunos casos, participan otros actores privados. Para una revisión de los objetivos y características de las mesas vinculadas con el tema bajo evaluación, ver primera parte, Evaluación Sectorial "Apresto Laboral para Mujeres".

No se contó con información para evaluar adecuadamente las coordinaciones generales o las intersectoriales. No obstante, fue posible detectar avances respecto de las coordinaciones globales en las siguientes Comisiones:

- Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral: está disponible el Informe final de la comisión⁶². Las conclusiones del Informe, entregadas en 2011, no se recogen en el quehacer de los programas. Incluso en el Informe, uno de los casos examinados es el programa Mujeres Jefas de Hogar que no incorpora las lecciones que de ahí se derivan en su justificación y estrategias de ejecución. A saber, el documento concluye respecto de los programas de capacitación orientados a la formación de oficios, dentro de los que se incluye el programa MJH: "que la política de capacitación vigente en el país es claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados" (Pág. 6). La falta de eficacia de los instrumentos de capacitación se observa en: cursos de corta duración y sin efectos sobre la productividad; gran heterogeneidad en la calidad de los oferentes (OTEC); menor cobertura de grupos vulnerables; déficits en la mediación entre las empresas y los oferentes de capacitación (OTIC); debilidad institucional del SENCE para la supervisión del

60 https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=4195, Programa de Gobierno. Principales Objetivos y Medidas.

61 Ver Tabla sobre Institucionalidad de género para la inserción y mejora de condiciones laborales en Parte I de la presente evaluación.

62 Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final 2011. <https://www.estudiospnud.cl/publicaciones/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-intermediacion-laboral/>

sistema. Este diagnóstico ha sido ratificado por diversos estudios que con posterioridad han analizado el sistema de formación de competencias laborales en Chile⁶³.

Específicamente, en el caso del programa Mujeres Jefas de Hogar, la Comisión indica que no hay evidencia confiable respecto de los resultados obtenidos porque no se cuenta con evaluaciones técnicamente bien realizadas. El programa tuvo una evaluación cualitativa de proceso y una evaluación de impacto. “La primera, cualitativa, realizada en el año 2009 para la cohorte del año anterior, aconsejó mejorar la gestión del programa, lograr una mayor coordinación efectiva entre las unidades del programa, reajustar el diseño de cursos y promover una mayor oferta de cursos de capacitación.” Respecto de la segunda evaluación, de impacto, la Comisión “pone en duda el método de selección de los controles, por lo que considera los resultados como no concluyentes. Además, señala que el programa adolece de importantes problemas de diseño que ameritan ser revisados inmediatamente” (Comisión 2011:36). A pesar que el programa tiene un rediseño en 2017⁶⁴, este Panel considera que los resultados no han sido suficientemente considerados por el programa.

- Comisión Nacional de Productividad: ha producido un conjunto de publicaciones⁶⁵ que tienen el potencial de sustentar los diagnósticos realizados por los programas, pero no han sido incluidos. Dentro de éstas, una de las más relevantes es el estudio sobre “Mujeres en el Mundo Laboral, 2018”. Destaca en el documento el análisis sobre las causas de la desigualdad de género en los mercados laborales, y las 14 recomendaciones que se derivan para elevar la participación laboral femenina, reducir la segregación ocupacional por género y empoderar económicamente a la mujer.

La mayor parte de los resultados del conjunto de estudios encargados y las indicaciones que entregan en materia de política pública relativa a los temas de género y trabajo, no permean ni a nivel de las instituciones encargadas de definir y orientar a los programas, ni a nivel de los programas. Por tanto, permanecen en el papel como propuestas interesantes que no alimentan las decisiones estratégicas de los sectores y las de diseño e implementación de los programas. En entrevistas ⁶⁶ con los programas se

63 Por ejemplo, ver Centro de Sistemas Públicos. 2015. “Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile”. Informe Final para SENCE, elaborado por el centro perteneciente al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Comisión Nacional de Productividad. 2018. “Formación de Competencias para el Trabajo en Chile”, Informe Técnico Comisión Nacional de Productividad, Mayo. Carrillo et al. 2018. Carrillo, F., M. E. De Diego y R. Miranda 2018. “Caracterización del Funcionamiento de la Franquicia Tributaria”, Nota Técnica Comisión Nacional de Productividad http://www.comisiondeproductividad.cl/wpcontent/uploads/2018/04/Nota_Tecnica_4_Franquicia_Tributaria.pdf. Rodríguez, R., F. Saltiel y S. Urzúa. 2018. “Dynamic Treatment Effects of Job Training,” NBER Working Paper # 25408.

64 La reformulación del programa plantea un énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de condiciones para la empleabilidad o actividades económicas independientes de las participantes, ya que las competencias en este nivel son las que contribuyen a la sostenibilidad en el mercado de trabajo y la generación de ingresos, mediante una trayectoria. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2017/PRG2017_2_59481.pdf

65 Mujeres en el mundo laboral: Más oportunidades, crecimiento y bienestar, 2017; Competencia y Productividad en la economía chilena, 2018; Formación de Competencias para el Trabajo en Chile, 2018; Análisis Técnico de una Reducción Legal de la Jornada Laboral, 2020; 12 recomendaciones para la recuperación económica: Empleo, inversión y bienestar, 2020; Institucionalidad Estadística y Políticas Públicas, 2020; Informe Anual de Productividad 2016-2020.

66 Entrevista electrónica con SERNAMEG (22/06/2021); Fundación Artesanías, entrevista electrónica con el programa (23/06/2021); PRODEMU, entrevista electrónica (25/06/2021); CONADI (24/06/2021).

preguntó explícitamente si se conocía el Plan y cómo se aplicaba en su programa. Algunos/as entrevistados/as no conocen el Plan de Igualdad y otros/as toman los temas de manera diferente a lo propuesto. Por ejemplo, el concepto “emprendimientos con alto potencial de innovación” utilizado en el Plan, se reinterpreta como diferenciación productiva, o el concepto de “empleo decente” no se retoma en los componentes de los programas (estos temas se abordan más adelante en la sección 2.6 y diseño).

En parte ello se debe a que los Planes y las mesas instauradas no logran concretar sus prioridades estratégicas en un programa operativo de carácter anual con responsabilidades específicas. Si bien el Cuarto Plan avanza en este sentido, cuando establece además de las metas, los indicadores, los plazos e identifica las instituciones responsables de las metas, no logra bajar a los programas en la forma de un mandato de acciones específicas con tareas y funciones definidas para cada uno de los funcionario/as responsables de operarlos.

Por otra parte, a pesar del avance en la construcción de un marco de prioridades y de la instauración de comisiones y mesas, las metas no cuentan con recursos financieros asociados, y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género no ha logrado una conducción articulada ni el seguimiento de las acciones de las diferentes instituciones que abordan la temática de apresto laboral. En esta línea, es posible decir que a la fecha no hay política de empleo unitaria y tampoco una de apresto laboral que integre los distintos programas públicos -bajo evaluación- para el cumplimiento de las prioridades y metas establecidas.

En síntesis, el análisis realizado sobre la vinculación y generación de sinergias entre los planes de igualdad y los instrumentos de apresto laboral deja en evidencia que los sectores involucrados en el Plan y los diferentes niveles de gobierno no han logrado concertar acciones operativas, compartir metas, y reunir los recursos necesarios para alcanzar las prioridades definidas en los programas que componen esta evaluación. En esta línea, los Planes seguirán siendo un mecanismo para el adelanto de las mujeres⁶⁷, y no una hoja de ruta hacia la igualdad de género en los temas de empleo, para el Estado en su conjunto.

⁶⁷ Se han creado en los Estados Miembros mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer orientados, entre otras cosas, a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de la mujer. Estos mecanismos se ven, con frecuencia, perjudicados debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos adecuados y recursos suficientes y un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales (Declaración de Beijing).

2.5. OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

A continuación, se analiza la Oferta Programática Relevante, que corresponde a los 8 programas definidos en la siguiente tabla. Se analizan agrupándolos por el problema específico que intentan resolver: Baja Empleabilidad, Bajo Emprendimiento y Baja Participación Laboral y/o Desempleo. El análisis de esta subsección es muy general, poniendo énfasis en las características de los programas. Un análisis detallado de los problemas específicos de cada programa será presentado en el capítulo 3.

TABLA 5. OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

BAJA EMPLEABILIDAD	BAJO EMPRENDIMIENTO	BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
Desarrollo de Competencias Laborales (PRODEMU)	Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado (CONADI)	
Programa Mujeres Jefas de Hogar (SERNAMEG)	Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (PRODEMU)	
Autonomía Económica de la Mujer (PRODEMU)	Mujer Emprende (SERNAMEG)	Programa 4 a 7 (SERNAMEG)
	Mejora a la Empleabilidad para Artesanos/as Tradicionales de Zonas Rurales (Fundación Artesanías de Chile)	

Fuente: Parte I de la presente evaluación.

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJA EMPLEABILIDAD

Tres de los programas de la Oferta Programática Relevante, 1) Desarrollo de Competencias Laborales (DCL), 2) Mujeres Jefas de Hogar (MJH) y 3) Autonomía Económica de la Mujer (AEM), se vinculan directamente con el problema específico de Baja Empleabilidad. Los objetivos de los programas a nivel de propósito y componente son:

TABLA 6. PROPÓSITOS Y COMPONENTES PROGRAMAS ASOCIADOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

INSTITUCIÓN	SERNAMEG	PRODEMU	PRODEMU
PROGRAMAS	MUJERES JEFAS DE HOGAR	AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER	DESARROLLO DE COMPETENCIAS LABORALES
PROPÓSITO	Jefas de hogar de los quintiles I, II y III cuentan con herramientas para su autonomía económica que les permitan generar, gestionar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado, acceder a la oferta pública y conciliar con corresponsabilidad el trabajo doméstico y de cuidados	Mujeres en situación de vulnerabilidad social aumentan sus competencias personales, técnicas y oportunidades en el ámbito laboral	Mujeres de familias que participan en Chile Solidario o Subsistema de Seguridad y Oportunidades fortalecen sus competencias técnicas y de emprendimiento.
COMPONENTES	1) Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica (talleres de apresto laboral) 2) Acompañamiento Proyecto Laboral (se coordinar apoyos: capacitaciones, intermediación laboral o instrumentos para emprendimiento, cuidado infantil, servicios sociales de salud, nivelación de estudios, alfabetización digital, dental, etc.)	1) Habilitación Laboral (formación para el empleo o emprendimiento) 2) Capacitación Técnica 3) Proyección Laboral (talleres, alfabetización digital y capital semilla)	1) Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad (talleres) 2) Capacitación Técnica (cursos, alfabetización digital) 3) Proyección Laboral (formación e intermediación laboral)

Fuente: Informes de Desempeño BIPS 2019 de los programas

Respecto de la capacitación, llama la atención en los programas DCL y AEM, la ausencia de intermediación laboral. Si bien el programa DCL nombra un componente de esta manera, el contenido de sus actividades está limitado a “sesiones formativas que entregan herramientas para la búsqueda de empleo y oportunidades laborales”, lo que no cumple con las funciones de encuentro y articulación de la oferta con la demanda, entre otros. Lo anterior puede resultar en una dificultad adicional para las mujeres, en la búsqueda de empleo dependiente o independiente (Kluve 2010; Rosholm 2014)⁶⁸ y para encontrar empleos con salarios sobre el mínimo garantizado (Flores-Lima, 2010)⁶⁹. La evaluación de diseño de estos programas se presenta en el capítulo siguiente.

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJO EMPRENDIMIENTO

Cuatro de los programas en la presente evaluación sectorial: 1) Kume Mognen Pu Zomo (KM), 2) Mujer Emprende (ME), 3) Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC) y 4) Mejora a la Empleabilidad para Artesanos/as Tradicionales de Zonas Rurales (EAT), se vinculan directamente con el problema específico de Bajo Emprendimiento. Los objetivos de los programas a nivel de propósito y componente son los siguientes:

68 Kluve, J. “The effectiveness of European active labor market programs.” *Labour Economics* 17 (2010): 904–918.

69 Flores Lima, R. 2010. Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB- TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

TABLA 7. PROPÓSITOS Y COMPONENTES PROGRAMAS ASOCIADOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

INSTITUCIÓN	CONADI	FUN. ARTESANIAS	SERNAMEG	PRODEMU
PROGRAMAS	KUME MOGNEEN	MEJORA A LA EMPLEABILIDAD DE ARTESANAS	MUJER EMPRENDE	FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES CAMPESINAS
PROPÓSITO	Disminuir barreras formativas que impiden a mujeres mapuche de la comuna de Ercilla, desarrollar actividades productivas que les permitan sacar a sus familias de la pobreza (BIPS: Dotar de herramientas para el emprendimiento a mujeres mapuche de comunas de la región La Araucanía que presentan barreras formativas)	Aumentar la inserción en el mercado laboral de los(as) artesanos(as) tradicionales registrados en la Fundación Artesanías de Chile	Mujeres emprendedoras de los quintiles I al IV aumentan nivel de desarrollo de sus emprendimientos	Mujeres campesinas desarrollan unidades de negocio sostenibles en el tiempo de forma individual o asociativa.
COMPONENTES	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche; 2) Elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento; 3) Adquisición de maquinaria y/o equipamiento 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacitación a Artesanos: técnica y de gestión comercial 2) Inserción en plataformas comerciales y formales 3) Diagnósticos 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Profesionalizando el Emprendimiento (formación) 2) Fomento de Redes y asociatividad (tutorías y mentorías) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacitación Técnica para la producción (herramientas técnicas y conocimiento) 2) Desarrollo Personal para el emprendimiento (capacitación) 3) Desarrollo Organizacional para la asociatividad (capacitación) 4) Inversión para el emprendimiento y el aprendizaje (financiamiento) 5) Comercialización para la sustentabilidad (financiamiento) 6) Información para oportunidades de fomento productivo (jornadas grupales, giras técnicas, participación de dirigentes, eventos, cierres)

Fuente: Informes de Desempeño BIPS 2019 de los programas

Para lograr el resultado propuesto a nivel de propósito, el instrumento por excelencia es la capacitación, aunque dos de ellos (ME y FCC) incluyen además un componente de desarrollo personal que se alinea con las barreras específicas de género y vinculadas al liderazgo. Una característica común de los programas de micro-emprendimiento es su foco en grupos específicos (Kume Mognem, Mejora a la Empleabilidad de Artesanas y Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas), con un número bajo de beneficiarias, y solo el programa Mujer Emprende atiende una población más amplia, pero el número de beneficiarias es relativamente pequeño (1.000 beneficiarias al año). La evaluación de diseño de estos programas se presenta en el capítulo siguiente.

PROGRAMAS ASOCIADOS AL PROBLEMA DE BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO

Sólo uno de los programas en la presente evaluación sectorial: Programa 4 a 7 (P47), se vincula directamente con el problema social específico de Baja Participación Laboral y/o Desempleo. Este programa está orientado exclusivamente a atender mujeres. Los objetivos del programa a nivel de propósito y componente son:

TABLA 8. PROPÓSITOS Y COMPONENTES PROGRAMAS ASOCIADOS A LA BAJA PARTICIPACIÓN Y DESEMPLEO

INSTITUCIÓN	SERNAMEG
PROGRAMA	PROGRAMA 4 A 7
PROPÓSITO	Mujeres responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, acceden al servicio de cuidado provisto por el programa, en apoyo a su participación en el mercado laboral
COMPONENTES	1) Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres (talleres para mujeres) 2) Cuidado Infantil Integral (talleres para niños)

Fuente: Informe de Desempeño BIPS 2019 del programa.

El Informe de seguimiento BIPS del programa complementa la información sobre su propósito, indicando el siguiente: "Mujeres pertenecientes a los quintiles I, II y III, entre 18 y 65 años responsables de niños/as de 6 a 13 años, se incorporan, mantienen y desarrollan en el mundo del trabajo".

A pesar de que existen similitudes en el objetivo de propósito del P47 con el resto de la oferta pública de programas de baja empleabilidad, existen importantes diferencias en los instrumentos que se utilizan para alcanzar el objetivo. Mientras el P47 privilegia el cuidado infantil y talleres para fortalecer el perfil personal y laboral, los programas seleccionados orientados a la inserción laboral de personas desempleadas invierten la mayor proporción de los recursos en una combinación de (i) instrumentos de perfilamiento⁷⁰; (ii) información del mercado laboral; (iii) asesoría laboral y servicios de reclutamiento para las empresas; (iv) capacitación e intermediación laboral.

Respecto del componente de cuidado infantil en el P47, este Panel valora la importancia de este apoyo para las mujeres trabajadoras pues se hace

⁷⁰ El instrumento de perfilamiento es una herramienta de creación de perfiles que se utiliza para: (i) diagnosticar las fortalezas y debilidades individuales para sugerir un plan de acción adecuado para la inserción laboral; (ii) evaluar el riesgo de desempleo de larga duración entre los desempleados y los que están a punto de quedar sin empleo; (iii) segmentar a los demandantes de empleo de acuerdo con el nivel de asistencia que se considera necesario para lograr la (re)inserción laboral; (iv) orientar los servicios, medidas y programas apropiados que se consideren más adecuados para satisfacer los requisitos de su "perfil" particular; y (v) emparejar a los solicitantes de empleo con vacantes disponibles. (Blázquez, M., A. Herrarte, F. Sáez. 2012. "Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados", Spanish Journal of Economics and Finance, vol. 35 (99), pp. 139-157).

cargo de una de las barreras de género relevante: las responsabilidades de cuidado que asumen las mujeres y que coartan sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral. La evaluación de diseño de estos programas se presenta en el capítulo siguiente.

DUPLICIDADES

A partir de la descripción de los propósitos y objetivos presentados anteriormente se realiza un análisis inicial sobre las duplicidades de los programas de la Oferta Programática Relevante. Sin embargo, en los siguientes capítulos se realiza con más detalle una evaluación comprehensiva de la OPR (Capítulo 3) y análisis de duplicidades de la Oferta Programática Relevante en materia de focalización y beneficiarias (Capítulo 4). Se entenderá por duplicidades la repetición o duplicación de actividades en torno a un mismo problema público, ejecutadas por diferentes actores o ejecutores de programas que buscan su solución⁷¹.

En el caso de los programas Mujeres Jefas de Hogar y Desarrollo de Competencias Laborales, existen similitudes en los talleres de competencias laborales y apresto, y en la elaboración de un proyecto laboral. Al mismo tiempo, la población objetivo de Mujeres Jefas de Hogar (mujeres entre los quintiles I y III) incluye a la población objetivo de Desarrollo de Competencias Laborales (mujeres de familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades). Similarmente, existen similitudes entre programas de la Oferta Programática Relevante con programas de la Oferta Pública General. Por ejemplo, los programas Yo Emprendo y Yo Emprendo Semilla de FOSIS, que tienen más de un 90% de beneficiarias mujeres y que incluyen en su capacitación módulos de empoderamiento para mujeres, presenta similitudes con los programas Mujer Emprende y la salida independiente del programa Autonomía Económica de la Mujer.

Tal como muestran los análisis de la oferta general y oferta relevante, en el país, las barreras de acceso al mercado laboral son un problema que enfrentan diferentes instituciones públicas con sus programas en materia de apresto laboral, entre éstas el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Ministerio de Agricultura a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP. Los problemas de género asociados a las barreras de acceso al mercado laboral los enfrentan principalmente SERNAMEG y PRODEMU, instituciones a las que pertenecen la mayoría de los programas evaluados.

La concurrencia de diferentes entidades públicas frente a un mismo problema social tiene efectos positivos sobre las soluciones implementadas cuando se articulan mecanismos para coordinar las diferentes ofertas, pero -también- puede provocar duplicidades, sobreoferta de servicios e ineficiencia.

71 Ruiz Ana M., 2015. Las duplicidades administrativas ¿tenemos demasiados niveles administrativos? Nueva Revista de Política, Cultura y Arte ISSN 1130-0426, N°154. Garnier, Leonardo. 2000. Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública, N°1 Naciones Unidas: CEPAL, Santiago de Chile. Cirera, Ana. 2005. "Evaluación en el diseño de políticas públicas", en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD, Santiago de Chile).

Una de las razones por las cuales se podrían producir duplicidades es que no existe un marco de referencia de política pública en relación con el empleo, por ejemplo, con una Política Nacional de Empleo como la definida por la OIT. Lo que existe en los diversos programas son ideas respecto al tema que no logran articularse o expresarse en una política intersectorial que dé cuenta articulada e integralmente de los problemas de: Baja Empleabilidad, Bajo Emprendimiento y Baja Participación Laboral y/o Desempleo, así como de la desigualdad de oportunidades de empleo y capacitación, brechas salariales, y estancamiento en empleos precarios por parte de las mujeres.

Asimismo, es más probable que existan duplicidades en términos de los contenidos cuando no existe un marco que regule la oferta pública sobre empleo, provocándose no sólo una repetición de actividades sino también una sobreoferta de instrumentos públicos en este sentido. Si bien como se mencionó en la sección anterior el marco existe a nivel general, este no tiene una expresión concreta y efectiva en el quehacer de los programas públicos evaluados, ni en sus coordinaciones con otras instituciones del sector público.

2.6. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES EN CHILE

Esta sección describe y analiza los mecanismos de coordinación que establecen los programas evaluados para el desarrollo de sus actividades, y su interacción con el marco general de género y empleo, presente en los dos Planes.

Para fines de esta evaluación, la coordinación se entiende como las acciones emprendidas por los diferentes actores analizados, y que tiene como objetivo final generar sinergias que ayuden a potenciar la solución de los problemas de bajo emprendimiento, baja empleabilidad y baja participación laboral y desempleo de las mujeres. A su vez, la coordinación es el intercambio de información y experiencias entre estos actores, que tiene como objetivo potenciar y complementar los efectos de sus instrumentos de intervención sobre la población, e implica el intercambio de información, recursos y la realización conjunta de las acciones que se encaminen al logro de las metas planteadas (Garnier 2000)⁷².

La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a "hacer compatibles" unas acciones gubernamentales con otras, o unos programas con otros, de manera que se eviten las duplicidades. La coordinación, en esta perspectiva, tiene por objetivo conferir unidad, organizar o aglutinar las acciones de gobierno (expresadas en planes y programas) dentro de una sola visión de conjunto. Desde este enfoque, las coordinaciones que se establezcan entre los programas evaluados deberían abocarse principalmente a organizar actores y sectores en función de las prioridades y metas de género y apresto laboral, identificadas en los Planes. Esto descansa en tres supuestos:

72 Garnier, L. 2000. Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública, N°1 Naciones Unidas: CEPAL, Santiago de Chile. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf

- Existen prioridades estratégicas que sirven como principio ordenador a los procesos de toma de decisiones y a la ejecución de programas públicos; y estas prioridades se plasman en el diseño de los programas.
- Existen responsabilidades claras -financieras y operativas- que distribuyen y asignan correctamente las tareas y los recursos, a nivel nacional, regional y local.
- Existe rendición de cuentas. Las acciones de coordinación exigen seguimiento de los compromisos establecidos y una evaluación de los resultados de éstas. Este tema se aborda en cada uno de los puntos siguientes.

2.6.1. LA COORDINACIÓN SE SUSTENTA EN PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Los Planes que se han tomado como marco general, establecen prioridades estratégicas y metas, que permiten sustentar el diseño de los programas a nivel de su justificación, diagnóstico y estrategia. Incluso el Cuarto Plan retoma algunos de los compromisos establecidos en Planes de Igualdad de Género anterior⁷³ (por ejemplo, aumento de un 60% de participación laboral de mujeres) lo que otorga continuidad a las prioridades establecidas.

Esta sección examina el vínculo entre el marco de prioridades de género y las metas asociadas con la temática de apresto laboral y el diseño de los programas evaluados. El análisis busca determinar: cómo los programas evaluados articulan las prioridades y metas en su diseño y si -en los tres grupos de programas⁷⁴- existe una visión de conjunto que de unidad y coherencia a su intervención.

Esta relación se examina a través de un conjunto de elementos⁷⁵ presentes en los argumentos que justifican su intervención. El análisis de diseño relativo a las variables que se utilizan en el diagnóstico de los problemas se examina en el Capítulo 3 de evaluación de diseño de la oferta programática relevante. La Tabla 9 presenta los resultados del análisis realizado.

Las prioridades estratégicas establecidas en ambos Planes se reflejan parcialmente en la justificación y diagnóstico de los programas, cuando describen las desigualdades en empleo y salario en sus diagnósticos. No obstante, ningún programa menciona a los planes de género ni los compromisos -expresados en las metas propuestas por estos.

Lo anterior no tiene que ver con el tiempo en que fueron creados los programas, puesto que sí se utilizan otros documentos relativos al tema y que se produjeron en el mismo tiempo para justificar su intervención y diagnóstico. Los programas evaluados consideran otros elementos de política pública para justificarse y sustentar sus diagnósticos. Los documentos utilizados por los programas para justificar su existencia son,

⁷³ Plan Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020.

⁷⁴ Programas que abordan baja empleabilidad, bajo emprendimiento y desempleo.

⁷⁵ Se utilizan todos los documentos proporcionados por los programas para realizar este análisis. En la Tabla 9 se citan los documentos respectivos.

en orden de importancia: la Agenda de Género 2014-18⁷⁶, el documento de Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷⁷, el documento del Observatorio de Igualdad de Género⁷⁸ y Programa de Gobierno 2014-2018⁷⁹.

A partir de estos documentos, los programas relevan las siguientes variables prioritarias de intervención:

- Desigualdades de género y menor autonomía económica (en programas que abordan bajo emprendimiento)
- Desigualdades de género y menor participación laboral (en programas que abordan baja empleabilidad).

Si bien las temáticas abordadas por los programas evaluados se consideran relevantes, y en parte se acercan a lo expresado por los planes, se consideran incompletas e insuficientes pues no dan cuenta en forma cabal de las prioridades y metas definidas.

En particular, los programas evaluados no consideran -ni en su diagnóstico ni en su fundamento- las variables que deben caracterizar una intervención en participación laboral y en emprendimiento. A saber, en el caso de la Baja Participación Laboral y/o Desempleo, los Planes ponen su acento en “trabajo decente, derechos laborales, reducción de brecha salarial” y en el caso de emprendimiento, el énfasis se coloca en la “innovación e incorporación de mujeres jefas de hogar y adultas mayores” (ver Tablas 6 y 7 contenidos de los Planes en estas materias).

Los programas orientados a resolver la Baja Empleabilidad⁸⁰ se centran en el aumento de las competencias y/o de la autonomía económica. En sus diseños no incorporan acciones relativas a los derechos laborales, mecanismos que velen por la incorporación a trabajo decente o trabajos que garanticen salarios equitativos. Por su parte, los programas abocados a resolver el Bajo Emprendimiento⁸¹ relevan en sus propósitos el aumentar el nivel de desarrollo de las actividades productivas y negocios sostenibles. Pero, no incluyen en su diseño componentes tendientes al desarrollo de la innovación, como tampoco diseñan mecanismos que favorezcan la entrada preferente de adultas mayores a sus programas.

76 Las prioridades de la Agenda Género 2014-2018 son: Enfoque de género presente en el diseño de las políticas laborales; Enfoque de género en el diseño del Sistema Nacional de Cuidado; aumento de salas cuna y jardines infantiles, que garanticen la provisión de educación parvularia de calidad para niños y niñas; Extensión horaria en salas cunas, jardines y colegios; Fortaleceremos la fiscalización de las normas existentes contra la discriminación de género en materia laboral; Modificaremos la ley de igualdad de remuneraciones para hacerla efectiva; Enfrentaremos las principales barreras que limitan el acceso de las mujeres al mundo del trabajo; Desarrollaremos programas de apoyo al emprendimiento. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3649>

77 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. <http://www.chileagenda2030.gob.cl/seguimiento/ods-5>

78 La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>.

79 Objetivo de género: Terminar con la discriminación y con las brechas entre hombres y mujeres.

80 Programas Desarrollo de Competencias Laborales, Mujeres Jefas de Hogar y Autonomía Económica de la Mujer

81 Programas Kume Mognen, Mejora a la Empleabilidad de Artesanas/os Tradicionales de Zonas Rurales, Mujer Emprende y Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.

TABLA 9. VÍNCULO ENTRE EL DIAGNÓSTICO Y LA JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS CON LAS PRIORIDADES DE LOS PLANES DE IGUALDAD

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO			BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	
	CONADI	FUNDACIÓN ARTESANIAS	SERNAMEG	PRODEMU	SERNAMEG	PRODEMU	PRODEMU	SERNAMEG
INSTITUCIONES	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
PROGRAMAS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
¿El programa incorpora en su diagnóstico o en la justificación, las prioridades y metas establecidas en el Plan 2011-2020?	No	No	No	No	No	No	No	No
¿El programa incorpora en su diagnóstico o en la justificación, las prioridades y metas establecidas en el Plan 2018-2030?	No	No	No	No	No	No	No	No
¿El programa incorpora en su diagnóstico o en la justificación, otros documentos de política pública?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Qué elementos aborda el programa para justificar su diseño e implementación? ¿Qué información sustenta tales elementos?	2014-18: promover el aumento de presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo y capacitación para trabajos de mejor calidad.	1) Política de Fomento de las Artesanias 2010-2015: establecer el oficio artesanal como una opción laboral sostenible para los artesanos y artesanas tradicionales del país con acceso limitado a las oportunidades.	1) Programa de Gobierno 2014 – 2018: apoyar el emprendimiento de micro, pequeña y mediana empresa para mejorar su gestión y la productividad.	1) Brechas de las mujeres rurales de producción, agregación de valor e innovación por acceso a factores productivos de las mujeres en la economía familiar campesina.	1) Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres	1) Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres	1) Política social de atención a la población más vulnerable, Subsistemas de Promoción y Protección Social Seguridades y Oportunidades, MIDESO.	1) Programa de Gobierno 2014 – 2018: terminar con la discriminación y con las brechas entre hombres y mujeres;

INSTITUCIONES PROGRAMAS	CONADI KM	FUNDACIÓN ARTESANÍAS EAT	SERNAMEG ME	PRODEMU FCC	SERNAMEG MJH	PRODEMU AEM	PRODEMU DCL	SERNAMEG P47
	2) Ley indígena: Incentivar la participación y el desarrollo integral de la mujer indígena, en coordinación con el Servicio Nacional de la Mujer	de comercialización de sus productos artesanales tradicionales. 2) En la etapa de diseño del programa, se asegura al menos 50 %+ 1 de los beneficiarios pertenecientes a pueblos indígenas	2) Estadísticas Encuesta de Microemprendimiento (EME) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; problemas de rentabilidad, de crecimiento y de escalabilidad, de los emprendimientos de las mujeres 3) Resultados previos del programa 4) El valor diferencial del Programa Sernameg: reivindicación en las emprendedoras el empoderamiento individual y colectivo para la autovaloración, identidad social, capacidad de controlar la propia vida y de participar en la economía en igualdad de condiciones con los hombres.	3) Necesidad de mejorar manejo técnico de sus actividades productivas y también aquellos que van en la línea de incrementar su desarrollo humano en dichos territorios.	2) los objetivos estratégicos de la institución: igualdad de género y mejorar las condiciones laborales de las mujeres. 3) Observatorio de igualdad de Género, Naciones Unidas	2) Observatorio de igualdad de Género, Naciones Unidas: Autonomía económica de las mujeres e igualdad en el desarrollo 3) Agenda de Género y equidad: medidas orientadas a asegurar la igualdad de derechos; políticas de equidad: desarrollo tendientes a disminuir las desigualdades en el ejercicio de los derechos 4) Política de desarrollo de la empleabilidad en la población de mayor vulnerabilidad.	2) Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 3) Trabajo decente y crecimiento económico	2) Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres a todas las edades 3) Observatorio de Igualdad de Género: derechos iguales para hombres y mujeres, no discriminación por motivo del sexo 4) Agenda Género: Fortalecer las autonomías y ejercicio pleno de derechos y deberes a través de la implementación y ejecución de Políticas, Planes y Programas 5) Compromiso de Gobierno 2018-2022: "Ampliar la cobertura del Programa 4 a 7, duplicando el número de mujeres que se beneficia".
		(Fuentes: Ficha de Monitoreo del Programa, 2013; Guía Práctica para el Equipo de Trabajo, 2020).	(Fuente: Evaluación Ex Ante 2017. Área Mujer y Trabajo)	(Fuentes: Informe Desempeño 2019; Orientaciones Programáticas 2019).	(Fuentes: Informe Seguimiento, 2017; Informe desempeño 2019)	(Fuentes: Informe Seguimiento 2017; Orientaciones Técnicas y Planificación Operativa 2019)	(Fuente: Orientaciones Técnicas y Metodológicas 2019)	(Fuentes: Orientaciones Técnicas, 2019; Respuesta a Preguntas de La Evaluación Sectorial, División De Políticas Sociales 2021)

Fuentes: Informe de Desempeño 2019 de todos los programas: También, Programa Kume Mognen, Evaluación Ex Ante 2019; Programa Mejora a la Empleabilidad; Ficha de Monitoreo del Programa, 2013 y Guía Práctica para el Equipo de Trabajo, 2020; Programa 4 a 7 Orientaciones Técnicas, 2019; Respuesta a Preguntas de La Evaluación Sectorial, División de Políticas Sociales 2021; Programa Mujer Emprende, Evaluación Ex Ante 2017; Programa Mujeres Jefas de Hogar, Fuentes: Informe Seguimiento, 2017; Programa Autonomía Económica de la Mujer, Informe Seguimiento 2017; Orientaciones Técnicas y Proceso de Planificación Operativa 2019; Programa Desarrollo de Competencias Laborales; Orientaciones Técnicas y Metodológicas 2019; Programa Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas; Orientaciones Programáticas 2019.

Las entrevistas⁸² sostenidas con los programas evaluados confirman lo anterior. En el caso de los programas que resuelven la baja empleabilidad, indican que su opción es “mejorar las condiciones de empleabilidad de la oferta”, es decir el perfil ocupacional de las mujeres y que “haya resuelto la barrera que impone el cuidado de niños”. Por el lado del objetivo y meta planteado en ambos Planes de Igualdad de lograr un “empleo decente⁸³”, este no es abordada por los programas: “Aumento al 60% la participación laboral general de las mujeres y al 40% en el caso de las mujeres ubicadas en el primer quintil de ingresos, en condiciones de trabajo decente” (Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, 2018:40).

En el caso de los programas que resuelven el bajo emprendimiento, algunas/os entrevistadas/os/⁸⁴ no conocen el Plan de Igualdad y otras/os que lo conocen indican que la innovación se plasma como una estrategia para “generar mayor valor agregado y diferenciación entre los emprendimientos apoyados”, pero esta definición no es compatible con el concepto de innovación⁸⁵ y tampoco es compatible con el objetivo y meta de “innovación tecnológica” del Plan: “Alcanzar el 40% de acceso de mujeres a emprendimientos de alto potencial de innovación⁸⁶” (Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, 2018:41).

Una parte de las razones que explican por qué los programas no incluyen en su justificación y diagnóstico las prioridades establecidas, es debido a que los Planes no tienen un carácter vinculante (una política que se expresa en programas públicos). Tampoco se proponen estas prioridades como ejes rectores del quehacer de los programas públicos de empleo con mujeres. Además, no hay un liderazgo claro ni una metodología de trabajo para implementarlo. Es decir, los planes gravitan en la esfera de la propuesta sin un asidero en acciones concretas y sin presupuesto (tema que se discute más adelante en las responsabilidades). Los planes no se logran encarnar en los programas como un marco de política pública que justifique su quehacer en materia de apresto laboral. A raíz de ello, los programas utilizan otros recursos para justificarse.

Otra de las razones que explican la no inclusión de prioridades estratégicas están dadas por falencias en la justificación y diagnóstico de los propios

82 Entrevista electrónica con programas evaluados de SERNAMEG (22/06/2021); CONADI entrevista electrónica con el programa (24/06/2021); PRODEMU, entrevista con el programa (25/06/2021).

83 El trabajo decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, significa acceso a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

84 Entrevista electrónica con SERNAMEG (22/06/2021); Fundación Artesanías, entrevista electrónica con el programa (23/06/2021); PRODEMU, entrevista electrónica (25/06/2021).

85 Corresponde a un proceso que incluye varios pasos que van desde el surgimiento de la idea a la aparición de un producto innovador puesto en el mercado, basado en la idea de la economía fundada en el conocimiento y el desarrollo tecnológico. La innovación se define como la concepción e implantación de cambios significativos en el producto, el proceso, el marketing o la organización de la empresa con el propósito de mejorar los resultados. Los cambios innovadores se realizan mediante la aplicación de nuevos conocimientos y tecnología que pueden ser desarrollados internamente, en colaboración externa o adquiridos mediante servicios de asesoramiento o por compra de tecnología (Manual de Oslo 2006: Guía para la Recogida e Interpretación de Datos sobre Innovación. OCDE/Comunidades Europeas. Tercera Edición. <http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>).

86 Reducir las desigualdades en el empleo y la economía, con especial incidencia en las desigualdades retributivas entre hombres y mujeres, reduciendo la segregación en el mercado laboral, así como mejorando el acceso de las mujeres al desarrollo productivo - industrial y la innovación tecnológica.

programas evaluados. Los programas no logran explicar (en sus diagnósticos y explicaciones sobre la vigencia del problema) por qué la autonomía económica, la participación laboral y la desigualdad de género son los temas principales que justifican una intervención en apresto laboral con mujeres. Ello porque la justificación y el diagnóstico que realizan adolece de un análisis de las causas que originan esta problemática. Este tema se profundiza en el capítulo sobre diseño.

2.6.2. LA COORDINACIÓN SUPONE SENTAR RESPONSABILIDADES

A partir de las prioridades establecidas, es preciso asumir y sentar responsabilidades en todos los niveles de gobierno, de manera que se distribuyan y asignen correctamente las tareas y los recursos humanos que corresponden a cada instancia, y se puedan exigir las consiguientes y necesarias rendiciones de cuentas. Las responsabilidades son de tres tipos: políticas⁸⁷, financieras⁸⁸ y operativas⁸⁹.

El siguiente análisis revisa las responsabilidades de concretar las prioridades establecidas en los Planes. Para ello, revisa: las responsabilidades que toman los programas en función de las prioridades establecidas y cómo se expresan en coordinaciones para mejorar su ejecución, esto implica un análisis de los mecanismos de coordinación que priorizan los programas con otras instituciones para lograr sus propósitos y cumplir con su calendario de sus actividades.

El Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030 establece claramente quiénes son los ejecutores de las prioridades establecidas, nombrando específicamente a todos los ministerios del sector público como responsables de la consecución de las metas fijadas. Asimismo, como se indicó en la sección anterior, para el logro de las metas propuestas, se han generado varias coordinaciones enfocadas en mejorar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo y sus condiciones laborales, con tareas específicas⁹⁰. No obstante, la conducción del proceso y su seguimiento presenta debilidades por cuanto no se ha logrado articular una política de apresto laboral común que reúna y coordine la ejecución de los diferentes programas públicos que abordan esta temática.

En este escenario, algunas instituciones han desarrollado documentos indicativos en materia de coordinación para guiar la ejecución de sus propios programas. Este es el caso de SERNAMEG y PRODEMU que cuentan con documentos de “orientaciones técnicas” propias, que relevan la importancia

87 Identifica claramente quiénes —y qué entes— ejercen la rectoría política en materia de género y apresto laboral en los distintos ámbitos de gobierno, se incluye la responsabilidad de supervisar tanto su ejecución como la asignación de los recursos correspondientes y evaluar sus resultados. Existencia de mecanismos de coordinación intersectorial como espacios de coordinación de políticas.

88 Identifica si las responsabilidades están definidas y si estas corresponden a las prioridades, y si las responsabilidades definidas tienen asignados los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones propuestas.

89 Identifica cuáles son las instituciones -o personas- responsables de dicha ejecución; cuáles son las relaciones entre ellos y con respecto a los entes rectores; cuáles son los recursos financieros, físicos y humanos con que cuentan.

90 Coordinar y asesorar a los servicios en la incorporación de criterios de igualdad de género en sus políticas; Realizar el seguimiento de las acciones establecidas en igualdad de género; Formar un equipo de apoyo técnico y operativo con funcionarios y funcionarias de los servicios dependientes; Promover en el servicio la capacitación de los/as funcionarios/as para incorporar el enfoque de género en su quehacer.

de establecer coordinaciones a nivel regional y local⁹¹ para el desarrollo de sus programas.

En el caso de SERNAMEG, la coordinación se propone como una manera de “mejorar la intervención, a través del apalancamiento de recursos, así como de la derivación oportuna de participantes del Programa hacia programas de otras instituciones para recibir atención y acceder a espacios en los cuales satisfacer otras necesidades de las participantes. Cada Dirección Regional promoverá instancias de coordinación de los Programas SERNAMEG en el territorio, de acuerdo con su estrategia y programación” (SERNAMEG, Documento Orientaciones Técnicas, diciembre 26 de 2019).

En PRODEMU, se definen dos instancias de coordinación entre SERNAMEG y la institución: Mesa Nacional de Trabajo, que es una instancia técnica que tiene bajo su responsabilidad la elaboración y monitoreo del Plan Anual de Trabajo; y las Mesas Regionales de Trabajo, que son instancias técnicas que tienen bajo su responsabilidad implementar y realizar un efectivo seguimiento al Plan Anual de Trabajo.

Sin embargo, no existe a nivel regional y local, una instancia de coordinación (mesa, comisión) o un plan o una propuesta, que reúna a todas las instituciones que desarrollan programas de apresto laboral con mujeres. A pesar de las orientaciones, cada institución ejecuta por sí misma su programa de actividades, selecciona sus beneficiarias y realiza las articulaciones necesarias para su ejecución.

El análisis de las coordinaciones que establecen los programas evaluados entre sí y con otros ⁹², indica que las Instituciones que cobijan a los programas bajo evaluación (SERNAMEG, PRODEMU, Fundación Artesanías, CONADI), muestran escasas acciones de coordinación entre ellas respecto de los temas asociados a los derechos económicos y género.

En este contexto, la Oferta Programática Relevante se articula por dos razones principales: 1) para externalizar la ejecución de su programa de actividades (relación con ejecutores) y/o 2) para la implementación de uno o más componentes de sus programas (relación con otras instituciones y entre programas de una misma institución).

COORDINACIONES PARA LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS⁹³

Un aspecto central que distingue y caracteriza a más de la mitad de los programas evaluados es la externalización de los bienes o servicios que entregan a la población objetivo. Cinco de los 8 programas de la oferta analizada son ejecutados por terceros: tres corresponden al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Programa 4 a 7, Mujer Emprende y

91 SERNAMEG, Documento “Orientaciones Técnicas con fecha 26-12-19” y PRODEMU, “Acuerdo Operativo” con fecha 2021, tiene por objeto entregar un marco de acción a la coordinación interinstitucional entre Fundación PRODEMU y SernameG.

92 El análisis de las coordinaciones que establecen los programas evaluados entre sí y con otros, se sustenta en una revisión documental de lo indicado por los programas respecto de la fase de ejecución Informe de desempeño 2019 de todos los programas. Respuestas de los programas a preguntas de la evaluación sectorial. Revisión extensa de documentos producidos por los programas para orientar su ejecución, por ejemplo, los documentos de Orientaciones Técnicas para los equipos.

93 Relación documentada en primera parte, Evaluación Sectorial “Apresto Laboral para Mujeres”.

Mujeres Jefas de Hogar), uno a PRODEMU (Desarrollo de las Competencias Laborales), y uno a la Fundación Artesanías de Chile (Mejora a la Empleabilidad de Artesanas/os Tradicionales de Zonas Rurales). El resto es ejecutado por la Institución responsable, aquella entidad que solicita el presupuesto. En general, las articulaciones con entidades externas involucran el traspaso o el apalancamiento⁹⁴ de recursos para financiar todas o algunas de las actividades de los programas, en todos los casos estos vínculos se encuentran formalizados en convenios de colaboración.

Respecto a los actores que participan en los programas, se observa que cada programa es formulado y diseñado por las instituciones responsables de ellos. Sin embargo, para su ejecución, se establecen convenios con otras instituciones públicas y/o se contratan servicios de organismos privados por medio de procesos de licitación pública o contratación de servicios profesionales. En esta línea, llama la atención que SERNAMEG traspasa las funciones de selección de sus beneficiarias a los ejecutores locales, y PRODEMU a sus equipos, permitiendo el establecimiento de criterios locales o regionales específicos en este proceso. Este tema será abordado en profundidad en la sección de focalización del capítulo 3.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los programas, los 3 programas de SERNAMEG y el programa de CONADI, se financian con recursos propios de la institución, mientras que los 3 programas de PRODEMU y el Programa de Artesanas se financian con transferencias de otras instituciones (PRODEMU recibe recursos de los Ministerios de la Mujer y de la Equidad de Género, Trabajo y Previsión Social y Agricultura, y el programa de Artesanas se financia con recursos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social). Esto se explica en detalle en el capítulo 4.

COORDINACIONES PARA DESARROLLAR LOS COMPONENTES

El Anexo 2 describe cada una de las coordinaciones establecidas por los programas, la magnitud de los acuerdos con instituciones, sus objetivos y cobertura, si es factible, según consta en los documentos de los convenios e información proporcionada por las instituciones. Las coordinaciones que establecen los programas para desarrollar los componentes se dan bajo diversas formas identificadas en la Tabla 10, a continuación.

⁹⁴ El apalancamiento consiste en utilizar algún mecanismo (cursos de otras instituciones, becas, etc.) para aumentar la cantidad de dinero que se puede destinar a la ejecución de uno o más componentes. Es la relación entre capital propio y el realmente utilizado en la ejecución de uno o más componentes.

TABLA 10. RESUMEN DEL TIPO DE ARTICULACIONES DESARROLLADAS POR LOS PROGRAMAS EVALUADOS

APRESTO LABORAL Formas de Coordinaciones / Programas	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Mesas de trabajo			X	X	X	X		X
Articulación con otras instituciones para la ejecución de uno o más componentes		X	X		X	X	X	X
Articulación con otras instituciones para complementar la oferta del programa			X	X	X	X		X
Articulación con programas o intervenciones de la misma institución o servicio público	X	X	X		X			X
Articulación con instituciones externas en temáticas que benefician a la población atendida			X		X			X

KM= Programa Kume Mognen Pu Zomo; EAT=Programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales; P47=Programa 4 a 7; ME=Programa Mujer Emprende; MJH=Programa Mujeres Jefas de Hogar; AEM=Programa Autonomía Económica de la Mujer; DCL=Programa de Desarrollo de Competencias Laborales; FCC=Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.

Fuente informe de desempeño 2019 para todos los programas. También: "Acuerdo Operativo, Fundación PRODEMU y SERNAMEG, 2021"; SERNAMEG 2019 "Orientaciones Técnicas".

Resultados del análisis de diseño de los convenios institucionales para operar las coordinaciones, muestran relaciones de colaboración y sinergias en la mayoría de los programas evaluados.

Los programas que observan un mayor grado de coordinación (medido por el número de vínculos de colaboración que establecen con los otros) son los programas de SERNAMEG: ME y MJH (en promedio 15 vínculos), le siguen los programas de SERNAMEG, P47 y de PRODEMU, AEM (en promedio 7 vínculos). El resto de los programas no exhibe más de 3 vínculos con otras instituciones o con otros programas de la misma institución: programa KM de CONADI, EAT de Fundación de Artesanías; DCL y FCC de PRODEMU.

MESAS DE TRABAJO

Existen dos tipos de mesas de trabajo: a) Mesas Nacionales cuyo objetivo es coordinar acciones generales para un sector específico; y b) Mesas regionales y/o locales para coordinar actividades del programa. Por ejemplo, la mesa de trabajo del programa Mujer Emprende (ME) de SERNAMEG con SERCOTEC, para hacer seguimiento de las derivaciones y avances de las mujeres, además es una alianza colaborativa para la difusión y promoción de actividades de ambas instituciones. Cinco programas utilizan esta modalidad.

Las coordinaciones que se establecen se dan principalmente en función de temáticas puntuales: la capacitación, el seguimiento de los programas o el acceso preferencial de grupos de mujeres de otros programas de la misma institución. Las coordinaciones producidas en las mesas -descritas en la tabla siguiente-son un ejemplo de este punto, pues están orientadas principalmente a resolver problemas cotidianos de la ejecución, salvo los casos de las mesas de carácter nacional (Mesa de Mujer y Pesca o de Mujer Rural (FCC)). Sin embargo, en el caso de la Mesa de la Mujer Rural, esta no aparece mencionada en las coordinaciones que establece PRODEMU, en particular si se considera que esta mesa ha elevado un conjunto de propuestas⁹⁵.

⁹⁵ Ver propuestas 2000-2018 <http://trabajovivo.cl/wp-content/uploads/2019/07/HISTORIA-MESA-MUJERES-RURALES.pdf>, en materias de Trabajo, producción, educación, participación social, familia, institucionalidad pública, género y cultura, salud y seguridad alimentaria.

TABLA 11. MESAS DE TRABAJO NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES ESTABLECIDAS POR LOS PROGRAMAS

Mesa Nacional Mujer y Pesca Artesanal	Aborda la temática Mujer y Pesca Artesanal y su objetivo es elaborar e implementar un plan de trabajo que permita disminuir las inequidades, barreras y brechas de género en el sector pesquero. La mesa se encuentra integrada por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), SERNAMEG, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y dirigentes nacionales de las organizaciones de la pesca;
Mesa de la Mujer Rural	Instancia de carácter regional que opera a nivel nacional y cuyo objetivo es elaborar propuestas en materias de trabajo, producción, educación, participación social, entre otras. Generalmente constituida por profesionales de Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP-, la Seremi de la Mujer y la Equidad de Género y otras instituciones vinculadas al agro.
Programa Mujer Emprende, SERNAMEG	Mesa de trabajo con SERCOTEC, para hacer seguimiento de las derivaciones y avances de las mujeres, además es una alianza colaborativa para la difusión y promoción de actividades de ambas instituciones.
Programa Mujeres Jefas de Hogar, SERNAMEG	-Mesa de trabajo con PRODEMU. En la Mesa Regional están presentes las encargadas de los programas de SERNAMEG y las Coordinadoras provinciales de la Fundación para implementar y realizar un efectivo seguimiento al Plan Anual de Trabajo. -Mesa de Trabajo con Servicio Nacional del Patrimonio Cultural para articular oferta de capacitación digital.
Programa 4 a 7, SERNAMEG	-Mesa Regional de trabajo con MINEDUC, participan las/os Encargadas/os Regionales del programa de cada dirección regional de SERNAMEG, un/a profesional de cada SECREDUC. Además, se incorporan profesionales representantes de cada municipalidad y las/os directores de los establecimientos educacionales que en la región desarrollan en programa. Provee de información y asesoría de los niveles regionales y provinciales de MINEDUC para potenciar una implementación adecuada del Programa en las comunas participantes. Apoya las actividades específicas de seguimiento y evaluación. -Mesa de Trabajo con JUNAEB, central y regional para desarrollar el programa y realizar la supervisión.
Programa Autonomía Económica de la Mujer, PRODEMU	-Mesa de coordinación PRODEMU Y SERNAMEG para la ejecución del Programa Mujeres Trabajadores Jefas de Hogar.
Programa Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas, PRODEMU	Mesa de Trabajo provincial y regional con INDAP (Comité Directivo Provincial y Consejo Directivo Regional), ambos están conformados por la directora de PRODEMU, los responsables del o los módulos del programa, jefes de áreas de INDAP que se involucran con el programa y los ejecutivos de área que estos designen para la implementación del programa.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Desempeño y Documentos de Orientaciones Técnicas de los Programas.

ARTICULACIONES PARA LA EJECUCIÓN DE UNO O MÁS COMPONENTES

Estas coordinaciones implican el traspaso de recursos a una institución externa pública o privada para apoyar la ejecución de una parte o todos los componentes del programa. Por ejemplo, Mujeres Jefas de Hogar (MJH) de SERNAMEG, mantiene un convenio con SENCE⁹⁶, mediante el cual el programa le traspasa recursos a SENCE para la ejecución del componente de capacitación en oficios. La ausencia de un vínculo entre los temas de género y empleo se puede observar también en este tipo de coordinaciones. Seis programas utilizan esta modalidad.

El programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales (EAT) de Fundación Artesanías, y dos programas de PRODEMU Autonomía Económica de la Mujer (AEM) y Desarrollo de Competencias Laborales (DCL) externalizan una parte de sus componentes para el desarrollo de su programa de trabajo. En el programa EAT, la institución define los contenidos de ejecución del programa y contrata servicios privados puntuales de asesoría en técnicas artísticas. En ambos programas de PRODEMU, la institución contrata los servicios de un Organismo Técnico de Capacitación OTEC⁹⁷ para entregar los contenidos del componente de capacitación técnica.

A diferencia de los tres programas señalados, SERNAMEG no contrata servicios puntuales, sino que traspasa las responsabilidades y funciones de ejecución de los componentes de capacitación en apresto laboral⁹⁸ a otras instituciones, en el caso de los tres programas que son parte esta evaluación (Mujer Emprende, Mujeres Jefas de Hogar y 4 a 7).

El Programa Mujer Emprende tiene como mandato ejecutar dos componentes para cumplir con su propósito: formación para el desarrollo de competencias y fomento de Redes. Para ejecutar el primer componente, traspasa la responsabilidad de la Escuela de Emprendimiento a SERCOTEC durante el 2019.

Lo mismo ocurre en el caso de Mujeres Jefas de Hogar. El programa tiene como mandato ejecutar dos componentes: formación para el trabajo y acompañamiento laboral. Para ejecutar el primer componente traspasa la capacitación en oficios a SENCE. El acompañamiento laboral también se comparte con las OMIL a nivel comunal.

El Programa 4 a 7, tiene por mandato ejecutar dos componentes: apoyo a la autonomía económica de las mujeres y cuidado infantil. A pesar de que este programa no traspasa su responsabilidad a ninguna institución, llama la atención que el componente 1 es ejecutado casi exclusivamente por instituciones externas⁹⁹.

96 <https://www.senado.cl/site/presupuesto/2020/cumplimiento/Glosas%202020/27%20Mujer/258%20M%20Mujer.pdf>

97 Son instituciones acreditadas por el SENCE con exclusividad para ejecutar actividades de capacitación que puedan ser imputadas a la Franquicia Tributaria y ser contratadas por el Servicio para la ejecución de cursos financiados con sus recursos públicos.

98 Los tres programas evaluados representan las distintas vertientes abordadas por esta evaluación: baja empleabilidad, bajo emprendimiento y desempleo.

99 Por ejemplo, con SENCE, Ministerio de Educación, FOSIS, entre otros.

Si bien los programas ejecutados por el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAMEG y PRODEMU consideran la transferencia de recursos a terceros para su implementación (transferencias corrientes) en los temas relativos al empleo (formación, capacitación, habilitación laboral, acompañamiento laboral), ello plantea dudas respecto de la articulación de contenidos de género y apresto laboral en los servicios prestados, así como en la coordinación de una estrategia y metodología común de intervención para abordar los temas señalados. El traspaso de responsabilidades de ejecución de los temas relativos al empleo (formación, capacitación, habilitación laboral, acompañamiento laboral) plantea dudas respecto de las capacidades técnicas y/u operativas de SERNAMEG, y también de PRODEMU para coordinar una estrategia y metodología común de intervención en género y apresto laboral.

El problema que se plantea no es la externalización de uno o más componentes, sino que en el caso de SERNAMEG, el conjunto de instituciones con las que se formalizan convenios realiza gran parte del programa de trabajo de sus tres programas en el tema referido; y en el caso de PRODEMU las instituciones contratadas tienen falencias¹⁰⁰ que no han sido consideradas por la institución.

Mirado desde un punto de vista de eficiencia del Estado esta situación podría considerarse adecuada, es frecuente que una institución sin capacidades operativas o expertise técnico en un tema, traspase sus recursos a otros. Sin embargo, si esto se examina desde la necesidad de coordinarse para dar cumplimiento a las metas del Cuarto Plan, entonces cabe la duda; pues las instituciones se coordinan para la ejecución, pero no para efectos del diseño de una estrategia y metodología común de intervención que integre género a la capacitación laboral. En el caso de SERNAMEG, los contenidos de género los entrega la institución en orientaciones y/o un componente específico¹⁰¹ y los contenidos laborales la institución definida para ello. Entonces, en los programas se mantiene en la práctica una dicotomía en los temas, no una estrategia de política de apresto laboral con enfoque de género.

Lo mismo ocurre en el caso de PRODEMU con el agravante de la ineficacia reseñada para entregar servicios de calidad en materia de capacitación laboral. PRODEMU mantiene para sí la formación relativa al empoderamiento de las mujeres¹⁰², lo que este Panel considera insuficiente si no se integra el tema de género en el sentido ya descrito.

100 "La falta de eficacia de la capacitación financiada a través de la franquicia tributaria, caracterizada por una proliferación de cursos de corta duración que no tienen efectos sobre la productividad de los trabajadores; una gran heterogeneidad en la calidad de los oferentes de capacitación (OTEC), con déficits manifiestos en muchos de ellos inoperancia de las instituciones (OTIC) que debieran mediar entre las empresas y los oferentes de capacitación a efectos de canalizar oferta de buena calidad a empresas medianas y pequeñas; e insuficiencias manifiestas en la capacidad del SENCE para supervisar y fiscalizar el sistema." Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final 2011. Centro de Sistemas Públicos. 2015. "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile". Informe Final para SENCE, elaborado por el centro perteneciente al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Comisión Nacional de Productividad. 2018. "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile", Informe Técnico Comisión Nacional de Productividad, Mayo. Carrillo et al. 2018. Carrillo, F., M. E. De Diego y R. Miranda 2018: "Caracterización del Funcionamiento de la Franquicia Tributaria", Nota Técnica Comisión Nacional de Productividad http://www.comisiondeproductividad.cl/wpcontent/uploads/2018/04/Nota_Tecnica_4_Franquicia_Tributaria.pdf. Rodríguez, R., F. Saitiel y S. Urzúa. 2018. "Dynamic Treatment Effects of Job Training," NBER Working Paper # 25408.

101 Programa ME, el componente profesionalizando el emprendimiento; Programa MJH, el componente Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica; Programa P47, el componente Cuidado infantil integral.

102 Programas DCL, componente Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad; Programa AEM Habilidadación Laboral

Cuando se pone en entredicho la externalización (caso PRODEMU) o el traspaso de responsabilidades (caso SERNAMEG), este Panel está cuestionando la separación temática, metodológica y estratégica que se establece en la práctica. Y, también, se cuestiona el hecho que ninguna de las dos instituciones presenta información sobre cómo se está asegurando que los servicios externalizados o contratados, en materia de apresto laboral: a) incorporan los temas relativos a la igualdad de género y la no discriminación en la promoción y el fortalecimiento de las capacidades; b) realizan un análisis de las limitaciones y las necesidades de las mujeres en el acceso a la capacitación/habilitación laboral, y adaptan los contenidos a esta realidad para prevenir la deserción; y c) cómo se asegura que los capacitadores y consejeros en materias laborales sean sensibles a las cuestiones de género, garantizando igualdad de condiciones y lenguajes inclusivos.

Los programas de apresto laboral con mujeres son quizás el mejor ejemplo de la importancia de coordinar el conjunto de las políticas sociales, ya que, frente a la magnitud y complejidad del problema de género, sólo un enfoque integrado tiene alguna probabilidad de éxito. Más aún, este problema resulta idóneo para evidenciar la importancia de establecer una coordinación sistemática entre los instrumentos de políticas de género y apresto laboral ya que, sin esta, difícilmente se puede pretender acabar con los índices de desempleo y la baja participación laboral de las mujeres.

ARTICULACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES EXTERNAS PARA COMPLEMENTAR LA OFERTA

La articulación con otras instituciones para complementar la oferta del programa implica establecer un convenio de colaboración, por medio del cual entidades¹⁰³ públicas o privadas ofrecen a los programas, algunos cupos para cubrir algunas de las actividades planificadas (entre estas, capacitación digital o cofinanciamiento de ferias). Cinco programas utilizan esta modalidad.

El programa Autonomía Económica de la Mujer (AEM) de PRODEMU mantiene un convenio con el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura a Pequeña Escala (INDESPA)¹⁰⁴ para la capacitación en competencias laborales y asociatividad de algunas de las beneficiarias del AEM que están vinculadas con la pesca artesanal.

El programa Mujer Emprende (ME) de SERNAMEG ha establecido varios convenios de colaboración con entidades, entre éstos un convenio con INACAP¹⁰⁵ y DreamBuilder¹⁰⁶, mediante el cual la empresa entrega cupos preferenciales a las beneficiarias del ME para acceder al programa “Creador de Negocios para la Mujer” (herramientas de la empresa para desarrollar un modelo de negocio formal y sustentable). También, se ha coordinado con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), entregando

103 Públicas (otros Servicios, gobiernos regionales, municipios) privadas (ONG, fundaciones, empresas)

104 <https://www.mundoacuicola.cl/new/convenio-impulsara-capacitacion-de-mujeres-de-la-pesca-artesanal-y-su-acceso-a-tecnologias/>

105 <https://portales.inacap.cl/noticias/destacadas/noticias-destacadas-2020/inacap-y-sernameg-se-unen-para-apoyar-el-emprendimiento-femenino-en-tiempos-de-crisis->

106 <https://www.elabra.cl/MemoriaDreambuilderChile2019/socios-de-dreambuilder/>

fundamentos de género en charlas, organizadas por MINECON, para las asociaciones gremiales y cooperativas.

El programa FCC de PRODEMU también ha establecido un convenio de colaboración con INDAP¹⁰⁷ para el apoyo de mujeres campesinas para mejorar el ingreso derivado de actividades económico-productivas rurales con cobertura predeterminada. INDAP traspasa a la Institución los recursos financieros requeridos para las líneas de apoyo y cobertura que considera programa.

Las fortalezas asociadas a una mayor cooperación entre instituciones y programas también se observan en el caso de este tipo de articulaciones con otras instituciones para mejorar la oferta programática. Este es el caso de las coordinaciones externas que establecen los programas para aprovechar los beneficios que otros desarrollan. Se valoran las articulaciones que complementan el trabajo desarrollado por los programas pues tiene el potencial de mejorar el impacto de sus acciones. Por ejemplo, los vínculos de cooperación que establece Mujer Emprende con MINECON para el acceso a instrumentos de fomento, o los que establece con el sector privado para mejorar competencias digitales (convenio con IBM o DreamBuilder) y acceso a crédito (Banco Estado). Así como los vínculos que establece Mujeres Jefas de Hogar con el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural para la capacitación digital o con JUNJI para resguardar cupos de cuidado infantil.

No obstante, llama la atención el que pocos programas establezcan convenios de colaboración con sectores productivos de la minería (CODELCO), agricultura (empresas exportadoras) y turismo (hotelería) entre otros. Dos programas son la excepción: a) Autonomía Económica de la Mujer de PRODEMU que tiene convenios con Energía y Pesca para el desarrollo de oficios no tradicionales, no se observan otros convenios para la capacitación en rubros de alta demanda y de ocupaciones no tradicionales para mujeres; y b) Mujer Emprende de SERNAMEG que ha establecido convenios colaborativos con SERCOTEC, INACAP, BancoEstado, ProChile, DreamBuilder, e IBM a nivel nacional, y alianzas estratégicas con SERNAC, Finning, Komatsu Cummins, Walmart también a nivel nacional.

Finalmente, las coordinaciones que establecen los programas evaluados con otras instituciones en temas específicos relativos a la transversalización del género en políticas de apresto laboral son prácticamente inexistentes. Sólo Mujer Emprende ha realizado algunas acciones de capacitación con MINECON. Cabría esperar que la experiencia de SERNAMEG en materia de género fuera un elemento que diera pie a convenios de apoyo y formación para otras instituciones en esta temática.

107 <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/Programas/PRODEMU/resoluci%C3%B3n-n-2469-convenio-marco-indap-prodemu-16-01-2014.pdf?sfvrsn=0>

ARTICULACIONES ENTRE LOS PROGRAMAS DE LA MISMA INSTITUCIÓN

La articulación con programas o intervenciones de la misma institución o servicio público comprende el desarrollo de actividades comunes, y/o la derivación mutua de beneficiarias. Cinco programas utilizan esta modalidad. Por ejemplo, las participantes del Programa 4 a 7 (P47) de SERNAMEG son vinculadas (si lo requieren) al Programa Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres (PAV), para acceder al dispositivo que necesiten. Asimismo, mujeres beneficiarias del PAV, que sean responsables del cuidado de niño/as en edad escolar, y que requieran apoyo para participar en el mercado laboral podrán acceder a toda la oferta del P47. Esta interacción se repite en los programas de SERNAMEG Mujeres Jefas de Hogar (MJH) y Mujer Emprende (ME). En el programa Mejora a la Empleabilidad para Artesana/os Tradicionales de Zonas Rurales (EAT) de Fundación Artesanías de Chile la complementariedad es con el programa institucional Apoyo a la comercialización de Artesanías (ACA), las beneficiarias acceden a la red de comercialización. En el caso de Kume Mognen Po Zomo (KM) de CONADI, el programa Kume Mongen pu Zomo no tiene presupuesto propio asignado para su ejecución, por lo que para la realización del Concurso Público depende de la disponibilidad presupuestaria del Componente de Fomento a la Economía Indígena, del Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural/FDI.

Se incorporan también las coordinaciones que reportan un beneficio directo a las beneficiarias de los programas, aunque no se establezcan para la ejecución de los componentes o el acceso a las actividades de los programas. Respecto de la articulación entre programas de una misma institución, si bien esta sigue siendo puntual y no logra consolidar una estrategia común en torno a la temática de empleo y género, sí presenta algunas fortalezas en tanto propone -en la práctica- un enfoque más integral de atención a los problemas que afectan a las mujeres (violencia intrafamiliar, responsabilidades de trabajo reproductivo, entre otros).

Este es el caso de las articulaciones entre programas de una misma institución, como las desarrolladas por todos los programas evaluados de SERNAMEG, que potencian la integralidad de la atención a los problemas de las mujeres, así como la sinergia entre los mismos (ver Tabla siguiente). El que las mujeres de Mujer Emprende y Mujeres Jefas de Hogar¹⁰⁸ puedan acceder preferencialmente a los programas que abordan los temas de violencia, liderazgo y cuidado infantil (Programa 4 a 7) permite entregar una atención más efectiva pues la atención a problemas conexos llega con oportunidad.

Por otra parte, la coordinación que establecen Mujer Emprende y Mujeres Jefas de Hogar se consideran adecuadas, pues abre la oportunidad a las mujeres de la línea independiente (emprendimientos) de Mujeres Jefas de Hogar de profundizar su formación en un programa especializado en la temática y que tiene más recursos disponibles para estos efectos.

¹⁰⁸ Ver Informe de Desempeño 2019.

TABLA 12. COORDINACIONES ENTRE LOS PROGRAMAS DE SERNAMEG

PROGRAMA	COORDINACIONES
Programa Mujer Emprende (ME)	<ul style="list-style-type: none"> • con Programa 4 a 7 (P47): Las beneficiarias de ME que requieran cuidado de niños/as entre 6 y 13 años en jornada alterna al colegio son priorizadas para su acceso al P47; y mujeres emprendedoras que se encuentran participando en P47, pueden acceder a los servicios de ME, si cumplen los requisitos de ingreso. • con Programa Atención, Protección y Reparación en Violencia contra las Mujeres (PAV)¹⁰⁹: Las beneficiarias de ME, reciben charlas e información sobre violencia de Género de parte del programa PAV; y las mujeres participantes del PAV se les otorga acceso preferencial a los componentes de ME. • con Programa Mujer Ciudadanía y Participación Política (PMP)¹¹⁰: Las beneficiarias de ME pueden acceder a los talleres, elaboración de agendas y escuelas de liderazgo de PMP si cuentan con el perfil requerido. A su vez las beneficiarias del PMP pueden incorporarse a los servicios de ME si cumplen con los requisitos. • con Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH): Las beneficiarias de MJH correspondientes a la línea trabajo independiente, una vez finalizado el primer componente, y si cumplen con los requisitos para ingresar a ME, podrán acceder al Plan de Formación y Capacitación Técnica Profesionalizando el Emprendimiento, lo que implica un siguiente paso ascendente en su trayectoria para avanzar en autonomía económica.
Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH)	<ul style="list-style-type: none"> • con Programa 4 a 7 (P47): Las beneficiarias de MJH que requieran cuidado de niños/as entre 6 y 13 años en jornada alterna al colegio son priorizadas para su acceso al P47, en aquellas comunas en que coincidan ambos programas. • con Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres (PAV): Se establecerá protocolos de derivación de mujeres de las Casas de Acogida y Centros de la Mujer a MJH y viceversa. Otra estrategia de apoyo entre ambos programas es la capacitación de los equipos comunales de MJH en violencia contra la mujer, derivación, contención, primera acogida, etc., a realizar por los profesionales de PAV. • con Mujer Emprende (ME): Las participantes de MJH de la línea independiente una vez que terminan el componente uno (talleres) y siempre y cuando cumplan con los requisitos de postulación, podrán acceder al ME para adquirir herramientas (conocimientos y habilidades) para desarrollar emprendimientos. Cabe notar que si las participantes acceden al programa ME deberán egresar del MJH.
Programa 4 a 7 (P47)	<ul style="list-style-type: none"> • con Mujeres Jefas de Hogar (MJH): Participantes de P47 que son jefas de hogar y que buscan trabajo, nivelan estudios o se capacitan, podrán acceder a MJH en los talleres de formación para el trabajo, que les permitirá construir un proyecto laboral dependiente o independiente, y de acuerdo a ello optar a componentes específicos. Asimismo, participantes del MJH que sean responsables del cuidado de niños y niñas en edad escolar podrán acceder al P47, sin embargo, aquellas que egresen exitosamente del componente de formación de MJH no accederán a los apoyos transversales del componente 1 del P47, porque recibieron la formación desde MJH. La complementariedad entre los programas se dará en los territorios, ya sea por gestiones del equipo regional o comunal. • con Mujer Emprende: Mujeres participantes del P47 que desarrollan un emprendimiento y cumplan con el perfil del programa ME (empendedoras con actividad productiva de al menos un año de antigüedad y con ingresos por su actividad económica) acceden a la oferta de este Programa al componente profesionalizando el emprendimiento. Asimismo, participantes del ME que sean responsable del cuidado de niñas y niños en edad escolar, podrán acceder a la oferta de ambos componentes del P47. La complementariedad entre los programas se dará en los territorios.

109 El programa busca propiciar una vida libre de violencias para todas las mujeres en su diversidad, contribuyendo a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en Chile. Para ello, brinda atención presencial o remota a mujeres que han vivido violencia de pareja, reeduca a los hombres que ejercen violencias a sus parejas o ex parejas mujeres, da protección a través de residencia temporal a mujeres de 18 años o más y sus hijos/as, en situación de riesgo o en condiciones de vulnerabilidad grave, y entrega apoyo psicosocial.

110 El programa busca que las mujeres participantes de distintas organizaciones aumenten sus habilidades de liderazgo para participar en el ámbito político. Para lograr esto se implementan los componentes de Escuelas de Líderes Políticas y Visibilización de Mujeres Líderes que se dirigen a mujeres interesadas en participar en la toma de decisiones y entregan herramientas que aumenten sus habilidades para la participación política.

PROGRAMA	COORDINACIONES
	<ul style="list-style-type: none"> • con Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres (PAV): Las participantes del P47 conocerán y serán vinculadas-quienes lo requieran- al PAV, para acceder al dispositivo que necesiten. Asimismo, mujeres beneficiarias del PAV que sean responsables del cuidado de niños y niñas en edad escolar, y que requieran apoyo para participar en el mercado laboral, podrán acceder a la oferta de P47. • con Mujer Ciudadanía y Participación (PMP): Las mujeres participantes del P47 que cumplan con el perfil y que así lo requieran, podrán postular a la oferta del programa PMP. En tales casos las mujeres serán derivadas internamente por el equipo de SERNAMEG Regional y podrán acceder a la oferta de cuidado infantil del P47, siempre y cuando los horarios y los lugares en los cuales se realicen las escuelas de líderes políticas del PMP sean diferentes a los correspondientes del P47.

Fuente: Informes de Desempeño 2019 de los programas.

ARTICULACIONES CON INSTITUCIONES EXTERNAS EN TEMÁTICAS QUE BENEFICIAN A LA POBLACIÓN ATENDIDA

Se refiere a coordinaciones que se establecen entre la Institución que cobija a los programas evaluados y otras entidades públicas en temáticas que benefician a la población atendida, y no se relacionan con la ejecución de los componentes. En los programas evaluados, destaca el convenio con el Ministerio de Salud, que beneficia prioritariamente a mujeres que participan en los programas de SERNAMEG. Cada Servicio de Salud debe asegurar el 20% de sus cupos para el programa Más Sonrisas (nivel nacional). Este tipo de articulaciones también favorece un enfoque integral de acercamiento a los problemas de la población objetivo.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

3. EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL DISEÑO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE



3. EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL DISEÑO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

Este capítulo analiza los fundamentos y consistencia de los programas que son parte de la OPR, considerando las definiciones y vigencia del problema que abordan, los objetivos (fin, propósito y componentes) definidos como solución para responder a ellos y la coherencia en la identificación de su población potencial y objetivo. Incluye un análisis de los criterios de focalización y priorización definidos para la selección de la población que atenderá cada programa; y uno que examina el diseño del sistema de seguimiento y evaluación de cada programa, y los indicadores de desempeño definidos para medir los resultados y productos de los programas. El análisis está conceptualmente sustentado en la metodología de marco lógico¹¹¹.

La información se ha obtenido en entrevistas¹¹² y documentos¹¹³ que realizan una descripción del: problema principal, vigencia del problema, estrategia del programa, población relevante, objetivos de la matriz de marco lógico (fin, propósito, componentes) criterios de focalización, sistemas de evaluación e indicadores de desempeño.

El capítulo se divide en las siguientes secciones: Justificación de los programas; Focalización y Priorización de los programas; y Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño.

Cada sección se complementa con un Anexo que presenta una evaluación detallada de cada programa: Anexo 3 Evaluación de Diseño, Anexo 4 Evaluación de la Focalización, y Anexo 5 Sistema de Evaluación e Indicadores.

3.1. JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Esta sección examina la fundamentación que realizan los programas en relación con el problema o necesidad que los origina. El siguiente análisis separa a los programas según el ámbito de apresto laboral al cual se enfocan. Ver Tabla 13.

111 El Marco Lógico es una herramienta con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140852_doc_pdf.pdf. La Evaluación de Programas e Instituciones forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) del Gobierno de Chile y es conducida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Esta iniciativa se inicia el año 1997 y responde a lo establecido en el Artículo N°52 del Decreto de Ley N°1.263, de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado y al Reglamento fijado a través del Decreto N°1.177 del (17/12/2003) del Ministerio de Hacienda.

112 Entrevistas electrónicas sostenidas por el Panel con los Programas evaluados de SERNAMEG y PRODEMU (22-25 de julio de 2021).

113 Fuentes: Informe de Desempeño 2017 y 2019 de todos los programas y Respuestas a preguntas para pautas de entrevistas/reuniones con programas relevantes, 2021. También, Programa KM, Evaluación Ex Ante 2019 e Informe Técnico 2018; Programa ME, Ficha de Monitoreo del Programa, 2013 y Guía Práctica para el Equipo de Trabajo, 2020; P47 Orientaciones Técnicas, 2019 y Ficha de Seguimiento 2018; Programa ME, Evaluación Ex Ante 2017 y Evaluación Ex Ante 2020; Programa MJH, Informe Seguimiento, 2017 y Revisión Programa Mujeres Jefas de Hogar, Asesora Gabinete 2020; Programa AEM, Evaluación de Resultados 2016 al 2019 y Documento Orientaciones Técnicas y Proceso de Planificación Operativa 2019; Programa DCL, Orientaciones Técnicas y Metodológicas 2019, Manual del Programa 2017 y Evaluación de Resultados del programa 2016, 2018-19; Programa FCC, Orientaciones Programáticas 2019, Evaluación de Resultados 2016 al 2019 e Informe de Gestión 2019. Se complementa la información con Entrevistas a los programas.

TABLA 13. PROBLEMA, VARIABLES DE DIAGNÓSTICO, FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD		BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPEÑO	
	CONADI	FUNDACIÓN ARTESANÍAS	SERNAMEG	PRODEMU	SERNAMEG	PRODEMU	PRODEMU	SERNAMEG
INSTITUCIONES	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
PROGRAMAS								
¿Cuál es el Problema que enfrenta el Programa?	Barreras formativas impiden a las mujeres mapuche de comunas de la región La Araucanía desarrollar emprendimientos	Baja inserción en el mercado laboral de los(as) artesanos(as) tradicionales registrados en la Fundación Artesanías de Chile	Bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos de mujeres pertenecientes a los quintiles I al IV de ingreso autónomo.	Pequeñas productoras agrícolas y campesinas desarrollan iniciativas económicas precarias, estacionales y asociadas al autoconsumo	Las mujeres jefas de hogar de los quintiles I al III, no cuentan con herramientas para su autonomía económica, que les permitan generar ingresos propios a partir del acceso al trabajo remunerado	Existen mujeres en situación de vulnerabilidad social que presentan bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales.	Mujeres en situación de vulnerabilidad pertenecientes a Chile Solidario presentan bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales. Los trabajos que realizan son precarios, con bajos ingresos y poca estabilidad.	Escaso acceso a servicio de cuidado infantil en niñas y niños de 6 a 13 años, en la extensión horaria de 4 a 7, que incide en que las mujeres vean limitadas sus posibilidades de participar en el mercado laboral
¿Qué variables utiliza el programa en su diagnóstico para justificar su diseño?	Variables con datos -Altos Niveles de pobreza -Alta proporción de mujeres mapuches -Escaso acceso a capacitación por quehaceres del hogar y menores	Variables con datos -Vulnerabilidad económica y social: Población objetivo pertenece a tres primeros quintiles -Población indígena pobre que reside en sector rural	Variables con datos -Bajo acceso a capacitación sobre negocios; -Bajo acceso a canales de comercialización; -Falta de financiamiento; -Falta de clientes -Ausencia de redes de apoyo	Variables con datos -% de mujeres campesina que es mano de obra no remunerada de la economía familiar	Variables con datos -Baja inserción en mercado laboral. -Jefatura femenina y pobreza -Brechas de participación laboral -Inactividad por razones familiares permanentes -Bajos niveles de escolaridad -Cuidado de dependientes -Brecha salarial	Variables con datos -Menor participación laboral de mujeres vulnerables -Intermitencia de los empleos; trabajo temporal -Mala calidad del trabajo: contratos precarios y coacción de la mujer -Brechas de ingresos medios entre sexos	Variables con datos -Tasas de desocupación promedio por sexo -relación entre empleo y pobreza -Número de mujeres del Programa Chile Solidario que presentan carencias en la condición mínima de inserción laboral. -Brechas de ingreso medios entre sexos	Variables con datos -Nº mujeres activas c/hijos en rango -Nº mujeres pobres -Brecha de participación laboral -Barreras de género inserción en mercado laboral: tiempo a labores reproductiva doméstica
Fuente de información: Informe de Desempeño 2019, en todos los casos)	Variables sin cifras de respaldo: -Precariedad de la economía de subsistencia mapuche y la oferta de bienes y servicios del Estado.	Variables sin cifras de respaldo: -Desconexión de la oferta de bienes y servicios del Estado.	Variables sin cifras de respaldo: -Falta de capacitación (menor conocimiento de administración, gestión, aspectos legales) -Falta de espacios para el intercambio de experiencias con otras mujeres - La mayor parte de los emprendimientos los desarrollan de manera individual en sus viviendas o barrios	Variables sin cifras de respaldo: -Menor participación relativa que los hombres (trabajo por cuenta propia y asalariados) -Feminización de la actividad productiva en las zonas rurales - iniciativas económicas temporales y asociadas al autoconsumo	Variables sin cifras de respaldo: -Debilidad de las herramientas para autonomía económica: escolaridad económica: escolaridad -Capacitación de la población objetivo en rubros feminizados -Débil vinculación con la oferta pública	Variables sin cifras de respaldo: -Trabajos precarios, con bajos ingresos y poca estabilidad.	Variables sin cifras de respaldo: -Cuidado de niños/as, impactarían positivamente en el aumento de la participación laboral, permitiendo avanzar en el ejercicio de su autonomía económica.	

3.1.1. JUSTIFICACIÓN DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DIRIGIDOS AL PROBLEMA DE BAJO EMPRENDIMIENTO

Los programas que enfrentan el problema de Bajo Emprendimiento lo abordan desde diferentes énfasis, como: “barreras formativas”, “baja inserción en el mercado laboral”, “bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos” o “iniciativas económicas precarias, estacionales y asociadas al autoconsumo”, justificando su diseño en dos temas: i) las características relativas al perfil de la micro emprendedora (pobreza indígena, escolaridad, desconexión de la oferta pública y menor manejo técnico) y ii) en problemas propios del negocio (brechas de productividad y temporalidad de las iniciativas productivas).

A juicio del Panel, existe una desconexión entre la justificación de los cuatro programas (KM, EAT, ME y FCC) y las soluciones que implementan para resolver el problema que los origina, como también una desconexión entre la justificación y la población que buscan atender. Las razones que lo explican:

Primero, los problemas asociados con el desarrollo de emprendimientos con mujeres no se definen ni explican adecuadamente. El problema principal no es el señalado por los programas: “la falta de capacitación, ni la temporalidad de las iniciativas, ni su precariedad”, todas estas son causas. El problema central, de acuerdo con la literatura especializada, es la menor rentabilidad de los microemprendimientos para aquellas mujeres que han iniciado un negocio; y para aquellas mujeres que aún no desarrollan un negocio, el problema central está vinculado con una motivación económica¹¹⁴ de generar ingresos monetarios sostenibles. Esta definición del problema principal implica mirar sus causas desde otro enfoque, y, por tanto, los componentes para enfrentar dichas causas.

Al respecto, la literatura especializada¹¹⁵ indica que el bajo emprendimiento se puede explicar por menor acceso a financiamiento (limitado acceso a la banca y limitada oferta de capital inicial, menor capital propio, menor subvenciones y subsidios); bajo nivel de diferenciación e innovación (acceso desigual a transferencia de investigación, costo de tecnología); menor acceso a canales de mercados; menor capital humano especializado (conocimiento técnico de gestión del negocio y comercialización).

En el caso específico de mujeres emprendedoras, se agregan las siguientes causales expresadas como i) barreras específicas de género¹¹⁶, que van más allá de lo personal (falta de confianza y la inseguridad) y del cuidado de dependientes (ambos temas mencionados por los programas). Se vinculan con mayor vulnerabilidad económica (garantías o colaterales¹¹⁷); menor disponibilidad de activos productivos (el sistema de sociedades conyugales es una restricción que presentan las emprendedoras casadas); menor experiencia en actividades

114 Barbagelata, V. 2019. Estudio de la Percepción de Mujeres Emprendedoras de los Factores Incidentes en el Emprendimiento Femenino y el Apoyo de Entidades Externas En Chile. Universidad Técnica Federico Santa María Departamento de Industrias.

115 Guerrero, M., y T. Serey. 2019. Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Nacional de Chile 2018 (<https://repositorio.udd.cl/handle/11447/2467>) y Reporte Nacional de Chile 2019 (<https://negocios.udd.cl/files/2020/06/GEM-Nacional-de-Chile-2019baja.pdf>). OP cit Blasquez, Herrarte y Sáez (2012).

116 Auletta, N. y C. Rivera. 2011. Un Ecosistema para Emprender. Debates Iesa, Vol. 16, No. 4, pp 1217. W. Adema, et al. 2014. Enhancing women's economic empowerment through entrepreneurship and business leadership in OECD countries. OCDE. M. Seon, et al. 2014. The impact of gender and social networks on microenterprise business performance. Journal of sociology and social welfare, 29, 404-417. MINECOM. 2018. Género y Microemprendimiento. División de Política Comercial e Industrial. Op. Cit Martínez y Peticará (2017).

117 El colateral es un activo que sirve como garantía frente a la concesión de un crédito, una emisión de bonos o cualquier otra operación financiera.

productivas; y ii) barreras de mercado: asimetrías de información, informalidad, y mayores costos de producción¹¹⁸. Se suma a lo anterior, las especificidades de los microemprendimientos de mujeres campesinas: son de menor escala y generan menos ingresos que los de los hombres¹¹⁹. Junto con los problemas relativos a la inequidad en el acceso a los recursos productivos (tierra y agua principalmente).

Segundo, dado que las causas y el problema principal no están adecuadamente identificados, los programas se centran en mejorar la formación técnica de las mujeres, lo que se considera insuficiente. Si bien, la literatura destaca entre los factores más relevantes del crecimiento de una nueva empresa, al capital humano del emprendedor, en relación con la cantidad y calidad del conocimiento, el grado de aprendizaje y de productividad, y por ello a la capacitación y formación como un instrumento necesario para adquirir los conocimientos y capacidades necesarias para la gestión de sus empresas¹²⁰, llama la atención -en el caso de los programas de esta evaluación- el que no se atiende a otros factores internos¹²¹ que hacen parte del ecosistema de emprendimiento y son tan determinantes o más que la capacitación. Entre los factores internos determinantes para su posicionamiento y sostenibilidad en el mercado están¹²²: el apoyo técnico y legal a la estructuración del negocio que va desde la conformación legal, pasando por el plan de negocios y las estrategias de comercialización y diversificación de mercados; y junto a lo anterior, el apoyo económico para un plan de inversión, operación e innovación en el negocio. Esto es particularmente relevante en el caso de emprendimientos de mujeres que suelen asentarse en nichos de mercado con menor productividad¹²³, son de menor tamaño, menor volumen de ventas y menor grado de asociatividad (Cepal 2016)¹²⁴.

CONADI y FCC de PRODEMU cumplen con este criterio¹²⁵ lo que se considera suficiente; No obstante, los programas EAT de Fundación

118 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2018. Género y Microemprendimiento. Unidad de Estudios División de Política Comercial e Industrial.

119 Los emprendimientos de mujeres generan el 22% del valor bruto de la producción agropecuario y forestal del país, poseen el 23% de los activos y generan el 27% del empleo familiar y asalariado. Sus emprendimientos tienen un menor tamaño económico y se concentran en los territorios menos dinámicos. En promedio, el valor bruto de la producción de las explotaciones a cargo de una mujer representa el 70% de su homólogo masculino, con una superficie útil promedio de 15,7 has en las explotaciones femeninas versus 21,3 has en las masculinas. Namdar, M. 2014. Pág 17 "Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile" QUALITAS AGROCONSULTORES https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/qualitasac_2014_mujeragricolainforme.pdf?sfvrsn=2 Por esta razón, sería importante buscar alternativas de negocios para las mujeres con alto valor agregado y alta productividad del trabajo.

120 Auletta, N. y C. Rivera. 2011. Un Ecosistema para Emprender. Debates Iesa, Vol. 16, No. 4, pp 1217. Cohen, B. 2006. Sustainable Valley Entrepreneurial Ecosystems. Business Strategy and the Environment, Vol. 15, No. 1, pp 1-14. Hechavarría, D., y A. Ingram. 2014. A Review of the Entrepreneurial Ecosystem and the Entrepreneurial Society in the United States: An Exploration with the Global Entrepreneurship Monitor Dataset. Journal of Business & Entrepreneurship, Vol. 26, No. 1, pp 1-36 el desarrollo de canales de comercialización y la inserción en mercados es un tema incipiente, y desarrollado por dos programas (EAT y FCC).

121 Los factores externos no se analizan puesto que probablemente son parte del análisis de mercado que hacen los programas cuando financian microemprendimientos: crecimiento económico, crecimiento del sector en que se ubica la empresa, la localización geográfica, la demanda por el producto o bien ofertado, los encadenamientos productivos, entre otros.

122 Del total de microempresas, sólo un 5,9% pasa a la siguiente categoría de tamaño en el periodo 2007-2014, un 41,5% se mantiene como microempresa, un 5,4% se vuelve inactiva o sin ventas y un 47,2% muere. En Chile, el 15,2% de las microempresas muere al primer año de vida, un 14,8% muere al segundo y 9,4% al tercer año. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2016. Dinámica Empresarial Brechas regionales y sectoriales de las pymes en Chile Periodo 2005-2014.

123 Dentro de las empresas con una única dueña o socia mayoritaria, los sectores económicos predominantes son comercio al por mayor y al por menor (57,1%), actividades de alojamiento y de servicio de comidas (7,3%) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (7%). Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2017. Informe de resultados: Análisis de género en las empresas Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas División de Política Comercial e Industrial.

124 CEPAL. 2016. Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

125 El programa KM traspasa un monto de subsidio máximo de 5 millones de pesos por beneficiaria desde el año 2019 en adelante (antes el monto máximo de subsidio era de 1 millón 700 mil pesos aprox.); y FCC traspasa el primer año \$310.000 mil pesos y el segundo año \$322.993 pesos, por beneficiaria.

Artesanías de Chile y ME de SERNAMEG no consideran traspaso de capital, lo que afecta directamente las posibilidades de desarrollo del emprendimiento. Finalmente, el programa AEM de PRODEMU (parte con salida independiente) sólo entrega \$80 mil por una sola vez, lo que también se considera insuficiente¹²⁶.

Tercero, la discusión sobre la autonomía económica de las mujeres -en línea con lo propuesto en el Cuarto Plan de Igualdad- no se utiliza para justificar sus intervenciones¹²⁷. Los programas optan -preferentemente- por entregar bienes y servicios que mejoren las competencias de las mujeres más que asegurar el acceso y control de recursos productivos y tecnológicos.

Cuarto, tampoco se exploran las razones de las propias mujeres para desarrollar un emprendimiento y éste debería constituirse en un argumento poderoso para sustentar un programa: “una gran proporción de mujeres se incorporan al mundo emprendedor porque ven en este espacio una forma de equilibrar sus responsabilidades familiares. Es así, que un quinto de los emprendimientos de mujeres en Chile indica haber iniciado actividades por este motivo, mientras que tan solo 3,8% de los hombres indica esta razón. Es más, para el 59% de las mujeres, el mayor beneficio de ser independiente es el hecho que les permite realizar tareas domésticas, un número impactante, sobre todo cuando sólo el 17,3% de los emprendedores ve esto como un beneficio” (MINECON, 2018:40).

En esta línea, se considera que los programas no despliegan una estrategia de intervención que integre las cuestiones de género directamente a la temática de emprendimiento. No es suficiente un componente de desarrollo personal puesto que las barreras de las mujeres para acceder al mercado laboral van más allá de lo personal (falta de confianza y la inseguridad). Los apoyos que requieren las mujeres para hacer más competitivos sus negocios se vinculan con el acceso a capital para inversión: crédito y garantías; disponibilidad de tiempo por su doble rol productivo/ reproductivo; y mayor vulnerabilidad económica (garantías o capital colateral) (ver revisión resultados de los estudios Banco Mundial 2010; Equal 2010; Ernst & Young, 2009; Gottschalk y Niefert 2010; Heller 2010; Instituto Vasco de la Mujer 2013; Sallé 2014; Saavadrea 2019)¹²⁸.

126 En su versión 2021 el monto asignado a la transferencia corresponde a \$150.000, lo que aún puede ser insuficiente, aunque comprende un avance y un aporte a los emprendimientos.

127 Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, Página 7: El reconocimiento de estos derechos tiene por finalidad erradicar las desigualdades de género en la distribución, el acceso y control de los recursos productivos, tales como trabajo, tierra, capital, información, tecnología, recursos naturales, las mismas que explican en parte las limitaciones que enfrentan las mujeres para emprender iniciativas económicas y generar ingresos propios que posibiliten la autonomía en sus decisiones.

128 Las empresarias tienden a tener un negocio menos diversificado que los empresarios, concentrándose en pocos sectores y limitando así las posibilidades de obtener mayor rentabilidad. Coincidiendo con esto, Sallé, afirma que las mujeres solo aparecen como protagonistas en las fórmulas de autoempleo y Mipymes, en los segmentos más precarios del conglomerado de las Mipymes. Las razones que explican lo anterior se encuentran en menor acceso a capital financiero y humano razones de género y vulnerabilidad económica. Ver Banco Mundial. 2010. Mujeres Empresarias: Barreras y Oportunidades en el Sector Privado Formal en América Latina. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Equal.2010. Guía para la incorporación de políticas de igualdad de género en las PYMES. España: Unión Europea. Ernst & Young. 2009. The Groundbreakers series: driving business through diversity. USA: EGYM Limited. Instituto Vasco de la Mujer. 2013. La evaluación del impacto de impacto en función del género en emprendimiento y pymes. Vitoria-Gasteiz: EMAKUNDE. Gottschalk, S. y Niefert, M. 2010. Gender differences in business success of German Startup Firms. ZEW, Centre for European Economic research. Discussion paper N° 11-019. Heller, L. 2010. Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL, División de asuntos de género. Saavedra García, María Luisa. 2019. La competitividad en Mipymes dirigidas por mujeres en la ciudad de MÉXICO. Estudios de Género en las organizaciones Universidad Nacional Autónoma de México. Sallé, M. 2014. Estudio Regional. Igualdad de género en PYMES y Cooperativas. España: PNUD, Gobierno de España.

3.1.2. JUSTIFICACIÓN DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DIRIGIDOS AL PROBLEMA DE BAJA EMPLEABILIDAD

Los programas evaluados que enfrentan el problema de baja empleabilidad lo caracterizan desde diferentes énfasis, como: “baja inserción laboral”, “bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales, justificando su diseño en dos temas: i) menor acceso a capacitación, ii) las responsabilidades de cuidado infantil y iii) trabajo precario y desigualdades salariales.

A juicio del Panel, existe una desconexión entre la justificación de los tres programas (MJH, AEM y DCL) y las variables que se utilizan para describir el problema que se busca enfrentar, como también una desconexión entre la justificación, la estrategia de intervención y la población que buscan atender. Las razones que lo explican:

Primero, el problema principal que abordan los programas está adecuadamente definido como baja tasa de participación laboral y en línea con las prioridades establecidas en el Cuarto Plan de Igualdad¹²⁹. Sin embargo, el diagnóstico que realizan los programas para explicar este problema es deficiente pues no se logra realizar un análisis que explique las cifras presentadas, y sustentar a partir de éste, su diseño. Tampoco identifica en forma precisa las causas que producen el problema principal.

Las brechas en participación laboral (y de salario, y la división sexual del trabajo) existen porque hay barreras delimitadas que afectan a las mujeres. Los programas mencionan específicamente el menor acceso a capacitación y el cuidado de niños/as como barreras centrales, lo que tiene como efecto -en opinión del Panel- que las soluciones diseñadas por los programas no sean suficientes para resolver el problema pues realizan un análisis causal parcial y que obvia variables relevantes para el diseño de soluciones pertinentes.

En este sentido, otras barreras tan o más importantes para el tema de baja empleabilidad, que no son mencionadas por los programas evaluados para complementar sus diagnósticos y su justificación, son: las barreras asociadas con las preferencias de los empleadores como determinantes del acceso al empleo¹³⁰, la segregación ocupacional¹³¹, la menor disponibilidad de tiempo para una inserción efectiva¹³², las asimetrías

129 Aumento al 60% la participación laboral general de las mujeres y al 40% en el caso de mujeres ubicadas en el primer quintil de ingresos, en condiciones de trabajo decente. Las trabajadoras deben tener garantizado un salario justo e igualitario. Acceso preferente a capacitación y acompañamiento para inserción laboral de las cuidadoras familiares del subsistema de apoyos y cuidado

130 Se refiere a los prejuicios que algunos de los empleadores podrían tener en contra de las mujeres, comúnmente conocido como Gusto por la Discriminación O el pago de salarios menores a las personas de productividad similar, solo por diferencias de sexo. Darity, W. y P. Mason. 1998 "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender." The Journal of Economic Perspectives 12 (1998): 63 - 90. Kuhn, P. y K. Shen. 2009. "Employers' preferences for gender, age, height and beauty: Direct evidence." NBER Working Paper No. 15564 (2009).

131 La segregación ocupacional se presenta cuando los empleadores asignan determinados tipos de empleo a algún grupo con características distintivas y observables.

132 Los datos sobre el tiempo destinado al trabajo que aporta Casen 2017 indican que el % de personas ocupadas de 15 años o más que trabaja 30 horas o menos a la semana es similar en ambos sexos. Sin embargo, existe una brecha relevante cuando se estima la proporción de personas ocupadas que trabaja hasta 45 horas a la semana: un 42% de las mujeres y un 51% de los hombres. Además de ello, una proporción relevante de las mujeres más vulnerables (quintiles 1 al 3) indican que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado de menores y/o quehaceres domésticos (27,2%; 23,5; 19,8%, respectivamente). Resultados de MINECON (2018:40) muestran que un 32% de mujeres indicó haber dejado su trabajo anterior por responsabilidades personales, mientras que solo un 4 % de hombres dejó su último trabajo por esta razón.

de información¹³³, obstáculos de género al ingreso de ciertos grupos de trabajadores a determinadas actividades¹³⁴ y la falta de experiencia de las mujeres en el mercado de trabajo¹³⁵.

A juicio del Panel, si no se aborda este conjunto de barreras no es posible diseñar una intervención coherente y pertinente en el sentido de una intervención que pueda apuntar directamente a las causas que subyacen al problema principal: baja tasa de participación laboral. Son estas barreras las que están en la base de las desigualdades indicadas y las que deberían justificar la intervención desarrollada por los programas con mujeres. De este modo, el análisis de las barreras y brechas no sólo se incorpora como un antecedente de diagnóstico, sino como un elemento clave para la formulación de los componentes y contenidos.

Segundo, tampoco se plantea en la fundamentación de los programas, y por consiguiente en su estrategia de intervención, el hecho que en el mercado laboral encontramos puestos de trabajo solo para hombres, de un lado, y solo para mujeres, del otro¹³⁶. Ello implica que es necesario definir un conjunto de estrategias para hacerse cargo de la segmentación al momento de realizar la intermediación laboral. De hecho, la segmentación del mercado laboral por sexo explica tanto las diferencias en las tasas de ocupación entre géneros, como el diferencial de salarios observado en el mercado laboral. Mientras que segregar ocupaciones por género puede ser causante de una brecha salarial, la existencia de esta fortalece el deseo de una empresa para mantener a los grupos de empleados en ocupaciones diferentes: los empleadores se niegan a pagar a las mujeres el salario de un hombre cuando saben que pueden cubrir el puesto requerido por menos¹³⁷. No abordar estos temas tiene como efecto que las soluciones implementadas no logran solucionar el problema principal propuesto por los programas.

Tercero, se cuestiona la estrategia de intervención priorizada por los programas evaluados por un sobre énfasis en la “capacitación” y

133 Los trabajadores son discriminados porque existen asimetrías de información: el empleador se enfrenta a una decisión de inversión cuando contrata a una persona y basa su decisión en información incompleta sobre la productividad real de la persona que va a contratar. Entonces, a la hora de decidir entre distintos postulantes, el empleador toma como referencia, tanto las características propias que haya podido captar de cada postulante, como las características promedio del grupo al cual esa persona pertenece. Aigner, Dennis y Glen Cain. “Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets.” *Industrial and Labor Relations Review* 30. 2(1977): 175 – 187.

134 Existen obstáculos de género al ingreso de ciertos grupos de trabajadores a determinadas actividades en el mercado laboral, limitándolos a un reducido número de ocupaciones. La concentración de las mujeres en pocas ocupaciones lleva a la disminución de los salarios de todos los individuos en tales ocupaciones. Además, las mujeres perciben un salario menor que los hombres por realizar una misma actividad, y ocupan puestos que tienen menores posibilidades de crecimiento o de ascenso dentro de las empresas. Bergmann, B. 1989. “Does the market for women’s labor need fixing?” *The Journal of Economic Perspectives* (1989): 43 -60.

135 Datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2017 muestran que a nivel nacional- en el período 2010-2016, más del 71% de los hombres participó en el mercado laboral mientras que la tasa de participación de la mujer, no superó el 48% en los años mencionados. Los datos de la Encuesta CASEN 2017 corroboran la información anterior. Entre ambos sexos existe una brecha de género en la participación laboral equivalente al 23.3% desde 2014. La tasa de ocupación señala la misma brecha, la proporción de mujeres ocupadas es de un 45% y la de hombres un 67% para el año 2017.

136 El límite entre ambos mercados es difuso, por supuesto, pero en ambos extremos nos encontraremos con puestos segregados por sexo. Datos para América Latina y el Caribe muestran que las mujeres representan entre el 1% y el 6% de los empleados del sector de la construcción, dependiendo del país. En el caso del sector transporte esto varía entre el 7.5% y el 17.5% (OIT, 2016 *Las mujeres en el trabajo. Tendencias*). En cambio, cuando pensamos en las labores de cuidado no remunerado dentro de los hogares, automáticamente asociamos estos empleos mujeres y niñas. Efectivamente, cifras de la OIT del 2019 revelan que las mujeres realizan 76% del total de trabajo de cuidado no remunerado, lo que equivale a gastar 3.2 veces más tiempo que los hombres. OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias del empleo femenino 2018*; OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: Qué hay detrás de la brecha salarial de género*.

137 OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias del empleo femenino 2018*.

consecuente ausencia de otros factores relevantes identificados en las mejores prácticas en políticas de apresto laboral.

Este Panel, consciente de la importancia que tiene la capacitación¹³⁸ para la formación de competencias, considera que en el caso de las mujeres este instrumento es de menor relevancia. Estudios recientes -como los de Didier et al. (2013:93) y Muñoz (2017)¹³⁹- corroboran lo anterior, señalando que los problemas de las mujeres de inserción dentro del mercado laboral chileno son mayoritariamente de acceso.

En el caso que las beneficiarias de los programas evaluados requieran capacitación, particularmente en oficios no tradicionales, esta debe ser diferente a la implementada a la fecha por los programas, es decir, intensiva al modo señalado en el primer capítulo: cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas)¹⁴⁰ y con un sólido estudio de la demanda de mercado laboral. Ninguno de los programas evaluados incorpora cursos de larga duración acompañados de práctica laboral que sumen un total de 750 horas destinadas a ello¹⁴¹.

En lo referente a otros factores no considerados por los programas y que la literatura destaca dentro de las mejores prácticas en políticas de apresto laboral se encuentran los siguientes: a) prácticas laborales que generen apego laboral y articulación oferta y demanda; b) intermediación y acompañamiento laboral directo y sistemático durante el proceso de inserción; y c) elaboración de perfiles laborales.

3.1.3. JUSTIFICACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA DIRIGIDO AL PROBLEMA DE BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO

El Programa 4 a 7 (P47) enfrenta el “escaso acceso a servicio de cuidado infantil en niñas y niños de 6 a 13 años” y lo justifica adecuadamente pues se hace cargo de una de las barreras de género relevante: las responsabilidades de cuidado que asumen las mujeres y que coartan sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral. También, lo hace respecto del compromiso de Gobierno 2018-2022, que retoma el Cuarto Plan, de “Ampliar la cobertura del Programa 4 a 7, duplicando el número de mujeres que se beneficiarias”.

138 La capacitación es una de las principales expresiones de las políticas activas de mercado de trabajo, tiene como objetivo central “aumentar la productividad y la empleabilidad de los participantes y mejorar su capital humano” Breugel, G.2016. “Formación profesional y capacitación”, Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

139 Didier, N., C. Pérez y D. Valdenegro. 2013. “Capacitación y capital humano: análisis de las últimas dos décadas.” Revista de Psicología, U. DE CHILE 2013, 22(2), 87-99. Muñoz, C. 2017. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: El Caso de Chile. Naciones Unidas: CEPAL. Evalúa los siguientes programas públicos: Programas Más Capaz; Programa Yo Emprendo; Programa Mujeres Jefas de Hogar; Programa Mujer Minera; Programa Mujer Emprendedora; Programa Desarrollo de Competencias laborales; y Programa Formación y capacitación para mujeres campesinas.

140 El Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral indica que los resultados más auspiciosos provienen de aquellos programas donde la capacitación a población vulnerable opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas). AMSPE, BID y OCDE. 2015. “El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo”. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. 2011. Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

141 Si bien, el programa AEM de PRODEMU se acerca a este óptimo (considera entre 260-360 horas de capacitación y proyección laboral), este se considera insuficiente pues no logra los tiempos propuestos por la evidencia.

Sin embargo, el programa no logra articular una propuesta de intervención que aumente la inserción laboral de las mujeres, tema abordado en el diagnóstico del programa, pues su propuesta adolece de las mismas falencias que los programas de baja empleabilidad. Esto es: no incorpora servicios de Información, orientación, vinculación y provisión de políticas activas y pasivas de mercado Laboral¹⁴². En todos los programas de este tipo, la literatura especializada para América Latina y El Caribe muestra que la intermediación laboral es un componente que no es posible obviar pues ayuda a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, en comparación con desempleados que usan otros medios de búsqueda (Flores-Lima, 2010)¹⁴³.

Las experiencias estudiadas también muestran que la baja participación femenina en el mercado laboral y la permanencia en el mismo está definido por variables que se deben considerar e integrar en el diseño de los programas que toman este tema: 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, la intensidad de la segmentación laboral por sexo y las brechas salariales que se producen en el mercado del trabajo¹⁴⁴. El FMI (2013)¹⁴⁵ 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.

No abordar la segregación del mercado y las barreras de entrada de género que afectan a la población objetivo implican que la inversión pública del programa no se sostiene en el tiempo.

3.1.4. CONCLUSIONES JUSTIFICACIÓN DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

Los resultados del análisis realizado a los tres tipos de programas, muestra debilidades en la justificación de los programas que a continuación se presentan. Las dos primeras son de índole conceptual y afectan directamente el diseño de los programas, y la tercera se asocia con la forma en que se articulan los objetivos del programa y la población beneficiaria con el problema que los origina, y que impacta el tipo de soluciones que se implementan.

Primero, ninguno de los programas establece claramente por qué es

142 Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo". Kluve, J. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin América and the Caribbean. OIT. Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jea/jvx028>

143 Flores Lima, R. 2010. Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB- TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

144 CEPAL, FAQ, 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 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).

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

necesario un programa que atienda exclusivamente a mujeres. No se observa -en la descripción de los problemas- cuál es el fundamento y ventaja comparativa de tener un programa sólo para mujeres.

Las barreras de género que se presentan (asociadas a una menor disponibilidad de tiempo por cuidado de dependientes menores o adultos mayores) como argumento específico para las mujeres si bien apuntan a importantes desigualdades no se analizan, sólo se presentan. Asimismo, en la justificación (diagnóstico y vigencia del problema) los programas no incorporan otras barreras de género, ya mencionadas en la síntesis, y su interacción con los problemas de imperfección de los mercados, de asimetría en la información, de segmentación, productividad e innovación.

A raíz de ello ninguno de los programas justifica adecuadamente desde un enfoque de género la existencia de un programa sólo para mujeres. Es más, el análisis de género es parcial y no logra integrarse adecuadamente al examen del problema principal, lo que redundará en que el diagnóstico, la justificación y la estrategia de intervención sean deficitarias en términos del vínculo género-apresto laboral.

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 no son consideradas ni integradas en el diseño de los programas evaluados. Los programas evaluados al no incorporar en sus diagnósticos estas variables, no logran configurar una estrategia de intervención que avance en disminuir la segregación en función de género que permea todas las oportunidades económicas que se abren. A su vez, esto implica menores ingresos para las mujeres y menor productividad, lo que redundará en que la brecha de participación y la desigualdad de condiciones en el mundo laboral permanezca.

Segundo, existen confusiones conceptuales, en algunos programas, entre lo que constituye un instrumento (capacitación, comercialización) y lo que constituye un problema o necesidad (baja tasa de rentabilidad y productividad con sus causas asociadas: debilidades en las competencias de gestión, de producción, de comercialización, etc.). Lo anterior redundará en un análisis deficiente que no logra determinar cuál es problema que justifica la intervención, confundiéndolo con la solución o el medio. Por otra parte, cuando algunos programas logran precisar el problema, no realizan un análisis adecuado de las causas directas que lo originan¹⁴⁶. La ausencia de un análisis causal implica que los programas no logran proveer ni justificar los bienes y servicios requeridos para un programa dirigido a mujeres, dadas las barreras específicas que éstas tienen.

En el caso de los programas orientados al microemprendimiento, llama la atención el que no se describan entre las causas, aquellas variables asociadas a la gestión estratégica que afectan directamente el posicionamiento y

¹⁴⁶ Por ejemplo, el que haya mayor analfabetismo no tiene relación con que las mujeres produzcan más o menos para el autoconsumo. Esta última es una estrategia de sobrevivencia y ahorro en la economía rural.

sostenibilidad de los microemprendimientos de mujeres en el mercado¹⁴⁷. Tampoco se aborda adecuadamente una de las barreras centrales de las mujeres emprendedoras: acceso a capital. Solo 2 programas entregan fondos suficientes para iniciar un negocio.

Lo mismo en el caso de los programas de inserción laboral, el análisis causal no se realiza y se definen servicios sin mayor fundamento ni articulación con las debilidades de las mujeres en esta área¹⁴⁸. En particular en el caso de mujeres no se incluye un componente de intermediación laboral que logre articular la oferta con la demanda, y un componente de apoyo durante el proceso de inserción laboral para consolidar la inserción y mantención de la mujer en ese mercado. Es más, ninguno de los programas analiza las conclusiones de estudios como el de Didier (2013:93)¹⁴⁹ que dan pie a cuestionar el tipo de servicios que se entregan: El estudio concluye que "la brecha de género en la inserción dentro del mercado laboral chileno comienza a describirse en términos de acceso a empleo y no en una brecha de formación".

Cuando se requiere desarrollar capacitación en los programas abocados a la inserción laboral, esta es insuficiente en términos de la duración y acompañamiento posterior de las beneficiarias para lograr una adecuada participación laboral.

Tercero, existe una desconexión entre la justificación de los programas y las soluciones que implementan para resolver el problema que los origina, como también una desconexión entre la justificación y la población que buscan atender. Además de ello, la información para fundamentar la descripción del problema está desactualizada. La siguiente Tabla resume las debilidades expuestas para los programas evaluados.

147 Por ejemplo, el apoyo técnico y legal a la estructuración del negocio que va desde la conformación legal, pasando por el plan de negocios, plan de inversiones e innovación, y las estrategias de comercialización y diversificación de mercados

148 Las buenas prácticas internacionales señalan que éstos deberían implementar un sistema integrado que incluya a lo menos los servicios de Información, orientación, vinculación y provisión de políticas activas y pasivas de mercado Laboral Ver: Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo". Kluge, J. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin América and the Caribbean. OIT. Card, D., J. Kluge y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>

149 Didier, N., C. Pérez y D. Valdenegro. 2013. "Capacitación y capital humano: análisis de las últimas dos décadas." Revista de Psicología, U. DE CHILE 2013, 22(2), 87-99

TABLA 14. DEBILIDADES DEL DISEÑO EN LOS PROGRAMAS EVALUADOS

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	
	INSTITUCIONES	CONADI	FUNDACIÓN ARTESANIAS	SERNAMEG	PRODEMU	SERNAMEG	PRODEMU	PRODEMU	SERNAMEG
	PROGRAMAS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Desconexión entre los objetivos de los programas y las variables que se utilizan para describir los problemas que buscan enfrentar	X	X	X	X	X	X	X	X	
Desconexión entre la definición del problema y la estrategia de intervención.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desconexión entre justificación y población que presenta el problema	X		X	X	X	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia

La desconexión entre justificación y soluciones implementadas se expresa como una desvinculación entre: i) los objetivos de los programas y las variables que se utilizan para describir los problemas que buscan enfrentar; y ii) la definición del problema y la estrategia de intervención. Siete programas de ocho observan estas debilidades (bajo emprendimiento: KM, EAT, ME, FCC; baja empleabilidad: MJH, AEM, DCL).

La desconexión entre justificación y población que presenta el problema se expresa como una apreciación poco precisa de las características de la población que presenta el problema, y con una inconsistencia entre la definición del problema y las soluciones que requiere la población para enfrentar las debilidades. Los ocho programas observan estas debilidades.

Como se menciona, las debilidades de diseño de los programas implican que no se haga efectiva una política de apresto laboral con enfoque de género. Los análisis de género son parciales e incompletos y los análisis de empleo no incorporan variables multifactoriales que caracterizan al mercado del trabajo, ello implica que los programas evaluados no logren sustentar adecuadamente su estrategia de intervención.

3.2. FOCALIZACIÓN

El siguiente es un análisis de los criterios de focalización y priorización que utilizan los programas evaluados para seleccionar su población objetivo. Un criterio de focalización permite identificar la población que es afectada por el problema principal abordado. Evaluar la dimensión de focalización de la oferta tiene como finalidad velar por la identificación y selección pertinente de la población que el programa desea atender. Se evalúa: a) si los criterios de focalización identifican correctamente la población que es afectada por el problema principal abordado; y b) si la población beneficiada, está dentro de la población objetivo declarada del programa (respecto los criterios de focalización)¹⁵⁰. Por su parte, los criterios de priorización son aquellos criterios objetivos (verificables) que permiten ordenar el flujo de beneficiarios dentro de un plazo plurianual, esto es, priorizando de forma no arbitraria a quienes se atienden antes y a quienes se atienden después (DIPRES, 2020)¹⁵¹. El análisis separa a los programas según el ámbito de apresto laboral al cual se enfocan.

3.2.1. FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN EN PROGRAMAS ENFOCADOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

En términos generales, los programas no justifican los criterios de focalización utilizados desde un marco de política pública específico. Salvo el Programa Kume Mognen, que justifica su focalización en términos de la etnia que atiende, razones de preservación de la cultura, así como de la vulnerabilidad de la población atendida que es parte del subsistema de Seguridades y Oportunidades¹⁵². Si bien es posible asociar a todos los programas con una política pública que beneficia a los sectores en pobreza y más carenciados, dentro de los cuales se encuentran las mujeres, este tema no está desarrollado y no se encuentra plasmado en documentos que fundamenten la selección de uno u otro criterio específico (ver Tabla siguiente).

Los cuatro programas tienen en común los siguientes criterios de focalización:

- 1) Mujeres mayores de 18 años que desarrollan actividades productivas con un microemprendimiento iniciado: Mujer Emprende (ME) y Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC); o con ideas para comenzar uno: Kume Mognen (KM), Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales (EAT);

150 Monitoreo Programas Sociales y No Sociales 2019. Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

151 https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-198740_C-Instructivo_ExAnte_2020.pdf

152 El subsistema Seguridades y Oportunidades tiene como propósito contribuir a que las personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible y alcancen mejores condiciones de vida, a través del desarrollo de capacidades que les permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo. Está dirigido a familias y grupos vulnerables, tales como: personas en situación de calle, personas mayores y niños, niñas y jóvenes con un adulto significativo privado de libertad. A este subsistema las familias son invitadas a participar.

2) Mujeres con cierto nivel de vulnerabilidad social (quintiles 1-4 o “ingreso inferior al mínimo establecido”) y, en general, optan por atender a mujeres que se ubican en el sector rural en el caso de los programas KM, EAT y FCC.

Las variables que informan sobre el cumplimiento de los criterios de focalización se obtienen principalmente de la “declaración” de la postulante a preguntas realizadas durante el proceso de inscripción, este es el caso de los programas EAT y ME, información que no se comprueba. Por su parte, el programa KM utiliza los registros institucionales para comprobar la pertenencia a la etnia, con el resto de las variables opera de manera similar, a través de una declaración de la potencial beneficiaria. El programa FCC utiliza los registros de INDAP para comprobar su compatibilidad con los requisitos de hectáreas, actividad productiva y activos, el resto de los criterios provienen del diagnóstico realizado por la profesional en terreno.

El ingreso a los programas en el caso de los programas ME y FCC¹⁵³ es por orden de inscripción, no existiendo criterios de priorización que ordenen el flujo, aun cuando en el programa ME la selección final de cada integrante está mediatizada por una entrevista que realiza la o el encargado regional del programa. En el programa KM es por orden de puntaje obtenido, y en el caso del programa EAT es seleccionada por el equipo del programa, si cumple con el requisito de formar parte de su registro. Todos los cupos disponibles están predefinidos por los programas a nivel central, no existe un documento que explique las variables o criterios utilizados para la distribución por región. La información disponible indica que ello depende de la cantidad de personas interesadas por el programa en cada región, del ejecutor o del presupuesto.

Por otra parte, los programas no tienen criterios geográficos estandarizados para definir en qué comuna o localidad sitúan el programa en el año. La función de selección del lugar geográfico se traspasa a los ejecutores o los equipos que operan en las regiones (en el programa ME son los Municipios y los ejecutores, y en el programa FCC son las profesionales de PRODEMU y profesionales de INDAP, en algunos casos) o se mantiene en el equipo central (programa EAT). KM interviene en toda la Región de la Araucanía, y no focaliza en algunas comunas o localidades.

¹⁵³ El ingreso de las participantes está dado en primer lugar por la focalización territorial de la oferta programática, posteriormente por la demanda de las mujeres para participar y finalmente según el orden de registro de las potenciales participantes, completando de esta forma los cupos determinados por el programa.

TABLA 15. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO PROGRAMAS DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

INSTITUCIÓN	CONADI	FUN. ARTESANIAS	SERNAMEG	PRODEMU
PROGRAMAS	KM	EAT	ME	FCC
Población Potencial	Mujeres mapuche mayores de 18 años, en situación de pobreza, que habitan en las zonas rurales de la región de la Araucanía y cuya educación básica o media no ha sido completada.	Artesanos(as) que estén registrados por la Fundación Artesanías de Chile, que no cuentan con un empleo formal, pero poseen capacidad de producir.	Mujeres de 18 años y más, pertenecientes al I, II, III y IV quintil, con un emprendimiento de al menos un año de funcionamiento (1)	Mujeres, potenciales usuarias de INDAP cumplen con los requisitos: <ul style="list-style-type: none"> • Activos no superiores a 3.500 UF. • Explotar una superficie de terreno de hasta 12 hectáreas de riego básico o, vivir y trabajar en el campo. • Ingresos principalmente provenientes de la explotación agrícola o actividad silvo-agropecuaria.
Población Objetivo y Criterios	Mujeres mapuche mayores de 18 años de las comunas de la región La Araucanía que postulan. Se selecciona desde el año 2016 (por diseño de programa) por puntaje de adjudicación en el concurso público.	Artesanas/os, inscritos en registros de la Fundación, que reciben ingreso inferior al mínimo establecido (\$301.000, según Ley N°21.112 de 2018), con algún grado de vulnerabilidad socioeconómica evidente y que se encuentren desempleadas. (auto declarado) Además, se consideran cupos específicos para artesanos que pertenecen a pueblos originarios o a localidades prioritarias (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres con al menos 26 horas semanales de trabajo en su emprendimiento (auto declarado), • Mujeres participantes de otros Programas del SERNAMEG, en tanto cumplan con los anteriores requisitos. Mujeres del Programa de Violencia ingreso automático sin requisitos • Mujeres participantes del PMJH, podrán acceder una vez finalizado el primer componente sólo si cumplen los requisitos del programa. 	Mujeres integrantes de familias campesinas o pequeñas productoras agrícolas, según los siguientes criterios de selección: <ol style="list-style-type: none"> Accesibilidad. localidad con acceso expedito durante el año, contar con locomoción colectiva o disponer de transporte de otras instituciones; Concentración geográfica, privilegiando cercanía entre los grupos del módulo; Acceso a recursos productivos, esto es agua, tierra, luz; Cercanía y accesibilidad a mercados. Las distancias a centros de ventas y posibles nichos de mercado deben ser ínfimas o no constituir una dificultad para la comercialización (3)
Verificación de criterios	Puntaje de adjudicación a partir de pauta evaluación	Ficha de inscripción con información declarativa.	Ficha de inscripción con información declarativa.	Diagnóstico realizado a grupos, con información equipo y de INDAP.
Cómo se llenan los cupos	Por orden de puntaje, en base a la evaluación de los criterios establecidos según bases.	Selección del programa a mujeres convocadas.	Por orden de inscripción y cupos asignados por región.	Por orden de inscripción.
Quién define focalización territorial	Opera en una sola región	La Secretaría del trabajo y el programa	Dirección Regional.	Los equipos en terreno (CCA) y área INDAP

NOTAS: (1) En el Programa ME, para cuantificar a la población potencial de los años 2018 y 2019 se utilizó como fuente de información la Cuarta Encuesta de Microemprendimiento EME (2016) del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2) En el caso del año 2020, la fuente de información utilizado fue la V Encuesta de Microemprendimiento del año 2017; En el Programa EAT, las zonas prioritarias están definidas como zonas con mayor densidad de población artesanal bajo las características ya señaladas; (3) No existe priorización estandarizada mediante instrumento. Fuentes: Informes de Desempeño 2017, 2019 para todos los programas.

3.2.2. FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN EN PROGRAMAS ENFOCADOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

En términos generales, los programas Mujeres Jefas de Hogar (MJH) y Autonomía Económica de la Mujer (AEM), observan un comportamiento similar: no justifican los criterios de focalización utilizados desde un marco de política pública específico. Al igual que los programas que resuelven el bajo emprendimiento, es posible asociar a todos los programas con una política pública que beneficia a los sectores vulnerables y más carenciados, dentro de los cuales se encuentran las mujeres; sin embargo, este tema no está desarrollado y no se encuentra plasmado en documentos que fundamenten la selección de uno u otro criterio específico. Por su parte, el programa Desarrollo de Competencias Laborales (DCL) de PRODEMU sustenta su selección en la política social vinculada al Ingreso Ético Familiar¹⁵⁴, intencionado el ingreso de beneficiarias del Sistema de Protección Social Ingreso Ético Familiar, al programa y calculando su población potencial sobre esta base (ver Tabla siguiente).

Los tres programas tienen en común los siguientes criterios:

- 1) Mujeres mayores de 18 años,
- 2) Mujeres en situación de vulnerabilidad, de los quintiles I al III en el caso de MJH y AEM; y mujeres pertenecientes a familias participantes de Chile Solidario y Subsistema de Seguridades y Oportunidades, en el programa DCL;
- 3) Habitar en zonas urbanas del territorio (programa AEM); y
- 4) Mujeres en condición de desempleo (programas AEM y DCL).

Las variables que informan sobre el cumplimiento de los criterios de focalización se obtienen principalmente de la “declaración” de la postulante a preguntas realizadas durante el proceso de inscripción, este es el caso de los programas MJH y AEM. Información que no se comprueba. El programa DCL tiene una lista proporcionada por la UIF¹⁵⁵.

El ingreso a los programas en todos los casos es por orden de inscripción, no existiendo criterios de priorización que ordenen el flujo. Todos los cupos disponibles están predefinidos por los programas a nivel central, no existe un documento que explique las variables o criterios utilizados para la distribución por región. La información disponible indica que ello depende de la cantidad de personas interesadas por el programa en cada región, del ejecutor o del presupuesto.

¹⁵⁴ Constituye una política social que busca establecer una alianza entre las familias y el Estado, en la que se desarrollan un conjunto de acciones enfocadas a brindar seguridades y oportunidades a personas y familias vulnerables, para que a través de su propio esfuerzo y compromiso, superen su condición de extrema pobreza.

¹⁵⁵ Unidades de Intervención Familiar (UIF) localizadas en cada municipio, son las que ejecutan el Programa Familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades iniciativa que desarrollan en conjunto el Ministerio de Desarrollo Social.

Por otra parte, -al igual que el bloque anterior- estos programas no tienen criterios geográficos estandarizados para definir en qué comuna o localidad sitúan el programa en el año. No hay variables específicas que determinen la selección a nivel territorial, es el criterio del ejecutor el que prima en todos los casos.

La función de selección del lugar geográfico se traspasa a los ejecutores o los equipos que operan en las regiones (en el programa MJH son los Municipios y los ejecutores, y en el programa AEM son las profesionales de PRODEMU en las regiones). En el programa DCL, el municipio (UIF) realiza una preselección entregando una lista al equipo de PRODEMU quien entrevista a la población y selecciona.

TABLA 16. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

INSTITUCIÓN	SERNAMEG	PRODEMU		
		MJH	AEM	DCL
Población Potencial, criterios	- Jefas de Hogar de los quintiles autónomos de ingreso I, II y III de todo el país.	Mujeres entre los 18 y 65 años, -Pertencientes al I, II y III quintil. Desempleadas, con empleo precario, trabajadoras por cuenta propia, inactivas, -Habitan en zonas urbanas -No participan simultáneamente en el programa Mujeres Jefas de Hogar	-Mujeres, entre 18 y 65 años, Pertenecientes a familias participantes de Chile Solidario y Subsistema de Seguridad y Oportunidades, (personas en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad). -Al menos un miembro de la familia tenga un ingreso regular y remuneración estable (1).	
Población Objetivo, criterios	- Tener entre 18 y 65 años de edad. - Ser económicamente activa. - De los quintiles I al III comprobados con la ficha de selección del programa - Vivir o trabajar en la comuna donde se implemente el Programa. - Mujeres que hayan participado en programa MAE, no podrán acceder a PMJH ni pueden participar simultáneamente. - Derivada de los programas de SERNAMEG. -Para el Programa Violencia contra la Mujer se ingresa sin requisitos de selección.	-Similar a la población potencial. El ingreso de las participantes esta dado: - en primer lugar, por la focalización territorial de la oferta programática correspondiente al área de Autonomía Económica, -por la demanda de las mujeres para participar y -según el orden de registro de las potenciales participantes, completando de esta forma los cupos determinados por el programa.	-Mujeres que forman parte del listado entregado por la Unidad de Intervención Familiar (UIF) de cada municipio, quien define las participantes del programa (2). Las variables que considera la UIF para priorizar corresponden a la carencia en las condiciones mínimas descritas a continuación: - Que al menos un miembro de la familia tenga ingreso regular y remuneración estable - personas desocupadas estén inscritas en la OMIL - Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia - Se considera la participación previa en el Programa Apoyo a la Dinámica Familiar como un elemento de priorización para el ingreso al programa	
Verificación de criterios	Ficha de inscripción con información declarativa.	Ficha de inscripción con información declarativa.	Lista de mujeres proporcionado por UIF.	

Como se llenan los cupos	Definición cada municipio y por orden de inscripción, cupos asignados por región	Definición Programa en la región y por orden de inscripción; cupos asignados por región	Definición UIF y por orden de inscripción; cupos asignados por región.
Quién define focalización territorial	Ejecutores	Los equipos de terreno	Municipio y equipo terreno

(1) Los datos de la población potencial del programa DCL corresponde a la Base de Datos Subsistema Seguridades y Oportunidades, Ministerio de Desarrollo Social. (2) Las Unidades de Intervención Familiar (UIF) son las que ejecutan el Programa Familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades iniciativa que desarrollan en conjunto el Ministerio de Desarrollo Social, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS y los municipios.

Fuentes: Informes de Desempeño 2019 para todos los programas. Fuentes específicas MJH: Informe de Gestión Anual del Programa MJH 2019. Informe de Gestión Anual del Programa MJH 2020; PRODEMU: Orientaciones Técnicas y Metodológicas 2019.

3.2.3. FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN EN EL PROGRAMA ENFOCADO A LA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO

El Programa 4 a 7 (P47) justifica su accionar desde un compromiso de gobierno, sin embargo, mantiene los criterios de focalización utilizados desde que comienza el programa, y estos no se justifican desde un marco de política pública específico. Las variables que informan sobre el cumplimiento de los criterios de focalización se obtienen principalmente de la "declaración" de la postulante¹⁵⁶ a preguntas realizadas durante el proceso de inscripción. Información que se respalda con documentos entregados por las propias mujeres (liquidaciones de sueldo, etc.).

El ingreso al programa "es por orden de llegada". Cabe mencionar que el programa sí considera a mujeres que ya han participado: "en la práctica, las mujeres en diciembre que ya participaron en el Programa pueden manifestar su intención de seguir participando el año siguiente y eso se considera" (Respuesta a entrevista llevada a cabo por DIPRES, febrero 2021).

Todos los cupos del programa están sujetos a la voluntad de los Municipios de establecer un convenio con el programa. Los cupos de mujeres participantes por Municipio están predefinidos en los convenios que se establecen con ellos. La pertinencia territorial se incorpora en el diseño, ejecución y evaluación del Programa, se aborda al momento de establecer criterios técnicos como: Población de mujeres económicamente activas por comuna, número de niñas/os entre 6 y 13 años que estudien en establecimientos de la comuna.

Respecto de los criterios de priorización: El programa no cuenta con criterios de priorización que ordenen el flujo de ingreso. Si bien se considera a las mujeres que ya participaron anteriormente en el programa, se desconoce el orden y la forma cómo ingresa al programa esta población que ya cumple con los requisitos establecidos en los criterios.

¹⁵⁶Para demostrar la pertenencia a alguno de los tres primeros quintiles, al momento de la inscripción se solicitará a las mujeres documentación que acredite los ingresos del grupo familiar (liquidaciones de sueldo, jubilaciones, bonos, pensiones de alimento, vejez, invalidez, declaraciones de renta). No se utilizan los instrumentos de MDSyF porque no se tiene acceso y para facilitar simplificar el paso". (Evaluación Sectorial Preguntas para pautas de entrevistas/reuniones con programas relevantes. División de Políticas Sociales, Febrero 2021).

TABLA 17. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO PROGRAMAS DIRIGIDOS AL DESEMPLEO O BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL

INSTITUCIÓN	SERNAMEG
PROGRAMAS	P47
Población Potencial, criterios	-Mujeres entre 18 y 65 años, que son parte de la población económicamente activa -PEA-, que son responsables de niñas y niños entre 6 y 13 años y que pertenecen a los quintiles de ingreso autónomo I, II y III (1)
Población Objetivo, criterios	-Mujeres inscritas que cumplen el perfil hasta agotar cupos, -Mujeres que hayan participado en años anteriores y que residan o trabajen en el territorio donde se implementa el Programa. Mujeres participantes de otros programas de SernamEG que cumplan con el perfil.
Verificación de criterios	Ficha de inscripción con información declarativa (2)
Como se llenan los cupos	Definición cada municipio y por orden de inscripción
Quién define focalización territorial	Ejecutores

(1) La cuantificación se hará considerando la PEA entre 18 y 65 años de los quintiles I, II y III, que viva en hogares con presencia de niños y niñas entre 6 y 13 años, ya que no existen datos disponibles de mujeres responsables de niñas y niños.

(2) Para demostrar la pertenencia a alguno de los tres primeros quintiles, al momento de la inscripción se solicitará a las mujeres documentación que acredite los ingresos del grupo familiar (liquidaciones de sueldo, jubilaciones, bonos, pensiones de alimento, vejez, invalidez, declaraciones de renta).

Fuente: Informes de Desempeño 2019.

3.2.4. CONCLUSIONES DE FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN

El objetivo de la focalización es que los recursos de un programa social lleguen únicamente a la población cuya situación económica o social se sitúa por debajo de determinado umbral o nivel y que, en lo posible, todos los integrantes del grupo destinatario se vean favorecidos por el programa. En esta línea, las principales debilidades asociadas con los criterios de focalización a nivel de su diseño y que explican los problemas de focalización reseñados en esta sección, son:

Primero, no se utilizan criterios estandarizados para comprobar la información y seleccionar a la población objetivo, en particular la referida a variables socioeconómicas (ejemplo la pertenencia a alguno de los tres primeros quintiles) y de empleo (la noción de empleo precario, por ejemplo).

Por otra parte, las variables utilizadas para focalizar en una determinada población objetivo no se asocian ni con el perfil de población ni los parámetros que describen el problema que quiere solucionar el programa.

Segundo, en el mismo sentido anterior, no se utilizan parámetros estandarizados para seleccionar las comunas y localidades en las que se

implementará el programa, con excepción de Kume Mognen que interviene sólo en una región. Se suele utilizar el criterio de los ejecutores o equipos de terreno, o diagnósticos que utilizan diferentes variables para caracterizar el entorno y seleccionar la locación del programa.

En opinión del Panel, la práctica de traspasar la función de selección de la población a atender, a ejecutores o a los equipos que operan en regiones introduce un sesgo metodológico importante; el “sesgo de selección”¹⁵⁷. Los sesgos cognitivos contribuyen en gran medida a cometer errores en los procesos de selección de los individuos que participarán del programa y, por consiguiente, a obtener poblaciones que no necesariamente responden a la población que tiene el problema, o a dejar de lado población que debiera incorporarse al programa. Este escenario también complica la medición de resultados posterior pues las poblaciones no son comparables y el programa podría tener un problema de validez de sus datos (se pueden representar como la diferencia entre lo que se está valorando y lo que se cree que se está valorando), o errores sistemáticos porque el procedimiento utilizado no es estándar e impediría extrapolar conclusiones. De hecho, este sesgo tiene un impacto en la validez de todas las evaluaciones realizadas (si es que no se introduce un elemento de control estadístico), debido a la forma cómo se selecciona a la población.

Si a lo anterior se le suma el hecho que la mayor parte de la información para focalizar es declarativa, es muy probable que haya un conjunto de población que ha dejado de ser objetivo o prioritaria porque cambió su situación/ condición, o podrían ingresar al programa personas que no cumplan los criterios de focalización porque la información entregada no se ajusta a su situación. Ello introduce otro conjunto de distorsiones al programa que afecta no solo al tipo de población que debería recibir los beneficios, sino también la validez de los resultados obtenidos.

Tercero, no se utilizan criterios de priorización para ordenar el flujo de ingreso de las beneficiarias al programa. La ausencia de criterios que ordenen el ingreso también produce sesgos, puesto que aquel conjunto de población con más redes o acceso a información serán los más probables en acceder primero al programa, lo que deja fuera a aquellas mujeres más excluidas socialmente. Esto es especialmente así en el caso de programas con listas de espera.

Cuarto, no se definen ni los conceptos ni los instrumentos que se utilizan para seleccionar a la población que accede a los componentes del programa desde otros programas públicos. Ello también tiene el potencial de introducir un sesgo de selección, en este caso un sesgo deliberado.

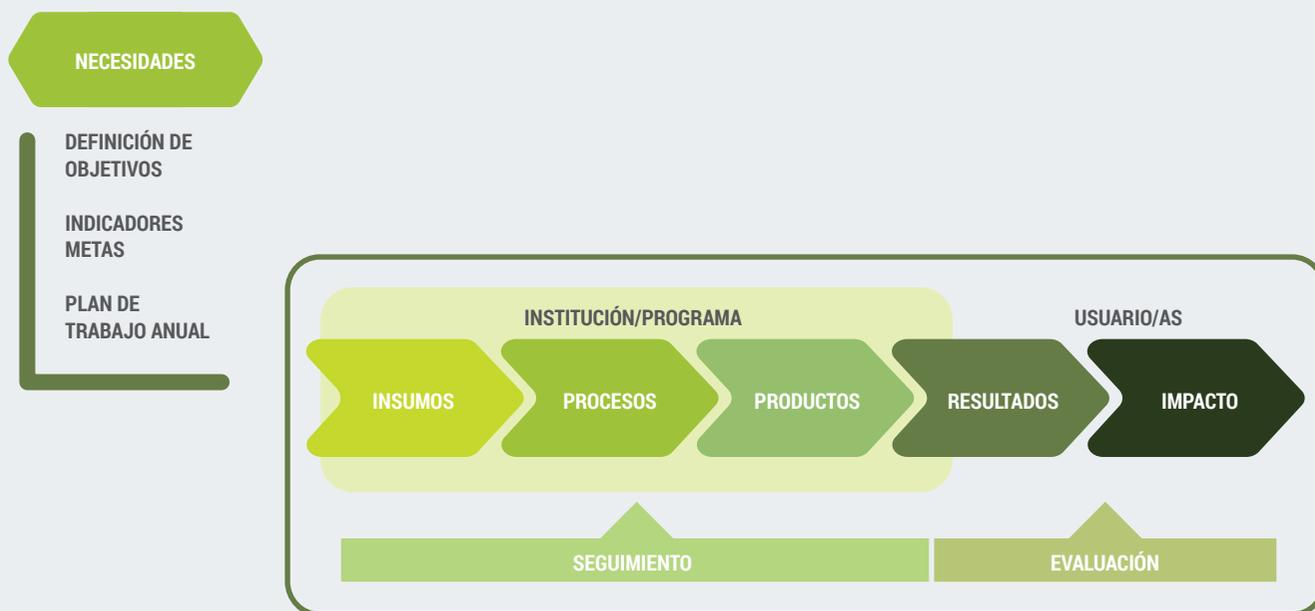
¹⁵⁷ El sesgo de selección corresponde a un error cognitivo que conduce a seleccionar personas de manera errónea o por razones distintas a las acordadas. Las razones de este sesgo son variadas y pueden encontrarse tanto del lado de la población objetivo como de los que las seleccionan. Por ejemplo, pueden influir en la probabilidad de ser seleccionado en un programa. Casal, J. & Mateu, E. 2003. Los sesgos y su control. *Rev. Epidem. Méd. Prev.*, 1:15-22. Lazcano-Ponce, E.; Fernández, E.; Salazar-Martínez, E. & Hernández-Ávila, M. 2000. Estudios de cohorte. Metodología, sesgos y aplicación. *Salud Pública Méx.*, 42(3):230-41.

3.3. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

Esta sección analiza los Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño de la Oferta Programática Relevante. El análisis siguiente se concentra en el diseño y gestión de los sistemas, examinando: i) las características del sistema de seguimiento y evaluación de los programas, ii) el diseño de los indicadores de desempeño definidos para medir el propósito y los componentes de los programas; y iii) conclusiones sobre el sistema y sus indicadores.

Desde un punto de vista teórico, la evaluación y el seguimiento son parte de un mismo proceso, aunque corresponden a etapas claramente diferenciadas y con objetivos diferentes como se observa en la Figura 1.

FIGURA 1. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN LA CADENA DE GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO



Fuente: Bello, R. 2014, "Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?", serie Gestión Pública, N° 78, ILPES / CEPAL

La evaluación es definida como la valoración sistemática del desempeño de las acciones ejecutada en un programa público en curso, de su concepción, su puesta en práctica y sus resultados (OCDE 2010)¹⁵⁸. El seguimiento se distingue de la evaluación porque se concentra en el ciclo anual de ejecución, que inicia con la detección de la demanda, la definición del plan de trabajo y de las áreas de colaboración, la ejecución de las actividades y finaliza con un informe de actividades y rendición de cuentas anual¹⁵⁹.

3.3.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La literatura especializada¹⁶⁰ indica que un adecuado sistema de seguimiento y evaluación debería incluir entre sus características principales los siguientes elementos, independiente si una parte o todo el sistema se externaliza: 1) documentos de definiciones principales (conceptos, usuarios y alcance del sistema; indicadores y metas; etapas que involucra; tipos de análisis e informes que emite y periodicidad); 2) descripción de la metodología e Instrumentos de medición (metodología de recopilación de información y tipos de instrumentos a utilizar, responsabilidades y frecuencia de medición); 3) descripción del sistema de captación y procesamiento de Información (características de la base de datos, responsables, frecuencia, sistemas de control y validación de datos); y 4) descripción del análisis, producción y difusión de información (tipos de análisis e informes de resultados, destinatarios, retroalimentación). A partir de las cuatro características, este Panel identifica 21 variables o parámetros para evaluar cada sistema.

Ninguno de los programas ha desarrollado un sistema que incorpore las características señaladas. Si bien el programa EAT es el que presenta una mayor proporción de elementos o atributos¹⁶¹ de un sistema de seguimiento y evaluación aún se considera insuficiente.

La Tabla 18 muestra las características principales de los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas evaluados, de acuerdo con la información disponible al momento de la evaluación.

158 Basado en la definición de OECD. 2010a. Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo Serie: Directrices y Referencias del CAD. Secretaría General de la OCDE. Comité de ayuda para el desarrollo. OECD. 2010b. La Formulación de Políticas en la OECD: Ideas para América Latina. Gobierno de España, Banco Mundial LAC.

159 Bello, R. 2014, "Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?", Serie Gestión Pública, N°78, ILPES / CEPAL. Arenas, D. 2021. "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N°87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

160 PNUD. 2009. Manual De Planificación, Seguimiento Y Evaluación De Los Resultados De Desarrollo. Nueva York. OCDE. 2002. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management", Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>. Banco Mundial. 2004. Departamento de Evaluación de Operaciones, OED. "Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo". Washington, D.C. EEUU. Maldonado C., y C Galindez. 2013. Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur- Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales CIDE-Centro CLEAR para América Latina y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

161 Ver Formato Encuesta Línea de Base, Formato Informe de Actividades, Instrumento Encuesta de Satisfacción del programa.

TABLA 18. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

CARACTERÍSTICAS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
DOCUMENTOS DE DEFINICIONES PRINCIPALES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA								
1. Documento con Definiciones conceptuales S&E y responsables		X						
2. Documento indicadores y metas	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Documento Línea de Base de los indicadores del programa		X						
4. Diagrama de Flujo del proceso de evaluación, frecuencia de análisis de datos y periodicidad de la información								
5. Documento que contiene tipos de Análisis y de Informes emitidos		X						
DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN								
6. Guía técnica para la aplicación de los instrumentos y recopilación de información		X ¹⁶²		X		X	X	X ¹⁶³
7. Capacitación para el trabajo con el sistema informático								X
8. Descripción Instrumento utilizado para recopilar datos sobre indicadores definidos					X		X	
9. Descripción Instrumento utilizado para recabar información cualitativa del programa							X	X
DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CAPTACIÓN Y PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN								
10. Existencia de Base de Datos	X	X	X	X	X	X	X	X
11. Documento con campos, frecuencia de ingreso y actualización de información de la Base de datos								X
12. Sistema de validación y control de datos		X					X	
13. Documento con tipos de análisis y cruces de datos		X						X
ANÁLISIS, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN:								
14. Análisis de datos sobre indicadores y metas	X	X	X	X	X	X		X
15. Mención a línea de base en Informes		X		X		X	X	X
16. Análisis cualitativo en Informes		X		X	X	X	X	X
17. Informe de Evaluación de avance anual	X	X		X	X	X	X	X
18. Informes de seguimiento trimestrales de avance de indicadores				Cobertura		Cobertura y gasto	Cobertura	
19. Informe de seguimiento trimestrales de avance de la ejecución del gasto	X	X	X	X	X	X	X	X
20. Difusión de Resultados de Seguimiento y Evaluación en Medios (página web, radio, etc.)				Resultados de concurso, convenios		Resultados de concurso, convenios	Resultados de concurso, convenios	
21. Retroalimentación a equipos y usuaria/os sobre resultados de seguimiento y evaluación								

Fuentes: Tabla elaborada por Bello, R. 2020. "Análisis Integrado de los Problemas Públicos." Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. La información está sustentada en los siguientes: Informe de Desempeño BIPS 2019 de todos los programas. También, Programa Kurme Moggen, Evaluación Ex Ante 2019; Programa Mejora a la Empleabilidad, Ficha de Monitoreo del Programa, 2013 y Guía Práctica para el Equipo de Trabajo, 2020; Programa 4 a 7 Orientaciones Técnicas, 2019; Respuesta a Preguntas de La Evaluación Sectorial, División de Políticas Sociales 2021; Programa Mujer Emprende, Evaluación Ex Ante 2017; Programa Mujeres Jefas de Hogar, Informe Seguimiento, 2017; Programa Autonomía Económica de la Mujer, Informe Seguimiento 2017; Orientaciones Técnicas y Proceso de Planificación Operativa 2019; Programa Desarrollo de Competencias Laborales, Orientaciones Técnicas y Metodológicas 2019; Programa Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas, Orientaciones Programáticas 2019.

162 Guía Práctica Para el Equipo de Trabajo. Programa Pro Artesanos.

163 Orientaciones Técnicas Programa 4 a 7 (2020).

Aun cuando todos los programas cuentan con bases de datos de usuarios¹⁶⁴, indicadores y metas, e informes anuales de resultados, ninguno posee un documento que defina el sistema de seguimiento y evaluación que caracteriza a su programa, el tipo de análisis y variables que se prioriza, la frecuencia de dichos análisis, y los sistemas de controles y compatibilidad de sus bases de información. De hecho, la rendición de cuentas pública que realizan los programas se centra en informar sobre los resultados de los concursos, la cobertura lograda y los convenios establecidos.

Las debilidades y fortalezas observadas en los sistemas de seguimiento y evaluación se pueden resumir en las siguientes variables:

Institucionalización. En cuanto a la evaluación anual que conducen los programas examinados, existe un modelo que prima: la externalización del servicio y del producto. Salvo en el Programa EAT, en ninguno de los otros programas la evaluación la conduce el equipo responsable, la evaluación se delega a instituciones privadas que sustituyen, por lo general, la responsabilidad de los directores de los programas. Si bien ello tiene la ventaja de una revisión imparcial del programa, también presenta serias desventajas como, por ejemplo, cuando los programas no tienen definido un modelo de evaluación y estándares¹⁶⁵ de evaluación que les permita ser contraparte activa de las evaluaciones.

En cuanto a la actividad de seguimiento, esta es limitada: está circunscrita a ciertas etapas del programa (inicio y final de año) y centrada en los temas de cobertura y desarrollo de actividades. Esta función la desarrollan los equipos en terreno de los programas, encargados de la recopilación de datos socio-demográficos al inicio para llenar la “ficha de antecedentes” de cada participante que contiene variables como edad, jefatura de hogar, actividad económica, entre otros, y datos sobre el desarrollo del programa de actividades y cobertura de participantes y talleres por comuna y región. El seguimiento del desarrollo de las actividades no significa una evaluación de los resultados, los contenidos y la metodología.

Ejes de la Evaluación. Respecto del eje de las evaluaciones, se observa -en todos los programas examinados- una mayor atención en medir la calidad del servicio y la eficiencia del gasto. Por una parte, los programas que cuentan con Informes de resultados anuales presentan evaluaciones

164 Incluso PRODEMU posee un sistema de información, el Sistema de Gestión y Planificación denominado SIGEP. Este sistema constituye una base de datos con un registro histórico de las beneficiarias de los programas ejecutados por PRODEMU. Su propósito es dar cuenta del avance de ejecución de programas. El registro de la información se controla a nivel regional y desagregado por provincias, siendo estas últimas las encargadas directas de la ejecución de los proyectos. En la actualidad es un sistema que mantiene directa conexión con el Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social, mediante un servicio web (webservices), con el fin de obtener los datos de Ficha de Protección Social del público objetivo de PRODEMU. Entre la información que se valida mediante esta conexión se encuentra: RUT, Nombres / Apellidos, Edad y Pertenencia a Chile Solidario-Ingreso/Ético Familiar. Informe de Desempeño 2019.

165 Yarbrough, D. B., Shulha, L. M., Hopson, R. K., & Caruthers, F. A. (2011). The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. Presentan 30 estándares para evaluar la calidad de las actividades de evaluación de programas y políticas públicas. Los estándares constituyen criterios para emitir juicios sobre la calidad, y responden a la pregunta ¿La evaluación es efectiva? Los estándares se agrupan en 5 categorías: i) Estándares de Utilidad (aseguran que la evaluación sirve a las necesidades de los usuarios de la misma); ii) Estándares de Precisión (aseguran que la evaluación entregará información confiable y válida); iii) Estándares Éticos y jurídicos (aseguran que la evaluación se conducirá de acuerdo a la ley, a principios y valores, velando por el bienestar de las personas que evalúan y los evaluados); iv) Estándares Apropriados (aseguran que la evaluación sea de utilidad, realista, y consciente de los costos que implica); v) Estándares de Rendición de Cuentas (aseguran que la evaluación se basa en datos sólidos y que está abierta a réplica y control social).

de tipo cualitativo centradas en las opiniones de una muestra de participantes, no necesariamente representativas¹⁶⁶. Además, no se realiza ningún tipo de seguimiento posterior al término del programa por lo que no es posible determinar si lo expresado en la evaluación se sostiene en el tiempo.

Por otra parte, se observa un marcado énfasis en el control financiero y presupuestario trimestral, en respuesta a los requerimientos de DIPRES-Ministerio de Hacienda. Esta actividad se centra en la rendición de indicadores de economía (ejecución presupuestaria) más que en un análisis de la eficiencia del gasto (costo unitario, costo-efectividad, por ejemplo) y de la efectividad¹⁶⁷ de los programas.

Sistemas de Información. La mayor parte de los programas declara tener un sistema informatizado que compila los datos recabados durante la actividad de seguimiento: datos sobre cobertura y sociodemográficos. No está disponible un documento que indique cómo operan estas bases de datos y tampoco el sistema de cruces y validación de información. Tampoco es posible asegurar si estas bases son compatibles con otros instrumentos del Estado (por ejemplo, base de datos del programa Seguridades y Oportunidades, base de datos del Registro Social de Hogares, Base de datos de Calificación Socioeconómica, entre otras) para mejorar la información con que se cuenta.

Sistema de medición. Como resultado del análisis de los informes anuales que producen los programas, se observa que, en el período de evaluación, no se aplican los mismos instrumentos, ni las mismas variables, ni las mismas escalas de medición, para evaluar los componentes por lo que no se puede realizar un análisis comparativo del período. La única constante es la medición de cobertura, no obstante, también han cambiado las definiciones de población objetivo por lo que cabe la duda si los datos son comparables.

Retroalimentación. La información disponible indica que algunos programas sostienen reuniones con sus equipos técnicos para revisar el desarrollo de las actividades y los convenios establecidos, en esa instancia se produce retroalimentación desde el nivel Central hacia los Equipos y desde los Equipos al nivel Central. No obstante, no se ha definido una práctica de retroalimentar a sus equipos y usuarias con los resultados de las evaluaciones realizadas.

¹⁶⁶ Programa Mujeres Jefas de Hogar, Programa de 4 a 7, Programa Autonomía Económica de la Mujer, Programa Desarrollo de Competencias Laborales.

¹⁶⁷ Este concepto mide el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles. La efectividad es el puntaje que resulta de la combinación de los puntajes de eficiencia, eficacia y tiempo. En cualquier actividad de cooperación siempre es posible definir un resultado esperado (que se expresa como una meta cuantitativa y en relación a un objetivo determinado), un costo estimado y un tiempo específico para llevar a cabo la labor que se propone. Fórmula de Cálculo Efectividad: $[(\text{Puntaje de eficiencia} + \text{Puntaje de eficacia})/2]/(\text{Máximo puntaje que se puede lograr})$

3.3.2. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Esta sección analiza los indicadores definidos por los programas para medir el propósito y componentes en los Informes de Desempeño (2017-2019) enviados por los programas a MDSyF. En primer lugar, se presentan los indicadores de propósito y luego los de componentes en la Matriz de Marco Lógico¹⁶⁸. La Metodología de Marco Lógico establece que para este nivel de objetivo se debe medir principalmente los resultados esperados en la población objetivo. No sólo el objetivo debe expresar el resultado o efecto que se busca alcanzar en la población objetivo, sino que el indicador que se defina debe medir directamente el efecto logrado, y por tanto es recomendable utilizar un indicador de eficacia para tales efectos.

Respecto de los objetivos de propósito, el análisis de la información presentada indica:

Cinco programas expresan en su objetivo de propósito un resultado esperado para su población objetivo (KM, EAT, ME, AEM y FCC). En todos estos programas el objetivo de propósito expresa el cambio esperado en la población objetivo: disminución de barreras formativas, aumento de inserción laboral, aumento nivel de desarrollo, aumento de competencias, desarrollo de negocios sostenibles (ver Tabla siguiente).

Sin embargo, ello no significa que el propósito de estos programas sea auto explicativo o coherente con el problema que lo justifica, sólo que contiene una expresión de logro en su enunciado. De hecho, cuatro de los cinco programas¹⁶⁹ utilizan conceptos cualitativos que requieren ser definidos ("barreras formativas", "nivel de desarrollo de un emprendimiento", "competencias personales y técnicas", "negocio sostenible") y transformados en índices, para poder cuantificarlos.

En los otros tres programas (P47, MJH y DCL) el objetivo de propósito no expresa el resultado directo o cambio esperado sobre la población objetivo, sino la provisión de un servicio para la población objetivo: acceso a cuidado infantil, herramientas y competencias. Los programas optan por soluciones indirectas de corte instrumental (herramientas y competencias) que no necesariamente garantizan la solución del problema identificado.

¹⁶⁸ El Marco Lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140852_doc_pdf.pdf. La Evaluación de Programas e Instituciones forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) del Gobierno de Chile y es conducida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Esta iniciativa se inicia el año 1997 y responde a lo establecido en el Artículo N°52 del Decreto de Ley N°1.263, de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado y al Reglamento fijado a través del Decreto N°1.177 del 17 de diciembre de 2003 del Ministerio de Hacienda.

¹⁶⁹ KM Programa Kume Mognen Pu Zomo; ME Programa Mujer Emprende; AEM Programa Autonomía Económica de la Mujer; FCC Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.

TABLA 19. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	PROGRAMAS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL
Concepto clave a evaluar en Propósito	Disminuir barreras formativas	Aumentar la inserción en el mercado laboral de artesanos/as	Mujeres emprendedoras quintiles I al IV aumentan nivel de desarrollo de sus emprendimientos	Mujeres campesinas desarrollan unidades de negocio sostenibles	Jefas de hogar quintiles I, II y III cuentan con herramientas para su autonomía económica	Mujeres en situación de vulnerabilidad social aumentan sus competencias personales, técnicas y oportunidades en el ámbito laboral	Mujeres de familias que participan en Chile Solidario o Subsistema SS00 fortalecen sus competencias técnicas y de emprendimiento	Mujeres responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, acceden al servicio de cuidado provisto por el programa
Resultado esperado en el Objetivo	X	X	X	X			X	

KM= Programa Kume Mognen Pu Zomo; EAT=Programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales; P47=Programa 4 a 7; ME=Programa Mujer Emprende; MJH=Programa Mujeres Jefas de Hogar; AEM=Programa Autonomía Económica de la Mujer; DCL=Programa de Desarrollo de Competencias Laborales; FCC=Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.

Fuente: Informe de Desempeño 2017 de todos los programas.

INDICADORES DE PROPÓSITO

Las variables que se deben medir en el objetivo de propósito están relacionadas con los aspectos relevantes vinculados a los resultados o efectos esperados en la población objetivo y que deberían estar presentes en el enunciado de cada objetivo.

En la Tabla 20 se identifican las variables que se debería medir a nivel de propósito y luego examina si los indicadores establecidos por los programas las reflejan. En el caso de los tres programas cuyo propósito es instrumental, no se espera que midan resultados sino más bien un aspecto relevante del servicio provisto.

El análisis de la información indica que sólo AEM mide el propósito definido, aunque parcialmente pues sólo evalúa una de las variables incluidas en el objetivo (oportunidades en el ámbito laboral). El resto de los programas no mide lo que el objetivo propone, como tampoco los resultados esperados en la población objetivo. Ello significa que en ninguno de los programas evaluados es posible establecer si se han logrado las soluciones propuestas a los problemas y necesidades identificados en materia de apresto laboral.

Por otra parte, la escasa información que proveen las evaluaciones entregadas evidencia que los programas carecen de estándares¹⁷⁰ objetivos y confiables que garanticen que la información entregada cumple con los criterios mínimos de representatividad, validez y relevancia¹⁷¹ que permitan establecer cómo están funcionando.

El análisis de cada programa se incluye en Anexo 5.

170 Conjunto de reglas o criterios uniformes y consensuados que permiten establecer una referencia de calidad para las evaluaciones a fin de que las mismas resulten confiables, útiles, éticas y culturalmente apropiadas. Bello, R. 2018. Experiencias y Desafíos del Monitoreo y la Evaluación en América Latina y el Caribe. Seminario Internacional Semana de la Evaluación. México. Bello, R. 2010. Evaluación de Programas Prioritarios. Seminario Internacional "Planificación para el Siglo XXI: organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú.

171 United Nations Evaluation group, UNEG. 2016. Norms and Standards for Evaluation. UNFPA Evaluation Policy. Yarbrough, D., L. Shulha, R. Hopson, y F. Caruthers, F.2011. The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage

TABLA 20. INDICADORES DE PROPÓSITO

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	ANÁLISIS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL
Variables a Medir en Propósito	Barreras formativas	Inserción mercado laboral	Aumento nivel de desarrollo de un emprendimiento.	Desarrollo de unidades de negocio sostenible	Cuentan con herramientas para autonomía económica	Aumento competencias personales, técnicas y oportunidades en el ámbito laboral	Fortalece competencias técnicas y de emprendimiento.	Acceso a cuidado infantil No expresa un resultado
Indicador 1	Porcentaje de adjudicatarias que inician una actividad remunerada a consecuencia de su participación en el programa	Porcentaje del ingreso de los(as) artesanos(as) activos respecto del año anterior	Porcentaje de mujeres egresadas del Programa en el año t, que aumentan sus ventas, respecto del total de mujeres egresadas del Programa en el año t.	Porcentaje de subsistencia de emprendimientos productivos asociativos o individuales	Porcentaje de mujeres participantes del Programa que aprueban con nota 5 o más los Talleres de Formación para el Trabajo, respecto del total de mujeres que termina los talleres de formación para el trabajo en el año t.	Porcentaje de mujeres que declaran estar insertadas laboralmente en forma estable o temporal post término del programa	Porcentaje de participantes que declaran estar insertadas laboralmente en forma estable o temporal al momento de realizar la encuesta	Porcentaje de mujeres que evalúa los servicios otorgados por el Programa como un apoyo a su participación laboral, en el año t; respecto del total de mujeres participantes del Programa que responde la consulta en el año t
¿Mide las variables del objetivo?	No	No	No	No	No	Parcial oportunidad laboral	No	Sí
¿Mide resultados?	Sí, pero no del propósito	No	Sí, pero no del propósito	En duda por definición	No	No	No	No
¿Qué mide?	Inicio actividad	Variación en ingresos	Aumento de ventas	Subsistencia del negocio al egreso	Calificación en talleres	Declaración de inserción en mercado laboral	Declaración de inserción en mercado laboral	Utilidad del servicio prestado
Indicador 2	Porcentaje de adjudicatarias del programa que formalizan sus emprendimientos	Porcentaje de artesanos insertos de manera efectiva en la plataforma comercial	Porcentaje de mujeres del Programa en el año t, que logran ascender del segmento bajo al segmento medio respecto del total de mujeres egresadas del segmento bajo en el año t.	No se define	Porcentaje de mujeres que cumplen a lo menos el 50% de las actividades de su Proyecto Laboral al momento del Egreso respecto al total de mujeres que elaboraron su Proyecto Laboral al finalizar los Talleres en el año t-1	Porcentaje de mujeres que participan en los 3 módulos del programa	Porcentaje de mujeres que participan en los 3 módulos del programa	Porcentaje de mujeres participantes del programa que se mantienen trabajando o se incorporan al mercado laboral en el año t, respecto del total de mujeres participantes del programa en el año t.

¿Mide las variables del objetivo?	No	No	No	No	No	No	No
¿Mide resultados?	Sí, pero no del objetivo	No	No	No	No	No	Sí, pero no del propósito
¿Qué mide?	Mide formación emprendimiento	Mide inserción en plataforma	Paso de un nivel a otro	Cumplimiento actividades	Participación en actividades del programa	Participación en actividades del programa	Mantenimiento trabajo o ingreso al mercado laboral

KM= Programa Kume Mognen Pu Zomo; EAT=Programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales; P47=Programa 4 a 7; ME=Programa Mujer Emprende; MJH=Programa Mujeres Jefas de Hogar; AEM=Programa Autonomía Económica de la Mujer; DCL=Programa de Desarrollo de Competencias Laborales; FCC=Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.
 Fuente: Informe de Desempeño 2017 y 2019 para todos los programas.

INDICADORES DE COMPONENTES

La medición de los objetivos de componentes debe incluir “los indicadores adecuados para cada una de las cuatro dimensiones del desempeño (Eficacia, Calidad, Eficiencia y Economía)” y ámbitos de control, que sea pertinente medir en este nivel del programa, que generalmente corresponde al nivel de productos y/o procesos, y en algunos casos a nivel de resultados intermedios (DIPRES 2020¹⁷²). Ver Tabla 21.

Todos los programas evaluados presentan indicadores de eficacia que miden la cobertura de atención de la población objetivo en los diversos servicios que entregan (ver Tabla siguiente), lo que se considera deficiente y parcial, pues se requiere complementar las mediciones con indicadores que den cuenta de los otros ámbitos del desempeño.

En los programas que abordan el bajo emprendimiento todos desarrollan componentes de capacitación orientados a mejorar las competencias técnicas de las mujeres emprendedoras. Sin embargo, ninguno incorpora indicadores que midan la adquisición de competencias o identifica cuáles son las competencias requeridas para el desarrollo del microemprendimiento. La ausencia de indicadores que midan directamente la eficacia del servicio prestado no permite establecer conclusiones respecto de la pertinencia del servicio y de qué tan adecuado es respecto de las necesidades de la población que atiende.

Por otra parte, la generación de ingresos producto de la comercialización de la producción, es un tema abordado por todos los programas que tampoco incorpora indicadores para medirlos, por lo que no es posible establecer si se está generando ingresos y si las actividades desarrolladas son rentables.

En los programas que abordan la baja empleabilidad, todos desarrollan un componente de habilitación laboral, no obstante, ninguno ha definido

172 DIPRES. 2020, Página 5. Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico.

indicadores que lo midan. La habilitación laboral, según se indica en la descripción de los componentes está referida a talleres de formación en los tres programas evaluados. No se cuenta con mediciones sobre las competencias generadas en la población atendida, y si la habilitación laboral recibida abre mayores y/o mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral. La ausencia de indicadores que midan la eficacia y calidad (en cuanto a precisión¹⁷³) del servicio entregado no permite emitir un juicio sobre la relevancia del componente para el perfil de población que se atiende.

En el programa que aborda la baja participación laboral y desempleo todos los indicadores miden la participación de las mujeres en los servicios entregados por el programa. Sin embargo, ninguno mide la autonomía económica que se propone lograr con los servicios del componente 1, por lo que no es posible establecer en qué medida el programa está incidiendo en el logro de este objetivo.

¹⁷³ La precisión es una medida de calidad enfocada en medir el cumplimiento de estándares técnicos.

TABLA 21. ANÁLISIS DE INDICADORES DE COMPONENTES

		BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
APRESTO LABORAL		EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47	
ANÁLISIS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47	
Componentes	1) Capacitación en labores u oficinas con pertinencia cultural mapuche; 2) Elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento; 3) Adquisición de maquinaria y/o equipamiento	1) Capacitación técnica y gestión comercial 2) Inserción en plataformas comerciales y formales 3) Diagnósticos	1) Profesionalización (formación) 2) Fomento de Redes y asociatividad (tutorías y mentorías)	1) Capacitación Técnica para la producción 2) Desarrollo Personal para el emprendimiento (capacitación) 3) Desarrollo Organizacional (capacitación) 4) Inversión para el emprendimiento y el aprendizaje (financiamiento) 5) Comercialización (financiamiento) 6) Información para oportunidades de fomento productivo	1) Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica (talleres de apresto laboral) 2) Acompañamiento Proyecto Laboral (varios apoyos)	1) Habilitación Laboral (formación) 2) Capacitación Técnica 3) Proyección Laboral (talleres y capital semilla)	1) Habilitación en competencias (talleres) 2) Capacitación Técnica cursos 3) Proyección Laboral (formación e intermediación laboral)	1) Apoyos transversales para la autonomía económica (talleres) 2) Cuidado Infantil Integral (talleres para niños)	
Indicador 1	Porcentaje adjudicatarias capacitadas en temas sobre los rubros de sus proyectos de negocio	Porcentaje de diagnósticos en profundidad realizados	Porcentaje de mujeres egresadas del Plan formativo y técnico de cada segmento de emprendedoras en el año t, respecto del total de mujeres participantes de	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de capacitación técnica para la producción	Porcentaje de mujeres participantes que terminan la etapa Formación para el trabajo y la Autonomía económica en el año t respecto del total que participa las mujeres que participan en el programa en el año t	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Habilitación Laboral (formación)	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Capacitación Técnica	Porcentaje de mujeres que participan en el año t respecto del total de mujeres participantes del Programa en el año t.	
¿Mide variable del componente?	Sí	Mide el tercer componente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
¿Qué mide?	Cobertura	Cobertura del Componente 3	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	
Indicador 2	Porcentaje de adjudicatarias que elaboran un plan de negocio participativo	Porcentaje de artesanos que finalizan la capacitación con asistencia igual o superior al 50%	Porcentaje de mujeres egresadas del Programa MAE que forman parte de redes de mujeres emprendedoras en el año t, respecto del total de mujeres egresadas del Programa en el año t.	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de desarrollo personal para el emprendimiento	Porcentaje de mujeres que elaboran su Proyecto Laboral en el año t respecto de las mujeres que terminan talleres de formación en el año t	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Capacitación Técnica	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Capacitación Técnica	Porcentaje de asistencias al Programa durante el año t, respecto del total de niños y niñas que participan en el año t	
¿Qué mide?	Sí	Mide el tercer componente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
¿Qué mide?	Cobertura	Cobertura del Componente 3	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	

APRESTO LABORAL	BAJO EMPRENDIMIENTO			BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	
ANÁLISIS	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
¿Mide la variable del componente 1?	Sí	Cobertura del componente 1	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Qué mide?	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura
Indicador 3	Porcentaje de ad-judicatarias recibiendo financiamiento e implementación de proyectos	Porcentaje de beneficiarios egresados con al menos una acción de intermediación realizada		Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de desarrollo organizacional para la asociatividad		Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Proyección Laboral	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Proyección Laboral	
¿Mide la variable del componente 2?	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
¿Qué mide?	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	Cobertura	
Indicadores 4, 5 Y 6				Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de inversión para el emprendimiento y el aprendizaje				
				-Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de comercialización para la sustentabilidad				
				-Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de información para oportunidades de fomento productivo				
¿Mide la variable del componente 3?				Sí en los tres indicadores				
¿Qué mide?				Cobertura				

KM= Programa Kume Moghen Pu Zomo; EAT=Programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales; P47=Programa 4 a 7; ME=Programa Mujer Emprende; MJH=Programa Mujeres Jóvenes de Hogar; AEM=Programa Autonomía Económica de la Mujer; DCL=Programa de Desarrollo de Competencias Laborales; FCC=Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas. Fuente: Informe de Desempeño 2017 y 2019 para todos los programas.

3.3.3. CONCLUSIONES SOBRE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

El uso efectivo de la evaluación para la mejora, la rendición de cuentas y la planeación presupuestaria siguen siendo un objetivo elusivo de los programas evaluados, en la práctica no se ha instalado como instrumento significativo para la evaluación de la política de apresto laboral con enfoque de género.

La actividad de evaluación desarrollada por los programas es anual y realizada por una entidad privada externa, salvo en el programa EAT. Si bien ello tiene la ventaja de ser una revisión imparcial del programa, también presenta serias desventajas cuando los programas no tienen definido un modelo y estándares de evaluación que les permita ser contraparte activa de las evaluaciones.

Todos los programas cuentan con bases de datos de usuarios, indicadores y metas, e informes anuales de actividades. No obstante, ninguno posee un documento que defina el sistema de seguimiento y evaluación que caracteriza a su programa, el tipo de análisis y variables que se prioriza, la frecuencia de dichos análisis, y los sistemas de controles y compatibilidad de sus bases de información. De hecho, la rendición de cuentas pública que realizan los programas se centra en informar sobre los resultados de los concursos, la cobertura lograda y los convenios establecidos.

El desarrollo de los sistemas de evaluación e información al interior de los programas es deficiente, no solo respecto de su desarticulación con otros instrumentos del Estado (por ejemplo, con el RSH de MDSyF, entre otros), sino que además carecen de estándares técnicos que permitan examinar la efectividad y calidad de las evaluaciones encargadas al modo ya indicado al inicio de la sección.

En la actualidad la evidencia proporcionada por los programas es deficiente, en términos de los indicadores utilizados y el tipo de evaluaciones contratadas, puesto que no permite evaluar si un programa es exitoso, o, dicho de otra forma, si está logrando el resultado buscado. Por lo mismo, no es posible emitir una conclusión sobre logros para ninguna de los ámbitos de apresto laboral. Esto se debe a:

- 1) Los indicadores definidos no miden el desempeño del programa, más allá de la cobertura respecto a la población objetivo. Sin información agregada sobre desempeño, no es posible establecer si el conjunto de programas aporta a la solución de los problemas de baja empleabilidad, bajo emprendimiento y desempleo;
- 2) Las evaluaciones contratadas por los programas no son representativas, miden principalmente las opiniones de las beneficiarias respecto de la calidad del programa, lo que redundo en que las evaluaciones realizadas generalmente no pueden concluir respecto de los efectos e impactos de los mismos, y por tanto no permiten alimentar decisiones más estratégicas sobre la política de apresto laboral para mujeres. Además, las escalas cualitativas utilizadas presentan serias deficiencias metodológicas;

Por otra parte, no hay evaluaciones que examinen la vigencia del diseño y de las estrategias utilizadas por los programas en materia de apresto laboral, lo que implica que los programas siguen ejecutándose de manera inercial sin conocer cuál es su aporte real a la generación de valor público.

3) Los programas carecen de estándares¹⁷⁴ objetivos y confiables que garanticen que la información entregada por las evaluaciones cumple con los criterios mínimos de representatividad, confiabilidad y relevancia¹⁷⁵ que permitan establecer cómo están funcionando los programas;

4) Los conceptos utilizados por los programas en sus objetivos, no están definidos por lo que no es posible establecer si las sucesivas mediciones están examinando las mismas variables durante los períodos;

5) Las bases de información por lo general corresponden a planillas Excel que se utilizan para realizar el seguimiento a la ejecución de actividades. Se desconoce si contienen la información de los indicadores, los controles de validación de información y la compatibilidad de la información.

174 Conjunto de reglas o criterios uniformes y consensuados que permiten establecer una referencia de calidad para las evaluaciones a fin de que las mismas resulten confiables, útiles, éticas y culturalmente apropiadas. Bello, R. 2018. Experiencias y Desafíos del Monitoreo y la Evaluación en América Latina y el Caribe. Seminario Internacional Semana de la Evaluación. México. Bello, R. 2010. Evaluación de Programas Prioritarios. Seminario Internacional "Planificación para el Siglo XXI: organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú.

175 United Nations Evaluation group, UNEG. 2016. Norms and Standards for Evaluation. UNFPA Evaluation Policy. Yarbrough, D., L. Shulha, R. Hopson, y F. Caruthers, F. 2011. The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

4. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE 2016-2019



4. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE 2016-2019

A continuación, se realiza la Evaluación de Desempeño de la Oferta Programática Relevante en su conjunto, es decir, de los 8 programas identificados para el período 2016-2019. Mientras en el capítulo anterior la evaluación se llevó a cabo a nivel de diseño de los programas, en este capítulo el análisis es principalmente a nivel de desempeño, analizando los indicadores y resultados obtenidos en el período, complementando así el capítulo anterior. Se desarrolla un análisis de las dimensiones de: eficacia a nivel de cobertura y focalización; eficacia, en cuanto al propósito o resultados intermedios; economía, es decir, fuentes y usos de recursos, específicamente en cuanto a la ejecución presupuestaria; y eficiencia, determinando los costos per cápita, gastos de administración, y finalizando con un análisis de costo-efectividad de la oferta programática relevante.

4.1. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA: COBERTURA, FOCALIZACIÓN Y DUPLICIDADES DE BENEFICIARIAS¹⁷⁶

4.1.1. ANÁLISIS DE COBERTURA

Para analizar la cobertura de los 8 programas evaluados, se obtuvieron las poblaciones potenciales y objetivos y las beneficiarias de los programas, obteniéndose lo siguiente:

TABLA 22. COBERTURA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA 2016-2019, EN NÚMERO DE PERSONAS

2016	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Población Potencial	2.312	1.806	191.412	74.129	318.233	1.339.823	337.639	882.876
Población Objetivo	110	135	1.000	3.000	27.225	7.600	760	8.143
Beneficiarias	111	155	946	3.150	27.061	10.068	757	7.662
% Beneficiarias/Pob.Potencial	4,8	8,6	0,5	4,2	8,5	0,8	0,2	0,9
% Beneficiarias/Pob.Objetivo	100,9	114,8	94,6	105,0	99,4	132,5	99,6	94,1

¹⁷⁶ En este capítulo se usan las siguientes abreviaciones para referirse a los programas evaluados: KM: Kume Mognen Pu Zomo; Calidad de Vida y Autocuidado; EAT: Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales; P47: Programa 4 A 7; ME: Mujer Emprende (Ex Mujer Asociatividad y Emprendimiento); MJH: Programa Mujeres Jefas de Hogar; AEM: Autonomía Económica de la Mujer; DCL: Desarrollo de Competencias Laborales; y FCC: Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas.

2017	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Población Potencial	2.312	1.880	191.412	74.129	679.219	1.339.823	811.275	825.368
Población Objetivo	110	135	1.100	3.000	28.295	10.384	760	8.197
Beneficiarias	150	170	1.065	3.349	28.707	10.384	516	8.328
% Beneficiarias/Pob.Potencial	6,5	9,0	0,6	4,5	4,2	0,8	0,1	1,0
% Beneficiarias/Pob.Objetivo	136,4	125,9	96,8	111,6	101,5	100,0	67,9	101,6

2018	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Población Potencial	2.312	1.982	781.000	74.129	679.219	1.339.823	811.275	825.368
Población Objetivo	110	135	2.500	3.200	29.600	10.384	760	8.197
Beneficiarias	112	175	1.248	3.450	28.536	12.921	602	8.328
% Beneficiarias/Pob.Potencial	4,8	8,8	0,2	4,7	4,2	1,0	0,1	1,0
% Beneficiarias/Pob.Objetivo	101,8	129,6	49,9	107,8	96,4	124,4	79,2	101,6

2019	BAJO EMPRENDIMIENTO				BAJA EMPLEABILIDAD			BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO
	KM	EAT	ME	FCC	MJH	AEM	DCL	P47
Población Potencial	2.312	1.958	781.000	74.129	679.219	1.048.697	811.275	795.242
Población Objetivo	110	200	1.000	3.200	27.749	9.340	760	8.977
Beneficiarias	43	202	784	3.653	27.454	9.334	769	9.140
% Beneficiarias/Pob.Potencial	1,9	10,3	0,1	4,9	4,0	0,9	0,1	1,1
% Beneficiarias/Pob.Objetivo	39,1	101,0	78,4	114,2	98,9	99,9	101,2	101,8

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Parte I de la Evaluación Sectorial.

Se entiende por Población Potencial a aquella población que se ve afectada por el problema identificado por un programa y que este planea atender a lo largo de su ejecución, y se define a partir de los "criterios de identificación" determinados por el programa.

Por otro lado, la Población Objetivo es un subconjunto de la población potencial, y corresponde a la población que el programa espera atender en un año, y se identifica a partir de los criterios de priorización determinados por el programa (Fuente: Evaluación Ex-Ante Programa Nuevo, Instructivo para Completar Información en la Plataforma de los Programas Nuevos. Departamento de Monitoreo de Programas Sociales – Subsecretaría de Evaluación Social – Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2016)¹⁷⁷.

177 Estas definiciones estuvieron vigentes durante el período 2016-2019, de evaluación de la Oferta Programática Relevante.

Como se aprecia en la Tabla 22, la cobertura respecto a la población potencial de cada programa es bastante baja. Esto se debe en primer lugar a que la población potencial de los programas es alta, debido a que son numerosas las mujeres que se ven enfrentadas a diversos problemas que le dificultan su acceso al mundo laboral, ya sea como trabajadoras formales o independientes. De todas maneras, la oferta programática general de programas del tipo de apresto laboral o similares también considera mujeres beneficiarias que forman parte de esta población potencial.

Por otro lado, los programas evaluados son muy pequeños en cuanto a la cantidad de mujeres que atienden, siendo el programa más grande el de Mujeres Jefas de Hogar con 27.454 beneficiarias en 2019, y el más pequeño el Kume Mognen con tan solo 43 beneficiarias ese mismo año. Así, las beneficiarias totales en el año 2019 alcanzan a 51.379 mujeres¹⁷⁸.

Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas es el programa con la cobertura más alta en 2019 (10,3%), debido principalmente a que es el programa con la menor población potencial de todos los programas (1.958 personas en 2019). Por otro lado, las coberturas más bajas las obtuvieron Autonomía Económica de la Mujer (0,9%), Mujer Emprende (1,0%) y Desarrollo de Competencias Laborales (1,0%), que corresponden a programas con poblaciones potencial altísimas en comparación con sus beneficiarias.

En lo relativo a la cobertura respecto de la población objetivo, esta es bastante alta en todos los programas, con varios de ellos alcanzando coberturas del orden del 100% en los años analizados. Esto ocurre principalmente por la definición de población objetivo que utiliza el BIPS-MDS para el período analizado¹⁷⁹, que se refiere a "un subconjunto de la población potencial, que corresponde a la población que el programa espera atender en un año, y se identifica a partir de los criterios de priorización determinados por el programa"¹⁸⁰, dejando así a la población objetivo acotada a los cupos con que dispone el programa en un año.

Consultados los programas respecto a esta situación de coberturas por sobre el 100%, las situaciones que ocurren son diversas. Por ejemplo, en el caso de los programas de PRODEMU, Autonomía Económica de la Mujer y Desarrollo de Competencias Laborales, en el transcurso del año de acuerdo a la existencia de holguras presupuestarias se ofrecen cupos adicionales a los inicialmente establecidos. Algo similar ocurre con Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas, mientras que, en otros programas, como los de SERNAMEG, Programa 4 a 7, Mujeres Jefas de Hogar y Mujer Emprende, cuando se retira una beneficiaria, el cupo es otorgado a otra mujer, usando dos mujeres un cupo. También se da el caso

178 Como se verá más adelante, existen casos en que la misma mujer participa en más de un programa en el mismo año, pero, para efecto de contabilizar a las beneficiarias totales de la Oferta Programática Relevante, no se han restado estos casos, es decir, no se han considerado las "beneficiarias netas". Esto, ya que de todas maneras los bienes y servicios proporcionados por los programas fueron recibidos por el total de beneficiarias.

179 A partir del año 2020 esta definición cambió por la siguientes: "corresponde a la población que el programa ha decidido atender en un período determinado de tiempo. Se deben aplicar criterios de focalización para definir un subconjunto o subgrupo de la población potencial que será atendida". Fuente: Instrucciones para el llenado de formulario Web proceso de monitoreo o seguimiento de programas e iniciativas públicas 2020. Subsecretaría de Evaluación Social MDSyF y Dirección de Presupuestos, enero 2021.

180 Ver Parte I de la presente evaluación.

que el programa arrastre beneficiarias de años anteriores, las cuales no se asignan como cupos nuevos, pero sí se refleja en el total de beneficiarias. Esto ocurre en Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas y también en Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas.

Otra situación que enfrentan todos los programas de SERNAMEG es que reciben beneficiarias de otros programas de la institución sin pasar por procesos de postulación, como es el caso de mujeres derivadas de programas de violencia intrafamiliar, las cuales entran a los programas independientemente de la existencia de cupos disponibles. Si bien la estrategia de intervención de los programas de SERNAMEG considera la incorporación de mujeres derivadas de otros programas, esto produce un aumento de beneficiarias por sobre los cupos originalmente establecidos.

Por otro lado, de modo de obtener la cobertura total de la oferta programática, tanto a nivel de población potencial como objetivo, se suman las beneficiarias de todos los programas de cada año, y lo mismo se hace con la población objetivo de cada programa, ya que estas poblaciones no se topan entre sí¹⁸¹. Sin embargo, la población potencial de toda la oferta programática relevante no corresponde a la suma de las poblaciones potenciales de cada programa, ya que se estarían sumando poblaciones similares.

En la siguiente tabla se presentan las poblaciones potenciales de la oferta programática relevante para el año 2019:

¹⁸¹ Dado que las poblaciones objetivo corresponden en la práctica a los cupos que poseen los programas en un año, estos se pueden sumar para obtener la población que la oferta programática relevante en su conjunto desea atender en un año determinado.

TABLA 23. POBLACIÓN POTENCIAL DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE AÑO 2019

PROGRAMA	POBLACIÓN POTENCIAL	NÚMERO DE MUJERES	FUENTE
KM	Mujeres mapuche mayores de 18 años, en situación de pobreza, que habitan en las zonas rurales de la región de la Araucanía y cuya educación básica o media no ha sido completada	2.312	CASEN 2017
EAT	Artesanos(as) que estén registrados por la Fundación Artesanías de Chile, que no cuentan con un empleo formal, pero poseen capacidad de producir.	1.958	Registro Fundación Artesanías de Chile para 2018 y 2019.
P47	Mujeres entre 18 y 65 años, que son parte de la población económicamente activa -PEA-, que son responsables de niñas y niños entre 6 y 13 años y que pertenecen a los quintiles de ingreso autónomo I, II y III	795.242	CASEN 2015. Estimación Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en base a mujeres en hogares con niñas y niños entre 6-13 años.
ME	Mujeres de 18 años y más, pertenecientes al I, II, III y IV quintil, con un emprendimiento de al menos un año de funcionamiento	781.000	IV Encuesta de Microemprendimiento EME (2016) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
MJH	Jefas de Hogar de los quintiles autónomos de ingreso I, II y III de todo el país	679.219	CASEN 2015
AEM	Mujeres entre los 18 y 65 años, desempleadas, con empleo precario, trabajadoras por cuenta propia, inactivas, que habitan en zonas urbanas pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso de la población, y que no participan simultáneamente en el programa Mujeres Jefas de Hogar del SERNAMEG.	1.048.697	CASEN 2017
DCL	Mujeres, entre 18 y 65 años, pertenecientes a familias participantes de Chile Solidario y Subsistema de Seguridad y Oportunidades, donde al menos un miembro de la familia tenga un ingreso regular y remuneración estable.	811.275	Base de Datos Subsistema Seguridades y Oportunidades, Ministerio de Desarrollo Social
FCC	Mujeres, potenciales usuarias de INDAP (es decir, que cumplen con los requisitos solicitados por INDAP, pero no han entregado la documentación para su formalización), en su calidad de pequeñas productoras agrícolas o campesinas de zona rural.	74.129	Censo Agropecuario 2017 INE

Nota: Las definiciones de poblaciones potenciales se transcribieron de manera textual a como están presentadas en los Informes de Desempeño.

Fuente: Informes de Desempeño 2019 BIPS de los programas.

Como se aprecia en la Tabla 23, en lo relativo a condiciones socio económicas de las beneficiarias, 2 programas se enfocan en mujeres en situación de pobreza (KM se refiere a mujeres en situación de pobreza y DCL se orienta a mujeres pertenecientes a familias participantes de Chile Solidario y el Subsistema Seguridad y Oportunidades), otros 2 programas hablan de un bajo nivel de ingresos de manera indirecta (EAT se refiere a artesanos que no cuentan con un empleo formal y FCC se dirige a pequeñas productoras agrícolas), 3 abarcan las mujeres de los quintiles de ingresos autónomos de los hogares I, II y III (P47, MJH y AEM) y uno agrega además el quintil IV (ME).

Respecto a la situación en el mercado laboral de las mujeres, 3 programas están dirigidos a mujeres ocupadas ya sea de manera formal o informal (EAT, ME, FCC), el P47 hace referencia a pertenecer a la población económicamente activa, es decir pueden ser ocupadas o desocupadas, y 4 programas no lo especifican (KM, MJH, AEM y DCL), pudiendo corresponder a mujeres ocupadas, desocupadas o inactivas.

En cuanto al rango de edad, se aborda en general el rango de 18 años en adelante, con 4 programas que limitan la edad a 65 años (P47, MJH, AEM y DCC).

En cuanto a las fuentes utilizadas para obtener la población potencial, éstas son variadas, repitiéndose en 4 programas la encuesta CASEN, aunque de diferentes años.

Por lo tanto, para obtener la población potencial más representativa de toda la oferta programática y así estimar la cobertura respecto de la población potencial, hay que tener en consideración: la condición socioeconómica de la mujer, la situación en el mercado laboral (ocupada, desocupada o inactiva), y algún rango de edad.

De modo de estimar la población potencial de la oferta programática relevante, tomando en cuenta las características de los programas, esta correspondería a:

a) Mujeres de 18 años o más y 65 años o menos. Esto quiere decir que se trata de mujeres mayores de edad, dejando fuera el grupo de 15-17 años que también pertenece a la Población en Edad de Trabajar, y limitando la participación hasta los 65 años, que ya es una edad en que las mujeres podrían estar jubilándose. Sin embargo, esto no necesariamente ocurre así en la práctica, por lo que también podría no haber límite de edad.

b) Que pertenezcan a los hogares de los quintiles de ingresos autónomos del hogar I, II y III, acotando así a las mujeres por condiciones socioeconómicas, justamente en los quintiles que presentan menor participación laboral (51,1% versus 74,7% en quintiles IV y V juntos)¹⁸² y mayor desempleo (13% versus 4,3% en quintiles IV y V juntos)¹⁸³. Si bien el Programa Mujer Emprende

¹⁸² Fuente: CASEN 2017.

¹⁸³ Fuente: CASEN 2017.

considera en su población potencial a mujeres que se ubican en el IV quintil de ingresos autónomos del hogar, se ha decidido no considerarlo dentro de la población potencial más representativa de la Oferta Programática Relevante, ya que es un grupo que, como ya se indicó, está en mejores condiciones, en términos relativos, el cuanto a su acceso al mundo laboral. De todas maneras, las mujeres que se ubican en el IV quintil y que son mayores de 18 años corresponden a 1.175.585.

c) Que su situación laboral sea ocupadas, desocupadas e inactivas, considerando así a todas las mujeres con potencial laboral, incluidas las inactivas, ya que es frecuente que las mujeres entren o salgan del mercado laboral de acuerdo a situaciones transitorias¹⁸⁴.

En el caso de programas que incentivan la participación de grupos vulnerables, como ocurre con estos programas, las buenas prácticas internacionales señalan que éstos deberían implementar un sistema integrado que incluya a lo menos los servicios de Información, orientación, vinculación y provisión de políticas activas y pasivas de mercado Laboral (AMSPE, BID y OCDE, 2015; Card, Kluge y Weber 2017; Kluge 2017)¹⁸⁵.

Así, utilizando la Encuesta CASEN del año 2017, el número de mujeres que cumple los requisitos señalados corresponde a 3.801.880 mujeres.

Considerando que la población objetivo total corresponde a la suma de las poblaciones objetivos de cada programa por separado¹⁸⁶, es posible estimar la cobertura total de la Oferta Programática Relevante, la cual es del orden de 1,4% de la población potencial y levemente por sobre el 100% de la población objetivo. De todas maneras, es necesario señalar que la Oferta Programática General en apresto laboral y otros programas de empleo también beneficia a mujeres, por lo que la cobertura total de la oferta pública en materia de apresto laboral y otros programas de empleo es mayor que la de la Oferta Programática Relevante.

Por medio de información recibida por parte de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia más otra información que se obtuvo directamente de FOSIS, fue posible conseguir una muestra de 10 programas de la Oferta Programática General con sus beneficiarias, la cual se muestra en la siguiente Tabla:

184 Por ejemplo, en situaciones de alto desempleo algunas mujeres prefieren declararse inactivas en vez de buscar empleo, o bien se retiran para el cuidado de hijos hasta una cierta edad y luego vuelven a buscar trabajo, etc.

185 Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo". Kluge, J. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin América and the Caribbean. OIT. Card, D., J. Kluge y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>

186 Como ya se ha señalado, en la contabilización de las beneficiarias de la Oferta Programática Relevante, no se restan los casos en que una beneficiaria participa en más de un programa en el mismo año, ya que de todas maneras los bienes y servicios proporcionados por los programas fueron recibidos por el total de beneficiarias. Más adelante se analizan las duplicidades de beneficiarias entre programas.

TABLA 24. BENEFICIARIAS MUJERES DE MUESTRA DE 10 PROGRAMAS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA GENERAL, 2016-2019

NOMBRE PROGRAMA	PROBLEMA QUE ABORDA	NÚMERO DE BENEFICIARIAS MUJERES			
		2016	2017	2018	2019
Programa Yo Emprendo Semilla (FOSIS)	Bajo Emprendimiento	s/i	s/i	19.810	19.958
Programa Yo Emprendo (FOSIS)	Bajo Emprendimiento	s/i	s/i	9.118	10.280
Programa Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano (Subsecretaría de Servicios Sociales)	Bajo Emprendimiento	555	s/i	s/i	s/i
Programa Prodesal (Programa de Desarrollo de Acción Local) (INDAP)	Bajo Emprendimiento	74.341	41.297	26.717	23.798
Programa Fórmate para el trabajo (Ex Capacitación en Oficios) (SENCE)	Baja Empleabilidad	2.782	9.747	3.284	5.166
Programa Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario (Subsecretaría del Trabajo)	Baja Empleabilidad	4.757	7.903	6.230	6.961
Programa Servicios Sociales Línea IEF-Chisol (Subsecretaría del Trabajo)	Baja Empleabilidad	3.370	6.487	7.799	7.526
Programa Reinvéntate (Ex Reconversión Laboral) (SENCE)	Baja Participación Laboral y/o Desempleo	s/i	s/i	s/i	714
Programa de Intermediación Laboral (ex FOMIL) (SENCE)	Baja Participación Laboral y/o Desempleo	701	607	1.345	591
Programa Formación en el Puesto de Trabajo (Ex Aprendices) (SENCE)	Baja Participación Laboral y/o Desempleo	701	607	1.345	591
TOTAL		87.207	66.648	75.648	75.585

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Fondo Solidario de Inversión Social.

Considerando que las beneficiarias mujeres de la Oferta Programática General también forman parte de la población potencial de la Oferta Programática Relevante, y considerando la muestra de 10 programas señalada en la Tabla 24, se obtiene una nueva cobertura respecto a la población potencial. Esta cobertura, junto a las coberturas de la Oferta Programática Relevante se presentan en la Tabla 25.

Al considerar solamente esta muestra de 10 programas de la Oferta Programática General (es decir 23,8% de la OPR) más los programas de la Oferta Programática Relevante, la cobertura respecto a la población potencial se incrementa de manera importante, pasando, por ejemplo, de 1,4% el 2019 (sólo OPR) a 3,3% ese mismo año (OPR más muestra OPG). Esto indica que, si se considerara la totalidad de la Oferta Programática General, la cobertura de toda la oferta programática chilena para mujeres en materia de apresto laboral y programas similares sería muchísimo mayor.

TABLA 25. COBERTURA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

AÑO	POBLACIÓN POTENCIAL	POBLACIÓN OBJETIVO	BENEFICIARIAS OPR (*)	BENEFICIARIAS OPR + MUESTRA OPG	COBERTURA (%) PR RESPECTO A POBLACIÓN POTENCIAL	COBERTURA (%) OPR + MUESTRA OPG RESPECTO A POBLACIÓN POTENCIAL	COBERTURA (%) OPR RESPECTO A POBLACIÓN OBJETIVO
2016	3.801.880	47.973	49.910	137.117	1,3	3,6	104,0
2017	3.801.880	51.981	52.669	119.317	1,4	3,1	101,3
2018	3.801.880	54.886	55.372	131.020	1,5	3,4	100,9
2019	3.801.880	51.336	51.379	126.964	1,4	3,3	100,1
%Variación 2016-2019	0,0	7,0	2,9	-7,4			

(*): Considera la suma de beneficiarias de cada programa de la Oferta Programática Relevante por año, sin descontar aquellas que han participado en más de un programa.

OPR: Oferta Programática Relevante. OPG: Oferta Programática General.

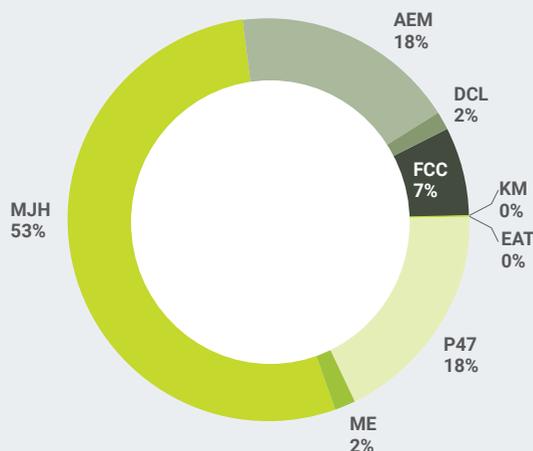
Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019, CASEN 2017, Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Fondo Solidario de Inversión Social.

Además, con la información disponible no es posible concluir qué parte de la población potencial estarían cubriendo los programas destinados a resolver el problema de Baja Empleabilidad, Bajo Emprendimiento y Baja Participación laboral y desempleo.

Por otro lado, la participación de cada programa en el número total de beneficiarias se mantiene más o menos estable a lo largo del período 2016-2019, siendo 3 los programas que concentran la mayoría de las beneficiarias: MJH con 53%, seguidos de P47 y AEM con 18% cada uno, y el 11% restante se reparte entre el resto de los programas en 2019.

La distribución de beneficiarias para 2019 es la siguiente:

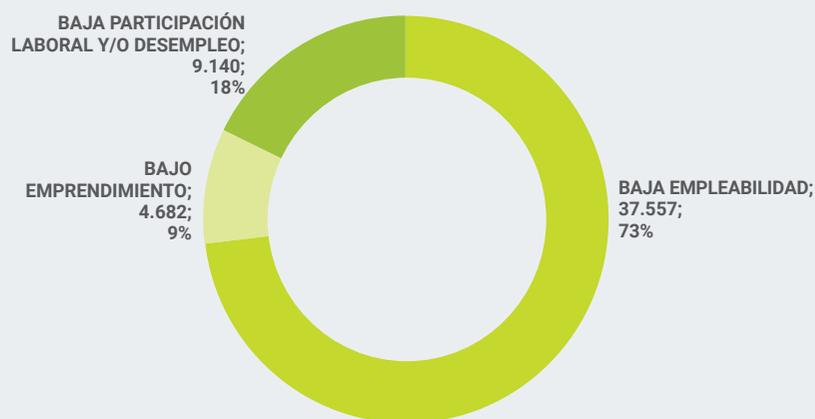
GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIAS POR PROGRAMA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE 2019



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas.

Al analizar a las beneficiarias por el tipo de problema específico al que está dirigido el programa, para el año 2019, el 73% de ellas se encuentra en programas destinados a la Baja Empleabilidad (DCL, MJH y AEM), 18% se encuentra en el P47 dirigido a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo y el 9% restante va a programas orientados al Bajo Emprendimiento (KM, EAT, ME y FCC). Esta distribución no varía mayormente respecto a los años anteriores analizados.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIAS POR PROBLEMA ESPECÍFICO AL QUE ESTÁ DIRIGIDO EL PROGRAMA 2019



Del Gráfico 2 se aprecia que los 3 programas dirigidos a la Baja Empleabilidad concentran prácticamente tres cuartos de todas las beneficiarias, principalmente por el Programa de Mujeres Jefas de Hogar que es el más grande en cuanto a beneficiarias.

Que exista un 73% de las beneficiarias en programas orientados al problema de Baja Empleabilidad resulta correcto, ya que de acuerdo a los resultados de la Encuesta CASEN 2017, del total de mujeres ocupadas, 68,7% trabaja de manera asalariada (versus 73,5% de los hombres). Sin embargo, el 9% de beneficiarias en programas destinados al Bajo Emprendimiento resulta un porcentaje menor, si se compara con el 20,7% de mujeres ocupadas que trabaja por cuenta propia (versus 22,1% de los hombres)¹⁸⁷.

Los resultados de la Encuesta CASEN también muestran que, en cuanto a la ocupación por oficio de las mujeres, prácticamente la mitad de ellas se desempeña en actividades de baja calificación: 24,7% (versus 10,4% de los hombres) como comerciantes y vendedoras, y 24,1% (versus 20,3% de los hombres) como trabajadoras no calificadas, lo cual demuestra que el problema de Baja Empleabilidad o empleo precario es importante para las mujeres.

En conclusión, la cobertura de la Oferta Programática Relevante es baja respecto a su población potencial, del orden de 1,4%, mientras que respecto a la población objetivo es alta, del orden de 100%. Sin embargo, al considerar una muestra de la Oferta Programática General en apresto laboral y otros programas de empleo, la cobertura mejora considerablemente (3,3% en 2019).

Además, 73% de las beneficiarias están en programas dirigidos a la baja empleabilidad (donde se encuentra el Programa Mujeres Jefas de Hogar, con 53% de las beneficiarias totales), 18% de las beneficiarias están en el Programa 4 a 7 destinado a la baja participación laboral y desempleo, y el resto, 9%, se encuentra en programas destinados a bajo emprendimiento. Esta distribución de beneficiarias por tipo de programas parece ser adecuada considerando los resultados de la Encuesta CASEN, especialmente en lo relativo a la Baja Empleabilidad, aunque es baja al considerar las beneficiarias de los programas dirigidos al Bajo Emprendimiento.

4.1.2. ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN

En lo relacionado con los criterios de focalización de los programas, es decir a las condiciones o características que deben cumplir las beneficiarias potenciales de un programa para ser consideradas parte de la población objetivo de éste, en el capítulo anterior se llevó a cabo el análisis de diseño de dichos criterios, por lo que en esta sección se evalúa el desempeño de la focalización en cuanto a revisar si la población seleccionada-beneficiaria cumple con los criterios establecidos.

Para desarrollar este análisis se utiliza el ejercicio llevado a cabo por la Subsecretaría de Evaluación Social¹⁸⁸, que consistió en cruzar las nóminas de las beneficiarias de los programas con bases de datos disponibles y así caracterizarlas. La base de datos más importante utilizada es la del Registro Social de Hogares.

¹⁸⁷ Además, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2017, 7,9% de mujeres realiza labores de servicio doméstico (versus solamente 0,2% de los hombres) y el resto realiza otras ocupaciones (familiar no remunerado y otros).

¹⁸⁸ Ver Parte I de la presente evaluación.

Este ejercicio permite identificar los errores de inclusión que tienen los programas, es decir, la presencia de beneficiarias que no cumplen los criterios de focalización (y que, por lo tanto, no deberían haber ingresado a los programas)¹⁸⁹.

Los resultados contenidos en la Tabla 26 deben ser revisados con cautela, ya que: (1) podrían existir errores de digitación de algunos datos; y (2) los criterios de focalización se aplican al momento de que la mujer es seleccionada para ingresar a algún programa (y debe por lo tanto cumplir con los requisitos), mientras que, los datos administrativos recolectados por MDSyF son obtenidos en otro momento del tiempo, por lo que puede haber variaciones entre estos dos momentos. Por ejemplo, se puede dar el caso de un cambio de comuna, o de condiciones socioeconómicas, o de alguna otra variable con posterioridad al momento en que ingresó la mujer a participar de un programa. De todas maneras, de este ejercicio no se puede inferir que exista situaciones irregulares en la selección de las beneficiarias.

También es importante mencionar que estos errores de inclusión no son aditivos, por lo que no es posible, con la información disponible, obtener un número o porcentaje global de desfocalización, presentado solamente los errores de inclusión identificados para los criterios de focalización más importantes.

La siguiente tabla muestra las principales características o criterios de focalización que no cumple la Oferta Programática Relevante:

¹⁸⁹ Por otro lado, los errores de exclusión corresponden a aquellas personas que, cumpliendo los criterios de focalización, no son seleccionadas.

TABLA 26. NÚMERO Y PORCENTAJE DE BENEFICIARIAS QUE NO CUMPLEN CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN POR AÑO Y PROGRAMA

PROBLEMA QUE ABORDA EL PROGRAMA	PROGRAMA	CRITERIO DE FOCALIZACIÓN	NÚMERO				PORCENTAJE				2016 - 2019
			2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
Bajo Emprendimiento	KM	Educación básica o media incompleta	29	36	30	18	26,1	24,0	26,8	41,9	27,2
		Residir en zona rural	18	23	23	4	16,2	15,3	20,5	9,3	16,3
		Situación de pobreza (CSE inferior al 40%)	17	8	11	13	15,0	5,0	10,0	30,0	11,6
	EAT	Sexo femenino	11	6	1	3	7,1	3,5	0,6	1,5	3,0
		Algún grado de vulnerabilidad socioeconómica evidente (supuesto: hasta 60% de menores ingresos)	22	21	26	37	14,4	12,6	14,7	18,2	15,1
	ME	Sexo femenino	2	10	5	5	0,2	0,9	0,4	0,6	0,5
		Hasta 80% condición socio económica	57	96	87	55	6,0	9,0	7,0	7,0	7,3
	FCC	Sexo femenino	45	41	1	1	1,4	1,2	0,0	0,0	0,6
		Hasta 70% de condición socio económica	221	194	107	95	7,0	5,8	3,1	2,6	4,5
	Baja Empleabilidad	MJH	Sexo femenino	19	10	11	9	0,1	0,0	0,0	0,0
Ser jefa de hogar			10.974	10.748	9.689	9.095	40,6	37,4	34,0	33,1	36,2
Hasta 60% condición socio económica			2.706	2.009	1.998	1.922	10,0	7,0	7,0	7,0	7,7
AEM		Sexo femenino	6	7	13	5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Tener entre 18-65 años	252	459	965	541	2,5	4,4	7,5	5,8	5,2
		Residir en zona urbana	1.601	1.818	2.043	1.355	15,9	17,5	15,8	14,5	16,0
		Hasta 60% condición socio económica	1.017	1.402	1.744	1.129	10,1	13,5	13,5	12,1	12,4
DCL		Tener entre 18-65 años	18	43	52	40	2,4	8,3	8,6	5,2	5,8
		Situación de pobreza (supuesto: CSE inferior al 40%)	45	23	15	19	5,9	4,4	2,5	2,5	3,8
		Al menos un integrante del hogar es beneficiario activo de SS00	s/i	133	33	172	s/i	25,8	5,5	22,4	12,8
Baja Participación Laboral y/o Desempleo	P47	Sexo femenino	55	252	60	22	0,7	3,0	0,7	0,2	1,2
		Tener entre 18-65 años	55	59	55	55	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
		Hasta 60% condición socio económica	406	533	450	503	5,3	6,4	5,4	5,5	5,7
		Tener integrante del hogar entre 6 a 13 años	697	1.024	1.008	1.206	9,1	12,3	12,1	13,2	11,8

Nota: Los pocos casos declarados como "sin información" no fueron considerados en el análisis.
Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Parte I de la Evaluación Sectorial.

De todas maneras, llama la atención que siendo programas dirigidos a mujeres (a excepción del programa EAT), existan beneficiarios hombres, con 601 de ellos en el período analizado 2016-2019, lo que representa 0,3% del total de beneficiarias. La mayoría de estos casos ocurren en el Programa 4 a 7, con 389 casos en el período analizado (64,7% del total de casos), y particularmente en el año 2017, con 252 hombres.

En cuanto al rango de edad de las beneficiarias, ya sea ser mayor de 18 años o estar en el rango 18-65 años en los programas que piden este requisito (P47, AEM y DCL), esto no se cumple en 2.597 casos, es decir en el 1,2% de las beneficiarias totales del período analizado. La mayoría de estas situaciones ocurren en el programa Autonomía Económica de la Mujer, con 2.217 casos lo que representa el 85,4%.

Sin embargo, es el requisito de condición socioeconómica el que tiene los mayores problemas de focalización, con 16.986 casos, es decir 8,1% del total de beneficiarias para el período analizado. Estos programas están justamente dirigidos a los sectores de mujeres con menores recursos, quienes poseen las menores tasas de participación laboral, mayor desempleo y menores ingresos, por lo que este nivel de desfocalización, o error de inclusión, resulta preocupante. El programa que presenta el mayor número de casos es el Programa Mujeres Jefas de Hogar, con 8.635 mujeres en condición socioeconómica por sobre el 60% de menores ingresos (50,8% del total de casos que no cumplen condición socioeconómica), seguido del Programa Autonomía Económica de la Mujer con 5.292 mujeres en condición socioeconómica por sobre el 60% (31,2% del total de casos) y el Programa 4 a 7 con 1.891 mujeres en condición socioeconómica por sobre el 60% (11,1% del total de casos).

Así, mientras los problemas de focalización a nivel de sexo y rango de edad de las beneficiarias son menores y se concentran en algunos programas, Programa 4 a 7 y Autonomía Económica de la Mujer respectivamente, el requisito de condición socioeconómica se presenta en mayor proporción y en varios programas (Mujeres Jefas de Hogar, Autonomía Económica de la Mujer y Programa 4 a 7).

En particular, ocurren algunas situaciones específicas. En el Programa 4 a 7 hay 3.936 mujeres (11,8% del total de beneficiarias del programa en el período) en cuyos hogares no se reportan niños y niñas de entre 6-13 años, y el programa precisamente consiste en el cuidado de niños y niñas de ese rango de edad para que las mujeres puedan trabajar.

Sin embargo, lo que resulta más preocupante es el Programa Mujeres Jefas de Hogar, que está dirigido precisamente a mujeres jefas de hogar, encontrándose 40.506 mujeres (36,2% de beneficiarias del programa) que no tienen dicha condición. Este último programa acepta una desfocalización de hasta un 15%¹⁹⁰.

190 El documento "Revisión Programa Mujeres Jefas de Hogar" proporcionado por DIPRES señala en su página 10: "Las orientaciones técnicas del programa permiten la desfocalización de estos criterios: "respecto de mujeres que no presentan los requisitos de ingreso establecidos, pero de igual forma son parte de los grupos de atención preferente de SERNAMEG podrán incluirse en la cobertura...")...este segmento está constituido por mujeres que no siendo jefas de hogar y de núcleo en la actualidad, requieren del apoyo del programa PMJH para lograr un nivel de autonomía económica que les permita llevar adelante proyectos laborales. En esta perspectiva, y a fin de resguardar la focalización del programa, se permitirá un máximo de 15% de no jefas de hogar y de núcleo en la cobertura total de la comuna; mujeres mayores de 65 años que requieren y están en condiciones de llevar a cabo un proyecto laboral con apoyo del Programa; mujeres que por fluctuaciones de la economía y/o situaciones temporales no pertenece a los quintiles de ingreso priorizados, entre otras".

Esta “desfocalización” se puede deber a la definición de mujer jefa de hogar que usa el programa: “Se entiende por jefa de hogar a la mujer que es económicamente activa, tiene responsabilidades familiares y es el principal sustento económico del hogar. Se incluye, además, a las mujeres que están en la condición de Trabajadora Jefa de Núcleo Secundario (mujer económicamente activa que vive al interior de un hogar que tiene un jefe o jefa distinto a ella, pero con su aporte económico mantiene cargas familiares de su núcleo)”¹⁹¹. Es decir, que al permitir la incorporación de trabajadora jefa de núcleo secundario se podrían incorporar mujeres que no son jefas de hogar, sino que son jefas de núcleo. Otra explicación proporcionada por el programa es que siendo la mujer la encargada del hogar, a nivel de registro administrativo el que figura es el hombre.

Consultados los programas respecto a los procesos de selección de beneficiarias, estos indicaron que al momento de postular las mujeres realizan una autodeclaración de su situación, lo que podría estar provocando estos problemas de desfocalización. El no utilizar las herramientas disponibles, como por ejemplo el Registro Social de Hogares (RSH) al momento de la postulación para obtener datos como la condición socioeconómica y la composición del hogar permite que ocurran estas desfocalizaciones.

Por lo tanto, resulta necesario resolver estos problemas de inclusión de beneficiarias que no cumplen los criterios de focalización y que, por lo tanto, tampoco deberían cumplir los criterios de selección, o bien, revisar si estos son los criterios adecuados que requieren estos programas para focalizar a su población potencial. Por ejemplo, para el Programa Mujeres Jefas de Hogar habría que revisar qué tan importante es el requisito de ser jefa de hogar, o bien, se requiere otro criterio como, por ejemplo, ser proveedora de ingresos primarios o secundarios en el hogar. Por otro lado, hay programas que, por su naturaleza, deben cumplir con ciertos criterios mínimos, como es el caso del Programa 4 a 7 en el que las beneficiarias deben tener o estar a cargo de niños entre 6 y 13 años.

Una manera de monitorear el cumplimiento de los criterios de focalización de los programas es por medio de indicadores de desempeño que den cuenta de los criterios establecidos, tales como: porcentaje de beneficiarias pertenecientes a los quintiles I, II y III de ingresos de los hogares, porcentaje de beneficiarias de entre 18-65 años, porcentaje de beneficiarias que se encuentran trabajando, entre otros.

Por otro lado, también se debe revisar la motivación de las postulantes por participar de estos programas, ya que podría ocurrir que algunas mujeres postulen para obtener beneficios que no serán utilizados para los objetivos que persiguen los programas. Por ejemplo, se podría dar el caso de mujeres que ingresan al Programa 4 a 7 por el cuidado de sus niños, pero que no tengan interés en incorporarse o mantenerse en un empleo, o bien, que participen en algún programa por el interés de asistir a capacitaciones, pero no existe un interés real por formalizar un emprendimiento o emplearse. Se recomienda para esto fortalecer los

¹⁹¹ Fuente: Revisión Programa Mujeres Jefas de Hogar, Clarisa Reichhard, Asesora Gabinete, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, SERNAMEG, 2021.

sistemas de seguimiento y monitoreo, realizando encuestas permanentes a las beneficiarias y realizando un seguimiento posterior a la finalización de los programas de modo de estudiar los resultados finales en materia de inserción laboral.

Una buena identificación de las postulantes a los programas que considere no sólo los criterios de focalización y de priorización (postulación), sino que además logre identificar el interés real de las mujeres postulantes y el potencial de estas, será un elemento que contribuya a un egreso exitoso de las beneficiarias de los programas, ya que así se podrá asignar a ellas el programa que les sea más adecuado y que más les sirva. En este sentido los programas EAT y ME poseen estrategias escalonadas donde las beneficiarias a lo largo del tiempo van avanzando “etapas” y adquiriendo conocimientos más especializados, por lo que el nivel de desarrollo de cada beneficiaria depende de su interés y potencial en materia de emprendimiento. En cuanto al programa KM este tiene una estrategia de un año que no considera una profundización de conocimientos o de avanzar etapas, mientras que el programa FCC tiene una estrategia de 3 años en los cuales se avanza en el desarrollo de la empleabilidad¹⁹².

4.1.3. MOVILIDAD DE BENEFICIARIAS ENTRE PROGRAMAS Y EN EL TIEMPO

El análisis que se presenta a continuación tiene por objetivo principal explicar situaciones en las cuales se producen movimientos de beneficiarias entre programas y en el tiempo, ya sea que estas transitan de un programa a otro o bien que prolongan por más de un año su presencia en un programa.

En algunos casos estas situaciones están contempladas en las estrategias de implementación de los programas, mientras que en otras corresponden a situaciones no previstas.

La fuente de información principal utilizada para el análisis corresponde a la Parte I de la presente evaluación, junto con los Informes de Seguimiento BIPS de los programas de varios años y documentación propia de los programas.

Es necesario tener en cuenta que, si bien la Tabla 24 más arriba muestra las “beneficiarias” totales por año de los programas, las que corresponden a 209.330 para el período 2016-2019, las beneficiarias netas, al considerar los RUNes de beneficiarias una sola vez alcanzan a 159.559 beneficiarias (158.271 si no se consideran los casos de beneficiarias que no reportan RUN). Esto ocurre ya que se “descuentan” aquellas beneficiarias que han participado en más de un programa, o bien han estado en el mismo programa por más de un año, es decir, al considerar las beneficiarias que no se repiten en el tiempo o entre programas.

¹⁹² En el primer año se contempla el cofinanciamiento para la creación de una unidad de negocio y entrenamiento, en el segundo año se destinan recursos para el crecimiento y desarrollo del negocio y, durante el tercer año, se busca apoyar la comercialización y/o formalización de cada unidad (Fuente: Informe de Seguimiento BIPS 2019 del programa).

TRÁNSITO DE BENEFICIARIAS ENTRE PROGRAMAS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE.

Las estrategias de intervención de los programas consideran complementariedades entre ellos a nivel de beneficiarias, permitiendo que ellas puedan pasar de un programa a otro.

Este es el caso de los programas de SERNAMEG Mujer Emprende y Mujeres Jefas de Hogar, en donde el programa ME considera en su estrategia que “mujeres participantes del programa MJH, pueden acceder una vez finalizado el primer componente sólo si cumplen los requisitos del Componente 1 del programa ME”. Así, se encuentran 686 beneficiarias que han pasado del MJH a ME en el período analizado (230 vienen del año 2016, 295 de 2017 y 161 de 2018), las cuales, si bien representan un porcentaje bajo para el programa MJH, son un número significativo en el programa ME.

Una situación similar ocurre con beneficiarias del Programa Mujeres Jefas de Hogar que luego participan del Programa 4 a 7. De hecho, el programa MJH considera en su estrategia que, en el segundo año de participación, cuando la beneficiaria esté llevando a cabo su Proyecto Laboral, la existencia de convenios con otras instituciones y programas y uno de ellos es el P47. Así, un total de 907 mujeres que participaron del programa MJH lo hicieron posteriormente en el P47 (370 venían del año 2016, 307 del 2017 y 230 del 2018).

Las beneficiarias del Programa Mujer Emprende pueden acceder preferencialmente al Programa 4 a 7, como también mujeres emprendedoras que se encuentran participando en el Programa 4 a 7, pueden acceder a los servicios del Programa Mujer Emprende, si es que cumplen con los requisitos de ingreso.

Una situación distinta es que la que ocurre con dos programas de PRODEMU, Autonomía Económica de la Mujer y Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas, donde existen movimientos de beneficiarias en el tiempo entre los programas, aunque las estrategias de éstos no lo consideran de manera explícita. Así, hay 671 beneficiarias del programa FCC que transitan a AEM (307 del año 2016, 242 de 2017 y 122 de 2018), y 726 beneficiarias del programa AEM que luego participan del programa FCC (231 vienen del año 2016, 290 de 2017 y 205 de 2018).

Entre el programa Mujer Emprende (SERNAMEG) también ocurren tránsitos de beneficiarias al programa Autonomía Económica de la Mujer (PRODEMU) a pesar de que las estrategias de ambos no las consideran, siendo en tránsito desde ME a AEM, de 348 mujeres (138 vienen de 2016, 132 de 2017 y 78 de 2018).

Entre los programas Mujeres Jefas de Hogar (SERNAMEG) y Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas (PRODEMU) existen tránsitos cruzados, aunque las respectivas estrategias de los programas no los consideran. Así se traspasan de MJH a FCC 341 mujeres (116 del 2016, 132 de 2017 y 93 de 2018), y de FCC a MJH 273 es decir se traspasan beneficiarias (122 provienen de 2016, 110 del 2017 y 41 de 2018).

En conclusión, existiendo o no estrategias programáticas que los permitan, los tránsitos de beneficiarias de un programa a otro en el tiempo ocurren, pudiendo ser de la misma institución o entre instituciones (entre SERNAMEG y PRODEMU). Estas además pueden ser entre programas dirigidos a resolver problemas diferentes, emprendimiento versus empleabilidad (por ejemplo, AEM versus ME), aunque representan un número bajo de beneficiarias.

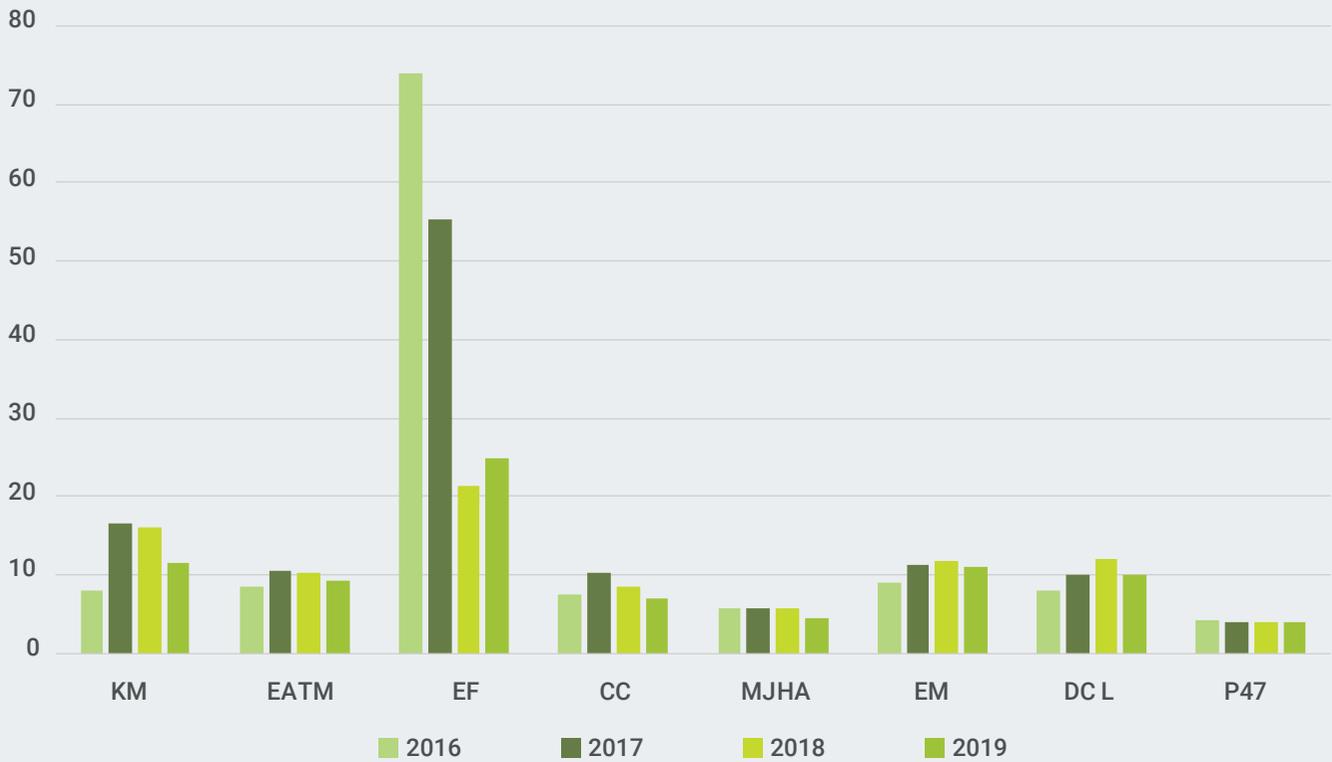
Dentro del tránsito de beneficiarias entre programas, se produce una situación particular que se refiere a las beneficiarias que han participado en más de un programa de la oferta programática relevante en un mismo año, lo cual se presenta en la siguiente Tabla. Por ejemplo, en el año 2016, 9 beneficiarias del programa KM también participaron en otros programas. En total, un 7,4% de las beneficiarias de la oferta programática relevante, es decir 15.404 mujeres participaron en más de un programa el mismo año.

TABLA 27. NÚMERO Y PORCENTAJE DE BENEFICIARIAS QUE PARTICIPA EN MÁS DE UN PROGRAMA, POR AÑO Y PROGRAMA

PROBLEMA QUE ABORDA EL PROGRAMA	PROGRAMA	NÚMERO DE BENEFICIARIAS QUE HAN PARTICIPADO EN MÁS DE UN PROGRAMA POR PROGRAMA				PORCENTAJE DEL TOTAL DE BENEFICIARIAS POR PROGRAMA				
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016 - 2019
Bajo Emprendimiento	KM	9	25	18	5	8,1	16,7	16,1	11,6	13,7
	EAT	13	18	18	19	8,4	10,6	10,3	9,4	9,7
	ME	700	589	266	195	74,0	55,3	21,3	24,9	43,3
	FCC	233	346	297	261	7,4	10,3	8,6	7,1	8,4
Baja Empleabilidad	MJH	1.529	1.676	1.665	1.269	5,7	5,8	5,8	4,6	5,5
	AEM	907	1.160	1.529	1.032	9,0	11,2	11,8	11,1	10,8
	DCL	61	52	73	78	8,1	10,1	12,1	10,1	10,0
Baja Participación Laboral y/o Desempleo	P47	322	344	330	365	4,2	4,1	4,0	4,0	4,1
Total		3.774	4.210	4.196	3.224	7,6	8,0	7,6	6,3	7,4

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Parte I de la Evaluación Sectorial.

GRÁFICO 3. PROPORCIÓN DE MUJERES QUE PARTICIPAN EN MÁS DE UN PROGRAMA EN UN MISMO AÑO (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Parte I de la Evaluación Sectorial.

Las razones para esta duplicidad son variadas, pudiendo darse el caso que una beneficiaria sale de un programa e ingresa al otro -durante el mismo año-, debido a que las estrategias de intervención de los programas lo permiten, o bien porque el segundo programa le es de mayor utilidad o conveniencia. Lo que también puede ocurrir, es que la misma beneficiaria participe en dos programas al mismo tiempo. Dado que los programas no cuentan con bases de datos consolidadas, no es posible detectar estas situaciones cuando ocurren, y también, no existen definiciones explícitas que prohíban que estas situaciones ocurran.

El análisis de los datos para el período muestra que en los programas ME, KM, AEM, EAT y DCL se observa una mayor proporción de mujeres que participan en más de un programa a la vez (ver Gráfico 3), siendo el programa ME el que posee la mayor duplicidad, con 74% en 2016, para bajar luego a 24,9% en 2019.

En cuanto al tránsito de beneficiarias entre programas en un mismo año, los principales casos se producen en:

- ME comparte la mayor proporción de las beneficiarias con los programas MJH y AEM.
- KM, comparte preferentemente con el Programa MJH, salvo en 2019 que lo hace con FCC.
- AEM comparte la mayor proporción de las beneficiarias con los programas MJH y FCC.
- EAT comparte beneficiarias prioritariamente en 2016 con el Programa MJH, en 2017-18 con el programa AEM y en 2019 con el programa FCC.
- DCL, comparte la mayor proporción de las beneficiarias con los programas MJH y AEM.

Si bien las estrategias de los programas permiten estas interacciones y movilidad de beneficiarias entre programas, no existe una estrategia conjunta entre los programas que permita determinar cuál es el mejor camino a seguir por una beneficiaria, por lo que estos patrones podrían estar señalando ineficiencias en el uso de recursos, al ocupar una persona un cupo en un programa que no era el adecuado para su trayectoria y perfil.

Para un mejor uso de estas estrategias entre programas, lo primero que debe ocurrir es que debe existir una estrategia compartida, la cual requiere, para comenzar, contar con bases de datos consolidadas de las beneficiarias de toda la Oferta Programática Relevante, existencia de una ventanilla única de ingreso a los programas que detecten estas situaciones (lo cual podría reflejarse en un solo gran proceso de postulación a la Oferta Programática más que a postular a programas de manera separada), criterios más explícitos en cuanto al traspaso de beneficiarias de un programa a otro, y diagnósticos previos, en lo posible, que permitan identificar cuál programa es el más adecuado para la necesidad de apresto laboral que requiere cada mujer participante en particular, de modo de que el proceso de postulación, selección y permanencia en los programas sea más eficiente. Se requiere encontrar de manera conjunta entre programas y beneficiarias la mejor "oferta" de política pública de apresto laboral para las mujeres de acuerdo con sus perfiles específicos, de modo de hacer de manera más eficiente la provisión del servicio.

EXTENSIÓN DE BENEFICIARIAS EN EL TIEMPO EN UN MISMO PROGRAMA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

En esta sección se analizan las situaciones en las cuales algunas beneficiarias han permanecido por más de un año en un mismo programa. Si bien algunos programas consideran en sus estrategias la permanencia de las beneficiarias en el tiempo, en otros casos esto no es así. Los resultados del estudio de la Subsecretaría de Evaluación Social (MDSyF) señalan lo siguiente:

TABLA 28. NÚMERO DE BENEFICIARIAS QUE PARTICIPAN EN EL MISMO PROGRAMA A LO LARGO DEL TIEMPO

PROBLEMA QUE ABORDAN LOS PROGRAMAS	PROGRAMA	2017	2018	2019
Bajo Emprendimiento	KM		9 – 8,1% (2016)	
	EAT	56 - 32,9% (2016)	29 – 16,7% (2016) 59 – 33,9% (2017)	52 – 25,9% (2016) 65 – 32,3% (2017) 92 – 45,8% (2018)
	ME	27 – 2,5% (2016)	30 – 3,1% (2016) 40 – 4,1% (2017)	18 – 2,3% (2016) 17 – 2,2% (2017) 84 – 10,9% (2018)
	FCC	2.662 – 23,5% (2016)	867 – 23,5% (2016) 1.950 – 53,0% (2017)	7 – 0,2% (2016) 901 – 25,2% (2017) 2.278 – 63,8% (2018)
Baja Empleabilidad	MJH	5.485 – 19,7% (2016)	233 – 0,8% (2016) 3.487 – 12,6% (2017)	607 -2,3% (2016) 45 – 0,2% (2017) 197 – 0,7% (2018)
	AEM	962 – 9,9% (2016)	725 – 6,3% (2016) 1.352 – 11,8% (2017)	426 – 5,6% (2016) 699 – 9,2% (2017) 1.320 – 17,4% (2018)
	DCL	3 – 0,4% (2016)	1 – 0,1% (2016) 16 – 2,0% (2017)	1 – 0,1% (2016) 14 – 1,8% (2017) 7 – 0,9% (2018)
Baja Participación Laboral y/o Desempleo	P47	1.046 – 12,7% (2016)	1.064 – 13,3% (2016) 1.957 – 24,5% (2017)	1.269 – 14,4% (2016) 2.241 – 25,4% (2017) 3.760 – 42,5% (2018)
Total (porcentaje respecto a total de beneficiarias de OPR)		10.241 – 19,4%	11.819 – 21,3%	14.100 – 27,4%

Nota: El año entre paréntesis indica el año en el que también estaban las beneficiarias en el programa. Así, por ejemplo, en el P47 hay en 2019 1.269 beneficiarias que también participaron del programa el año 2016.

Dado que se cuenta con información desde el 2016 en adelante, el año 2017 solamente muestra las beneficiarias que se mantienen desde el 2016, y así sucesivamente.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Parte I de la Evaluación Sectorial.

En los programas dirigidos al Bajo Emprendimiento se producen las siguientes situaciones:

- En el programa KM, hay 9 beneficiarias en 2018 (8,2% de las beneficiarias del año) que también fueron beneficiarias el 2016 (pero no en 2017). Dado que la intervención del programa es de sólo un año y que existe un año entre medio de la repetición de estas beneficiarias, lo que posiblemente ocurrió es que estas 9 beneficiarias volvieron a participar del programa, dejando fuera a otras postulantes que podrían haber ingresado.

b) En el programa EAT la estrategia de intervención considera hasta 3 años de participación de las beneficiarias. El componente de capacitación a artesanas considera una capacitación Tipo 1, la cual está dirigida a artesanas tradicionales que no han sido previamente capacitadas y que presentan debilidades en la técnica, en la gestión de su producción o en la comercialización de sus piezas, es de asistencia obligatoria y tiene una duración de al menos de 100 horas de capacitación. Si al finalizar esta capacitación las artesanas no adquieren las competencias necesarias, ellas pueden reingresar al programa el año siguiente en una capacitación Tipo 2 si la necesidad es una nueva capacitación de 100 horas o Tipo 3 si requieren un acompañamiento y asistencia técnica más específico. El año 2019, 45,8% de las beneficiarias viene desde el año 2018, 32,3% lo hace desde el 2017 y 25,9% desde 2016. Llama la atención que existan beneficiarias en 2019 que también lo hayan sido en 2016, ya que no es posible que hayan estado 4 años en el programa, si no que más bien volvieron a ingresar.

c) En programa ME considera en su estrategia la posibilidad de extender el beneficio hasta tres años. El componente 1 del programa: "Profesionalizando el emprendimiento" contiene un plan de capacitación de 3 etapas. En la Etapa 1 o Plan Común ingresan todas las beneficiarias y la capacitación se enfoca en competencias específicas (gestión de emprendimientos) y transversales (empoderamiento, liderazgo), luego en la Etapa 2 se divide a las emprendedoras en tres segmentos (básico, medio y alto) de acuerdo al diagnóstico realizado en la entrevista inicial y durante la capacitación en el Plan Común. En el año 2 se desarrolla el nivel medio y en el año 3 el nivel alto. Esta estrategia podría durar hasta 3 años para una emprendedora que ingresó al nivel básico; 2 años, para aquella de nivel medio y, 1 año para aquella del nivel alto. La información disponible para 2019 muestra que 10,9% de las beneficiarias viene de 2018, 2,2% lo hace desde el 2017 y 2,3% permanece desde 2016. Llama la atención que existan beneficiarias en 2019 que también lo hayan sido en 2016, ya que no es posible que hayan estado 4 años en el programa, si no que más bien volvieron a ingresar.

d) El programa FCC posee un carácter integral¹⁹³, buscando incorporar a las mujeres de los sectores rurales al trabajo independiente, por medio de una estrategia de intervención de 3 años de duración, que se sustenta, entre otras cosas, en un acompañamiento profesional (técnico y psicosocial) durante los tres años que dura el programa. El año 2019, 63,8% de las beneficiarias viene desde 2018, 25,2% lo hace desde 2017 y 0,2% desde 2016. Llama la atención que existan beneficiarias en 2019 que también lo hayan sido en 2016, ya que no es posible que hayan estado 4 años en el programa, si no que más bien volvieron a ingresar.

193 Fuente: Informe de Seguimiento BIPS 2019 del Programa: "El programa propone una estrategia de intervención con enfoque territorial de carácter integral, en la cual se desarrollan y articulan inversiones en capital humano, social, físico y financiero, a fin de optimizar los resultados productivos de los emprendimientos".

Salvo el programa KM, los 3 programas destinados al Bajo Emprendimiento, EAT, ME y FCC, consideran en sus estrategias intervenciones de 3 años, las cuales profundizan experticias específicas de cada programa. La literatura considera en general programas de micro-emprendimiento con una duración más acotada¹⁹⁴, aunque en algunos casos con seguimiento de más largo plazo¹⁹⁵. Sin embargo, tal como se mencionó en el Capítulo 3, estos programas de Bajo Emprendimiento entregan montos relativamente bajos como capital inicial, por lo que parece factible disminuir la duración de los programas aumentando los montos que se traspasan a las emprendedoras.

En cuanto a los programas dirigidos a la Baja Empleabilidad, se tiene:

a) El programa MHJ considera una estrategia de intervención que podría durar hasta 2 años, considerando en el primer año una Primera Etapa de Formación para el Trabajo y la Autonomía Económica, cuyo objetivo es entregar formación para el trabajo dependiente o independiente; desarrollar capacidades y habilidades para conseguir, mantener y/o mejorar un trabajo dependiente o actividad independiente, gestionar los aprendizajes y las redes de apoyo; y desarrollar competencias de liderazgo para el desempeño en el ámbito laboral. Una vez concluida esta etapa se lleva a cabo una Segunda Etapa que consiste en la elaboración de un Proyecto Laboral por parte de las beneficiarias, el cual considera una serie de actividades (bases y transversales) que se obtienen de convenios con instituciones públicas y privadas, cuyo objetivo es adquirir herramientas necesarias para fortalecer la autonomía económica de las beneficiarias. La información disponible muestra que el porcentaje de mujeres que se mantienen dos años en el programa ha ido bajando en el tiempo, de 19,7% en 2017 a 0,7% en 2018. En el caso de beneficiarias que provengan del penúltimo año o anteriores es posible que éstas hayan egresado del programa y hayan vuelto a ingresar. Así se explicaría la presencia de 2,3% de beneficiarias del año 2019 que también participaron del programa en 2016.

b) El programa AEM, considera en su intervención tres líneas de acción: empleabilidad con salida dependiente (+Capaz) y dos con salidas independientes (Mejorando Mi Negocio Nivel Básico y Nivel Avanzado). La implementación de la línea dependiente puede tener una duración máxima de 6 meses, y la implementación de las líneas independientes, pueden tener una duración hasta de 8 meses.

La salida independiente Mejorando mi Negocio Nivel Básico, se orienta a aquellas mujeres que tienen un emprendimiento y que no han tenido participación previa en Programas similares en PRODEMU, mientras que el Nivel Avanzado está dirigido a aquellas beneficiarias del programa, específicamente de la línea Mejorando Mi Negocio Nivel Básico de años anteriores¹⁹⁶. Esta última situación permitiría que beneficiarias de años anteriores volvieran a participar

194 McKenzie, D. (2017). How effective are active labor market policies in developing countries? a critical review of recent evidence. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 127-154.

195 Valdivia, M. (2015). Business training plus for female entrepreneurship? Short and medium-term experimental evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 113, 33-51

196 Fuente: Informe de Descripción de Programas Sociales: Autonomía Económica de la Mujer. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2015. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2015/PRG2015_5_60841_2.pdf

del programa. así, en 2019 hay 17,4% de beneficiarias que vienen desde el año 2018, 9,2% lo hace desde el 2017 y 5,6% desde el 2016.

c) En el programa DCL, la estrategia de intervención del programa se lleva a cabo en un año, y considera 3 etapas: 1) habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad (28 horas distribuidas en 8 sesiones formativas, de 3 horas cada una, más 1 jornada de modelos referenciales); 2) capacitación técnica en oficio seleccionado en base a diagnóstico de oportunidades locales de cada territorio (60-80 horas aproximadamente); y 3) intermediación laboral (20 horas compuestas de 4 sesiones de 3 horas, más 2 Jornadas de Intermediación Laboral de 4 horas cada una, cuyos contenidos dependen del desenlace (dependiente o independiente). En este programa se presentan pocos casos de beneficiarias que también lo fueron en años anteriores: para 2019, 0,9% de ellas provenía de 2018, 1,8% desde 2017 y 0,1% desde 2016.

En resumen, para los programas destinados a la Baja Empleabilidad las estrategias se concentran en un año, con posibilidad de extensión en algunas líneas de acción (MJH y DCC).

Finalmente, en el programa dirigido a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo, se obtiene:

a) El P47 considera una duración de la intervención de un año, siendo su criterio de egreso que: "mujeres y niños/as egresan en diciembre de cada año al término del periodo escolar anual, dado que los ejecutores, a través de los establecimientos educacionales, tienen actividades escolares entre marzo y diciembre, siendo este el único criterio de egreso"¹⁹⁷. Esto quiere decir que la duración de la intervención está sujeta a la duración del año escolar. Sin embargo, dado que el criterio de selección de las beneficiarias es por orden de llegada, es decir, se selecciona a quienes primero postulen al programa, y no existen restricciones en cuanto a reinscribirse en el programa, un número significativo de beneficiarias continúa participando en los años siguientes. Así, el año 2019, 42,5% de las beneficiarias también lo era en 2018, 25,4% lo era en 2017 y 14,4% participa desde 2016.

4.2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA: A NIVEL DE PROPÓSITO

En el capítulo anterior se analizaron los propósitos de la oferta programática relevante a nivel de diseño. Esta sección complementa dicho capítulo a través de un análisis de la eficacia de los propósitos, evaluando los resultados obtenidos de los indicadores de desempeño de los programas. La Tabla 13 presenta el fin y propósito de los programas de la Oferta Programática Relevante.

En los Propósitos¹⁹⁸ de todos los programas, ya se aprecia el abordaje

¹⁹⁷ Fuente: Informe en Detalle de Programas Sociales: Programa 4 a 7. 2019. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

¹⁹⁸ El propósito de un programa describe el efecto directo o resultado esperado del programa sobre la población objetivo-definida (Fuente: DIPRES, 2015, Evaluación ExPost conceptos y Metodologías).

laboral, ya sea como inserción al mercado laboral o de manera autónoma. Los programas MJH, AEM y DCL, dirigidos a la inserción laboral de mujeres, se proponen como resultados: “mujeres cuentan con herramientas que les permitan acceder al trabajo remunerado”, “mujeres aumentan sus competencias personales, técnicas y oportunidades en el ámbito laboral”, y “mujeres fortalecen sus competencias técnicas”. Dentro de este grupo, el programa DCL también se refiere a emprendimiento.

Los programas relacionados con emprendimiento o autoempleo (KM, ME, y FCC), consideran en sus propósitos, resultados como “mujeres cuentan con herramientas de emprendimiento”, “mujeres emprendedoras aumentan nivel de desarrollo de su emprendimiento”, y “mujeres campesinas desarrollan unidades de negocio”.

El P47, apunta a la tercera tipología de programas dirigidos a la baja participación laboral y desempleo, y el resultado esperado es que las mujeres, que ya participan del mercado laboral, es decir, que ya cuentan con un trabajo, y que son responsables de niños y niñas en edad escolar (6 a 13 años, es decir, educación básica y media) accedan al cuidado de estos niños y niñas.

Los informes de seguimiento BIPS proporcionan las mediciones de los indicadores de propósito de la oferta programática relevante para el período analizado, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

TABLA 29. INDICADORES DE PROPÓSITO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE (EN PORCENTAJES)

PROGRAMA	ENUNCIADO	2016	2017	2018	2019
KM	Porcentaje de beneficiarias que inician una actividad remunerada debido a su participación en el programa	20,0	60,0	65,0	70,0
	Porcentaje de beneficiarias que formalizan sus emprendimientos	s/i	s/i	30,0	23,0
EAT	Porcentaje de ingreso de las beneficiarias (artesanos(as) activos) respecto del año anterior	10,9	19,1	125,0	107,0
	Porcentaje de beneficiarias insertas de manera efectiva en la plataforma comercial	94,3	86,2	83,0	85,0
ME	Porcentaje de beneficiarias egresadas del Programa que aumentan sus ventas	s/i	s/i	54,0	36,0
	Porcentaje de beneficiarias que ascienden del segmento bajo al segmento medio	s/i	s/i	49,0	61,0
FCC	Porcentaje de subsistencia de emprendimientos productivos asociativos o individuales	s/i	75,0	78,0	70,0
	Porcentaje de participantes del Programa que cumplen el 75% de asistencia en los 4 ámbitos de intervención (**)	s/i	s/i	s/i	99,0

PROGRAMA	ENUNCIADO	2016	2017	2018	2019
MJH	Porcentaje de beneficiarias que aprueban con nota 5 o más los Talleres de Formación para el Trabajo, respecto del total de beneficiarias que termina los talleres de formación para el trabajo en el año	s/i	s/i	92,0	97,0
	Porcentaje de beneficiarias que cumplen a lo menos el 50% de las actividades de su Proyecto Laboral al momento del Egreso respecto al total de beneficiarias que elaboraron su Proyecto Laboral al finalizar los Talleres en el año anterior	s/i	s/i	31,0	72,0
AEM	Porcentaje de beneficiarias que declaran estar insertadas laboralmente en forma estable o temporal post término del programa	23,0	26,5	53,0	60,0
	Porcentaje de beneficiarias que participan en los 3 módulos del programa	52,0	81,5	s/i	75,0
DCL	Porcentaje de beneficiarias que declaran estar insertadas laboralmente en forma estable o temporal	66,0	s/i	58,0	60,0
	Porcentaje de beneficiarias que participan en los 3 módulos del programa	78,0	0,0	0,0	34,0
P47	Porcentaje de beneficiarias que evalúa los servicios otorgados por el programa como un apoyo a su participación laboral	s/i	0	92,0	0,0
	Porcentaje de beneficiarias que se mantiene trabajando o se incorpora al mercado laboral en el año	s/i	81,0	92	95,0

Fuente: Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas

s/i: Sin información.

Fuente: para el Programa 4 a 7 se utilizó información entregada en la Parte I de la presente evaluación.

(**): Fuente: Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2019 Programa Convenio INDAP-PRODEMU (Programa Mujeres Rurales) (www.dipres.cl).

De la Tabla 29 se destaca que un 25% del total de los indicadores no poseen información, especialmente en los primeros dos años. Esto se puede deber a que algunos programas (como FCC, por ejemplo) reformularon sus indicadores el año 2019 por lo que no realizaron las mediciones en años anteriores.

Respecto a las estimaciones de los indicadores de los componentes de los programas se tiene:

TABLA 30. INDICADORES DE LOS COMPONENTES DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE (EN PORCENTAJES)

PROGRAMA	COMPONENTES	INDICADOR DE COMPONENTE	2016	2017	2018	2019
KM	Capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche	Porcentaje adjudicatarias capacitadas en temas sobre los rubros de sus proyectos de negocio	s/i	100	100	s/i
	Elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento	Porcentaje de adjudicatarias que elaboran un plan de negocio participativo	s/i	100	100	s/i
	Adquisición de maquinaria y/o equipamiento	Porcentaje de adjudicatarias reciben financiamiento e implementan proyectos con enfoque Kume Mognen	s/i	100	100	100
EAT	Diagnósticos	Porcentaje de diagnósticos en profundidad realizados	s/i	29,4	71	47
	Capacitación a Artesanos: técnica y de gestión comercial	Porcentaje de artesanos que finalizan la capacitación con asistencia igual o superior al 50%	s/i	89,4	91	99
	Inserción en plataformas comerciales y formales	Porcentaje de beneficiarios egresados con al menos una acción de intermediación realizada	s/i	100	100	98
ME	Profesionalizando el Emprendimiento	Porcentaje de mujeres egresadas de Etapas 1 y 2 del Plan formativo y técnico de cada segmento de emprendedoras en el año t, respecto del total de mujeres participantes de Etapas 1 y 2 en el año t.	s/i	s/i	82	53
	Fomento de Redes y asociatividad	Porcentaje de mujeres egresadas del Programa MAE que forman parte de redes de mujeres emprendedoras en el año t, respecto del total de mujeres egresadas del Programa en el año t.	s/i	s/i	61	86
FCC	Capacitación Técnica para la producción	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de capacitación técnica para la producción	s/i	105,5	1,08	1,14
	Desarrollo Personal para el emprendimiento	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de desarrollo personal para el emprendimiento	s/i	105,5	1,08	1,14
	Desarrollo Organizacional para la asociatividad	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de desarrollo organizacional para la asociatividad	s/i	105,5	1,08	1,14
	Inversión para el emprendimiento y el aprendizaje	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de inversión para el emprendimiento y el aprendizaje	s/i	105,5	1,08	1,14
	Comercialización para la sustentabilidad	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de comercialización para la sustentabilidad	s/i	105,5	1,08	1,14
	Información para oportunidades de fomento productivo	Porcentaje de mujeres que participan en la etapa de información para oportunidades de fomento productivo	s/i	105,5	1,08	1,14
MJH	Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica	Porcentaje de mujeres participantes que terminan la etapa Formación para el trabajo y la Autonomía económica en el año t respecto de las mujeres que participan en el programa en el año t	s/i	s/i	98	98
	Acompañamiento Proyecto Laboral	Porcentaje de mujeres que elaboran su Proyecto Laboral en el año t respecto de las mujeres que terminan talleres de formación en el año t	s/i	s/i	99	99

PROGRAMA	COMPONENTES	INDICADOR DE COMPONENTE	2016	2017	2018	2019
AEM	Habilitación Laboral	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Habilitación	s/i	107	122	100
	Capacitación Técnica	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Capacitación Técnica	s/i	65	71	88
	Proyección Laboral	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Proyección Laboral	s/i	71	72	75
DCL	Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Habilitación	s/i	68	79	101
	Capacitación Técnica	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Capacitación Técnica	s/i	2	0	34
	Proyección Laboral	Porcentaje de mujeres que participan en el módulo de Proyección Laboral	s/i	3	0	36
P47	Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres	Porcentaje de mujeres que participan en al menos tres actividades en el año t	s/i	s/i	s/i	24
	Cuidado Infantil Integral	Porcentaje de asistencia de niños y niñas al Programa durante el año t	s/i	s/i	s/i	0

Fuente: Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas

s/i: Sin información.

(*): Fuente: Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2019 Programa Convenio INDAP-PRODEMU (Programa Mujeres Rurales) (www.dipres.cl).

En cuanto a la interrogante respecto a si el propósito de los programas contribuye al logro del fin, y si los componentes contribuyen a logro de los propósitos en esta sección se analizan solamente, para cada programa, los resultados de los indicadores de propósito y de los componentes¹⁹⁹.

En cuanto a los programas enfocados al Bajo Emprendimiento, se tiene:

- a) KM. Si bien sus indicadores de propósito miden un resultado esperado de un programa de apresto laboral, no miden la reducción del problema de barreras formativas ni las herramientas con que cuentan. En el indicador (1) resulta difícil entender cómo se mediría el inicio de una actividad remunerada como resultado de la participación en el programa, a no ser que a través del programa se inicie la actividad. De todos modos, el indicador posee una evolución positiva a lo largo del tiempo, pasando de 20% en 2016 a 70% en 2019. En el indicador (2), respecto a la formalización del emprendimiento presenta valores bajos, de 30% en 2018 y cae a 23% en 2019.

Los indicadores de componentes no fueron estimados el año 2016. Para 2017 y 2018 todos tienen resultados de 100% y el 2019 solamente fue estimado el indicador (3) con un resultado de 100%, por lo que los indicadores muestran un resultado favorable.

¹⁹⁹ Un análisis similar a nivel de evaluación de diseño es realizado en el capítulo anterior, el cual aborda en mayor las problemáticas de diseño de la Oferta Programática Relevante.

- b) En el programa EAT sus indicadores de propósito no apuntan a medir la disminución del desempleo. El primer indicador se refiere a beneficiarias insertas de manera efectiva en la plataforma comercial, lo cual va en la línea de inserción laboral, con indicadores con buenos resultados, y valores entre 83%-94,3% en el período analizado, aunque esto, más que un logro del programa es una actividad que deben realizar de todas maneras, como parte de la provisión del componente, es decir, corresponde a un producto que entrega el programa más que un resultado, que se podría convertir en un resultado si es que esta inserción en la plataforma comercial se traduce en alguna mejora laboral o de ingresos.

El segundo indicador se refiere a nivel de ingresos de las beneficiarias (artesanas activas) respecto del año anterior, el cual muestra resultados positivos en el período, pasando de 10,9% en 2016 a 107% en 2019, y además apunta a mantener su participación laboral y mejoras en el desarrollo económico. En este caso el propósito y sus indicadores sí contribuyen al logro del fin.

Los indicadores de los componentes no fueron medidos en 2016, y para los otros años muestran resultados positivos y ascendentes, siendo los indicadores (2) y (3) los de mejor resultado (asistencia a capacitación y acción de intermediación), y el indicador (1) (diagnósticos en profundidad) muestra una baja en 2019 respecto a 2018 (de 71% cae a 47%).

- c) En el programa ME los indicadores de propósito miden el porcentaje de beneficiarias egresadas que aumentan sus ventas (con 54% en 2018 y 36% en 2019), y el porcentaje de beneficiarias que ascienden del segmento bajo al segmento medio (con 49% en 2018 y 61% en 2019). Mientras el primer indicador muestra una evolución descendiente, el segundo es positivo.

En cuanto a los indicadores de los componentes, estos solamente tienen resultados para los años 2018 y 2019, con el indicador (1) con una baja de 82% a 53%, y el indicador (2) con un alza de 61% a 86%.

- d) El programa FCC cuenta solamente con un indicador de propósito que mide el porcentaje de subsistencia de emprendimientos productivos asociativos o individuales, el cual posee valores positivos para el período 2017-2019, pasando de 75% en 2017 a 78% en 2018, para luego bajar a 70% en 2019. Así, el programa posee un propósito que contribuye al cumplimiento del fin, pero no utiliza indicadores adecuados para su medición.

Resulta extraño que todos los indicadores de componentes de este programa tengan los mismos resultados: sin información en 2016, 105,5% en 2017, para luego bajar a 1,08% en 2018, y llegar a 1,14% en 2019. Con estos resultados, los componentes no contribuyen al logro del propósito, por lo que no queda claro que este tampoco contribuya al logro del fin.

Los programas destinados a la Baja Empleabilidad muestran los siguientes resultados:

- a) En el programa MJH, los indicadores usados para medir el propósito no miden las “herramientas para la autonomía económica” que señala dicho propósito. Un indicador mide el proceso (Porcentaje de beneficiarias que cumplen a lo menos el 50% de las actividades de su Proyecto Laboral al momento del Egreso respecto al total de beneficiarias que elaboraron su Proyecto Laboral al finalizar los Talleres en el año anterior, y el otro mide producto (Porcentaje de beneficiarias que aprueban con nota 5 o más los Talleres de Formación para el Trabajo, respecto del total de beneficiarias que termina los talleres de formación para el trabajo en el año). Ambos indicadores muestran valores positivos y ascendentes los años 2018 y 2019, llegando a 72% y 97% respectivamente en 2019. No obstante, estos indicadores no miden el resultado positivo del programa en las participantes, a no ser que se asuma que aprobar con cierta nota o cumplir un porcentaje de actividades sea una manera de que las mujeres cuenten con las herramientas para su autonomía económica.

En cuanto a los componentes del programa y sus indicadores, estos poseen valores altos los años 2018 y 2019 (del orden de 98%-99%).

- b) En el programa AEM el primer indicador apunta en la dirección correcta de aumento de competencias personales, técnicas y oportunidades en el ámbito laboral, al estimar el porcentaje de mujeres que declaran estar insertadas laboralmente en forma estable o temporal post término del programa, y la evolución del indicador es positiva y aumenta en el tiempo, desde 23% en 2016 a 60% en 2019, aunque no se conoce más información respecto al tipo de inserción laboral que obtienen: si es con empleos formales o informales, si tienen contrato a plazo fijo o indefinido, el nivel de remuneración, la jornada de trabajo, etcétera. Además, el segundo indicador, porcentaje de mujeres que participan en los 3 módulos del programa, es un indicador de proceso que no permite medir el resultado planteado en el propósito, salvo que se haga el supuesto que el sólo hecho de participar en los talleres aumente las competencias personales y técnicas de las participantes. De todas maneras, este indicador presenta resultados positivos y ascendentes en el tiempo, pasando de 52% en 2016 a 75% en 2019, pero sin medición en 2018, y con su mayor valor (81,5%) en 2017.

Los indicadores de componentes no muestran medición en 2016 y los otros años tienen valores positivos y ascendentes.

- c) En el programa DCL los indicadores para medir el logro del propósito son los mismos que en el programa anterior (ambos programas son de PRODEMU). El primer indicador efectivamente mide un logro, y sus resultados son positivos, aunque estables, en el orden de 60%. El segundo indicador, de proceso, posee valores descendentes, con 78% en 2016 y 34% en 2019, sin tener medición el resto de los años.

Los indicadores de componentes no fueron medidos en 2016, y

muestran resultados ascendentes el resto de los años, especialmente el indicador (1) que pasa de 68% a 101%, y los indicadores (2) y (3) solamente alcanzan 34% y 365 respectivamente, y ambos con valores 0% en 2018.

Los indicadores, así como están formulados no permiten medir el logro esperado, solamente miden cobertura (eficacia) de un proceso (participar en un módulo), lo cual debería ser lo mínimo esperable de un programa, es decir, que las beneficiarias participaran de los bienes o servicios que el programa provee, por lo que resulta imposible medir algún nivel de éxito.

Finalmente, el programa destinado a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo se desempeña en el período analizado de la siguiente manera:

a) El P47 posee dos indicadores de propósito: porcentaje de beneficiarias que evalúa los servicios otorgados por el programa como un apoyo a su participación laboral, el cual solamente muestra resultado el año 2018, con un 92%, lo cual es positivo. El segundo indicador: porcentaje de beneficiarias que se mantiene trabajando o se incorpora al mercado laboral en el año tiene buenos resultados entre los años 2017-2019 (entre 81% y 95%).

Además, los componentes del programa le dan un valor agregado al considerar no sólo el cuidado infantil integral, sino que además se consideran apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres. En cuanto al indicador que mide el Porcentaje de mujeres que participan en al menos tres actividades en el año t, solamente hay medición para el 2019, con 24%, y en cuanto al otro indicador de Porcentaje de asistencia de niños y niñas al Programa durante el año t no se registra información.

En conclusión, los indicadores de desempeño de los programas tanto a nivel de propósito como de componentes presentan resultados no concluyentes y no es posible afirmar que los componentes de los programas contribuyan al logro del propósito y que este a su vez, contribuya el logro del fin.

Primero, los indicadores de desempeño poseen problemas de diseño que ya fueron explicados en el capítulo anterior. Por ejemplo, en el programa MJH los indicadores de propósito no miden las "herramientas para la autonomía económica", sino que miden un proceso y un producto. Algo similar ocurre con los programas AEM y DCL, que tienen indicadores de proceso para medir el propósito.

Segundo, los indicadores no están completos para el período analizado, por lo que no es posible estudiar la trayectoria completa de ellos. Esto ocurre especialmente con el P47 para dos indicadores de componente que tiene solamente el valor de uno en un año.

Tercero, algunos programas tienen indicadores ascendentes en el tiempo y otros descendentes por lo que no se puede hacer una lectura concluyente de su resultado. Por ejemplo, el programa KM en el año 2019, en sus indicadores de propósito tiene que el 70% de las beneficiarias inicia una actividad

remunerada, pero a la vez el 23% de ellas formaliza su emprendimiento, entonces habría que entender que en este programa de "emprendimiento" un número importante de beneficiarias aumentó su empleabilidad, pero pocas formalizaron sus emprendimientos. Lo mismo ocurre con el programa ME, que tiene resultados ascendentes y descendentes tanto en sus indicadores de propósito como de componentes.

Cuarto, hay errores en la medición de algunos indicadores, como es el caso del programa FCC, donde los indicadores de sus seis componentes poseen los mismos resultados para cada año, además que los valores pasan de 105,5% en 2017 a 1,1% en 2018.

Quinto, al analizar solamente los valores de los indicadores de desempeño, es el programa EAT el que presenta mejores resultados tanto a nivel de indicadores de propósito como de componentes, y también los programas KM, AEM, MJH y ME presentan resultados positivos (cuando tienen valores).

4.3. EVALUACIÓN DE ECONOMÍA

A continuación, se presentan las fuentes de financiamiento de los programas que componen la Oferta Programática Relevante:

TABLA 31. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

PROGRAMA	PARTIDA	CAPÍTULO	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	SUBTÍTULO	ÍTEM	ASIGNACIÓN
KM	21. Ministerio de Desarrollo Social y Familia	06. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	01. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	576. Fondo de Desarrollo Indígena
EAT	15. Ministerio del Trabajo y Previsión Social	01. Subsecretaría del Trabajo	03. Proempleo	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	267. Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales
P47 (*)	27. Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	02. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	02. Mujer y Trabajo	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	005. Programa 4 a 7
ME (*)	27. Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	02. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	02. Mujer y Trabajo	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	006. Mujer Asociatividad y emprendimiento
MJH (*)	27. Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	02. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	02. Mujer y Trabajo	24. Transferencias Corrientes	03. A Otras Entidades Públicas	001. Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar
AEM	27. Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	02. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	01. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	001. PRODEMU
DCL (**)	15. Ministerio del Trabajo y Previsión Social	01. Subsecretaría del Trabajo	03. Proempleo	24. Transferencias Corrientes	03. A Otras Entidades Públicas	266. Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Ley N°20.595 y Sistema Chile Solidario
FCC	13. Ministerio de Agricultura	03. Instituto de Desarrollo Agropecuario	01. Instituto de Desarrollo Agropecuario	24. Transferencias Corrientes	01. Al Sector Privado	417. Convenio INDAP - PRODEMU
				33. Transferencias de Capital	01. Al Sector Privado	010. Convenio INDAP - PRODEMU

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES.

(*): Estos programas también tuvieron presupuesto en 2016 en la Partida Ministerio de Desarrollo Social, Capítulo Servicio Nacional de la Mujer, Programa Presupuestario Mujer y Trabajo.

(**): La Subsecretaría de Servicios Sociales a través del programa presupuestario Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario le transfiere recursos al programa presupuestario Proempleo, el cual, a su vez, transfiere los recursos para este programa a PRODEMU. A partir del año 2020 ya no existe esta asignación, pasando los recursos directamente desde el programa presupuestario Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario a PRODEMU.

Se debe señalar que la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU, que está a cargo de 3 programas (AEM, DCL y FCC), es una institución de derecho privado sin fines de lucro, que pertenece a la Red de Fundaciones de la Presidencia de la República. Por ende, no forma parte directamente del Gobierno Central, es decir que no cuenta con un programa presupuestario que forme parte de la Ley de Presupuestos, siendo financiada con transferencias de otras instituciones del Gobierno Central, siendo la principal fuente de financiamiento el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, seguida por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, además de otras fuentes secundarias de financiamiento²⁰⁰.

Para el período analizado, las fuentes de financiamiento de la oferta programática relevante provienen de 4 ministerios, siendo los más importantes los Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con 4 programas (P47, ME, MJH y AEM) y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social con 2 programas (EAT y DCL), seguido por el Ministerio de Agricultura-INDAP (FCC) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia-CONADI (KM). A contar del año 2020 el programa DCL es financiado directamente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia-Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario.

Presupuestariamente, los programas se expresan como transferencias corrientes al sector privado, teniendo uno de ellos, FCC, transferencias de capital. El programa DCL obtiene sus recursos de MDSyF, el cual los transfiere a la Subsecretaría del Trabajo para su ejecución, y el programa MJH transfiere recursos a otras entidades públicas (municipalidades).

En cuanto a la ejecución presupuestaria, 3 programas son ejecutados por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (P47, ME y MJH), y 3 por PRODEMU (AEM, DCL y FCC), uno por la Fundación de Artesanías de Chile (EAT) y otro por CONADI (KM).

A nivel de cada programa, se tiene:

- KM no posee asignación específica en el presupuesto de CONADI, formando parte de una asignación presupuestaria muchísimo mayor, el Fondo de Desarrollo Indígena (KM representa el 3,1% de este fondo para el año 2019). El uso de los recursos se realiza de 3 maneras distintas: por medio de licitación pública se adjudican recursos para la realización de las capacitaciones y el acompañamiento técnico; a través de la modalidad de órdenes de compra mediante el cual se financian los proyectos adjudicados por las beneficiarias para la adquisición de insumos básicos y materias primas, maquinaria y/o equipamiento; y a través de un proveedor externo al cual se le compran los bienes y/o servicios requeridos para la ejecución del proyecto.
- EAT. El programa presupuestario Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo le transfiere los recursos del programa a la Fundación Artesanías de Chile, la cual los utiliza en capacitación realizada por terceros, inserción en plataformas comerciales y formales que

²⁰⁰ Fuente: PRODEMU, Memoria Anual 2020

realiza la propia fundación, y diagnósticos de los beneficiarios, los cuales son realizados directamente por la Fundación.

- ME. Al igual que el programa 4 a 7, ME es implementado directamente por SERNAMEG y es ejecutado por terceros. Para el componente profesionalizando el emprendimiento, el desarrollo de competencias específicas se lleva a cabo por medio de licitaciones, con entidades públicas o privadas especializadas en fomento productivo, mientras que el desarrollo de competencias transversales lo realizan los equipos regionales de SERNAMEG. En cuanto al componente de fomento de redes y asociatividad, este se ejecuta por medio de licitaciones con entidades públicas o privadas.

- FCC. Por medio de un convenio entre INDAP y PRODEMU, se le transfieren recursos a esta última institución para que ejecute el programa, una parte se destina a transferencias corrientes y otra a transferencias de capital. El uso de recursos corresponde a actividades de capacitación técnica, desarrollo personal y organizacional e información (reforzamiento de contenidos o abordaje de nuevos temas) llevados a cabo directamente por PRODEMU y la entrega de recursos directamente a las beneficiarias para financiar la implementación y comercialización de los emprendimientos o unidades productivas.

- MJH. SERNAMEG transfiere los recursos del programa a municipios, por medio de convenios, para que estos lo implementen, seleccionando a las participantes, realizando los talleres de formación y acompañando la concreción de los proyectos laborales de las beneficiarias, lo cual se complementa con convenios con los sectores públicos y privados.

- AEM. Por medio de la asignación presupuestaria en que SERNAMEG le transfiere recursos a PRODEMU, se traspasan los recursos para este programa, los cuales son utilizados en talleres o capacitaciones de habilitación laboral que son realizadas directamente por PRODEMU; las capacitaciones técnicas se realizan a través del programa Más Capaz-SENCE o compras directas con OTEC o especialistas; y también en cuanto a proyección laboral, la línea dependiente considera un traspaso de recursos a Biblio Redes para alfabetización digital, y la línea independiente incluye la entrega de un monto de capital semilla a las beneficiarias.

- DCL. Hasta el año 2019 el Programa Presupuestario Proempleo de la Subsecretaría del Trabajo le transfiere los recursos a PRODEMU para la ejecución del programa, los cuales, a su vez, provienen del programa presupuestario Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario de la Subsecretaría de Servicios Sociales de MDSF. PRODEMU a su vez, utiliza estos recursos en talleres que realiza directamente y capacitación técnica que es contratada por medio de OTECs.

- P47. es implementado por SERNAMEG, quien utiliza los recursos en capacitaciones de beneficiarias y talleres y actividades, y transfiere recursos a los colegios en convenio para el cuidado de

los niños y niñas atendidos por el programa, por lo que el programa se implementa a nivel comunal. Además, apalanca recursos desde JUNAE, municipios y el sistema educacional público.

La siguiente tabla contiene el presupuesto inicial y ejecutado de la oferta programática relevante, los porcentajes de ejecución anual de los programas respecto al presupuesto inicial y final y la participación de cada programa en el presupuesto ejecutado total.

TABLA 32. PRESUPUESTO INICIAL Y FINAL, Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE (EN MILLONES DE PESOS 2021)

AÑO 2016	BAJO EMPRENDIMIENTO					BAJA EMPLEABILIDAD				BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	TOTAL
	KM	EAT	ME	FCC	SUB TOTAL	MJH	AEM	DCL	SUB TOTAL	P47	
Presupuesto Inicial	n/r	196,8	339,8	2.390,1	2.926,7	3.973,5	4.251,1	354,1	8.578,7	3.201,9	14.707,3
Presupuesto Final	342,2	196,8	339,8	2.384,6	3.263,3	3.973,5	4.210,9	354,1	8.538,4	3.201,9	15.003,7
Ejecución Presupuestaria	337,1	196,8	339,8	2.384,6	3.258,3	3.974,1	4.203,1	283,3	8.460,4	3.201,9	14.920,7
% Ejecución respecto a Presupuesto Inicial (*)	n/a	100,0%	100,0%	99,8%	99,8%	100,0%	98,9%	80,0%	98,6%	100,0%	99,2%
% Ejecución respecto a Presupuesto Final	98,5%	100,0%	100,0%	100,0%	99,8%	100,0%	99,8%	80,0%	99,1%	100,0%	99,4%
% Participación en la Ejecución Presupuestaria Total	2,3%	1,3%	2,3%	16,0%	21,8%	26,6%	28,2%	1,9%	56,7%	21,5%	100,0%

AÑO 2017	BAJO EMPRENDIMIENTO					BAJA EMPLEABILIDAD				BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	TOTAL
	KM	EAT	ME	FCC	SUB TOTAL	MJH	AEM	DCL	SUB TOTAL	P47	
Presupuesto Inicial	n/r	199,5	344,4	3.139,9	3.683,7	4.027,4	3.965,8	358,9	8.352,1	3.245,4	15.281,3
Presupuesto Final	339,5	199,5	344,4	3.124,3	4.007,8	4.027,4	4.309,0	428,6	8.765,1	3.245,4	16.018,2
Ejecución Presupuestaria	339,5	199,5	344,0	3.122,7	4.005,6	4.020,3	4.307,4	356,8	8.684,6	3.236,6	15.926,8
% Ejecución respecto a Presupuesto Inicial (*)	n/a	100,0%	99,9%	99,5%	99,5%	99,8%	108,6%	99,4%	104,0%	99,7%	102,0%
% Ejecución respecto a Presupuesto Final	100,0%	100,0%	99,9%	99,9%	99,9%	99,8%	100,0%	83,3%	99,1%	99,7%	99,4%
% Participación en la Ejecución Presupuestaria Total	2,1%	1,3%	2,2%	19,6%	25,2%	25,2%	27,0%	2,2%	54,5%	20,3%	100,0%

AÑO 2018	BAJO EMPRENDIMIENTO					BAJA EMPLEABILIDAD				BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	TOTAL
	KM	EAT	ME	FCC	SUB TOTAL	MJH	AEM	DCL	SUB TOTAL	P47	
Presupuesto Inicial	316,6	199,8	336,3	3.144,8	3.997,5	4.033,8	4.188,6	359,5	8.581,9	3.250,5	15.829,9
Presupuesto Final	311,8	199,8	336,3	3.144,8	3.992,7	4.033,8	4.462,1	429,5	8.925,4	3.250,5	16.168,7
Ejecución Presupuestaria	310,0	199,8	330,9	3.141,7	3.982,4	4.019,8	4.462,1	429,5	8.911,5	3.234,5	16.128,3
% Ejecución respecto a Presupuesto Inicial (*)	97,9%	100,0%	98,4%	99,9%	99,6%	99,7%	106,5%	119,5%	103,8%	99,5%	102,0%
% Ejecución respecto a Presupuesto Final	99,4%	100,0%	98,4%	99,9%	99,7%	99,7%	100,0%	100,0%	99,8%	99,5%	99,8%
% Participación en la Ejecución Presupuestaria Total	1,9%	1,2%	2,1%	19,5%	24,7%	24,9%	27,7%	2,7%	55,3%	20,1%	100,0%

AÑO 2019	BAJO EMPRENDIMIENTO					BAJA EMPLEABILIDAD				BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO	TOTAL
	KM	EAT	ME	FCC	SUB TOTAL	MJH	AEM	DCL	SUB TOTAL	P47	
Presupuesto Inicial	305,5	200,2	283,4	3.143,0	3.932,1	4.031,4	4.283,5	358,1	8.673,0	3.596,2	16.201,4
Presupuesto Final	242,3	200,2	448,2	3.139,7	4.030,4	3.986,6	5.736,5	358,1	10.081,2	3.585,6	17.697,3
Ejecución Presupuestaria	242,3	200,2	448,2	3.138,2	4.029,0	3.986,2	5.736,4	358,1	10.080,8	3.585,3	17.695,1
% Ejecución respecto a Presupuesto Inicial (*)	79,3%	100,0%	158,1%	99,8%	102,5%	98,9%	133,9%	100,0%	116,2%	99,7%	109,8%
% Ejecución respecto a Presupuesto Final	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Participación en la Ejecución Presupuestaria Total	1,4%	1,1%	2,5%	17,7%	22,8%	22,5%	32,4%	2,0%	57,0%	20,3%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

Nota: Los deflatores que se utilizaron fueron proporcionados por DIPRES y corresponden a: 1,1227 para 2016, 1,1048 para 2017, 1,0785 para 2018, y 1,0516 para 2019.

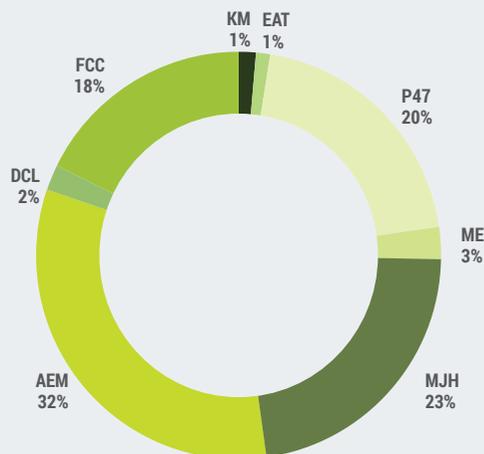
n/r: No reporta información en el informe de seguimiento.

n/a: No aplica ya que no se puede calcular.

(*) El porcentaje de ejecución respecto al presupuesto inicial para los años 2016 y 2017 se calcula solamente respecto de los programas que reportan presupuesto inicial, es decir, no se considera el programa KM.

En lo relativo al presupuesto inicial, final y ejecutado de los programas, se observan diferencias entre ellos en cuanto a sus magnitudes, identificándose 3 programas con recursos bastante menores: KM, EAT y DCL, que en total no superan el 4,5% de los recursos totales de apresto laboral para mujeres ejecutados el año 2019. El resto de los programas tiene recursos considerablemente mayores, destacándose los programas AEM y MJH que en conjunto poseen el 54,9% de los recursos ejecutados en 2019. Estas proporciones se mantienen de modo similar el resto de los años.

GRÁFICO 4. PARTICIPACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE EN SU PRESUPUESTO EJECUTADO 2019 TOTAL

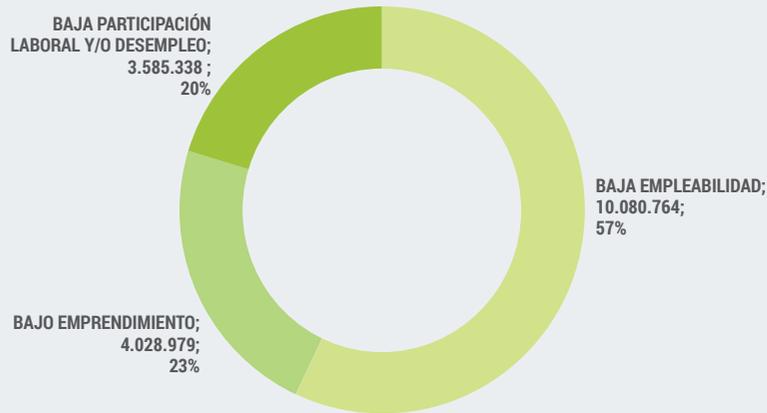


Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

Si se analiza este gráfico en comparación con el gráfico que presentaba la composición de beneficiarias, se aprecia que KM, EAT, ME y DCL son programas pequeños, tanto en número de beneficiarias como en los recursos utilizados (3,5% del total de beneficiarias y 7,1% de recursos en 2019). El programa MJH que abarca el 53,4% de las beneficiarias totales de la oferta programática relevante en 2019, solamente utiliza el 22,5% de los recursos totales para ese año (presupuesto ejecutado), mientras que los otros programas utilizan, en proporción, una cantidad de recurso mayor que su respectivo porcentaje de beneficiarias: AEM con un 18,2% de beneficiarias, demanda 32,4% del presupuesto ejecutado total, FCC con 7,17% de beneficiarias utiliza 17,7% del presupuesto ejecutado total, y P47 con 17,85 de beneficiarias, ocupa el 20,3% del presupuesto ejecutado total.

En lo relativo a la ejecución presupuestaria por tipo de problema que abordan los programas (empleabilidad, emprendimiento y participación laboral y desempleo), durante el año 2019, 57% de los recursos están destinados a programas de baja empleabilidad (con 73,1% de beneficiarias), 22,8% van a programas que abordan el bajo emprendimiento (con 9,1% de beneficiarias) y el resto, 20,3% se destina al P47 orientado a resolver el problema de baja participación laboral y desempleo (con 17,8% del total de beneficiarias). Esto quiere decir que los programas de empleabilidad son relativamente menos costosos que los programas de emprendimiento, es decir que cubren más beneficiarias a un costo menor.

GRÁFICO 5. PARTICIPACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE EN EL PRESUPUESTO EJECUTADO 2019 POR TIPO DE PROBLEMA QUE ABORDAN, 2019 (EN MILES DE PESOS 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

La ejecución presupuestaria de los programas es alta en general, con programas que incluso sobrepasan en 100% su ejecución respecto al presupuesto inicial²⁰¹, y con ejecuciones del orden del 100% respecto al presupuesto final. Solamente tienen una ejecución baja los programas DCL en 2016 y 2017 (80% en 2016 respecto a presupuesto inicial y final y 83,3% el 2017 respecto al presupuesto final) y KM en 2019 respecto al presupuesto inicial (79,3%).

Por otro lado, los recursos que utiliza la oferta programática relevante (alrededor de \$17.700 millones en 2019) son menores dentro de los recursos que ejecuta la oferta general en programas similares del tipo de apresto laboral²⁰². Con la información disponible en los informes de seguimiento BIPS para el año 2019 se obtiene lo siguiente:

²⁰¹ Pero que se ajustan al presupuesto vigente o final. Una sobre ejecución respecto del presupuesto inicial puede ser señal de que hubo problemas de planificación presupuestaria, resultando en un gasto superior al inicialmente estimado, o que se decidió priorizar el programa e inyectarle recursos durante el año.

²⁰² Ver detalle de estos programas en Tabla 2. Estos programas también abordan los problemas de emprendimiento, empleabilidad y participación laboral/desempleo, tanto para hombres como para mujeres.

TABLA 33. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE VERSUS OFERTA GENERAL 2019 (EN MILES DE PESOS 2021)

	MONTO	PORCENTAJE
Oferta Programática Relevante	17.695.081	5,1
Oferta Programática General	329.930.308	94,9
Total Oferta en Apresto Laboral (*)	347.625.389	100

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).
 (*): Considera como beneficiarias a mujeres y hombres. las mujeres que están en la OPR también pueden estar recibiendo bienes y servicios de esta otra oferta.

Como se aprecia en la Tabla 33, los recursos utilizados por la Oferta Programática Relevante son bastante menores, utilizando para el año 2019 el 5,1% de los recursos totales con que dispone el Estado en los diversos programas relacionados con apresto laboral²⁰³.

En cuanto al uso de recursos de los programas que componen la Oferta Programática Relevante, con la información disponible en los informes de seguimiento es posible identificar la composición del gasto de los programas en sus componentes, lo cual se presenta en la siguiente tabla.

TABLA 34. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE POR COMPONENTES 2019 (EN MILES DE PESOS 2021)

PROGRAMA	COMPONENTE	TIPO DE GASTO	MONTO
KM	1) Capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche	Capacitación Técnica	-
	2) Elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento	Transferencia de Recursos	-
	3) Adquisición de maquinaria y/o equipamiento	Transferencia de Recursos	201.173
EAT	1) Capacitación a Artesanos: técnica y de gestión comercial	Capacitación Técnica	98.760
	2) Inserción en plataformas comerciales y formales	Asociatividad	70.685
	3) Diagnósticos	Diagnóstico de Beneficiarias	10.773

203 Ver Anexo 2 con detalle de la oferta programática general.

PROGRAMA	COMPONENTE	TIPO DE GASTO	MONTO
P47	1) Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres	Capacitación Apresto	354.424
	2) Cuidado Infantil Integral	Otros Apoyos	3.117.617
ME	1) Profesionalizando el Emprendimiento	Capacitación Apresto	327.012
	2) Fomento de Redes y asociatividad	Asociatividad	40.955
MJH	1) Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica	Capacitación Apresto	2.246.129
	2) Acompañamiento Proyecto Laboral	Capacitación Apresto	1.626.507
AEM	1) Habilitación Laboral	Capacitación Apresto	1.731.364
	2) Capacitación Técnica	Capacitación Técnica	902.408
	3) Proyección Laboral	Capacitación Apresto	774.235
DCL	1) Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad	Capacitación Apresto	189.565
	2) Capacitación Técnica	Capacitación Técnica	67.719
	3) Proyección Laboral	Capacitación Apresto	71.381
FCC (*)	1) Capacitación Técnica para la producción	Capacitación Técnica	607.250
	2) Desarrollo Personal para el emprendimiento	Capacitación Apresto	387.833
	3) Desarrollo Organizacional para la asociatividad (capacitación)	Capacitación Apresto	380.329
	4) Inversión para el emprendimiento y el aprendizaje (financiamiento)	Transferencia de Recursos	329.389
	5) Comercialización para la sustentabilidad (financiamiento)	Asociatividad	1.092.748
	6) Información para oportunidades de fomento productivo (jornadas grupales, giras técnicas, participación de dirigentes, eventos, cierres)	Asociatividad	296.115
Gasto Total en Componentes de la Oferta Programática Relevante (no considera gastos de administración)			14.924.370

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES.

(*): Este programa fue reformulado en 2019, cambiando su propósito y componentes.

De modo de analizar cómo la Oferta Programática Relevante utiliza sus recursos de manera conjunta, se ha creado una tipología de modo de agrupar el gasto por componente de cada programa. Así, se crean las siguientes categorías:

- a) Capacitación apresto:** Esta es una capacitación que puede ser de tipo general, o que entrega herramientas destinadas a mejorar la gestión, empoderamiento, liderazgo y otras competencias que requieren las mujeres para su inserción laboral.
- b) Cuidado de niños:** Cuidado de niños de mujeres que se encuentran ocupadas.
- c) Capacitación técnica:** Referida a capacitaciones específicas que tienen como objetivo que las beneficiarias adquieran conocimientos técnicos en las áreas que se desempeñan.
- d) Asociatividad:** Actividades de difusión creación de redes, etc., que permitan a las beneficiarias mejorar sus redes comerciales.
- e) Transferencia de recursos:** Entrega de recursos a las beneficiarias para la compra de equipamiento o realización de trámites.
- f) Diagnóstico de beneficiarias:** Levantamiento de diagnóstico de la situación de las beneficiarias.

A continuación, se presentan los resultados para el año 2019:

TABLA 35. TIPOLOGÍA DE GASTOS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE AÑO 2019 (EN MILES DE PESOS 2021)

GASTO	MONTO	PORCENTAJE
Capacitación Apresto	8.088.779	54,2
Cuidado de Niños	3.117.617	20,9
Capacitación Técnica	1.676.136	11,2
Asociatividad	1.500.503	10,1
Transferencias de Recursos	530.562	3,6
Diagnóstico	10.773	0,1
Total Gasto Componentes	14.924.370	100

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS 2019 y DIPRES.

De la Tabla 35 se aprecia que el gasto principal (54,2%) consiste en actividades de capacitación en apresto laboral, lo cual considera una variedad de acciones de capacitación, que entregan herramientas para apoyar a las mujeres en cuanto a una mejor inserción laboral, ya sea de tipo formal o independiente. Sin embargo, esta capacitación no proporciona conocimientos específicos o técnicos, los cuales representan solamente 11,2% del gasto por componentes. El menor porcentaje de la capacitación específica se puede deber a la relativa corta duración de las capacitaciones, que de acuerdo a lo expuesto en la sección 2 y 3, deberían ser de mayor duración. En este sentido, resultan clave las instancias de coordinación ya existentes y las que se podrían desarrollar con instituciones públicas (SENCE y CORFO principalmente) y también privadas, de modo de apalancar recursos a estos programas y aumentar las capacitaciones más específicas para aquellas beneficiarias que lo requieran.

En segundo lugar, se encuentra la categoría de cuidado de niños (20,9%), que corresponde al Programa 4 a 7 que destina la mayoría de sus recursos a esto (89,8%) y el resto a capacitación en apresto.

La asociatividad representa solamente el 10,1% de los recursos que utilizan los componentes. Dado que uno de los problemas que enfrentan las mujeres al ingresar al mercado laboral, especialmente aquellas más vulnerables, se refiere a redes de contacto y a todo lo relacionado con intermediación laboral, es que resulta fundamental que dentro de las herramientas de apresto laboral se incluyan acciones de asociatividad, especialmente en el ámbito del trabajo independiente y los emprendimientos²⁰⁴.

Finalmente, con menores recursos se encuentra la transferencia monetaria de recursos con 3,6% (programas EAT y FCC) y el levantamiento de diagnósticos de las beneficiarias con 0,1% que solamente lo realiza, como componente, un programa (EAT).

204 Buvinić, M., & O'Donnell, M. (2019) Op. cit.

4.4. EVALUACIÓN DE EFICIENCIA

En primer lugar, se presenta la estimación de los gastos de administración²⁰⁵ de la Oferta Programática Relevante. Esta estimación solamente se pudo realizar para el año 2019, ya que en dicho año todos los programas reportan en sus informes de seguimiento BIPS el porcentaje del gasto total destinado a gastos de administración²⁰⁶.

TABLA 36. GASTOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE 2019 (EN MILES DE PESOS 2021)

TIPO DE PROGRAMA	PROGRAMA	GASTO DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN		GASTO TOTAL
			PORCENTAJE	MONTO	
Bajo Emprendimiento	KM	201.172	17	41.145	242.317
	EAT	180.218	10	20.024	200.243
	ME	367.967	17,9	80.227	448.194
	FCC	3.093.663	1,4	44.563	3.138.226
	Sub Total Bajo Emprendimiento	3.843.020	4,6%	185.959	4.028.979
Baja Empleabilidad	MJH	3.872.636	2,9	113.608	3.986.244
	AEM	3.408.007	40,6	2.328.413	5.736.419
	DCL	328.664	8,2	29.436	358.100
	Sub Total Baja Empleabilidad	7.609.307	24,5%	2.471.457	10.080.764
Baja Participación Laboral y/o Desempleo	P47	3.472.041	3,2	113.297	3.585.338
Total (*)		14.924.369	15,7	2.770.712	17.695.081

(*): El porcentaje de gasto de administración total para el año 2019 se calcula sumando los montos de gastos de administración de cada programa respecto al presupuesto ejecutado, y calculando ese porcentaje respecto del presupuesto ejecutado.
Nota: Los montos de los programas KM y AEM fueron obtenidos de los informes de seguimiento BIPS, y el resto de DIPRES.
Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

205 El gasto en administración corresponde a los gastos asociados a generar los servicios de apoyo que un programa necesita para funcionar y para producir los componentes, pero que no es parte de los beneficios que reciben directamente las beneficiarias finales.

206 Solamente desde 2018 que BIPS reporta la información del gasto de administración, por lo que las instituciones a cargo de los programas llevan poco tiempo realizando esfuerzos metodológicos importantes para cuantificarlos.

Como se aprecia en la Tabla 36, los gastos de administración son diversos entre los programas, desde 1,4% en el programa FCC a 40,6% en AEM. De todas maneras, estos valores son referenciales y, dado que las instituciones llevan poco tiempo realizando su estimación, es posible que con el tiempo se vayan ajustando a niveles más realistas²⁰⁷.

Para el año 2019, el promedio del porcentaje de gastos de administración para la oferta programática relevante es de 15,7%. A pesar de que hay 5 programas con gastos de administración menores a este porcentaje (EAT, P47, MJH, DCL y FCC) y otros dos en el orden de 17%-18% (KM y ME), se obtiene este valor ya que es justamente el programa que utiliza mayores recursos (AEM con 32,4% del gasto total) aquel que tiene el gasto de administración más alto (40,6%).

Respecto a este último programa, Autonomía Económica de la Mujer, resulta extraño que reporte un gasto de administración tan alto, especialmente comparado con el resto de la oferta programática relevante, considerando además que en su informe de seguimiento BIPS reporta los siguientes conceptos como gasto operacional: gastos en personal operacional (remuneraciones personal código del trabajo, gastos en bienestar, gastos en seguridad laboral), gastos operacionales programáticos (arriendos, alimentación, materiales de uso y consumo, gastos de traslado, publicación y difusión, servicios generales, servicios técnicos y profesionales, otros gastos de administración), y transferencias beneficiarias (gastos de traslados, aportes monetarios). Además, sus componentes poseen actividades de capacitaciones, cursos y charlas, las cuales son similares a las actividades que proveen los otros programas, por lo que no se justifica la magnitud de los gastos de administración informados por este programa.

En segundo lugar, se realiza la estimación de los costos per cápita por beneficiaria de la oferta programática relevante. Este se estima considerando el presupuesto ejecutado para cada año y las beneficiarias efectivas declaradas en los reportes de seguimiento BIPS. Así, se obtiene un costo per cápita promedio para el período 2016-2019 de \$309.048, siendo el programa MJH el que tiene el costo promedio más bajo (\$143.171) y el programa KM el de mayor valor (\$2.954.293). mientras el programa MJH es el que tiene el mayor número de beneficiarias, el programa KM tiene la menor cantidad de ellas.

De todas maneras, los valores obtenidos no son del todo comparables, ya que los programas ofrecen distintos componentes, y aunque puede haber componentes similares entre programas, por ejemplo, capacitación, éstos se proveen de diversas maneras, en cuanto a duración, contenidos, características de las beneficiarias, etc.

²⁰⁷ Esto no quiere decir que los gastos de administración declarados por las instituciones no sean reales, pero gastos del orden de 1% o de 41% resultan en primer lugar, extremadamente variables siendo programas similares, y, en segundo lugar, se esperarían valores más acotados, del orden de 5%-20%.

TABLA 37. GASTO PROMEDIO POR BENEFICIARIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE 2016-2019 (EN MILES DE PESOS 2021)

TIPO DE PROGRAMA	PROGRAMA	2016	2017	2018	2019	PROMEDIO POR PROGRAMA 2016- 2019
Bajo Emprendimiento	KM	3.037,1	2.263,4	2.768,2	5.635,3	2.954,3
	EAT	1.269,6	1.173,3	1.141,6	991,3	1.134,3
	ME	359,2	323,0	265,1	571,7	361,8
	FCC	757,0	975,8	910,6	859,1	876,2
	Sub Total Bajo Emprendimiento	747,0	873,6	798,9	860,5	820,6
Baja Empleabilidad	MJH	146,9	140,0	140,9	145,2	143,2
	AEM	417,5	414,8	345,3	614,6	438,1
	DCL	374,2	469,5	713,5	465,7	494,4
	Sub Total Baja Empleabilidad	223,3	217,9	211,9	268,4	229,7
Baja Participación Laboral y/o Desempleo	P47	417,9	396,6	388,4	392,3	398,3
Promedio por Año		299,0	302,8	291,3	344,4	344,4

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

Finalmente, se presenta un análisis de costo-efectividad. Este ejercicio consiste en comparar los costos relativos con los resultados de dos o más cursos de acción²⁰⁸. En el caso de esta evaluación, se comparan los costos de los programas y sus componentes por las tres categorías: bajo emprendimiento, baja empleabilidad y baja inserción laboral. Dado que los resultados esperados resultan difíciles de medir, o mejor dicho, dado que con la información disponible no ha sido posible identificar el logro de un programa, se asumirá que todos los programas presentan logros -resultados- similares, por lo que el análisis se reduce a comparar los costos de los programas. Además, debido a que los programas son de distintos tamaños, se trabajará con valores per cápita. También se asume que todas las beneficiarias reciben por igual cada uno de los componentes

208 El análisis de costo efectividad (ACE) es un tipo de evaluación económica que nace como una respuesta a las críticas y complicaciones desatadas por el uso del análisis costo-beneficio en salud; en particular en lo relativo a la monetización de los beneficios. El ACE es un tipo de evaluación donde los costos son expresados en dinero y los beneficios en unidades de salud. Fuente: Evaluación Económica para la toma de decisiones sobre cobertura en salud: ¿qué debe saber el profesional de la salud? Manuel Antonio Espinoza Departamento de Salud Pública, Unidad de Evaluación de Tecnologías en Salud Escuela de Medicina, Pontificia Universidad Católica de Chile 2017.

del programa (es decir, no hay componentes para algunas beneficiarias)²⁰⁹.

Así, de acuerdo con los resultados presentados anteriormente, se comparan los costos per cápita por tipología de programa y sus componentes:

PROGRAMAS ENFOCADOS EN EL BAJO EMPRENDIMIENTO

Los programas enfocados en el Bajo Emprendimiento tienen en sus componentes principalmente acciones de capacitación, asociatividad y transferencia de recursos, y poseen en total 4.682 beneficiarias.

Para el año 2019, el Programa Kume Mognen (KM) solamente considera el componente de transferencia de recursos (Adquisición de maquinaria y/o equipamiento), el cual es el componente más costoso de todos y lo hace así también el programa con el más alto costo por beneficiaria (\$5,6 millones por beneficiarias) y es además el programa con el menor número de mujeres (43 en 2019).

Por otro lado, el programa con menor costo es el Programa Mujer Emprende (ME), que tiene dos componentes, uno de capacitación en apresto y otro de asociatividad (\$571.676 por beneficiarias).

El programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC) es el segundo de menor costo (\$859.082) por beneficiaria, que además tiene un muy bajo gasto de administración (del orden de los \$12 mil), y considera capacitación, asociatividad y transferencia de recursos.

Finalmente, el programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales (EAT) tiene un costo por beneficiaria cercano a un millón de pesos (\$991.300), con un gasto de administración del orden de los \$100 mil, con componentes de capacitación y asociatividad, más un tercer componente de diagnóstico de las beneficiarias.

²⁰⁹ Es posible que en la práctica esto no ocurra, pero no se encuentra con información para identificar beneficiarias por componentes de los programas.

TABLA 38. COSTOS PER CÁPITA PROGRAMAS ENFOCADOS EN EL BAJO EMPRENDIMIENTO (EN PESOS 2021)

PROGRAMA	KM	EAT	ME	FCC	TOTAL
N° Beneficiarias	43	202	784	3.653	4.682
Componente 1	1) Capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche	1) Capacitación a Artesanos: técnica y de gestión comercial	1) Profesionalizando el Emprendimiento	1) Capacitación Técnica para la producción	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	-	488.932	420.732	166.239	
Componente 2	2) Elab. y financ. de proyectos de negocio o emprendimiento	2) Inserción en plataformas comerciales y formales	2) Fomento de Redes y asociatividad	2) Desarrollo Personal para el emprendimiento	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	-	349.943	52.692	106.172	
Componente 3	3) Adquisición de maquinaria y/o equipamiento	3) Diagnósticos 53.334		3) Desarrollo Organiz. para la asociatividad	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	4.678.446			104.118	
Componente 4				4) Inversión para el emprendimiento y el aprendizaje	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)				90.173	
Componente 5				5) Comercializ. para la sustentabilidad	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)				299.148	
Componente 6				6) Info. para oportunid. de fomento productivo	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)				81.064	
Costo Per Cápita Componentes	4.678.446	892.209	473.424	846.914	821.517
Gastos de Administración Per Cápita	956.834	99.090	98.252	12.168	39.009
Costo Per Cápita Total	5.635.280	991.300	571.676	859.082	860.525

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

PROGRAMAS ENFOCADOS EN LA BAJA EMPLEABILIDAD

Los programas enfocados en la Baja Empleabilidad tienen en sus componentes mayoritariamente acciones de capacitación y poseen en total 37.557 beneficiarias.

El programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH) es el que tiene el mayor número de beneficiarias (27.454) con el costo promedio por beneficiaria más bajo (\$145.197) y también con el gasto de administración menor.

Los programas Autonomía Económica de la Mujer (AEM) y Desarrollo de Competencias Laborales (DCL) tienen componentes similares, con valores per cápita por componentes relativamente parecidos, aunque llama la atención que los gastos de administración del programa Autonomía Económica de la Mujer sean 6,5 veces superiores que los gastos de administración del programa de Desarrollo de competencias Laborales. Esto es llamativo, ya que siendo ambos programas de misma institución -PRODEMU- y con componentes similares, no se explica esta diferencia.

TABLA 39. COSTOS PER CÁPITA PROGRAMAS ENFOCADOS EN LA BAJA EMPLEABILIDAD (EN PESOS DE 2021)

PROGRAMA	MJH	AEM	DCL	TOTAL
N° Beneficiarias	27.454	9.334	769	37.557
Componente 1	1) Formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica	1) Habilitación Laboral	1) Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	81.818	185.476	246.501	
Componente 2	2) Acompañamiento Proyecto Laboral	2) Capacitación Técnica	2) Capacitación Técnica	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	59.247	96.672	88.058	
Componente 3		3) Proyección Laboral	3) Proyección Laboral	
Monto por beneficiaria (\$ 2021)		82.941	92.820	
Costo Per Cápita Componentes	141.065	365.089	427.378	202.604
Gastos de Administración Per Cápita	4.132	249.483	38.292	65.808
Costo Per Cápita Total	145.197	614.572	465.670	268.412

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

PROGRAMAS ENFOCADOS EN BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO

En esta categoría solamente se ubica el Programa 4 a 7, que, con 9.140 beneficiarias en 2019, tiene un costo promedio intermedio entre las otras dos categorías de programas (\$392.269), con un gasto de administración bajo, del orden de los \$12 mil, siendo el componente de cuidado infantil integral el más costoso (\$341.082) versus el otro componente de apoyos transversales para la autonomía económica de la mujer (\$38.776).

TABLA 40. COSTOS PER CÁPITA PROGRAMA ENFOCADO EN LA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y/O DESEMPLEO (EN PESOS DE 2021)

PROGRAMA	P47
N° Beneficiarias	9.140
Componente 1	1) Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	38.776
Componente 2	2) Cuidado Infantil Integral
Monto por beneficiaria (\$ 2021)	341.082
Costo Per Cápita Componentes	379.857
Gastos de Administración Per Cápita	12.412
Costo Per Cápita Total	392.269

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Seguimiento BIPS 2019 de los programas y DIPRES (www.dipres.cl).

En conclusión, si bien no es posible realizar un análisis de costo efectividad de los programas, ya que no se cuenta con la información necesaria para ello, sí es posible afirmar que los programas dirigidos al Bajo Emprendimiento son más caros respecto de los programas dedicados a la Baja Empleabilidad, incluso sin considerar el programa Kume Mognen, que es el programa más caro. Nuevamente, el bajo costo relativo de los programas de empleabilidad puede deberse a la relativa corta duración de las capacitaciones en oficios específicos.

El Programa 4 a 7 destinado al problema de Baja Participación Laboral y/o Desempleo se ubica en un monto intermedio entre las otras categorías, destinando una parte importante de sus recursos al cuidado de niñas/os.

4.5. HALLAZGOS DE COMPLEMENTARIEDADE Y DUPLICIDADES DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

A modo de resumen del análisis de los capítulos anteriores, la siguiente Tabla contiene las complementariedades y duplicidades encontradas en la Oferta Programática Relevante.

La principal complementariedad ocurre entre el tránsito entre beneficiarias

de los programas de SERNAMEG. Sin embargo, existen duplicidades en los problemas abordados por los programas, sus componentes, población potencial y beneficiarias.

TABLA 41. PRINCIPALES COMPLEMENTARIEDADES Y DUPLICIDADES DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

COMPLEMENTARIEDAD / DUPLICIDAD	ÁMBITO	EJEMPLO	JUICIO EVALUATIVO SUMARIO
Complementariedades	Beneficiarias pueden transitar de un programa a otro	Beneficiarias de MJH pueden transitar a ME una vez finalizado el primer componente sólo si cumplen los requisitos del Componente 1 del programa ME. Beneficiarias de MJH en el segundo año de participación, cuando la beneficiaria esté llevando a cabo su Proyecto Laboral, puede participar en el P47. Entre ME y P47 el tránsito es hacia uno u otro programa. Hay coordinaciones con instituciones y programas que están fuera de la oferta programática relevante.	Estas son instancias de complementariedades y coordinaciones específicas, ad-hoc a cada programa y situación. Pero dado que se trata de una política de apresto laboral para mujeres, se requieren coordinaciones mayores entre programas de la OPR y otras instituciones públicas y privadas, para la provisión de los componentes, y alianzas en pro de la empleabilidad y el emprendimiento.
	Problema que abordan los programas son similares	Programa ME, FCC (Bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos) Programas AEM, DCL (bajos niveles de empleabilidad y oportunidades)	Dado que los problemas que abordan los programas de emprendimiento y de empleabilidad abordan problemáticas similares (al interior de cada categoría), se debe considerar la existencia de dos programas o tipos de programas. Salvo los programas KM y EAT que tienen poblaciones potenciales específicas, podrían tener un tratamiento distinto.
Duplicidades	Propósito de los Programas son similares	Programa ME, FCC, KM (aumentan nivel de desarrollo de sus emprendimientos). Programa MJH, AEM, DCL (aumentan sus competencias/herramientas).	No se justifica la existencia de distintos programas con propósitos similares. Si los problemas que abordan los programas (por categoría) son similares, entonces sus resultados esperados o propósitos deberían ser similares, lo que lleva a cuestionarse si debe haber varios programas para un mismo propósito y problema, o es mejor (más eficiente y eficaz) tener un solo programa o agruparlos para que actúen de manera coordinada.
	Componentes similares entre programas	KM, FCC (capacitación, inversión, proyecto). AEM, DCL (habilitación laboral, capacitación, proyección laboral)	No se justifica la existencia de distintos programas con componentes similares. Se debería aprovechar la experiencia de las instituciones mejor preparadas y mejorar la calidad de los componentes.
	Población Potencial similar	P47, MJH y AEM consideran como población potencial a mujeres que pertenezcan a los quintiles de ingresos autónomos I, II y III	Es similar o más bien idéntica, ya que es este grupo de mujeres quienes presentan mayoritariamente los problemas de acceso y mantención en el mundo laboral, junto con niveles de ingresos del trabajo adecuados.
	Beneficiarias	MJH Tener entre 18 y 65 años de edad; Ser económicamente activa. De los quintiles I al III comprobados con la ficha de selección del programa). AEM Mujeres entre los 18 y 65 años, desempleadas, con empleo precario, trabajadoras por cuenta propia, inactivas. DCL Mujeres, entre 18 y 65 años, pertenecientes a familias participantes de Chile Solidario y Subsistema de Seguridad y Oportunidades. P47 Mujeres entre 18 y 65 años, que son parte de la población económicamente activa -PEA-, que son responsables de niñas y niños entre 6 y 13 años	

Fuente: Elaboración propia

5. EVALUACIÓN DEL ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA PERÍODO 2016-2019. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES



5. EVALUACIÓN DEL ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA PERÍODO 2016-2019. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El análisis presentado en los capítulos anteriores ha permitido identificar las siguientes situaciones:

a) Existe una necesidad de abordar el problema de inserción laboral de las mujeres, y en particular de las más vulnerables.

Las mujeres participan menos en el mercado laboral respecto de los hombres y cuando lo hacen, lo realizan en condiciones más precarias, enfrentando menores remuneraciones y mayor desempleo. La baja y precaria inserción laboral femenina obedece a motivos multidimensionales, entre los que se encuentra la dificultad de acceder a redes, dificultad de acceder a capital inicial y fuentes de financiamiento en general, restricciones de horarios debido al cuidado de terceros, entre otras. Las particularidades que enfrentan las mujeres al entrar al mundo laboral, especialmente en el caso de las mujeres más vulnerables, hacen necesaria la existencia de programas públicos destinados a preparar y apoyar a las mujeres, los cuales deben incorporar el enfoque de género, tanto a nivel de oferta de trabajo, como también deben mirar la demanda de trabajo para mujeres.

b) No se observa una política pública explícita y articulada en relación a apresto laboral dirigido a mujeres, existiendo ausencia de alguna institución que vele por la Oferta Programática Relevante en su conjunto.

Si bien el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género tiene a su cargo la transversalización del enfoque de género en el quehacer del Estado diseñando y proponiendo políticas, la política de apresto laboral para mujeres no opera de manera conjuntamente articulada. Así, la Oferta Programática Relevante desarrolla coordinaciones para fines específicos relativos a la implementación de sus programas y las actividades para llevarlos a cabo. Sin embargo, no existe a nivel regional y local una instancia de coordinación (mesa, comisión) o un plan o una propuesta que reúna a todas las instituciones involucradas en los programas de apresto laboral para mujeres.

A nivel de gobierno central, a pesar que existen instituciones que podrían cumplir estas funciones de coordinación, como por ejemplo el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, la Subsecretaría del Trabajo o el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en la práctica se produce una ausencia de institucionalidad que explícitamente coordine y lidere la política de apresto laboral para mujeres, realice una planificación de corto o mediano plazo, decida los cupos a asignar y los contenidos de los programas, principalmente, lo que produce que los programas se lleven a cabo de manera descoordinada y sin metas colectivas a alcanzar.

c) La Oferta Programática Relevante no incorpora las metas y prioridades estratégicas establecidas en el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, por lo que éste no resulta ser vinculante ni para las instituciones ni para los programas.

Las metas y prioridades estratégicas definidas en el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2018-2030, en materia de derechos económicos y empleo se reflejan parcialmente en la Oferta Programática Relevante. El Plan no se incorpora en los programas como un marco de política pública que justifique su quehacer en materia de apresto laboral, ni en su justificación ni en su diagnóstico, pudiendo hacerlo. Si bien las temáticas abordadas por los programas evaluados son relevantes, y en parte se acercan a lo expresado en el Cuarto Plan, se consideran incompletas e insuficientes pues no dan cuenta en forma cabal de las prioridades y metas definidas en éste. En particular, las metas relativas a “trabajo decente”, “derechos laborales”, “reducción de brecha salarial”, “innovación” e “incorporación preferente de adultas mayores”.

En cuanto a la temática de género y empleo, el Cuarto Plan de Igualdad no tiene un carácter vinculante (como una política que se exprese en programas públicos) para las instituciones que abordan las materias de empleo y género y tampoco para los programas evaluados. Ello se observa en que no hay política de empleo unitaria ni una instancia de coordinación que permita integrar los distintos programas de apresto laboral para mujeres para el cumplimiento de las prioridades y metas establecidas. Los planes no se logran encarnar en los programas como un marco de política pública que justifique su quehacer en materia de apresto laboral.

d) Los programas de la Oferta Programática Relevante se justifican, pero no logran sustentar adecuadamente sus estrategias.

Los resultados del análisis realizado a los tres tipos de programas, dirigidos a la empleabilidad, el emprendimiento y la participación laboral y desempleo, muestran que si bien los programas se justifican, estos presentan algunas debilidades en sus justificaciones: a) análisis deficiente para identificar y caracterizar el problema (problemas conceptuales y ausencia de análisis causales que fundamenten su origen); b) desconexión entre la justificación de los programas y las soluciones que implementan para resolver el problema que los origina; c) desconexión entre los diagnósticos y el perfil de población que buscan atender que redundan en una inconsistencia entre la definición del problema y las soluciones presentadas para enfrentar necesidades de las mujeres; d) justificación de género parcial. En cuanto al punto d), las barreras de género que se presentan para justificar los programas si bien apuntan a importantes desigualdades de acceso y de permanencia en el trabajo, no se analizan en detalle, y no incorporan otras barreras de género, como por ejemplo las barreras que existen en la demanda por trabajo para las mujeres, y su interacción con los problemas de imperfección de los mercados, de asimetría en la información, de segmentación, productividad e innovación.

e) En cuanto a las complementariedades de los programas, estas se producen principalmente a nivel de coordinaciones específicas en la implementación de éstos.

La principal coordinación que se produce entre programas tiene relación con que se permite el tránsito de beneficiarias entre programas, especialmente en los de SERNAMEG, entre el Programa Mujer Emprende y Programa Mujeres Jefas de Hogar y entre el Programa Mujeres Jefas de Hogar y el Programa Mujer Emprende con el Programa 4 a 7. Además, hay coordinaciones con instituciones y programas que están fuera de la oferta programática relevante, como por ejemplo el Programa Mujeres Jefas de Hogar con SENCE. Estas coordinaciones se realizan para externalizar la ejecución de las actividades, o en general para ejecutar componentes específicos. Sin embargo, considerando que los programas evaluados forman parte de la política de apresto laboral para mujeres, deberían existir coordinaciones mayores, entre las instituciones que forman parte de la Oferta Programática Relevante y también con otras instituciones, tanto públicas como privadas.

f) Respecto a las duplicidades, estas se presentan tanto en el diseño de los programas como también en términos de sus beneficiarias.

Existen similitudes en los objetivos de propósito y componentes de algunos programas de la oferta programática relevante. Adicionalmente, los grupos objetivos se traslapan, lo que puede explicar en parte que algunas beneficiarias se repitan entre programas. Aunque en algunos casos la duplicidad de las beneficiarias también se debe a las complementariedades o coordinaciones que existen entre algunos programas.

En este sentido, no se justifica la existencia de distintos programas con características similares, ya sea en cuanto a su problema, propósito, población objetivo, componentes y actividades. Así, se identifican dos grandes “grupos” de programas: aquellos dirigidos a resolver el problema de Bajo Emprendimiento y aquellos dirigidos a la Baja Empleabilidad, más un programa orientado a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo (Programa 4 a 7) que entrega un servicio transversal a todas las mujeres de la población potencial.

g) Los criterios de focalización a nivel de diseño de los programas observan un conjunto de deficiencias que en la práctica producen errores de inclusión y sesgos de selección al momento de elegir a la población objetivo, dada la existencia de discrecionalidad, autodeclaración, duplicidades, etc.

Los criterios de focalización se basan principalmente en categorías asociadas a la edad y condición socioeconómica de las mujeres, más algunas categorizaciones específicas, como es el caso del Programa Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado (CONADI) que atiende a una etnia particular (mujeres mapuches). Los principales problemas de focalización de las beneficiarias

se presentan al momento de la selección: a) los programas no utilizan criterios estandarizados para comprobar la información y seleccionar a la población objetivo, en particular la referida a variables socioeconómicas (ejemplo la pertenencia a alguno de los tres primeros quintiles) y de empleo (la noción de empleo precario, por ejemplo); b) no se utilizan parámetros estandarizados para seleccionar las comunas y localidades en las que se implementará el programa; c) no se utilizan criterios de priorización para ordenar el flujo de ingreso de las beneficiarias al programa; d) las variables utilizadas para focalizar en una determinada población objetivo no se asocian ni con el perfil de población ni los parámetros que describen el problema que quiere solucionar el programa; e) no se definen ni los conceptos ni los instrumentos que se utilizan para seleccionar a la población que accede a los componentes del programa desde otros programas públicos; f) la autodeclaración de la situación de las mujeres postulantes a los programas, situación que ocurre en varios de ellos, conduce a problemas de errores de inclusión, haciendo que los programas no lleguen a quienes más los necesitan.

h) Los indicadores de desempeño existentes no permiten medir el logro de la Oferta Programática Relevante.

Existe una ausencia de indicadores de desempeño de eficacia/resultado a nivel del propósito de los programas que permitan efectivamente cuantificar el logro de los programas o al menos medir si están haciendo lo que señalan que van a hacer y la magnitud del logro que están alcanzando (como, por ejemplo, medir si las beneficiarias se insertaron laboralmente, y si además cuentan con contrato de trabajo, pago de leyes sociales, un salario por sobre el ingreso mínimo, estabilidad laboral, tipo de contrato, etcétera.). No resulta suficiente medir procesos o productos que llevan a cabo los programas, los cuales de todas maneras deben realizarse. Resulta necesario contar con herramientas que permitan medir un egreso exitoso de las beneficiarias de la Oferta Programática Relevante y en lo posible establecer metas ex-ante que sean alcanzables por los programas.

Además, los indicadores de desempeño existentes para los propósitos y componentes no tienen información para todo el período analizado y no permiten emitir un juicio respecto a si contribuyen al logro de los programas.

i) Los programas de la Oferta Programática Relevante en general no cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación. El uso de la evaluación para valorar la política de apresto laboral con enfoque de género no se ha instalado en los programas como instrumento significativo, lo que implica que los programas siguen ejecutándose de manera inercial sin tener certeza del grado de éxito de los programas.

Buenos indicadores de desempeño requieren la existencia de sistemas de seguimiento y evaluación adecuados. Sin embargo, la información que los programas sistematizan se considera insuficiente. Sin

información agregada sobre desempeño, no es posible establecer si el conjunto de programas aporta a la solución de los problemas de Baja Empleabilidad, Bajo Emprendimiento y Baja Participación Laboral y/o Desempleo. Los indicadores definidos miden eficacia en términos de coberturas de los programas, pero no sus efectos a nivel de propósito (es decir, medir el resultado esperado del programa); los programas carecen de estándares objetivos y confiables que garanticen que la información entregada por las evaluaciones cumple con los criterios mínimos de representatividad, confiabilidad y relevancia que permitan establecer cómo están funcionando los programas; los conceptos utilizados por los programas en sus objetivos, no están definidos por lo que no es posible establecer si las sucesivas mediciones están examinando las mismas variables durante los períodos; las evaluaciones externas en la mayoría de los programas son evaluaciones cualitativas a muestras no necesariamente representativas, por lo que sus resultados no son generalizables a la población objetivo.

Al finalizar los programas las beneficiarias declaran su situación ocupacional, pero tal como los mismos programas reconocen, no existe un posterior seguimiento de ellas, se desconoce si las beneficiarias de programas de microemprendimiento siguen en ese microemprendimiento un año después del programa, o si fueron beneficiarias de otros programas. De forma similar, no hay claridad de cuánto tiempo se mantienen empleadas formalmente las beneficiarias de los programas de empleabilidad. Esta falta de seguimiento es una debilidad de los programas evaluados.

Se requiere contar con sistemas de seguimiento y evaluación que sean similares y comparables entre los programas que pertenecen a la Oferta Programática Relevante.

j) Si bien los programas ejecutados por SERNAMEG y PRODEMU consideran la transferencia de recursos a terceros para su implementación (transferencias corrientes) en los temas relativos al empleo (formación, capacitación, habilitación laboral, acompañamiento laboral), ello plantea dudas respecto de la articulación de contenidos de género y apresto laboral de los servicios prestados, así como en la coordinación de una estrategia y metodología común de intervención para abordar los temas señalados.

También, se cuestiona el hecho que ninguna de las dos instituciones cuente con información sobre cómo se está asegurando que los servicios externalizados o contratados, en materia de apresto laboral: a) incorporan los temas relativos a la igualdad de género y la no discriminación en la promoción y el fortalecimiento de las capacidades; b) realizan un análisis de las limitaciones y las necesidades de las mujeres en el acceso a la capacitación/habilitación laboral, y adaptan los contenidos a esta realidad para prevenir la deserción; y c) cómo se asegura que los capacitadores y consejeros en materias laborales sean sensibles a las cuestiones de género, garantizando igualdad de condiciones y lenguajes inclusivos.

k) La Oferta Programática Relevante de apresto laboral para mujeres es de bajo alcance comparado con la Oferta Programática General.

La cobertura de la Oferta Programática Relevante (OPR) respecto de la población potencial (mujeres mayores de 18 años pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingresos autónomos del hogar) es baja, del orden de 1,4% para el período analizado. Si a la OPR se le agrega una muestra de 10 programas de la Oferta Programática General -OPG- (es decir, 23,8% del total de la OPG), la cobertura más que duplica, llegando a 3,3% el año 2019, lo que indica que las políticas públicas en materia de apresto laboral y otros programas similares (sin distinción de sexo), beneficia a un número considerablemente mayor de mujeres, en comparación con la OPR.

En cuanto a recursos utilizados, para el año 2019, la Oferta Programática Relevante tiene una ejecución presupuestaria que representa el 5,1% de toda la oferta programática del gobierno central en programas similares (OPR más OPG).

l) La Oferta Programática General de programas similares también tiene beneficiarias mujeres que requieren un diseño con enfoque de género.

La Oferta Programática Relevante no es la única oferta con que cuentan las mujeres en Chile. Existen programas en la Oferta Programática General que, si bien no están diseñados exclusivamente para mujeres, en general se focalizan en mujeres e incluyen módulos de empoderamiento. Por ejemplo, en el año 2019, el programa Yo Emprendo Semilla asociado al subsistema Seguridades y Oportunidades, tuvo más de 16 mil beneficiarias mujeres, lo que representaba casi el 90% de sus beneficiarios. Esta oferta general y su institucionalidad requiere también ser analizada, especialmente en cuanto a las complementariedades y duplicidades que podrían estar ocurriendo con la Oferta Programática Relevante, de modo de estudiar todas las opciones disponibles para las mujeres, y aprovecha la experiencia que ya tienen estos programas, teniendo presente la necesidad de que cuenten con un adecuado enfoque de género.

De todas maneras, todo programa público debe contar con enfoque de género, por lo que la Oferta Programática General dirigida a toda la población debe tener en cuenta la problemática que afecta a las mujeres en materia de emprendimiento, inserción y permanencia laboral.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

6. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES



6. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

Las recomendaciones que se proponen para esta evaluación se presentan en dos niveles: propuestas de corto plazo orientadas a realizar mejoras a nivel de diseño de la Oferta Programática Relevante, selección de beneficiarias e indicadores de desempeño; y propuestas de mediano o largo plazo que establezcan lineamientos para la implementación de una política de apresto laboral exitosa.

Todas estas recomendaciones incorporan los hallazgos presentados a lo largo del estudio.

6.1. PROPUESTAS DE CORTO PLAZO

Se sugiere que, mientras se hacen los cambios necesarios para la implementación de las recomendaciones de mediano o largo plazo orientadas a la implementación de una Política de Apresto Laboral para Mujeres, se avance en realizar mejoras al diseño e implementación de la actual Oferta Programática Relevante.

Dichas mejoras son las siguientes:

Coordinación: Conformar una mesa de trabajo en la que participen todas las instituciones y los programas evaluados con el objetivo de diseñar una estrategia de intervención común que incorpore el enfoque de género a la temática de apresto laboral, en especial a los componentes que involucran capacitación, intermediación y habilitación laboral. De forma complementaria, se recomienda incorporar los resultados de los estudios encargados en el marco del Cuarto Plan de Igualdad, así como las indicaciones que entregan en materia de política pública relativa a los temas de género y trabajo y derechos económicos (citados en el capítulo 2). Esta articulación se podría llevar a cabo en alguna mesa actualmente en funcionamiento, siempre y cuando esta contenga a los 8 programas de la Oferta Programática Relevante.

Diseño: Reformular la definición y justificación de los problemas que abordan los programas, incorporando datos actualizados sobre todas las variables de género que interactúan con el tema de apresto laboral, como son las barreras y los problemas de imperfección de los mercados, asimetría en la información, segmentación, productividad e innovación. Asimismo, se sugiere que la definición del propósito de los programas se enmarque en una de las siguientes temáticas: aumentar la tasa de participación laboral o aumentar la rentabilidad de los microemprendimientos. Las recomendaciones por programa de la Oferta Programática Relevante se encuentran en los Anexos 3 y 4.

Los ajustes en el diseño de los programas debieran llevar a mejoras o modificaciones de los componentes de los programas. En este sentido, permitir que los componentes de los programas puedan funcionar de manera modular o por etapas, o bien permitir derivaciones al resto de la oferta de apresto laboral son aspectos que deben estar considerados en la medida que contribuyan al logro de los fines de los programas.

En el caso de los programas que apuntan a mejorar la ocupación (Baja Empleabilidad) de las mujeres en el mercado laboral con trabajo decente, se recomienda:

- a) Redefinir el propósito incorporando explícitamente: aumentar la tasa de participación laboral de las mujeres beneficiarias;
- b) Incorporar un componente de intermediación laboral que vincule prácticamente (no a través de charlas o cursos) a las mujeres con el mercado de trabajo y realice un acompañamiento sistemático a la incorporación laboral de al menos un año;
- c) Integrar en el diseño y contenidos de la capacitación laboral el análisis de todas las barreras y brechas no sólo como un antecedente de diagnóstico, sino como un elemento clave para enfrentar la inserción laboral;
- d) Asegurar que los puestos de trabajo en los que se insertan las mujeres entren dentro de la clasificación nacional e internacional de “trabajo decente”;
- e) Considerar la posibilidad de adoptar acciones afirmativas con el objeto de dar prioridad de acceso a un número determinado de vacantes a las mujeres que tengan el mismo nivel de calificaciones que los hombres, cuando se observen diferencias importantes en las tasas de participación en la fuerza de trabajo por razón de género y el desempleo afecte a las mujeres más que a los hombres. Esta medida se puede aplicar en territorios específicos o a nivel nacional;
- f) Incorporar cursos de larga duración en el componente de capacitación (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas) para el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias;
- g) Establecer criterios que permitan evaluar la calidad e idoneidad de los proveedores de manera anual, en caso que los programas externalicen sus servicios.

En el caso de los programas que apuntan a mejorar la rentabilidad de los emprendimientos (Bajo Emprendimiento), se recomienda:

- a) Redefinir el propósito incorporando explícitamente: aumentar los ingresos monetarios derivados de la venta de bienes y servicios o aumentar la productividad del emprendimiento;
- b) Financiar microemprendimientos que tengan opciones sostenibles de mercado, ello avalado por los estudios correspondientes;

- c) Definir componentes que desarrollen estudios y análisis de mercado y herramientas que permitan a las mujeres acceder a mercados diversos (ferias, exposiciones, convenios con empresas privadas, entre otras);
- d) Capacitar a las mujeres en gestión comercial y estrategias de diversificación productiva en cursos de larga duración;
- e) Integrar en el diseño y contenidos de la capacitación técnica y comercial el análisis de todas las barreras y brechas no sólo como un antecedente de diagnóstico, sino como un elemento clave para enfrentar la inserción en el mercado;
- f) Incorporar apoyos económicos efectivos, sobre los \$400 mil pesos (ver esta evidencia en los Capítulos 2 y 3), que actúen como capital semilla para negocios que están comenzando o que quieren incorporar innovaciones.

En el caso del programa que aborda la Baja Participación Laboral y/o Desempleo de las mujeres, se sugiere concentrar sus actividades y recursos en proveer servicios de cuidado para los otros programas de apresto laboral.

Para toda la Oferta Programática Relevante se recomienda, en función de los procesos de postulación, selección y monitoreo:

- a) Contar con un sistema de ventanilla única de postulación y posterior selección de beneficiarias por categoría de programa, que permitan a la postulante conocer la oferta de programas disponibles (pudiendo incluso incorporarse aquellos que forman parte de la Oferta Programática General en cuanto a apresto laboral).
- b) Realizar un diagnóstico de las mujeres que postulan a los programas antes de comenzar, de modo de analizar si necesita otros apoyos no solamente de tipo laboral (nivelación de estudios, acondicionamiento de la vivienda, violencia intrafamiliar, cuidado de hijos o de otros dependientes, etc.). Este diagnóstico se podría realizar a nivel municipal en un trabajo conjunto con las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).
- c) Contar con criterios estandarizados de selección de beneficiarias utilizando herramientas como el Registro Social de Hogares u otras, pero no la autodeclaración de ingresos o activos. También es necesario incorporar otros aspectos como por ejemplo cuál es el interés de la beneficiaria, hasta dónde quiere avanzar (por ejemplo, quiere sólo adquirir conocimientos básicos, iniciar su emprendimiento, formalizarlo, etc.).
- d) Contar con un sistema de monitoreo estandarizado entre programas, de modo que midan de la misma manera y sean comparables los resultados. Esto implica contar con bases de datos unificadas de los programas que permitan comparaciones y seguimientos a toda la oferta en su conjunto. Además, se sugiere

utilizar: 1) encuestas de satisfacción de beneficiarias a muestras representativas estandarizadas entre programas; 2) utilizar datos administrativos para la selección y seguimiento y evaluación de resultados ex post, Registro Social de Hogares, Administradora de Fondos de Cesantía, Servicio de Impuestos Internos, u otros.

e) Este sistema de monitoreo conjunto permitirá conocer para cada beneficiaria la ruta que ha seguido en cuanto a su participación con anterioridad en otro programa, y posteriormente si sigue usando la oferta de programas de empleo. Además, dado que existe acceso a datos de empleo formal, es posible realizar un seguimiento en esa dimensión por varios meses y años. Este seguimiento con datos administrativos de empleo formal es más relevante para los programas de empleabilidad, en el caso de los programas de microemprendimiento, el seguimiento se puede realizar a partir de encuestas, pero se puede complementar con datos administrativos de empleo.

Se recomienda utilizar indicadores de desempeño similares para todos los programas, que permitan comparaciones entre programas que buscan resolver problemas similares. Además, los indicadores de desempeño se deben reformular de acuerdo a los ajustes que se hagan en la justificación, problema y propósito de los programas, de modo que efectivamente se pueda medir el éxito de estos, y en lo posible, un egreso exitoso por parte de las beneficiarias. Los indicadores deben contar con medios de verificación adecuados.

6.2. PROPUESTAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

Para el mediano o largo plazo se recomienda avanzar en la instalación de una Política de Apresto Laboral para mujeres que cuente con una institucionalidad que permita establecer definiciones y lineamientos a nivel superior, y estructurar una oferta programática que funcione de manera coordinada con objetivos claros y unificados. Esta política debe estar en sintonía con las propuestas y metas del Cuarto Plan, y tiene que articular la ejecución de dos tipos de ofertas programáticas o categorías (uno de inserción laboral y otra de emprendimiento). El programa de cuidado infantil (Programa 4 a 7) debería ser un programa transversal que dé servicios a ambas ofertas. Ambas ofertas deberían ser coejecutadas y sus recursos coadministrados.

Esta política debe tener en consideración el hecho que la baja participación laboral de las mujeres, la cual ocurre además en condiciones desiguales respecto a los hombres, persistirá en el tiempo, y se podría incrementar con posterioridad a la pandemia (de hecho, en pandemia ha bajado la tasa de participación laboral y ha aumentado el desempleo femenino). Esta situación implica que se debe dar mayor atención a la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

En materia de institucionalidad, si bien en la actualidad existen algunas mesas de trabajo a nivel ministerial, se propone una articulación más funcional.

Así, en el nivel de Coordinación General, se propone la participación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuyas responsabilidades principales serían:

- Definir vinculación de la política con el Plan,
- Proponer presupuestos anuales, cupos y metas,
- Establecer objetivos de corto, mediano y largo plazo,
- Definir movimientos entre programas de todo tipo,
- Decidir qué programas requieren evaluaciones y reformulaciones, y
- Definir los indicadores que midan el logro de cada programa y en su conjunto.

Se recomienda también la existencia de una Coordinación Técnica a cargo principalmente de los contenidos de la oferta programática y de las coordinaciones interinstitucionales, en la cual estarían principalmente: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Pro Empleo de la Subsecretaría del Trabajo, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer, y sus funciones serían:

- Elaborar perfiles de beneficiarias por programas,
- Elaborar perfiles de los componentes (productos o servicios),
- Elaborar modelos de intervención (modular, por etapas), y
- Establecer convenios con el resto de instituciones públicas.

Y finalmente, una Coordinación Operativa a cargo de la puesta en marcha de la oferta programática, donde participarían instituciones como la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), la Fundación Artesanías de Chile, y Municipalidades. Sus funciones serían:

- Definir criterios de postulación y selección de beneficiarias,
- Definir las intervenciones a nivel territorial,
- Realizar seguimiento y monitoreo,
- Establecer y utilizar una base de datos unificada,
- Implementar los programas, y
- Seleccionar beneficiarias.

Esta política de apresto laboral se debería hacer cargo de dos grandes programas o tipos de programas, uno dirigido a resolver el problema de la Baja Empleabilidad, y el otro, al problema de Bajo Emprendimiento, existiendo programas transversales destinados a la Baja Participación Laboral y/o Desempleo, que proporcionen bienes o servicios de apoyo a la inserción laboral de mujeres (como por ejemplo, el cuidado de niños, adultos mayores o personas postradas, intermediación laboral, entre otros). Se recomienda mantener, debido a las características exclusivas de sus poblaciones objetivos, los programas Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado (CONADI) y Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales (Fundación Artesanías de Chile).

Esta oferta programática de mediano o largo plazo debiese considerar:

- a) Un problema y justificación único para cada categoría con especificidades por cada programa.
- b) Un "Fin" único para todos los programas, del tipo: "contribuir a la autonomía económica de las mujeres".
- c) En cuanto a los propósitos de los programas, estos deben ser claros y reflejar el logro realista y esperado programas de los programas, y que además se puedan medir.
- d) Los componentes deben ser atingentes al problema específico del programa y tipo de beneficiarias, que permitan implementarse por etapas o de manera modular y que se puedan relacionar con el resto de la Oferta Programática General en apresto laboral. La literatura internacional sugiere que los programas de empleo deben cumplir varias características para ser considerados de alta calidad, por ejemplo, (1) en el caso de las capacitaciones, estas deben ser más largas de las que actualmente se implementan, del orden de 300-400 horas; (2) la intermediación laboral debe incluir el trabajo en empresas, idealmente una especie de práctica o pasantía; (3) se pueden incluir módulos de iniciativa personal para revertir sesgos derrotistas junto a las sesiones de empoderamiento. Algunas sugerencias de Componentes para el programa dirigido a la Baja Empleabilidad: (1) intermediación laboral; (2) capacitación en oficios, y (3) desarrollo personal. Algunas sugerencias de Componentes para el programa dirigido al Bajo Emprendimiento: (1) servicios financieros (Capital semilla); (2) dotación de activos productivos para la agregación de valor; (3) capacitación técnica y en gestión comercial; (4) apoyo a la inserción en mercados (estudios y canales de comercialización); y (5) desarrollo personal.
- e) En cuanto a los indicadores de desempeño, se espera que estos midan el logro esperado de los programas (propósito) y los componentes, en términos de eficacia y calidad, en lo posible que se establezcan metas, especialmente en términos de eficacia, que sean comparables entre programas (con un sistema de medición similar). Como sugerencias de Indicadores de Propósito para el o los programa/s dirigido a la Baja Empleabilidad: tasa de inserción laboral

de las mujeres participantes del programa, tasa de permanencia en el mercado laboral de las mujeres participantes del programa. Como sugerencias de Indicadores de Propósito para el o los programa/s dirigido/s al Bajo Emprendimiento: tasa de variación del margen bruto de la producción y/o servicio vendido, porcentaje de microemprendimientos formalizados.

A modo de recomendación se propone una manera de operación de los programas en los territorios:

TABLA 42. PROPUESTA DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN LOS TERRITORIOS



Fuente: Elaboración propia.

Los programas operarían a nivel municipal con un sistema de ingreso por “ventanilla única”, junto con el resto de la oferta disponible de empleo.

Paso 1 corresponde a un “Punto de Información Laboral” en cada Municipio, que atiende, escucha e informa sobre los pasos a seguir que son:

- 1) Entrevista perfil laboral (punto diagnóstico);
- 2) Análisis para la canalización (punto derivación);
- 3) Ingreso a los programas (punto derivación).

No son los programas quienes entrevistan, sino los funcionarios del Municipio. El acceso es a través del Municipio. Los programas pueden realizar convocatorias públicas, pero no seleccionan a sus beneficiarias. Producto de este proceso: la Mujer está informada y una entrevista agendada.

Paso 2, corresponde a un “Punto de Diagnóstico Laboral”, las mujeres acceden a una primera entrevista, realizada en el Municipio (OMIL), cuyo objetivo es efectuar un diagnóstico para elaborar un perfil laboral sobre las mujeres buscadoras de empleo (salida independiente o dependiente) y detectar intereses y necesidades en relación con el trabajo. Este diagnóstico se propone lo realicen los funcionarios Municipales, particularmente los encargados de ayudas sociales en línea con el nuevo modelo de gestión social local que se está implementando a través del Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia²¹⁰.

Esta información levantada desde los territorios debe complementarse y verificarse mediante la Encuesta de Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares y otra información disponible, en un plazo acotado. Producto de este proceso se obtiene un Perfil Laboral de cada mujer.

Paso 3 corresponde a un “Punto de Derivación Laboral”, donde se realiza un análisis del Perfil Laboral y canalización pertinente. Una vez analizado el Perfil Laboral se deriva a las mujeres a los programas de empleo concordantes con su perfil. Incluye un seguimiento de 6 meses después de la derivación, el cual comprueba que las mujeres ingresan al programa. Producto: derivación e ingreso de las mujeres al programa y seguimiento.

²¹⁰<https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/banco-mundial-apoyara-a-municipios-de-la-region-de-los-lagos-con-nueva-gestion-social-local>

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, A. 2010. "Direccionamiento estratégico y crecimiento empresarial: algunas reflexiones en torno a su relación". *Pensamiento y Gestión*, No.28, , p. 85-106, ISSN 1657-6276.

Acs, Z., y L. Szerb. 2010. The Global Entrepreneurship and Development Index (GEDI). Paper presented at the Summer Conference 2010 on "Opening Up Innovation: Strategy, Organization and Technology" at Imperial College London Business School, June 16 - 18, 2010.

Adoho, F., Chakravarty, S., Korkoyah, D. T., Lundberg, M. K., & Tasneem, A. 2014. The impact of an adolescent girls employment program: The EPAG project in Liberia. World Bank Policy Research Working Paper, (6832).

Aigner, Dennis y Glen Cain. "Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets." *Industrial and Labor Relations Review* 30. 2(1977): 175 – 187.

Ainscow, M., y T. Booth. 2000. Índice de Inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en escuelas. Centro de Estudios en Educación Inclusiva.

Arenas, D. 2021. "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Auletta, N. y C. Rivera. 2011. Un Ecosistema para Emprender. *Debates Iesa*, Vol. 16, No. 4, pp 1217

Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. "El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo".

Bacigalupo, M., Kampylis, P., Punie, Y. y G. van Den Brande. 2016. *EntreComp: The Entrepreneurship Competence Framework for Citizens* (No. JRC101581). Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies.

Banco Mundial. 2004. Departamento de Evaluación de Operaciones, OED. "Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo". Washington, D.C. EEUU.

---. 2010. *Mujeres Empresarias: Barreras y Oportunidades en el Sector - Privado Formal en América Latina*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Bassi, M. et al. 2012 "Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina" Banco Interamericano de Desarrollo. Sector Social. División de Educación.

Behncke, S., M. Frölich y M. Lechner. 2007. Public employment services and employers: how important are networks with firms? IZA Discussion Papers,

No. 3005. Leibniz Information Centre for Economics. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34342/1/54557224X.pdf>

Bello, R. 2010. "Evaluación de Programas Prioritarios." Seminario Internacional "Planificación para el Siglo XXI: organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú.

----. 2014. "Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?, Serie Gestión Pública, N° 78, ILPES / CEPAL.

----. 2020. "Análisis Integrado de los Problemas Públicos." Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile.

Bergemann, A., & Van den Berg, G. J. 2008. Active labor market policy effects for women in Europe—a survey. *Annales d'Economie et de Statistique*, 385-408.

Bernardi, F. y M. Requena. 2010. Desigualdad y puntos de inflexión educativos: el caso de la educación postobligatoria en España. *Revista de Educación*, 93-118.

Blázquez, M., A. Herrarte, F. Sáez. 2012. "Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados", *Spanish Journal of Economics and Finance*, vol. 35 (99), pp. 139-157).

Brea, M. 2011. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/418161467995809251/pdf/105233-SPANISH-WP-P096605-PUBLIC-A2I-request-ACS.pdf>

Brugel, G. 2016. "Formación profesional y capacitación", *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Buvinic, M. y M. O'Donnell, M. 2019. Gender Matters in Economic Empowerment Interventions: A Research Review. *The World Bank Research Observer*, Volume 34, Issue 2, August 2019, Pages 309–346.

Carnoy, M., A. Maldonado, L. Santibañez, e I. Ordorika. 2002. Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena mexicana. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XXXII(3), 9-43. C.

Card, D., J. Kluge y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>

Carrillo, F. 2018. *Formación de Competencias para el Trabajo en Chile*. Comisión Nacional de Productividad.[Skills training for Work in Chile. National Productivity Commission].

Carrillo, F., M. E. De Diego y R. Miranda 2018: "Caracterización del Funcionamiento de la Franquicia Tributaria", Nota Técnica Comisión Nacional de Productividad.

Casal, J. & Mateu, E. 2003. Los sesgos y su control. *Rev. Epidem. Med. Prev.*, 1:15-22.

CEPAL. 2016. Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

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.

Centro de Sistemas Públicos. 2015. "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile". Informe Final para SENCE, elaborado por el centro perteneciente al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Chang, J. y Rieple, A. (2013). Assessing students' entrepreneurial skills development in live projects. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 20(1), 225-241.

Christofides, L. N., Hoy, M., Milla, J., y T Stengos. 2015. Grades, aspirations and post-secondary education outcomes. *Canadian Journal of Higher Education*, 45(1), 48-82.

Cid, P., E. Larenas, C. Echeverría y M. Rojas. 2017. *Mujeres Rurales en Chile: Sistematización de Algunos Elementos*". División de Estudios y Capacitación en Género Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Cirera, Ana. 2005. "Evaluación en el diseño de políticas públicas", en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD, Santiago de Chile).

Cohen, B. 2006. Sustainable Valley Entrepreneurial Ecosystems. *Business Strategy and the Environment*, Vol. 15, No. 1, pp 1-14.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice. 2015. La educación y formación de adultos en Europa: Ampliar el acceso a las oportunidades de aprendizaje. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Nacional de Productividad. 2018. Formación de Competencias para el Trabajo en Chile. https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe_Formacion-de_Competicencias-para_el_Trabajo.pdf.

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final 2011. <https://www.estudiospnud.cl/publicaciones/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-intermediacion-laboral/>

Darity, W. y P. Mason. 1998 "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender." *The Journal of Economic Perspectives* 12 (1998): 63 - 90.

Desjardins, R. y K. Rubenson. 2011. "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", OECD Education Working Papers, No. 63, OECD Publishing.

Dirección de Presupuestos. 2015. Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías. División de Control de Gestión.

----. 2020. Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140852_doc_pdf.pdf

Didier, N., C. Pérez y D. Valdenegro. 2013. "Capacitación y capital humano: análisis de las últimas dos décadas." *Revista de Psicología, U. de Chile* 22(2), 87-99

Dorta, y M. Verona. 2006. Concepto, perspectivas y medida del Crecimiento empresarial. *Cuadernos de Administración PUJ*, 19 (31), 172-174, 176-180, 184, 185, 187.

Elborgh-Woytek, K., et al. 2013. Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género.

Espinoza, M. A. 2017. Evaluación Económica para la toma de decisiones sobre cobertura en salud: ¿qué debe saber el profesional de la salud?. Departamento de Salud Pública, Unidad de Evaluación de Tecnologías en Salud Escuela de Medicina, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2017. <https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/economia/encuesta-nacional-del-empleo>.

Encuesta CASEN 2017. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/encuesta-casen-2017>

Equal. 2010. Guía para la incorporación de políticas de igualdad de género en las PYMES. España: Unión Europea.

Ernst & Young. 2009. The Groundbreakers series: driving business through diversity. USA: EGYM Limited.

Escudero, V., López Mourelo, E., & Pignatti, C. 2016. What works active labour market policies in Latin America and the Caribbean. International Labour Office, Research Department

Felstead, A., et al. 2007. Skills at Work, 1986 to 2006. Oxford: ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance.

Finley L. 1990. Entrepreneurial strategies, Ed. PWS-Kent Publishing Co.

Flores Lima, R. 2010. Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB- TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

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

FMI y OCDE. 2008. "The Price of Prejudice: Labour Market Discrimination on the Grounds of Gender and Ethnicity."

Garnier, Leonardo. 2000. Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública, N°1 Naciones Unidas: CEPAL, Santiago de Chile.

Fundación SOL. 2018. Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE). https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2018/03/IMCE-OND-2017-1.pdf

GEM. Global Entrepreneurship Monitor (GEM). <http://www.gemconsortium.org/>

Guerrero, M., y T. Serey. 2019. Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Nacional de Chile 2018 (<https://repositorio.udd.cl/handle/11447/2467>) y Reporte Nacional de Chile 2019 (<https://negocios.udd.cl/files/2020/06/GEM-Nacional-de-Chile-2019baja.pdf>).

Hechavarria, D., y A. Ingram. 2014. A Review of the Entrepreneurial Ecosystem and the Entrepreneurial Society in the United States: An Exploration with the Global Entrepreneurship Monitor Dataset. *Journal of Business & Entrepreneurship*, Vol. 26, No. 1, pp 1-36

Heller, L. 2010. Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL, División de asuntos de género.

Hunt, V. et al., 2018. Delivering through Diversity. McKinsey & Company <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/organization/>

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.

----. 2017. Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2017

Instituto Vasco de la Mujer. 2013. La evaluación del impacto de impacto en función del género en emprendimiento y pymes.

Katz, R.L. 2010. Skills of an effective administrator. Harvard Business Press.

Kluve, J. 2010. "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour Economics* 17 (2010): 904–918.

----. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin América and the Caribbean. OIT.

Kluve, J., & Rani, U. (2016). A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean. Geneva: ILO

Kuhn, P. y K. Shen. 2009. "Employers' preferences for gender, age, height and beauty: Direct evidence." NBER Working Paper No. 15564 (2009).

Langer, L., Erasmus, Y., Tannous, N., Obuku, E., Ravat, Z., Chisoro, C., Opondo, M., Nduku, P., Tripney, J., van Rooyen, C. and Stewart, R. (2018). Women in wage labour: A systematic review of the Effectiveness and Design Features of Interventions Supporting Women's Participation in Wage Labour in Higher-growth and/or Male-dominated Sectors in Low-and Middle-income Countries.

LevyLeboyer, C. 2000. Gestión de las Competencias. Ediciones Gestión. Barcelona.

Lazcano-Ponce, E.; Fernández, E.; Salazar-Martínez, E. & Hernández-Ávila, M. 2000. Estudios de cohorte. Metodología, sesgos y aplicación. Salud Pública Méx., 42(3):230-41.

McKenzie, D. 2017. How effective are active labor market policies in developing countries? a critical review of recent evidence. The World Bank Research Observer, 32(2), 127-154.

McKenzie, D., & Woodruff, C. (2014). What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?. The World Bank Research Observer, 29(1), 48-82.

Maldonado C., y C Galindez. 2013. Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur- Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales CIDE-Centro CLEAR para América Latina y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Martínez, C., & Peticar, M. (2017). Childcare effects on maternal employment: Evidence from Chile. Journal of Development Economics, 126, 127-137.

Martínez A, C., Puentes, E., & Ruiz-Tagle, J. 2018. The Effects of Micro-entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile. American Economic Journal: Applied Economics, 10 (2): 101-24.

Meyer, L. 2019. Promoción de la autonomía económica de las mujeres: un desafío para la sociedad chilena / Promotion of the economic autonomy of women: a challenge for Chilean society. Revista Rumbos TS. Un Espacio Crítico Para La Reflexión En Ciencias Sociales, (19), 73-94

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2015. Informe de Descripción de Programas Sociales: Autonomía Económica de la Mujer.

---. 2016. Evaluación Ex Ante Programa Nuevo. Instructivo para completar información en la plataforma de los programas nuevos.

---. 2018. Casen. 2017. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2016. Dinámica Empresarial Brechas regionales y sectoriales de las pymes en Chile Periodo 2005-2014

---. 2017. Informe de resultados: Análisis de género en las empresas Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas División de Política Comercial e Industrial.

----. 2018. Género y Microemprendimiento. Unidad de Estudios División de Política Comercial e Industrial. https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/EME_5_Genero.pdf

Ministerio de Educación. 2016. Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. Mineduc-OECD.

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. 2018. Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030.

----. 2021. Revisión Programa Mujeres Jefas de Hogar, Clarisa Reichhard, Asesora Gabinete, 2021.

Mitchelmore, S. y J. Rowley. 2010. Entrepreneurial competencies: a literature review and development agenda. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 16(2), 92- 111.

Muñoz, C. 2017. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: El Caso de Chile. Naciones Unidas: CEPAL.

Naciones Unidas. 2018. Global Trends Report 2018. Women's Empowerment and Gender Equality. Donovan P., et al. 2010. Microemprendimiento y desarrollo local en Chile: desafíos pendientes Cuadernos del Cendes. versión On-line ISSN 2443-468X

Namdar, M. 2014, Pág 17 "Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile" *Qualitas Agroconsultores* https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/qualitasac_2014_mujeragricolainforme.pdf?sfvrsn=2

OCDE. 2002. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management", Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

----. 2010a. Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo Serie: Directrices y Referencias del CAD. Secretaría General de la OCDE. Comité de ayuda para el desarrollo.

----. 2010b. La Formulación de Políticas en la OECD: Ideas para América Latina. Gobierno de España, Banco Mundial LAC.

----. 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)

----2012. Panorama del emprendimiento 2012. OECD y OCDE 2012 © 2013 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. París.

----. 2013. OECD Economic Surveys: Chile 2013. OECD Publishing. doi: 10.1787/eco_surveys-chl-2013-en

----. 2016. Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>

----2018. Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility. Paris.

----. 2020 Impact evaluation of labour market policies through the use of linked administrative data. Paris

Organización Internacional del Trabajo, OIT. Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

----. 2016. Las mujeres en el trabajo. Tendencias. Ginebra.

----. 2018. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias del empleo femenino. Ginebra.

Oosterbeek, H., M. Van Praag, y A. Ijsselstein. 2010. "The impact of entrepreneurship education on entrepreneurship skills and innovation" En: European Economic Review 54; p. 442-454

Perez y Gairin. 2020. Barreras y facilitadores de acceso a la universidad percibidos por estudiantes que ingresan mediante vías no tradicionales. Revista espacios Vol. 41 (26) 2020.

Piras, C., & Rucci, G. (2014). Chile: Participación laboral femenina y calidad del empleo.

PNUD. 2009. Manual De Planificación, Seguimiento Y Evaluación De Los Resultados De Desarrollo. Nueva York.

Prada, F. y G. Rucci. 2016. Instrumentos para la medición de las habilidades de la fuerza de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo

Robinson, P. Keith Hunt, Jonathan Huefner, David Stimpson. 1991. An Attitude Approach to the Prediction of Entrepreneurship. Entrepreneurship: Theory & Practice 15. 13-31

Rodríguez, R., F. Saltiel y S. Urzúa. 2018. "Dynamic Treatment Effects of Job Training," NBER Working Paper # 25408.

Rosholm, M. 2014. Do case workers help the unemployed? IZA World of Labor 2014: 72 doi: 10.15185/izawol.72. <https://wol.iza.org/uploads/articles/72/pdfs/do-case-workers-help-the-unemployed.pdf>.

Rucci, G., & Urzúa, S. S. (2015). The effect of mandated child care on female wages in Chile (No. w21080). National Bureau of Economic Research.

Ruiz Ana M., 2015. Las duplicidades administrativas ¿tenemos demasiados niveles administrativos? Nueva revista de política, cultura y arte, ISSN 1130-0426, N°154.

Saavedra García, María Luisa. 2019. La competitividad en Mipymes dirigidas por mujeres en la ciudad de MÉXICO. Estudios de Género en las organizaciones Universidad Nacional Autónoma de México

Sallé, M. 2014. Estudio Regional. Igualdad de género en PYMES y Cooperativas. España: PNUD, Gobierno de España.

- Salvador, C. 2008. Impacto de la inteligencia emocional percibida en la autoeficacia emprendedora. *Boletín de Psicología*, (92), 65-80. Recuperado de <http://www.uv.es/seoane/boletin/previos/N92-4.pdf>
- Sánchez, J. C. (2011). University training for entrepreneurial competencies: Its impact on intention of venture creation. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 7(2), 239-254.
- Sánchez, J. 2010. Evaluación de la Personalidad Emprendedora: Validez Factorial del Cuestionario de Orientación Emprendedora (COE). *Revista Latinoamericana de Psicología* . 42(1), 41-52
- Seon, M. et al. 2014. The impact of gender and social networks on microenterprise business performance. *Journal of sociology and social welfare*, 29, 404-417
- Soria, K. y S Zuñiga. 2015. Índice Global de Emprendimiento y Desarrollo (GEDI): un análisis regional para Chile - DOI: 10.5102/un.gti.v5i1.3405 file:///Users/Rosario/Downloads/3405-15847-1-PB%20(1).pdf
- Torres, O. 2014. Los Assessment Center: Una Metodología Para Evaluar Directivos. *Revista de Estudios Avanzados de Liderazgo*, 2014, Volumen 1, Número 3
- United Nations Evaluation Group, UNEG. 2016. Norms and Standards for Evaluation. UNFPA Evaluation Policy.
- Valdivia, M. (2015). Business training plus for female entrepreneurship? Short and medium-term experimental evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 113, 33-51
- Van den Berg, G., y Van der Klaauw, B. 2006. Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International economic review*, 47(3), 895-936
- Vitoria-Gasteiz E., Gottschalk, S. y Niefert, M. 2010. Gender differences in business success of German Startup Firms. ZEW, Centre for European Economic research. Discussion paper N° 11-019.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1)125-149.
- Yarborough, D., L. Shulha, R. Hopson, y F. Caruthers, F. 2011. *The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
- Yeyati, E. L., Montané, M., & Sartorio, L. (2021). What works for active labor market policies? (No. 43).

ANEXOS



ANEXO 1: PROPÓSITO Y COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA GENERAL

A: DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
1	Programa Despega Mype (Ex Bono Empresa Y Negocio)	SENCE	Propósito: Trabajadores, dueños, socios y representantes legales de MYPES Mejoran el capital humano Componentes: cursos de capacitación.
2	Programa Centros Fortalece Pyme	Min Economía Innova Chile	Propósito: Empresas de tamaño pequeño y mediano adquieren conocimientos externos, realizan I+D interna o externa, adquieren máquinas, equipos, realizan preparativos para la innovación o capacitación para la innovación. Componentes: Instalación y operación de Centros que entregan asistencia técnica y un diagnóstico.
3	Programa Acelera	CORFO	Propósito: Empresas ubicadas en territorios funcionales en condición de rezago (TFR), aprovechan oportunidades de negocio mediante la integración a la red de fomento productivo, la entrega de asesoría empresarial por medio de talleres y acompañamiento técnico, la generación de redes. Componentes: Talleres de asesoría empresarial y acompañamiento técnico.
4	Programa Capacitación Y Formación Empresarial	SERCOTEC MINECON	Propósito: Emprendedores y/o empresarios MIPES que están en etapa de inicio, crecimiento o consolidación de sus negocios, superan brechas de conocimiento en temas de gestión empresarial e inician uso de nuevas tecnologías para la comercialización de sus productos y/o servicios. Componentes: Servicios de formación para micro y pequeños empresarios/as y emprendedores/as, en temas de gestión y de desarrollo de habilidades empresariales.
5	Programa Desarrollo Empresarial En Los Territorios	SERCOTEC MINECON	Propósito: Emprendedores, microempresas y pequeñas empresas mejoran sus capacidades de gestión y su desempeño empresarial. Componentes: Prestación de servicios empresariales: diagnóstico, acompañamiento técnico, asistencia técnica y capacitación, orientación y planes de trabajo.
6	Programa Yo Emprendo Semilla	FOSIS	Propósito: Personas mayores de 18 años, desocupadas o con empleo precario, pertenecientes al 40% CSE, o al subsistema Seguridades y Oportunidades, o personas en situación de pobreza o vulnerabilidad específica que no cuentan con RSH, acceden a financiamiento y formación de capacidades para el desarrollo de un emprendimiento. Componentes: Servicios de capacitación, asesoría técnica y Financiamiento para apoyar el desarrollo de microemprendimientos que se encuentran en una etapa inicial. El programa tiene dos líneas de trabajo una orientada al Subsistema Seguridades y Oportunidades y otra regular.
7	Programa de Fomento Asociativo	CORFO	Propósito: Pequeñas y medianas empresas capturan de manera cooperativa nuevas oportunidades de negocio en el mercado nacional o internacional mediante la preparación y desarrollo de proyectos que mejoren sus procesos de gestión y/o productivos. Componentes: Asistencia técnica y asociatividad
8	Programa Almacenes de Chile	SERCOTEC MINECON	Propósito: Almacenes de barrio del país aumentan su margen de utilidad. Componentes: Capacitación, información, asesoría individual y proyectos de inversión individual
9	Crece	SERCOTEC MINECON	Propósito: Empresas/Empresarios Sector productivo que atiende SERCOTEC logran hacer crecer sus negocios. Componentes: Proyectos individuales y planes de acción para el crecimiento de las ventas.

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
10	Programa Emprendedores	SERCOTEC MINECON	Propósito: Aumentar el número de emprendedores de Micro o Pequeña Empresa (MIPE) formalizadas ante el SII. Componentes: Financiamiento de proyectos para inversión; Orientación y/o capacitación para la formalización de empresas; Financiamiento de proyectos para acciones de gestión empresarial de puesta en marcha.
11	Programa Fondo De Desarrollo Indígena ²¹¹	CONADI	Propósito: Disminuir las brechas socio productivas que presenta la población indígena que realizan un emprendimiento o que han sido beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. Componentes: Proyectos de equipamiento básico de predios, estudios de pre-inversión y factibilidad para los proyectos de inversión y desarrollo del ámbito económico y productivo.
12	Programa Yo Emprendo	FOSIS	Propósito: Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, que desarrollan actividades económicas autónomas, perciben ingresos mayores y más estables fruto de su actividad independiente de generación de ingresos. Componentes: Desarrollo de actividades económicas en dos modalidades Básico y avanzado. Otorga capital semilla, capacitación y asesoría técnica.
13	Programa Generación De Microemprendimiento Indígena Urbano	Subsecretaría de Servicios Sociales Min Des Social Ejecutado Por CONADI	Propósito: Fomentar la generación de ingresos autónomos mediante el autoempleo de las personas que participan del Subsistema Seguridades y Oportunidades en sectores urbanos y pertenecientes a pueblos originarios. Componentes: Proyectos presentados por la población objetivo para su implementación y capacitación para la puesta en marcha.
14	Programa Promoción y Canales De Comercialización	SERCOTEC MINECON	Propósito: MYPEs con ventas inferiores a 25.000 UF, promocionan, difunden y comercializan sus productos o servicios. Componentes: participación en ferias, eventos de exposición y otros espacios de comercialización
15	Programa Semilla Inicia	CORFO	Propósito: Emprendimientos con potencial de crecimiento en fase iniciales (sin ventas) que tienen un prototipo funcional, logran su validación comercial (generan primeras ventas). Componentes: Financiamiento a la iniciativa de negocio
16	Programa Apoyo a la Comercialización de Artesanías	Fundación Artesanías Chile	Propósito: Aumentar el ingreso de los artesanos y artesanas tradicionales de Chile. Componentes: Fondo de compras rotatorio destinado a la adquisición exclusiva de productos artesanales y Comercialización.
17	Programa Prodesal	INDAP	Propósito: Micro productores con acreditación vigente que registren una caracterización socio económica entre 0 y 50% del Registro Social de Hogares, y sin pertenencia indígena, generan más ingresos por ventas de excedentes de la producción silvoagropecuaria y actividades conexas. Componentes: Asesoría técnica en producción y compra de insumos y activos productivos.
18	Programa Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas	CONADI	Propósito: Aumentar el desarrollo del quehacer artístico-cultural de cultores y cultoras indígenas, mediante el financiamiento de iniciativas. Componentes: Fondo concursable iniciativas artístico-culturales; Subsidio para ferias y exposiciones; Generación y edición de material gráfico, radial y televisivo
19	Programa Turismo y Pueblos Indígenas	CONADI	Propósito: Aumentar los niveles de competitividad de las iniciativas turísticas que desarrollan las personas indígenas del país. Componentes: Subsidio para implementar iniciativas turísticas; Financiamiento a proyectos para la puesta en valor y recuperación de sitios patrimoniales; difusión.

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS.

²¹¹ Kume Mognen es parte de este fondo.

B: DIRIGIDOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
1	Programa Becas Laborales (Ex Becas Franquicia Tributaria)	SENCE	Propósito: Hombres y mujeres entre 18 a 65 años que pertenezcan al 80% más vulnerable de la población mejoran las competencias laborales y/o de empleabilidad. Componentes: Capacitación en oficio; Práctica en puesto de trabajo; Subsidio de locomoción.
2	Programa Fórmate para el trabajo (Ex Capacitación en Oficios)	SENCE	Propósito: Mejorar la empleabilidad de la población económicamente activa, del 60% más vulnerable de la población, o que pertenezcan a otros grupos vulnerables priorizados. Componentes: Formación en oficio; Práctica Laboral; Intermediación Laboral; Nivelación de Estudios; asistencia técnica para desarrollar un proyecto de emprendimiento cuando se requiere.
3	Programa Centros de Educación y Trabajo (CET) Cerrados	Gendarmería	Propósito: Condenados privados de libertad que reciben intervención laboral, mejoran sus competencias laborales. Componentes: Capacitación Laboral; asesoría en trabajo productivo.
4	Programa Centros De Educación Y Trabajo Semiabiertos	Gendarmería	Propósito: Condenados privados de libertad intervenidos en espacios diferenciados desarrollan competencias sociales y hábitos laborales. Componentes: Capacitación Laboral; asesoría en trabajo productivo.
5	Programa Becas del Fondo de Cesantía Solidario (BFCS)	SENCE	Propósito: Aumentar inserción laboral de personas cesantes, beneficiarias del Fondo de Cesantía Solidario, FCS Componentes: Capacitación en oficio; Subsidio locomoción; Seguro de Accidentes.
6	Programa Becas CFT CEDUC UCN Lebu/Becas CFT Lota Arauco	CORFO	Propósito: Incrementar la cantidad de personas con estudios superiores cursados, pertenecientes a la Zona de Arauco mejorando sus competencias e inserción laboral. Componentes: Becas formación Técnica.
7	Programa Formación para la Competitividad	CORFO	Propósito: Fuerza de Trabajo, de sectores productivos priorizados por CORFO, mejoran sus competencias laborales para abordar los desafíos productivos de sus respectivos sectores. Componentes: Becas formación Técnica; Certificación de competencias laborales; Becas de pasantías escolares en el extranjero.
8	Programa Yo Trabajo	FOSIS	Propósito: Personas vulnerables, cesantes o inactivas mejoran sus condiciones de empleabilidad y pueden acceder al mercado laboral a través de empleo dependiente o independiente. Componentes: Formación sociolaboral personalizada; Colocación laboral
9	Programa Yo Trabajo - Apoyo a Tu Plan Laboral	FOSIS	Propósito: Mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del Sistema Seguridades y Oportunidades para lograr su ingreso al mercado laboral. Componentes: Planes de acción elaborados; Ayudas específicas (apoyo a la entrevista laboral, servicio de guardería, movilización, entre otros).
10	Programa Yo Trabajo Jóvenes	FOSIS	Propósito: Jóvenes preferentemente entre 18 y 24 años, desocupados (cesantes y que buscan trabajo por primera vez) inactivos o que desarrollen un trabajo precario mejoran sus condiciones de empleabilidad. Componentes: Formación Laboral; Intermediación Laboral.
11	Programa Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	Ministerio Desarrollo Social y Familia	Propósito: Personas pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades que se encuentran desempleadas logran su inserción laboral efectiva. Componentes: Apresto Laboral; Capacitación en Oficio; Práctica Laboral

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
12	Programa Servicios Sociales Línea IEF-Chisol	Ministerio Desarrollo Social, ejecutado por MINTRAB	Propósito: Personas mayores de 18 años de edad, desempleadas, pertenecientes al Subsistema de Seguridades y Oportunidades, se han insertado en un puesto de trabajo dependiente. Componentes: Capacitación en oficios; Intermediación/Colocación Laboral
13	Programa de Intermediación Laboral para penados en el Sistema Abierto (Ex Programa Laboral)	Gendarmería	Propósito: Personas con penas sustitutivas (preferentemente con libertad vigilada y libertad vigilada intensiva), reciben intervención especializada en factores de riesgo asociados a la empleabilidad, disminuyendo su reincidencia legal Componentes: Capacitación e Intermediación Laboral

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS.

C: DIRIGIDOS AL DESEMPLEO Y BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
1	Programa Franquicia Tributaria (Ex Impulsa Personas)	SENCE	Propósito: Mejorar el capital humano de las personas mayores de 15 años pertenecientes a la fuerza de trabajo. Componentes: Bonificación al empleo; Capacitación y/o Certificación de competencias.
2	Programa Reinventate (Ex Reconversión Laboral)	SENCE	Propósito: Mejorar la empleabilidad de personas cesantes de 18 años y más, del 80% más vulnerable de la población. Componentes: Formación en competencias laborales demandadas.
3	Programa Servicios Sociales	Subsecretaría del Trabajo PROEMPLEO	Propósito: Personas mayores de 18 años desempleadas, se insertan en un puesto de trabajo Componentes: Formación en oficio, práctica Laboral; Intermediación Laboral.
4	Programa de Intermediación Laboral (ex FOMIL)	SENCE	Propósito: Personas desocupadas y ocupadas en búsqueda de empleo mejoran su proceso de vinculación laboral mediante el aumento del acceso a servicios de intermediación. Componentes: Intermediación Laboral
5	Programa Intermediación Laboral para Jóvenes (PIL)	SENAME	Propósito: Jóvenes infractores de ley condenados a sanciones de medio libre y privativos de libertad por Ley N° 20.084 logran insertarse en un puesto de trabajo formal. Componentes: Apresto laboral, Intermediación laboral; Diagnóstico.
6	Programa Formación en el Puesto de Trabajo (Ex Aprendices)	SENCE	Propósito: Aumentar la inserción laboral de jóvenes entre 15 y 24 años y adultos de 60 años o más desocupados, mediante la entrega de incentivos de contratación y capacitación. Componentes: Bonificación al empleador por cada persona contratada; Capacitación.
7	Programa Subsidio al Empleo Joven (SEJ)	SENCE	Propósito: jóvenes de 18 a 25 años pertenecientes al 40% más vulnerable de la población aumentan su tasa de participación en el mercado laboral, entendida como inserción y permanencia Componentes: Subsidio a trabajadores dependientes o independientes; Subsidio al empleador

N°	PROGRAMA	SERVICIO INSTITUCIÓN	PROPÓSITO - COMPONENTES
8	Programa Bono al Trabajo De La Mujer	Subsecretaría de Servicios Sociales MDSyF	Propósito: Mujeres en situación de vulnerabilidad entre 25 a 59 años mejoran sus condiciones laborales. Componentes: Subsidio al trabajador; Subsidio al empleador.
9	Programa Inversión en la Comunidad	Subsecretaría del Trabajo	Propósito: Personas desempleadas mayores de 18 años, que habitan en las regiones con mayor desequilibrio entre la oferta y demanda de trabajo, encuentran un empleo de emergencia. Componentes: Financia proyectos intensivos en mano de obra.
10	Programa de Reinserción Laboral	Gendarmería	Propósito: Disminuir la presencia de factores de riesgo de reincidencia delictual en Personas que hayan egresado del Subsistema Cerrado por cumplimiento de condena. Componentes: Intervención psicosocial; capacitación; Intermediación laboral.

Fuente: Elaboración propia en base a informes de seguimiento BIPS.

ANEXO 2: COORDINACIONES PARA LA EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

MECANISMOS DE COORDINACIÓN EXTERNOS E INTERNOS

PROGRAMA MUJER EMPRENDE (MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO)

El trabajo de coordinación a nivel intersectorial es fundamental en el desarrollo de ambos componentes para la vinculación efectiva de las emprendedoras con instituciones de fomento productivo, una vez que egresan del Programa y logran avanzar en el desarrollo de sus emprendimientos. La implementación del Programa se realiza a través de ejecutores externos públicos o privados especializados en fomento productivo y vía licitación. Ejecutores externos capacitan en todos los contenidos técnicos (de gestión, administración, Tics) y otros relativos a los emprendimientos. El equipo SERNAMEG Regional lo hace en temas de Empoderamiento, liderazgo y género. El componente 2 se realiza a través de ejecutores externos públicos o privados especializados en género y vía licitación. El conjunto de servicios secuenciados de la forma descrita constituye una oferta integral que facilita el desarrollo de las emprendedoras y el mantenimiento de sus emprendimientos.

1. El programa es ejecutado por terceros.

-Universidades: Centro de formación. Entrega capacitación y asistencia técnica. Se selecciona mediante licitación pública.

-SENDA: Organismo Privado. Entrega capacitación y asistencia técnica. Se selecciona mediante licitación pública

-Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota (CORDAP): Organismo privado sin fines de lucro. Entrega capacitación y asistencia técnica. Se selecciona mediante licitación pública.

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes.

-Convenio con Centro de Desarrollo de Negocios. SERCOTEC212. El Programa se articula a fin de vincular los servicios integrales - técnicos que estos Centros ofrecen a las emprendedoras. El Programa entrega el diagnóstico de las emprendedoras a objeto que la intervención de los Centros de Negocios sea más pertinente a las necesidades de cada una de ellas. Mediante esta articulación se busca vincular a las mujeres emprendedoras con el medio o ecosistema productivo local. El acuerdo entre ambas instituciones dará acceso preferente a emprendedoras de SERNAMEG para que se capaciten en los Centros de Negocios de SERCOTEC (nivel nacional). Beneficia 1.000 mujeres. En 2019, SERNAMEG decidió realizar la Escuela de Emprendimiento, tomando como ejecutor a SERCOTEC (nivel nacional).

3. El programa se articula con otras instituciones para complementar su oferta.

-Convenio con Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. La articulación se realiza a partir de los instrumentos de fomento productivo del Ministerio (financiamiento, incubadoras de negocios, entre otros). Las Direcciones Regionales del SERNAMEG establecen vínculos en cada territorio para articular los instrumentos de acuerdo a las necesidades específicas de las emprendedoras. Se busca potenciar el crecimiento, desarrollo, escalamiento, innovación y mejoramiento de las mujeres emprendedoras.

-Convenio con CONADI²¹³. Articulación orientada a generar espacios de encuentro, asociatividad, formación, exposición, comercialización y generación de redes entre mujeres pertenecientes a los 9 pueblos originarios que participan en el programa. Mediante esta coordinación se aúnan e intercambian experticias y recursos para la ejecución de actividades que ponen en valor la cultura y productos elaborados por las emprendedoras.

212 <https://www.sercotec.cl/1000-mujeres-emprendedoras-se-beneficiaran-con-convenio-sernameg-y-sercotec/>

213 <http://www.conadi.gob.cl/noticias/ministras-rubilar-y-zalaquett-firmaron-convenio-de-colaboracion-para-visibilizar-el-rol-de-las-mujer>

El objetivo es visibilizar y relevar el rol de las mujeres indígenas en el ámbito social, cultural, económico y político, de manera de contribuir a promover los niveles de autonomía económica a través de la difusión de los emprendimientos de las mujeres. Realización en conjunto desde el año 2012 de la Expo Feria Mujeres Emprendedoras Indígenas, a nivel nacional.

-Convenio con INDAP. Articulación orientada a las participantes del Programa MAE que califiquen como usuarias de INDAP, accedan a instrumentos que promueven la asociatividad, capacitación técnica, comercialización, redes, subsidios y créditos a mujeres vinculadas a las actividades agropecuarias y de ganadería. A través de esta coordinación, se intercambian experticias y recursos para la ejecución de actividades con alcance territorial, desde la especificidad del trabajo con mujeres campesinas y con perspectiva de género, visibilizando el aporte a la economía nacional, del trabajo de pequeñas productoras campesinas.

-Convenio con Banco Estado²¹⁴. A partir del convenio actualizado entre el MinMujeryEG y Banco Estado para los programas Crece Mujer Emprendedora y Crece Mujer activa, las emprendedoras del Programa ME cuentan con facilidades para acceder a productos financieros. También Banco Estado imparte capacitaciones en educación financiera que complementan los contenidos que trabaja el Programa ME.

-Convenio con FOSIS²¹⁵. A través de su oferta programática, entrega más oportunidades a usuarias en su proceso de inserción en el mundo del trabajo remunerado para obtener mayor bienestar personal, a su familia y, a su vez, cuentan con redes de apoyo para el cuidado de sus hijos mientras trabajan. También realizan capacitación en género (nivel nacional).

-Convenio con INACAP²¹⁶. Capacitación en Marketing Digital, cuyo principal objetivo es apoyar las ventas, a través de Internet y redes sociales de los emprendimientos de usuarias de los programas (Iquique, Santiago Centro y Curicó). Beneficia a 900 mujeres.

-Convenio con DreamBuilder²¹⁷. Acceso al programa "Creador de Negocios para la Mujer" que patrocina e impulsa esta compañía que entrega herramientas necesarias para desarrollar un modelo de negocio formal y sustentable (nivel nacional). Beneficia a 1.500 mujeres.

-Convenio con IBM²¹⁸. Talleres de metodologías de trabajo "Design Thinking" y "Agile", set de herramientas y procesos que se utilizan para identificar soluciones a problemas a través del pensamiento creativo (nivel nacional). Beneficia a 1.000 mujeres.

-Convenio con Walmart²¹⁹. Para fomentar el emprendimiento femenino en el país, a través de la realización de 29 ferias, en once regiones distintas.

4. El programa se complementa con programas o intervenciones de la misma Institución o Servicio Público.

-Con Programa de 4 a 7 (P47). Las beneficiarias de ME que requieran cuidado de niños/as entre 6 y 13 años en jornada alterna al colegio son priorizadas para su acceso al P47; y mujeres emprendedoras que se encuentran participando en el Programa 4 a 7, pueden acceder a los servicios del Programa ME, si cumplen los requisitos de ingreso.

214 <https://www.elcalbucano.cl/2017/11/firma-de-convenio-de-colaboracion-bancoestado-y-ministerio-de-la-mujer-y-la-equidad-de-genero/>

215 <https://www.fosis.gob.cl/es/noticias/FOSIS-y-SernamEG-suscriben-convenio-de-colaboraci%C3%B3n-que-beneficiar%C3%A1-a-mujeres-de-Ays%C3%A9n-ID=153549/>

216 <https://portales.inacap.cl/noticias/destacadas/noticias-destacadas-2020/inacap-y-sernameg-se-unen-para-apoyar-el-emprendimiento-femenino-en-tiempos-de-crisis->

217 <https://www.elabra.cl/MemoriaDreambuilderChile2019/socios-de-dreambuilder/>

218 <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=28765>

219 https://www.walmartchile.cl/48571_nuevo-convenio-para-fomentar-emprendimiento-femenino-a-traves-de-feria-de-navidad.html. https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Cuenta-P%C3%BAblica-2020/CP-sectoriales/21-2020-SECTORIAL-MINISTERIO-DE-LA-MUJER-Y-EQUIDAD-DE-GENERO.Pdf

-Con Programa Atención, Protección y Reparación en Violencia contra las Mujeres (PAV): Las beneficiarias del programa ME, reciben charlas e información sobre violencia de Género de parte del programa PAV; y las mujeres participantes del PAV se les otorga acceso preferencial a los componentes del programa ME.

-Con Programa Mujer Ciudadanía y Participación Política (PMP): Las beneficiarias del ME pueden acceder a los talleres, elaboración de agendas y escuelas de liderazgo del programa PMP si cuentan con el perfil requerido. A su vez las beneficiarias del PMP pueden incorporarse a los servicios del ME si cumplen con los requisitos.

-Con Programa Mujeres Jefas de Hogar (MJH): Las beneficiarias del MJH correspondientes a la línea trabajo independiente, una vez finalizado el primer componente, y si cumplen con los requisitos para ingresar al Programa ME, pueden acceder al Plan de Formación y Capacitación Técnica Profesionalizando el Emprendimiento, lo que implica un siguiente paso ascendente en su trayectoria para avanzar en autonomía económica.

5. Convenios en temáticas que benefician a la población atendida, y no se relacionan con la ejecución de los componentes

-Drogas y Alcohol: Convenio con SENDA²²⁰, para otorgar cupos preferentes a mujeres egresadas del programa Mujer Emprende.

-Salud Bucal: Convenio con Ministerio de Salud, beneficia prioritariamente a mujeres que participan en los programas de SERNAMEG. Cada Servicio de Salud debe asegurar el 20% de sus cupos para el programa Más Sonrisas (nivel nacional).

PROGRAMA MUJER EMPRENDE (MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO)

SERNAMEG firma convenio con Municipios que se comprometen a implementar y ejecutar el programa según orientaciones técnicas del Servicio. Cada Municipio cuenta con un equipo que selecciona a las participantes, realiza los Talleres de Formación y acompaña la concreción de c/u de los Proyectos Laborales de las mujeres (gestiona el acceso de ellas a c/u de las prestaciones consideradas por el Programa y la derivación a diferentes redes de apoyo institucional). La estrategia se complementa concertando con el sector público y privado, por medio de convenios, servicios y herramientas que mejoren las condiciones laborales o de empleabilidad de las mujeres. Estos servicios y herramientas consisten en capacitaciones en oficios, capacitaciones en gestión de emprendimientos, intermediación laboral y derivación a otros apoyos sociales, de educación y de salud del Estado o sector privado. La 2a etapa, del programa consiste en la elaboración de un Proyecto Laboral y considera actividades que se agrupan en 1) Actividades Bases: capacitaciones en oficios, en gestión, tics, entre las principales. Procesos de intermediación laboral, que se coordinan con SENCE; o instrumentos para el emprendimiento que se coordinan principalmente con FOSIS y los Municipios, derivación a programa MAE-SERNAMEG y otros servicios.

1. El programa es ejecutado por terceros.

-Convenio con Municipios: SERNAMEG firma convenio con cada Municipio, que se comprometen a implementar y ejecutar el programa, según orientaciones técnicas, seleccionar a las participantes, realizar los Talleres de Formación y gestionar el acceso de las mujeres a cada una de las prestaciones consideradas por el Programa y la derivación a diferentes redes de apoyo institucional.

-Convenio con Gobiernos Regionales SERNAMEG firma convenio con cada Gobierno Regional, que se comprometen a implementar y ejecutar el programa, según orientaciones técnicas, seleccionar a las participantes, realizar los Talleres de Formación y gestionar el acceso de las mujeres a cada una de las prestaciones consideradas por el Programa y la derivación a diferentes redes de apoyo institucional.

-Convenio con Fundaciones y organizaciones firma convenio con cada fundación y organización, que se compromete a implementar y ejecutar el programa, según orientaciones técnicas, seleccionar a las participantes, realizar los talleres de formación

²²⁰ <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=28453>

y gestionar el acceso de las mujeres a cada una de las prestaciones consideradas por el Programa y la derivación a diferentes redes de apoyo institucional.

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes.

-Convenio con SENCE²²¹: traspaso de recursos para la ejecución del componente de Capacitación en oficios. SENCE, ofrece capacitación a las mujeres del PMJH, que les permita adquirir herramientas en el manejo productivo de un oficio. Otra articulación, son gestiones con diferentes actores a nivel territorial, este trabajo se lleva cabo en estrecha coordinación con SENCE a nivel central y regional y con las OMIL a nivel comunal, para fortalecer una estrategia de intermediación laboral con el programa.

-Convenio con PRODEMU. SERNAMEG traspasa recursos a PRODEMU para implementar programas vinculados a su oferta programática. PRODEMU asume la tarea de ejecutar líneas programáticas pertinentes para que las mujeres alcancen mayor autonomía física, económica y para la toma de decisiones (nivel nacional)²²². Además, en la etapa inicial de los programas de ambas instituciones, se genera la complementariedad en cuanto a la derivación de mujeres desde un programa a otro en función de la realidad de cada participante y al cumplimiento de los requisitos en uno u otro programa.

3. El programa se articula con otras instituciones para complementar su oferta.

-Convenio con Servicio Nacional del Patrimonio Cultural para otorgar cupos indefinidos en los cursos de capacitación en Alfabetización Digital Básica y Complementada del Programa Biblioredes, a las mujeres beneficiarias del Programa Mujeres Jefas de Hogar, lo cual se operativizará en mesas de trabajo a nivel regional.

-Convenio con JUNJI: con el objeto de beneficiar prioritariamente a los hijos e hijas de las mujeres que participen en el programa Mujeres Jefa de Hogar y, a su vez, incorporar a las mujeres madres u otra adulta responsable de hijos e hijas, beneficiarios(as) de JUNJI, al Programa cuando así lo requieran y en la medida que cumplan con los requisitos de postulación

-Convenio con FOSIS²²³. Ambas instituciones mantienen un convenio de colaboración, en virtud de los compromisos gubernamentales asumidos por FOSIS en materia de género, se comprometió a promover el acceso preferente a mujeres participantes del programa a sus programas de emprendimiento y empleabilidad. Tanto FOSIS como SERNAMEG, en el ejercicio de sus facultades legales, han considerado la conveniencia técnica de mantener la oferta programática de FOSIS disponible para las mujeres jefas de hogar atendidas por SERNAMEG, en el entendido que un número importante de las(os) participantes del FOSIS son mujeres y en la mayoría de ellas, son Jefas de Hogar. FOSIS otorga acceso preferente a las jefas de hogar que quieran emprender a través de sus programas, abarcando programas de emprendimiento y micro financiamiento para que unas 3.000 jefas de hogar reciban capacitación y apoyo para iniciar o potenciar sus negocios.

-Convenio con Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Se coordinan acciones entre ambos programas que permita que las mujeres desempleadas, mayores de 18 años, que no cumplan los requisitos para ingresar al PMJH puedan ser derivadas al Programa de Servicios Sociales, teniendo en consideración que dicho programa busca el fortalecimiento de las competencias de empleabilidad a través de la capacitación y posterior inserción en un puesto de trabajo dependiente. También existe una línea para personas cesantes, desempleadas o que están buscando trabajo por primera vez, pertenecientes al Programa Chile Solidario o al Ingreso Ético Familiar.

-Con MINEDUC²²⁴. Para el desarrollo de talleres de nivelación de estudios.

-Convenio con INACAP²²⁵. Capacitación en Marketing Digital que tiene como principal

221 <https://www.senado.cl/site/presupuesto/2020/cumplimiento/Glosas%202020/27%20Mujer/258%20M%20Mujer.pdf>

222 <https://www.rln.cl/regional/79324-sernameg-y-fundacion-prodemu-se-reunen-para-evaluar-alianza-de-colaboracion-en-la-region>

223 <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-firma-convenio-que-busca-apoyar-3000-jefas-de-hogar-para-emprendimientos/>

224 http://gobiernotransparente.junji.gob.cl/portal/transparencia/actos_resoluciones/regiones/institucional/2017/360.PDF

225 <https://portales.inacap.cl/noticias/destacadas/noticias-destacadas-2020/inacap-y-sernameg-se-unen-para-apoyar-el->

objetivo apoyar las ventas, a través de Internet y redes sociales de los emprendimientos de usuarias de los programas (Iquique, Santiago Centro y Curicó). Beneficia a 900 mujeres.

-Convenio con DreamBuilde²²⁶. Acceso al programa "Creador de Negocios para la Mujer" que patrocina e impulsa esta compañía que entrega herramientas necesarias para desarrollar un modelo de negocio formal y sustentable (nivel nacional). Beneficia a 1.500 mujeres.

4. El programa se complementa con programas o intervenciones de la misma Institución o Servicio Público.

-Con Programa 4 a 7, desarrolla una estrategia de coordinación que posibilita la derivación mutua de mujeres. Este programa es una opción de cuidado infantil para hijos(as) o niños(as) de 6 a 13 años a cargo de las participantes del programa en las comunas en que coincidan ambos programas. Además se desarrolla un procedimiento de trabajo que posibilita la coordinación conjunta con otras Instituciones para los apoyos transversales, especialmente en lo relativo a Cuidado Infantil, Nivelación de Estudios, Alfabetización Digital.

-Con Mujer Emprende. Las participantes del programa de la línea independiente una vez que terminan el componente uno (talleres) y siempre y cuando cumplan con los requisitos de postulación, pueden acceder al Programa Mujer Emprende, para adquirir herramientas (conocimientos y habilidades) para desarrollar emprendimientos. Cabe notar que si las participantes acceden al Programa Mujer Emprende deben egresar del Programa Mujeres Jefas de Hogar.

Con Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres (PAV). Se establecen protocolos de derivación de mujeres de las Casas de Acogida y Centros de la Mujer al Programa Jefas de Hogar y viceversa. Otra estrategia de apoyo entre ambos programas es la capacitación de los equipos comunales del Programa Jefas de Hogar en violencia contra la mujer, derivación, primera acogida, etc., a realizar por los profesionales del Programa PAV.

5. Convenios en temáticas que benefician a la población atendida, y no se relacionan con la ejecución de los componentes

-Drogas y Alcohol: Convenio con SENDA²²⁷, para otorgar cupos preferentes a mujeres egresadas del programa.

-Salud Bucal: Convenio con Ministerio de Salud, beneficia prioritariamente a mujeres que participan en los programas de SERNAMEG. Cada Servicio de Salud debe asegurar el 20% de sus cupos para el programa Más Sonrisas (nivel nacional).

PROGRAMA DE 4 A 7 (MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO)

Existe un trabajo intersectorial en dos niveles: a nivel central con instituciones públicas y privadas y en el nivel regional y local, con instituciones públicas y/o privadas a las que son derivadas las participantes dependiendo de su perfil laboral- para fortalecer sus capacidades laborales.

Coordinación intersectorial Convenio de Colaboración con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUANE). Este convenio de carácter anual, provee del servicio de alimentación (colaciones y servicios adicionales) para el Componente Cuidado Infantil Integral.

1. El programa es ejecutado por terceros

-Convenio con municipio: Selecciona y contrata al equipo de monitores/as, de acuerdo al perfil especificado en las Orientaciones Técnicas del Programa; define los establecimientos educacionales donde operará el Programa; elabora el Proyecto anual; compra los materiales que se utilizarán en los diversos Talleres y supervisa la implementación.

-Convenio con SEREMI EDUCACION Arica y Parinacota: Selecciona y contrata al equipo de monitores/as de acuerdo al perfil especificado en las Orientaciones Técnicas del Programa; define los establecimientos educacionales donde operará el Programa; elabora el Proyecto anual; compra los materiales que se utilizarán en los diversos Talleres y supervisa la implementación.

²²⁶ <https://www.elabra.cl/MemoriaDreambuilderChile2019/socios-de-dreambuilder/>
²²⁷ <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=28453>

el Proyecto anual; compra los materiales que se utilizarán en los diversos Talleres y supervisa la implementación.

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes

-Convenio con SENCE: Opera en el nivel regional y local, el programa deriva a sus beneficiarias para las actividades relacionadas con el componente de apresto laboral.

-Convenio con MINEDUC: Opera en el nivel regional y local, el programa deriva a sus beneficiarias para las actividades relacionadas con el componente de apresto laboral.

-Convenio con FOSIS²²⁸: Acceso preferente a las mujeres del programa a la oferta programática de FOSIS.

-Convenio con JUNAEB: Entrega de servicio de alimentación para niños y niñas que participan en el Programa.

3. El programa se articula con otras instituciones para complementar su oferta.

-Convenio con INACAP²²⁹: Capacitación en Marketing Digital, tiene como principal objetivo apoyar las ventas, a través de Internet y redes sociales de los emprendimientos de usuarias de los programas (Iquique, Santiago Centro y Curicó). Beneficia a 900 mujeres.

-Convenio con DreamBuilder²³⁰: Acceso al programa "Creador de Negocios para la Mujer" que patrocina e impulsa esta compañía que entrega herramientas necesarias para desarrollar un modelo de negocio formal y sustentable (nivel nacional). Beneficia a 1.500 mujeres.

4. El programa se complementa con programas o intervenciones de la misma Institución o Servicio Público.

-Con Mujeres Jefas de Hogar, MJH: Participantes del Programa 4 a 7 que son jefas de hogar y que buscan trabajo, nivelan estudios o se capacitan, pueden acceder al Programa MJH en los talleres de formación para el trabajo, lo que les permite construir un proyecto laboral dependiente o independiente, y de acuerdo a ello optar a componentes específicos. Asimismo, participantes del MJH que sean responsables del cuidado de niños y niñas en edad escolar pueden acceder al Programa 4 a 7, sin embargo, aquellas que egresen exitosamente del componente de formación del MJH no accederán a los apoyos transversales del componente 1 del 4 a 7, porque recibieron la formación desde MJH. La complementariedad entre los programas se da en los territorios, ya sea por gestiones del equipo regional o comunal.

-Con Mujer Asociatividad y Emprendimiento: Mujeres participantes del Programa 4 a 7 que desarrollan un emprendimiento y cumplan con el perfil del programa Mujer Emprende (emprendedoras con actividad productiva de al menos un año de antigüedad y con ingresos por su actividad económica) accederán a la oferta de este Programa al componente GEME (Genera Mujer Emprendedora) que entrega formación y asistencia técnica diferenciada en tres niveles de acuerdo al desarrollo del emprendimiento. Asimismo, participantes del Mujer Emprende que sean responsable del cuidado de niñas y niños en edad escolar, podrán acceder a la oferta de ambos componentes del 4 a 7. La complementariedad entre los programas se da en los territorios, por gestiones del equipo regional SERNAMEG con el ejecutor del 4 a 7.

-Con Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres (PAV): Las participantes conocerán y serán vinculadas-quienes lo requieran- a este programa, para acceder al dispositivo que necesiten. Asimismo, mujeres beneficiarias del Programa PAV que sean responsables del cuidado de niños y niñas en edad escolar, y que requieran apoyo para participar en el mercado laboral, podrán acceder a la oferta del programa 4 a 7.

-Con Mujer Ciudadanía y Participación: Las mujeres del programa 4 a 7 que cumplan con el perfil y que así lo requieran, podrán postular a la oferta del programa Mujer y Participación

228 <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-firma-convenio-que-busca-apoyar-3000-jefas-de-hogar-para-emprendimientos/>

229 <https://portales.inacap.cl/noticias/destacadas/noticias-destacadas-2020/inacap-y-sernameg-se-unen-para-apoyar-el-emprendimiento-femenino-en-tiempos-de-crisis->

230 <https://www.elabra.cl/MemoriaDreambuilderChile2019/socios-de-dreambuilder/>

Política. En tales casos las mujeres serán derivadas internamente por el equipo de SERNAMEG Regional y podrán acceder a la oferta de cuidado infantil del programa de Mujer y Participación Política, siempre y cuando los horarios y los lugares en los cuales se realicen las escuelas de líderes políticas sean diferentes a los correspondientes del programa 4 a 7.

5. Convenios en temáticas que benefician a la población atendida, y no se relacionan con la ejecución de los componentes

-Drogas y Alcohol: Convenio con SENDA²³¹, para otorgar cupos preferentes a mujeres egresadas del programa.

-Salud Bucal: Convenio con Ministerio de Salud, beneficia prioritariamente a mujeres que participan en los programas de SERNAMEG. Cada Servicio de Salud debe asegurar el 20% de sus cupos para el programa Más Sonrisas (nivel nacional).

PROGRAMA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LA MUJER (PRODEMU)²³²

El informe de Desempeño del programa 2019, indica en los siguientes: Ejecución: Ejecuta la propia institución. Articulaciones: El programa no se articula con otras instituciones públicas o privadas. Complementariedades Internas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de la misma Institución o Servicio Público. Complementariedades Externas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de otra(s) Institución(es) o Servicio(s) Público(s). No obstante, la información disponible indica:

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes

-Convenio con SERNAMEG²³³ para implementar programas vinculados a su oferta programática. PRODEMU asume la tarea de ejecutar líneas programáticas pertinentes para que las mujeres alcancen mayor autonomía física, económica y para la toma de decisiones (nivel nacional)²³⁴.

3. El programa se articula con otras instituciones para complementar su oferta.

-Convenio con Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura a Pequeña Escala (INDESPA)²³⁵. Para la capacitación en competencias laborales y asociatividad de mujeres asociadas con la pesca artesanal.

-Convenio con FOSIS²³⁶. Convenio único a nivel nacional, considera la colaboración conjunta para usuarios FOSIS y participantes PRODEMU de la Región de Los Lagos que necesiten apoyo para fortalecer herramientas formativas y de esta manera fortalecer sus negocios. Adicionalmente, considera acciones específicas y complementarias para participantes de los programas Yo Emprendo Semilla del Subsistema Seguridades y Oportunidades, para que exista un encadenamiento con todos los programas PRODEMU. Beneficia a 390 mujeres.

-Convenio con Ministerio de Energía²³⁷. Para formar a mujeres vulnerables en actividades de difusión y capacitación sobre materias propias del sector energético, como eficiencia energética, seguridad eléctrica y de gas entre otras.

-Convenio con Programa Mujeres Jefas de Hogar para la derivación entre programas según el perfil de las beneficiarias.

231 <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=28453>

232 En retroalimentación de PRODEMU recibida una vez finalizada la evaluación, se señalaron otras coordinaciones con: DreamBuilder, Sodexo, CODELCO, BancoEstado, Cruz Roja Chilena, Fondo Esperanza, Subsecretaría de Previsión Social y Chile Valora. La metodología de articulación consiste en mesas regionales de contrapartes PRODEMU con su respectiva contraparte regional y/o macrozonal, según disponga la institución.

233 http://www.prodemu.cl/2021/03/31/n006/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=n006

234 <https://www.rln.cl/regional/79324-sernameg-y-fundacion-prodemu-se-reunen-para-evaluar-alianza-de-colaboracion-en-la-region>

235 <https://www.mundoacuicola.cl/new/convenio-impulsara-capacitacion-de-mujeres-de-la-pesca-artesanal-y-su-acceso-a-tecnologias/>

236 <https://www.fosis.gob.cl/es/noticias/4026/>

237 <https://laquintaemprende.cl/2020/09/convenio-entre-prodemu-y-ministerio-de-energia-permitira-capacitar-a-mujeres-en-eficiencia-energetica/>

DESARROLLO DE COMPETENCIAS LABORALES (PRODEMU)

El informe de Desempeño del programa 2019, indica en los siguientes: Ejecución: Ejecuta la propia institución. Articulaciones: El programa no se articula con otras instituciones públicas o privadas. Complementariedades Internas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de la misma Institución o Servicio Público. Complementariedades Externas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de otra(s) Institución(es) o Servicio(s) Público(s). No obstante, la información disponible indica:

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes

-Convenio con la Subsecretaría del trabajo²³⁸. PRODEMU se hace responsable de la ejecución del Programa Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, mediante la capacitación y formación en oficios (nivel nacional).

-Convenio con el Ministerio de Desarrollo Social²³⁹. Atención de las mujeres del Sistema de Protección Social Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar a través del programa (nivel nacional).

-Convenio Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) para la ejecución del componente.

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES CAMPESINAS (PRODEMU)

El informe de Desempeño del programa 2019, indica en los siguientes: Ejecución: Ejecuta la propia institución. Articulaciones: El programa no se articula con otras instituciones públicas o privadas. Complementariedades Internas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de la misma Institución o Servicio Público. Complementariedades Externas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de otra(s) Institución(es) o Servicio(s) Público(s). No obstante, la información disponible indica²⁴⁰:

3. El programa se articula con otras instituciones para complementar su oferta.

-Convenio de colaboración con INDAP²⁴¹. Para el apoyo a mujeres campesinas a mejorar el ingreso derivado de actividades económico-productivas rurales con cobertura predeterminada. INDAP traspasa a la Institución los recursos financieros requeridos para las líneas de apoyo y cobertura que considera programa.

PROGRAMA MEJORA A LA EMPLEABILIDAD PARA ARTESANA/OS TRADICIONALES DE ZONAS RURALES (FUNDACIÓN ARTESANÍAS DE CHILE)

El programa mantiene un convenio con la Subsecretaría del Trabajo. El programa no es ejecutado por terceros. El programa se complementa con programa(s) o intervención(es) de la misma Institución o Servicio Público.

2. El programa se articula con otras instituciones para ejecutar uno o todos sus componentes

-Convenio con Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio²⁴². Transferencia de recursos para financiar gastos destinados a la programación, mantención, administración y/o funcionamiento de proyectos y programas de la Fundación. Las acciones financiadas son: i) selección, desarrollo y comercialización de productos artesanales; ii) acciones de difusión (feria, seminarios); iii) valorización y revitalización del patrimonio (capacitación e investigación); y iv) acciones en los establecimientos escolares de educación pública y/o

238 https://www.subtrab.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/Informe_Tecnico_Inicial_LDCL_2014_PRODEMU.pdf

239 <http://www.gobernacionelqui.gov.cl/noticias/prodemu-certifica-programas-desarrollo-de-competencias-laborales-y-apoyo-a-la-dinamica-familiar-en-vicuna/>

240 Orientaciones Programáticas 2019 Dirección de Programas y Gestión Regional Fundación PRODEMU

241 <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/Programas/PRODEMU/resoluci%C3%B3n-n-2469-convenio-marco-indap-prodemu-16-01-2014.pdf?sfvrsn=0>

242 <https://artesaniasdechile.cl/wp-content/uploads/2020/03/MINCAP-CONVENIO-2020.pdf>

en las comunidades próximas a ellos (nivel nacional).

4. El programa se complementa con programa o intervención de la misma Institución o Servicio Público.

-Con Apoyo a la Comercialización de Artesanías: La complementariedad se realiza en el componente de inserción, ya que mediante el programa de Apoyo a la comercialización de Artesanías, se ingresa a la Red a la población beneficiaria del programa Mejora a la empleabilidad, una vez que éstos cumplen los requisitos solicitados. A su vez, desde el Programa de Apoyo a la Comercialización se solicita apoyo de capacitación para ciertas agrupaciones que no están logrando estándares de calidad adecuados, ante lo cual se inscriben con capacitación con enfoque principalmente técnico.

PROGRAMA KUME MOGNEN PO ZOMO (CONADI)

El informe de Desempeño del programa 2019, indica en los siguientes: Ejecución: Ejecuta la propia institución. Articulaciones: El programa no se articula con otras instituciones públicas o privadas. Complementariedades Internas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de la misma Institución o Servicio Público. Complementariedades Externas: El programa no se complementa con programa(s) o intervención(es) de otra(s) Institución(es) o Servicio(s) Público(s).

4. El programa se complementa con programa o intervención de la misma Institución o Servicio Público.

-Convenio con Programa Fondo de Desarrollo Indígena (FDI)²⁴³. Transfiere recurso al programa para su implementación. El programa Kume Mongen pu Zomo no tiene presupuesto propio asignado para su ejecución, por lo que para la realización del Concurso Público depende de la disponibilidad presupuestaria del Componente de Fomento a la Economía Indígena, del Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural/FDI y por otra parte la contratación de la asistencia técnica, capacitaciones y elaboración de planes de negocios, se realiza mediante Licitación Pública, dependiendo de la disponibilidad presupuestaria del Componente de Gestión Social, del Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural/FDI. Por lo tanto la ejecución del Programa está supeditado a las disponibilidades presupuestarias del Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural/FDI.

Fuente Elaboración Propia sobre la base de los Informes de Desempeño 2019.

ANEXO 3: EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

En este Anexo se presenta el análisis detallado de la evaluación de la justificación del diseño de los programas que componen la Oferta Programática Relevante, la cual se muestra de manera separada de acuerdo

²⁴³ <http://www.conadi.gob.cl/gobiernotransparente/transparencia/Concursos/2020/resex267temuco.pdf>

al ámbito de apresto laboral al cual se enfocan.

A. PROGRAMAS DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

Los programas evaluados que enfrentan el problema de bajo emprendimiento lo abordan desde diferentes énfasis, como: “barreras formativas”, “baja inserción en el mercado laboral”, “bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos” o “iniciativas económicas precarias, estacionales y asociadas al autoconsumo”. Los programas justifican su diseño en dos temas: i) las características relativas al perfil de la microempresaria (pobreza indígena, escolaridad, desconexión de la oferta pública y menor manejo técnico) y ii) en problemas propios del negocio (brechas de productividad y temporalidad de las iniciativas productivas). El siguiente es un análisis de los programas:

Kume Mognen²⁴⁴ (KM) plantea que enfrentará el problema: “barreras formativas impiden a las mujeres mapuche, desarrollar actividades productivas que les permitan sacar a sus familias de la pobreza.” Sin embargo, su diagnóstico no aborda el tema. No solo no define cuáles son estas barreras formativas, sino que tampoco discute su relación con el desarrollo de las actividades productivas que su población realiza.

Lo anterior se refleja en las debilidades de su diseño, una parte importante de los bienes y servicios que entrega el programa (elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento; financiamiento para la adquisición de maquinaria y/o equipamiento) no se relacionan directamente con el problema enunciado y con el objetivo de propósito de “disminuir las barreras formativas”. En esta línea, se observan inconsistencias de diseño, en particular en los componentes²⁴⁵ 2 y 3 del programa que no apuntan a resolver el problema planteado. Por otra parte, el tercer componente: “diagnóstico”, corresponde a una actividad no a un servicio que entregue el programa. Se transforma en un componente cuando el producto generado es un perfil que permite derivar a la beneficiaria, lo que no es el caso en el programa. En síntesis, la descripción del problema y el diagnóstico no permiten afirmar que sea posible resolver el problema planteado, ni abordar los efectos negativos mencionados en la estrategia y componentes propuestos.

En cuanto a la población descrita en el diagnóstico, esta es coherente con la población potencial del programa y con la población objetivo: “Mujeres mapuche mayores de 18 años pertenecientes a comunas de la región La Araucanía, cuya educación básica o media no ha sido completada, o bien, que no han recibido formación en el ámbito productivo.” Si bien la descripción de las características de la población objetivo alude a que no tienen acceso

²⁴⁴ El programa fue reformulado el 2020, por lo que el diseño evaluado ya no está vigente.

²⁴⁵ Tres componentes: 1) capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche; 2) elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento, y; 3) adquisición de maquinaria y/o equipamiento, a través del municipio de Ercilla, el cual convoca a las mujeres de la comuna para inscribirse en el programa durante el periodo de un mes o hasta completar los cupos establecidos para el año en curso. Se considera un año de plazo para capacitar o perfeccionar a las beneficiarias en un oficio o emprendimiento, la elaboración de un proyecto de negocio asociativo y la formalización de éste (microempresas o cooperativas), para lo cual contarán con acompañamiento técnico y financiamiento. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/60231/2017/3>

a la capacitación, no se realiza un análisis sobre cómo se expresa en la población objetivo, es decir qué competencias o capacidades son las que se requiere abordar con el programa. Tampoco se hace mención a ninguna barrera asociada con fallas de mercado y redistribución de ingreso, por ejemplo, para justificar el programa.

Mejora a la Empleabilidad para Artesano/as Tradicionales de Zonas Rurales (EAT), plantea solucionar el problema de “baja inserción en el mercado laboral de los(as) artesanos(as) tradicionales registrados en la Fundación Artesanías de Chile” y para ello propone aumentar la inserción laboral. En primer lugar, el diseño del programa no aborda la inserción laboral de su población objetivo, sino los problemas asociados con los mercados de productos artesanales. En segundo lugar, sus tres componentes²⁴⁶ están orientados a mejorar la técnica y gestión de sus productos, mejorando de esta manera su oficio e inserción comercial, no la baja inserción laboral. En tercer lugar, el diagnóstico disponible se explaya en los mecanismos de comercialización utilizados por los artesanos, sin mencionar el tema de inserción en el mercado laboral²⁴⁷.

En cuanto a la población descrita en el diagnóstico, la descripción está referida centralmente a los problemas de la actividad artesanal, pero no hace alusión a la población que hace parte del programa y tampoco a cómo ha evolucionado el problema. Las necesidades de apoyo de la población objetivo no se ven expresadas y nuevamente se confunde el instrumento (en este caso comercialización) con el problema de capacidades o competencias que debería enfrentar el programa. Tampoco, se mencionan las fallas de mercado que justifican la intervención del Estado en el programa, asimetrías de información, por ejemplo. Por otra parte, la información usada para la descripción del problema y la población provienen de un diagnóstico del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, de 2012, que debería actualizarse.

Mujer Emprende (ME), busca solucionar el “bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos”. Sin embargo, en su descripción del problema no sólo no define qué se entiende por bajo nivel de desarrollo, sino que además se centra en los temas de acceso y diversificación de canales de comercialización como el problema central que ocupa al programa, sin establecer una relación causal con el problema principal. Por otra parte, el “bajo nivel de desarrollo” no es un problema, podría ser la menor rentabilidad o la baja productividad lo que el programa busca resolver, pero no se sabe.

Las principales debilidades del diseño del programa se asocian con: Primero, no se explica cómo las habilidades y experiencias de las mujeres pueden generar una menor rentabilidad, escalabilidad y bajos niveles de desarrollo de sus emprendimientos²⁴⁸. Segundo, la mención

246 El programa produce tres componentes: 1) Capacitación a Artesanos: técnica y de gestión comercial, 2) Inserción en plataformas comerciales y formales, y 3) Diagnósticos: gestiona capacitaciones en competencias de empleabilidad y técnicas del oficio a los artesanos(as), para que una vez capacitados, la fundación en conjunto con la Subsecretaría del Trabajo, gestionen su inserción en plataformas comerciales. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/57685/2021/3>

247 Ficha de Monitoreo, www.artesaniadeschile.cl

248 “Las mujeres inician actividades emprendedoras a partir de sus habilidades y experiencias, asociadas a servicios y tareas domésticas o actividades heredadas por tradición familiar, lo que conlleva problemas de rentabilidad, de crecimiento y de escalabilidad” Informe Desempeño, 2019.

a barreras que dificultan el desarrollo -en la descripción que se hace de la vigencia del problema (en base a los resultados de la Encuesta de Microemprendimiento (EME), 2015)- no logran caracterizar el problema principal ni explicar adecuadamente por qué estos emprendimientos tienen menor desarrollo, lo que redundará en una inconsistencia en la definición de los distintos niveles de objetivos (propósito-componentes)²⁴⁹ que no permite resolver el problema planteado a nivel de diseño. Tercero, se considera que los componentes presentados por el programa son insuficientes para dar cuenta del conjunto de factores presentados en el análisis sobre la vigencia del problema.

Es más, se considera que el programa no logra precisar el problema que afecta a las mujeres emprendedoras. En esta línea, el problema central en los emprendimientos de mujeres es que generan menores utilidades respecto de los manejados por hombres, centralmente por el nicho de mercado en que se ubican y la informalidad que los caracteriza²⁵⁰. Tampoco explica el programa que una de las causas que revelan tal situación es que las mujeres micro emprendedoras invierten más horas en el trabajo no remunerado y, a la vez, dedican menos tiempo al trabajo remunerado, y ello por la división sexual del trabajo, y la asignación cultural de roles a hombres y mujeres, que implican una alta carga de trabajo reproductivo, como se discute en el Capítulo 2. En consecuencia, este escenario repercute directamente en el nivel de ingresos de aquellos emprendimientos liderados por mujeres. Y esto es uno de los factores que debería abordar el programa.

En cuanto a la población descrita en el diagnóstico²⁵¹, no se presenta información sobre la magnitud del problema, es decir no se cuantifica cuántas mujeres presentan el problema y cómo se expresa el problema en la población objetivo. Respecto del primer requisito para ingresar al programa “Mujeres con al menos 26 horas semanales de trabajo en su emprendimiento” el programa sustenta este criterio²⁵² en base a estadísticas de dedicación promedio de las mujeres al negocio. Sin embargo, el programa no logra responder cuál es la relación que tiene el criterio con el problema abordado por el programa “bajo nivel de desarrollo del emprendimiento” o dicho de otro modo si el criterio definido es una variable que explica algún aspecto del problema.

Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC), aborda el problema de “precariedad y estacionalidad de iniciativas económicas asociadas al autoconsumo, desarrolladas por pequeñas productoras agrícolas y campesinas”. Sin embargo, la presentación del problema no sólo no desarrolla el tema ni aporta estadísticas al respecto, sino que además está referido a la “menor participación laboral y feminización de las actividades

249 Profesionalizando el Emprendimiento (capacitaciones y charlas); Fomento de redes y asociatividad (intercambios).

250 Un 73% de las mujeres emprendedoras generan ingresos que no superan el salario mínimo (\$320.500 brutos). Así, sólo 1 de cada 10 mujeres emprendedoras recibe ganancias que superan los \$576.000 mensuales y el nivel de informalidad alcanzado en los microemprendimientos liderados por mujeres es de un 75%. Fundación SOL. 2018. Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE). https://www.fundacionsol.cl/c_Luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2018/03/IMCE-OND-2017-1.pdf y MINECON. 2018. Género y Microemprendimiento https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/EME_5_Genero.pdf

251 Informe de Detalle de Programas Sociales (cierre al 31 - diciembre - 2019) https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas_nr/60661/2019/12

252 Entrevista con el programa Junio 22 de 2021.

productivas” lo que no se asocia ni con la precariedad ni estacionalidad de las iniciativas económicas de las mujeres campesinas. Además, la llamada “feminización de las iniciativas económicas” debe ser analizada por lo que es: una estrategia de sobrevivencia caracterizada por el “reemplazo” del hombre por la mujer en las explotaciones agrícolas, donde la tradicional migración familiar campo-ciudad se transforma en una migración laboral masculina asociada a un predio manejado por una mujer²⁵³. Este tipo de decisiones familiares tienen un efecto sobre la incorporación/ participación de la mujer al programa y no se considera así ni en la justificación ni en la estrategia de intervención del programa.

Respecto de la oferta de bienes y servicios del programa²⁵⁴, se considera que el programa no logra diferenciarse de programas similares de INDAP que atienden la misma población objetivo (aunque no exclusivamente mujeres) y temáticas similares de desarrollo productivo, comercialización y asociatividad: los programas²⁵⁵ PAE, PRODESAL y PDI. Al respecto, un estudio de SERNAMEG (Cid y otros, 2017) indica que un 43% de usuarios de INDAP son mujeres que participan entre otros, en los programas mencionados.

Por otra parte, no se realiza una adecuada descripción del problema de la población objetivo del programa. No se presentan cifras que permitan dimensionar cuántas mujeres atendidas producen para el autoconsumo, cuántas de estas tienen emprendimientos con salida a mercado, cuántas de estos emprendimientos son definidos como “inestables” y qué variables definen la inestabilidad de los emprendimientos de la población objetivo.

B. PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

Los programas evaluados que enfrentan el problema de baja empleabilidad lo caracterizan desde diferentes énfasis, como: “baja inserción laboral”, “bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales”. Los tres programas que lo abordan presentan la siguiente justificación:

253 Namdar, M. 2014, Pág 17 “Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile” QUALITAS AGROCONSULTORES https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/qualitasac_2014_mujeragricolainforme.pdf?sfvrsn=2

254 Capacitación técnica para la producción, desarrollo organizacional para la asociatividad, comercialización para la sustentabilidad, información para oportunidades de fomento productivo <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/3606/2020/3>

255 PAE (Programa de Asociatividad Económica: Desarrollar y/o fortalecer los negocios asociativos de empresas campesinas y grupos de emprendedores, contribuyendo al desarrollo económico de la agricultura familiar campesina). PRODESAL (Aumentar los ingresos silvoagropecuarios y de actividades conexas de los usuarios Microproductores, por venta de excedentes al mercado); PDI (Programa de Desarrollo de Inversiones) incentiva la ejecución de proyectos de inversiones productivas a nivel predial orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de pequeños(as) productores(as), mediante la entrega de recursos no reembolsables. Ver <https://www.indap.gob.cl/> y Cid, P., E. Larenas, C. Echeverría y M. Rojas. 2017. Mujeres Rurales en Chile: Sistematización de Algunos Elementos”. División de Estudios y Capacitación en Género Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Mujeres Jefas de Hogar (MJH), aborda el problema de “baja inserción laboral en trabajos de carácter dependiente de las mujeres jefas de hogar de los primeros tres quintiles de ingreso” (Informe Desempeño 2019). En comparación con los otros programas, realiza una descripción adecuada del problema, presentando algunas de las causas que lo originan: “bajos niveles de empleabilidad y deficientes procesos de intermediación laboral”. No obstante, sólo las menciona, sin explicar los conceptos, ni cómo se expresan estos en la población que atenderá el programa.

Sin embargo, en el mismo documento, en la sección sobre la vigencia del problema, el programa cambia su discurso y centra la discusión en el tema “autonomía económica”, estableciendo que el problema es “la falta de herramientas para la autonomía económica de las MJH” (Informe Desempeño 2019). El programa no explica de qué manera se vincula la baja empleabilidad (problema principal) con la autonomía económica, y por qué opta por discutir el tema desde otra perspectiva. En esta línea, es relevante que el programa defina claramente cuál es el problema que aborda porque de su definición depende la estrategia de soluciones que se priorizan. Por otra parte, la “baja empleabilidad” o la “falta de herramientas” son causas del problema y no el problema principal.

El diseño de los bienes y servicios²⁵⁶ que entrega el programa también presenta contradicciones con la definición del problema “baja inserción laboral” pues sólo alude a una parte de los servicios entregados. El programa incorpora en ambos componentes una línea de desarrollo del trabajo independiente. Este tema no se aborda ni en la definición del problema ni en la justificación del programa. Además, el programa no aborda temas relevantes que afectan la inserción laboral de las mujeres, a saber: la segmentación y segregación ocupacional en el mundo laboral en función del género que tiene como efecto una baja participación laboral femenina, por ejemplo.

En relación con la población objetivo el programa no presenta cifras que permitan dimensionar la magnitud estadística con que se presentan la baja empleabilidad y los procesos de intermediación deficiente, en la población objetivo, a pesar de la existencia de un estudio que incluye al programa²⁵⁷.

Autonomía Económica de la Mujer (AEM), aborda el problema de “bajos niveles de empleabilidad y de oportunidades laborales de mujeres en situación de vulnerabilidad social”, describiendo el problema en términos del “empleo”. No presenta información ni justificación alguna sobre la línea de trabajo con salida independiente. Por lo anterior, no es posible establecer la pertinencia y coherencia con su diseño.

256 Componente 1: formación para el trabajo remunerado y la autonomía económica y Componente 2: acompañamiento proyecto laboral. Estos apoyos consisten básicamente en habilitación laboral o formación para el trabajo, intermediación laboral y derivación a otros apoyos del Estado para aumentar sus posibilidades de insertarse en un trabajo asalariado. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/59481/2020/3>

257 Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final 2011. <https://www.estudiospnud.cl/publicaciones/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-intermediacion-laboral/> En el documento uno de los casos examinados es el programa Mujeres Jefas de Hogar que no incorpora las lecciones que de ahí se derivan en su justificación y estrategias de ejecución.

En cuanto a la población objetivo, no define qué entiende por mujer en situación de vulnerabilidad social y no describe las características asociadas al concepto. Además, sólo una parte de la población que participaría del programa se corresponde con la información presentada en la descripción del problema que fundamenta el programa²⁵⁸. Se deja fuera la caracterización del problema y su vigencia en las mujeres con salida independiente. Sumado a ello es el hecho que las cifras utilizadas para caracterizar el problema están desactualizadas, lo que no permite establecer cuáles son las variables que hoy determinan al problema y a qué población está asociada.

Desarrollo de Competencias Laborales (DCL), aborda el problema de “bajos niveles de empleabilidad y oportunidades laborales de mujeres en situación de vulnerabilidad pertenecientes a Chile Solidario”²⁵⁹ y en la discusión sobre la vigencia del problema se centra en el desempleo de la población. Existe una inconsistencia entre el objetivo de propósito y la justificación del problema: el objetivo está referido al “fortalecimiento de competencias técnicas y de emprendimiento” y no al desempleo.

Respecto de la población objetivo, el diagnóstico no realiza un análisis adecuado sobre las necesidades que resolverá el programa, especialmente lo establecido en el objetivo de propósito. Entre otros, falta de una adecuada caracterización del problema y la población, lo que redundará en una imprecisión en la identificación y definición de los resultados que busca lograr. Tampoco se menciona otros factores que impactan directamente en el desarrollo de competencias y oportunidades laborales tales como segmentación de los mercados, asimetría de información y barreras de género, entre otros. Además, la información utilizada para la justificar la vigencia del problema de la población no se presenta²⁶⁰.

C. PROGRAMA DIRIGIDO AL DESEMPLEO O BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL

Programa 4 a 7 (P47) se propone enfrentar el “escaso acceso a servicio de cuidado infantil en niñas y niños de 6 a 13 años” y con ello disminuir las dificultades que tienen las mujeres para insertarse en el mercado laboral. El diseño del programa se justifica respecto de la brecha de participación

258 Ver descripción en https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2017/PRG2017_5_100059476.pdf

259 El Sistema Chile Solidario promueve la incorporación de familias y personas en situación de extrema pobreza a las redes sociales, así como su acceso a mejores condiciones de vida para que superen la indigencia. Chile Solidario trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento: “Puente”, “Vínculos”, “Calle” y “Abriendo Caminos”.

260 Informe desempeño 2019 presenta lo siguiente: “La vigencia del problema se evidencia en la información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. En efecto, observando la base de datos de la Ficha de Protección Social y Base Datos Chile Solidario (Julio, 2013), se aprecia que en la actualidad existen 26.327 mujeres pertenecientes al Programa Chile Solidario que presentan carencias en la condición mínima de inserción laboral.”

laboral y en las barreras de género asociadas al cuidado de menores. También, lo hace respecto del compromiso de Gobierno 2018-2022, que retoma el Cuarto Plan, de “Ampliar la cobertura del Programa 4 a 7, duplicando el número de mujeres que se beneficiarias”.

El programa justifica adecuadamente el problema planteado, pues se hace cargo de una de las barreras de género relevante: responsabilidades de cuidado que asumen las mujeres y que coarta sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral. Tema que aborda a través del servicio provisto en el componente 2 “cuidado infantil integral” que posibilita la permanencia o acceso al mercado laboral.

No ocurre lo mismo con el primer componente, “apoyo transversal para la autonomía económica de las mujeres”²⁶¹. No hay ninguna información o argumento, en el diagnóstico, que fundamente y vincule el componente 1 con el desarrollo del programa. Si bien el programa presenta cifras sobre la interacción tiempo de trabajo doméstico y participación laboral, no fundamenta por qué además del cuidado infantil, sería necesario, en este programa, que las mujeres participen de talleres que favorezcan su autonomía económica. La justificación y el diagnóstico del programa no logran explicar qué efecto negativo o problema se busca solucionar con este componente.

Por otra parte, los antecedentes aportados por el programa en relación al diseño del componente no permiten establecer que sea posible lograr la autonomía económica buscada, básicamente porque se considera insuficiente -en relación al tiempo destinado y a las características de los talleres desarrollados. Los escasos datos y los resultados de la evaluación al programa indican que el diseño de los talleres involucra “dos o tres actividades puntuales en el año, consideradas insuficientes para el objetivo propuesto en el componente”²⁶². Por otra parte, la temática de los talleres es diversa²⁶³ y no se relaciona con el tema de autonomía económica de las mujeres.

En resumen, si el P47 busca -también- mejorar la inserción laboral de las mujeres, y constituirse en un “apoyo para la autonomía económica”, la experiencia internacional indica que este tipo de programas debería ofrecer un sistema integrado que aborde simultáneamente todas las barreras de género de manera que la inversión pública sea sostenible en el tiempo. Esto significa que incluya a lo menos los servicios de Información, orientación, vinculación y provisión de políticas activas y pasivas de mercado Laboral²⁶⁴.

261 Informe Desempeño 2019 “se implementa el componente de Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres que consiste en 4 talleres durante el periodo, diferenciados según perfil laboral, cuyo objetivo es promover procesos de empoderamiento que faciliten su participación en el mercado laboral y de esa manera avanzar en el ejercicio de su autonomía económica.

262 Para una revisión más detallada del tipo de talleres y su duración ver https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139832_informe_final.pdf Informe Final de Evaluación Programa De 4 A 7 Mujer Trabaja Tranquila, 2015.

263 Un ejemplo del tipo de talleres es el siguiente: <https://mah.o.cl/web/programas-dideco/programa-4-a-7-mujer-trabaja-tranquila/>. Descripción de los talleres: <https://www.vinadelmarchile.cl/articulo/municipio/1/4126/madres-se-benefician-con-programa-4-a-7-mujer-trabaja-tranquila-implementado-por-municipio-de-vina-del-mar.html>

264 Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. “El Mundo de los Servicios Públicos de Empleo”. Kluve, J. 2017. A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin América and the Caribbean. OIT. Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2017. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pp. 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>

En todos los programas de este tipo, la literatura especializada para América Latina y El Caribe muestra que la intermediación laboral es un componente que no es posible obviar pues ayuda a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, en comparación con desempleados que usan otros medios de búsqueda (Flores-Lima, 2010)²⁶⁵.

ANEXO 4: EVALUACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

El siguiente es un análisis de los criterios de focalización y priorización que utiliza la Oferta Programática Relevante para seleccionar su población

265 Flores Lima, R. 2010. Innovaciones en la evaluación de impacto del servicio de intermediación laboral en México. Nota técnica IDB- TN-118. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

objetivo. Un criterio de focalización permite identificar la población que es afectada por el problema principal abordado. Evaluar la dimensión de focalización de la oferta tiene como finalidad velar por la identificación y selección pertinente de la población que el programa desea atender. Se evalúa: a) si los criterios de focalización identifican correctamente la población que es afectada por el problema principal abordado; y b) si la población beneficiada, está dentro de la población objetivo declarada del programa (respecto los criterios de focalización).²⁶⁶ Por su parte, los criterios de priorización son aquellos criterios objetivos (verificables) que permiten ordenar el flujo de beneficiarios dentro de un plazo plurianual, esto es, priorizando de forma no arbitraria a quienes se atienden antes y a quienes se atienden después (DIPRES, 2020)²⁶⁷.

El siguiente análisis separa a los programas según el ámbito de apresto laboral al cual se enfocan. La desfocalización geográfica y económica enunciada en esta sección es indicativa, su análisis se retoma en la sección de eficacia, capítulo 4, así como la desfocalización por errores de inclusión y exclusión.

A. PROGRAMAS DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado (KM), justifica su focalización en términos de la etnia que atiende, razones de preservación de la cultura, así como en una alianza con el subsistema de Seguridades y Oportunidades²⁶⁸. No obstante, durante el período evaluado, no cuenta con criterios adecuados de selección de su población objetivo.

Respecto de los criterios de priorización: La institución selecciona proyectos presentados por mujeres para iniciar o desarrollar un emprendimiento. Estos proyectos son seleccionados de acuerdo con una pauta que desagrega contenidos por ámbitos²⁶⁹. Pero no se presentan los puntajes asociados a cada ámbito ni una explicación sobre el peso de cada ámbito en la evaluación, si es que lo tiene. Tampoco se indica el procedimiento o mecanismo utilizado para evaluar (comisión, mesa). Cabe señalar que el proceso de selección y priorización del programa se modificó a partir de 2021²⁷⁰.

Mejora a la Empleabilidad para Artesanos/as Tradicionales de Zonas Rurales (EAT), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de su población objetivo:

- La información para comprobar el cumplimiento de los criterios

²⁶⁶ Monitoreo Programas Sociales y No Sociales 2019. Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Dipres)

²⁶⁷ https://www.dipres.gob.cl/598/articles-198740_C_Instructivo_ExAnte_2020.pdf

²⁶⁸ El subsistema Seguridades y Oportunidades tiene como propósito contribuir a que las personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible y alcancen mejores condiciones de vida, a través del desarrollo de capacidades que les permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo. Está dirigido a familias y grupos vulnerables, tales como: personas en situación de calle, personas mayores y niños, niñas y jóvenes con un adulto significativo privado de libertad. A este subsistema las familias son invitadas a participar.

²⁶⁹ Criterios utilizados el 2019: Cuatro ámbitos: 1) Justificación y viabilidad técnica de la iniciativa; 2) Claridad en la presentación del problema/solución; 3) Coherencia entre el proyecto y las actividades presentadas; y 4) Pertinencia cultural del proyecto.

²⁷⁰ Entrevista electrónica con el programa (24/06/21) y Respuestas de Conadi a Preguntas de la Evaluación Sectorial (misma fecha). Se modificaron los criterios de priorización y selección de mujeres a partir de 2021.

establecidos es declarativa por lo que no es posible establecer de manera objetiva si la población atendida cumple con los criterios.

- No se indica a través de cuál herramienta de vulnerabilidad económica o social se define la población objetivo y tampoco lo que se considera "algún grado de vulnerabilidad".
- No se define de manera precisa lo que constituye una localidad prioritaria. Un diagnóstico de condiciones de vulnerabilidad no constituye un instrumento para la selección de población objetivo.
- Las características de la población objetivo no tienen relación con la "baja inserción laboral" que establece el problema a solucionar.
- Desfocalización geográfica: 45,3% de la población beneficiaria reside en zonas urbanas (ver análisis cap. 4).
- Desfocalización económica: más del 6% de las beneficiarias están en hogares que se ubican sobre el 80% de la CSE, es decir pertenecen a los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad del Registro (ver análisis cap. 4).

Respecto de los criterios de priorización: el programa durante el período de evaluación prioriza a: los artesanos inscritos en la Fundación y la producción de piezas de las culturas originarias que están en extinción y las culturas mestizas. Los cupos del programa se llenan según orden de inscripción. Las debilidades observadas son las siguientes: i) El criterio para priorizar no es claro, requiere sustentar la selección del producto en vez de la población, y explicar qué relación tiene la priorización realizada con el problema de baja inserción en el mercado laboral; y ii) No hay criterios de priorización estándar que permitan comparar entre poblaciones del programa.

Mujer Emprende (ME), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de su población objetivo.

- La información para comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos es declarativa por lo que no es posible establecer de manera objetiva si la población atendida cumple con los criterios.
- El único criterio es el de las 26 horas semanales de trabajo, el resto no constituyen criterios de focalización²⁷¹. Incluso este criterio que, de acuerdo con la entrevista²⁷² realizada, corresponde a un promedio de horas disponibles que tendrían las mujeres para dedicarse a este tipo de actividades, no se encuentra justificado en literatura, en cuanto a una relación entre 26 horas de trabajo y bajo nivel de desarrollo.
- No se utilizan criterios estandarizados para comprobar la información y seleccionar a la población objetivo, en particular la referida a mujeres con bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos y que pertenezcan a los quintiles I a IV de ingreso autónomo.

271 Mujeres participantes de otros Programas del SERNAMEG, en tanto cumplan el requisito señalado.

272 Entrevista electrónica con el programa (22/06/2021).

- No es claro cómo se llenan los cupos, qué requisitos se utilizan y cómo se utilizan estos requisitos.
- La focalización territorial no se sustenta en criterios estandarizados que permitan una selección comparable de beneficiarias en el país.
- Desfocalización por simultaneidad de participación en dos programas: el criterio de no simultaneidad en el primer componente entre los programas ME y MJH no se mantiene en el periodo de evaluación: 1.349 mujeres han participado en ambos programas a la vez²⁷³.
- Desfocalización económica: aproximadamente un 9% de los hogares pertenecen a tramos superiores al 80% de la CSE, y esto significa que podrían estar fuera de los cuatro primeros quintiles que el programa exige como requisito (ver análisis cap. 4).

Respecto de los criterios de priorización²⁷⁴: La selección de las participantes es realizada por las/os encargadas/os regionales del programa, considerando la información entregada en la inscripción de la Ficha Única y Programática del programa y a través de la entrevista presencial o telefónica. Las debilidades observadas son las siguientes: i) la metodología de priorización de la población objetivo a nivel territorial es subjetiva y sujeta a decisiones que no involucran criterios estandarizados relacionados con el problema que origina el programa. Ello presenta un problema de sesgo de selección; ii) La selección de mujeres de otros programas no se sustenta adecuadamente, no se explica por qué y cómo se priorizaría a esta población; iii) No es claro cómo se llenan los cupos, qué requisitos se utilizan y cómo se utilizan estos requisitos.

Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de sus beneficiarias, las debilidades observadas son:

- Los criterios que caracterizan a la población potencial son los mismos utilizados por INDAP para seleccionar a los usuarios de sus programas. En esta línea, la población potencial del programa y la de INDAP es la misma. Por otra parte, el programa estableció criterios adicionales²⁷⁵ para seleccionar a la población que atiende, sin embargo, en la entrevista sostenida²⁷⁶ con el programa, éste indicó que los criterios son un marco que no necesariamente se aplica, y en el Informe de Desempeño 2019 indica que no existen instrumentos estandarizados²⁷⁷ para aplicar los criterios, por lo que no se utiliza el

273 En el periodo de evaluación 1.349 mujeres participaron en ambos programas. En promedio, las beneficiarias representan un 35,8% del total atendido por ME y un 1,2% del total atendido por MJH entre 2016 y 2019.

274 La selección de las participantes es realizada por las/os encargadas/os regionales del programa, considerando la información entregada en la inscripción de la Ficha Única y Programática del programa y a través de la entrevista presencial o telefónica.

275 Mujeres integrantes de familias campesinas o pequeñas productoras agrícolas, según los siguientes criterios de selección: a) Accesibilidad. localidad con acceso expedito durante el año, contar con locomoción colectiva o disponer de transporte de otras instituciones; b) Concentración geográfica, privilegiando cercanía entre los grupos del módulo; c) Acceso a recursos productivos, esto es agua, tierra, luz; d) Cercanía y accesibilidad a mercados.

276 Entrevista electrónica con el programa (25/06/21).

277 Respecto de la descripción de los criterios de selección población objetivo, señala: "Los puntos mencionados anteriormente son observados mediante el diagnóstico realizado a los grupos de intervención, no existiendo priorización

mismo parámetro en todas las regiones.

- No queda clara la relación de los criterios de selección de la población objetivo respecto del problema que sustenta la intervención del programa. Ninguno de los cuatro criterios definidos se asocia con "iniciativas económicas precarias, estacionales y asociadas al autoconsumo".
- Los criterios de focalización: acceso a recursos productivos, concentración geográfica y cercanía y accesibilidad a los mercados, dejan fuera a una importante proporción de mujeres que tienen el problema que origina al programa: aislamiento geográfico, menor provisión de servicios públicos-privados, base productiva primaria.
- La focalización territorial no se sustenta en criterios estandarizados que permitan una selección comparable de beneficiarias en el país.

Respecto de los criterios de priorización²⁷⁸: No se describe una priorización que permita identificar qué mujeres acceden al programa dentro de la población que ya cumple los requisitos de la población objetivo. En otras palabras, no se reportan variables que determinen la focalización del programa a nivel territorial ni se explica por qué se implementa el programa en algunos territorios y no en otros, con el fin de llegar a la población que el programa busca abordar (mujeres campesinas).

B. PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

Mujeres Jefas de Hogar (MJH), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de su población objetivo:

- La información para comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos es declarativa por lo que no es posible establecer de manera objetiva si la población atendida cumple con los criterios.
- La metodología para definir criterios con "pertinencia territorial"²⁷⁹ no se presenta, tampoco las herramientas utilizadas para establecer dicha pertinencia.
- La focalización territorial es definida por los ejecutores sin utilizar variables estándar que permitan comparar entre poblaciones de una misma región y entre regiones.
- El programa acepta una desfocalización²⁸⁰ del 15%, lo que no es

estandarizada mediante instrumentos."

278 El ingreso de las participantes está dado en primer lugar por la focalización territorial de la oferta programática, posteriormente por la demanda de las mujeres para participar y finalmente según el orden de registro de las potenciales participantes, completando de esta forma los cupos determinados por el programa.

279 "Cada región o comuna establecerá criterios con pertinencia territorial, siempre que no contravengan los criterios generales de selección" Informe de Desempeño 2019.

280 Las orientaciones técnicas del programa permiten la desfocalización de estos criterios "respecto de mujeres que no presentan los requisitos de ingreso establecidos, pero de igual forma son parte de los grupos de atención preferente de SERNAMEG podrán incluirse en la cobertura...()...este segmento está constituido por mujeres que no siendo jefas de hogar y de núcleo en la actualidad, requieren del apoyo del programa PMJH para lograr un nivel de autonomía económica que les permita llevar adelante proyectos laborales. se permitirá un máximo de 15% de no jefas de hogar y de núcleo en la cobertura total de la comuna.

coherente con la población que se ha definido atender, pues alude a otro tipo de población objetivo que no presenta el mismo problema que sustenta las acciones del programa.

- Desfocalización por simultaneidad de participación en dos programas: el criterio de no simultaneidad en el primer componente entre los programas Mujer Emprende y Mujeres Jefas de Hogar no se mantiene en el periodo de evaluación: 1.349 mujeres han participado en ambos programas a la vez²⁸¹ (ver análisis cap. 4).
- Desfocalización económica: al menos el 7% de las beneficiarias durante los cuatro años evaluados, pertenecen al 40% de la población con mayor ingreso (tramos del 60% al 100%) (ver análisis cap. 4).

Respecto de los criterios de priorización²⁸²: Las debilidades observadas son las siguientes: i) No se utilizan criterios estandarizados para priorizar el ingreso de las beneficiarias que ya cumplen con los requisitos, ii) La priorización que se hace es subjetiva y no sujeta al uso de herramientas que permitan discriminar entre las beneficiarias inscritas en el programa; y cuál es la relación con el problema de autonomía económica.

Autonomía Económica de la Mujer (AEM), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de sus beneficiarias.

- La información para comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos es declarativa por lo que no es posible establecer de manera objetiva si la población atendida cumple con los criterios.
- El perfil de la población potencial/objetivo no es coherente con el problema que aborda el programa. El propósito habla de “Mujeres en situación de vulnerabilidad social” y la población es Mujeres entre los 18 y 65 años, desempleadas, con empleo precario, trabajadoras por cuenta propia, inactivas, que habitan en zonas urbanas de los quintiles I al III”. El perfil de población descrito a nivel de propósito es más amplio que el criterio de selección propuesto²⁸³. Esencialmente, no es posible establecer la relación entre ambas poblaciones y qué proporción atiende el programa, porque no son comparables.
- La población potencial es igual a la población objetivo, los criterios no discriminan una de otra población. De hecho, en la sección de población objetivo se describe cómo se seleccionan las mujeres.
- Los criterios de selección de población objetivo presentados en el Documento de Orientaciones Técnicas del programa incorpora a población con criterios diferentes a los establecidos en el Informe de Desempeño (2017 y 2019). Estos criterios son: “mujeres desde los

281 En el periodo de evaluación 1.349 mujeres participaron en ambos programas. En promedio, las beneficiarias representan un 35,8% del total atendido por ME y un 1,2% del total atendido por MJH entre 2016 y 2019.

282 Para quienes cumplen los requisitos de ingreso, el orden de selección será hasta llenar cupos y/o hasta agotar presupuesto disponible. En caso de haber sobredemanda, cada ejecutor definirá los criterios de priorización, de acuerdo a las necesidades locales para completar los cupos definidos.

283 La entrevista sostenida con el programa (25/06/2019) no aclara esta diferencia.

15 años”, “Mujeres participantes o no de la oferta programática de PRODEMU y mujeres participantes de años anteriores”²⁸⁴, lo que no parece adecuado al Panel pues se estaría contabilizando población que no cumple con los criterios, en desmedro de aquella población que los cumple, esto especialmente cuando el programa establece cupos específicos por región.

- No existen criterios diferenciados para el ingreso de mujeres a la línea independiente y la línea dependiente que ofrece el programa.
- El ingreso de las mujeres al programa está definido por la focalización territorial que realiza el programa. En las orientaciones técnicas se explica los elementos que contiene el diagnóstico, pero esta no es una herramienta estandarizada que permita definir las comunas o localidades en todo el país, lo que implica que la población que participa del programa no es comparable entre regiones. Además, un diagnóstico no constituye un instrumento para la selección de población objetivo.
- La distribución de la población en cuotas por región y la capacidad de los profesionales y técnicos para seleccionar no constituyen criterios de focalización.
- Desfocalización por simultaneidad de participación en dos programas. 9,7% de las participantes del programa de Autonomía Económica son parte del programa Mujeres Jefas de Hogar en el año 2019
- Desfocalización económica: un 4% de los hogares se encuentra en el tramo 80-90% y 1,0% en el tramo 90-100%, los últimos dos tramos corresponden a los con menor nivel de vulnerabilidad dentro de la CSE en 2019 (ver análisis cap. 4).

Respecto de los criterios de priorización: i) El programa no describe cuáles son los criterios de priorización territorial; y ii) No queda claro cómo se logra la cobertura de la población objetivo, ni cómo se selecciona porque no se describen variables específicas que permitan identificar cuáles son las características que se priorizan al momento de distribuir los cupos del programa por región.

Desarrollo de Competencias Laborales (DCL). Los criterios de focalización establecidos no se sustentan. Las debilidades observadas son:

- En la definición de la población potencial, no se explica el criterio de focalización: hogares con un integrante que tenga remuneración estable. Tampoco se explica la relación de este criterio con el desarrollo de competencias laborales de las mujeres.
- Las variables utilizadas para seleccionar la población objetivo

284 Ver Documento “Orientaciones Técnicas y Proceso de Planificación Operativa 2019”. Capítulo 4.3. Estructura de las Rutas de Aprendizaje: i) Espacio Formativo (taller de Desarrollo Personal, Taller de Liderazgo, Taller de cultura); ii) Ruta de las organizaciones (taller para organizaciones) iii) Ruta de las familias (taller mujer y corresponsabilidad familiar). Espacio Informativo (jornadas informativas, jornadas para la formalización) Espacio asociativo (Redes de Mujeres para la Promoción de Derechos, Redes de Mujeres para la Comercialización) Ferias de emprendimientos.

no dan cuenta de los siguientes enunciados en el problema: bajos niveles de empleabilidad, trabajos precarios e ingresos inestables.

- No se observa una relación entre el criterio “familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia” y los problemas que dan origen al programa y el propósito.

El programa no presenta criterios de priorización: el “completar cupos según orden de inscripción” (informe de Desempeño 2019) no es un criterio de priorización.

C. PROGRAMA DIRIGIDO AL DESEMPLEO O BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL

Programa 4 a 7 (P47), no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de su población objetivo:

- La información para comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos es declarativa por lo que no es posible establecer de manera objetiva si la población atendida cumple con los criterios de pertenencia a quintiles, desempleo o baja participación laboral.
- La población potencial es igual a la población objetivo, los criterios no discriminan una de otra población.
- No es claro cómo se selecciona a las mujeres de otros programas y si éstas cumplen con el perfil de la población objetivo.
- La focalización territorial es ambigua y depende de la voluntad de la comuna de continuar el programa, lo que no se considera pertinente. Además, la intención de “mantener o no el programa” no constituye un criterio de focalización, y no tiene relación con el problema que aborda el programa.

ANEXO 5: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

Este anexo realiza un análisis detallado de cada programa de los indicadores de propósito y componentes. Se subdivide en tres apartados según el

ámbito de apresto laboral al cual se enfocan.

ANÁLISIS DE INDICADORES DE PROPÓSITO

A. PROGRAMAS DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

Kume Mognen (KM). Los indicadores no miden la disminución de las barreras formativas. Más allá que es necesario definir qué se entiende por barreras formativas, los indicadores definidos se centran en medir la iniciación de actividades y la formalización de los emprendimientos, temas que no tienen relación con el resultado buscado. Los indicadores tampoco pueden ser considerados proxys para medir el propósito, pues tampoco es posible establecer cuál es el resultado buscado por el programa. El programa debería repensar cuál es el problema que busca resolver y las soluciones que para ello se propone entregar.

Respecto del concepto “barreras formativas” utilizado por el programa, la literatura especializada indica que se refiere a aquellos “factores significativos que limitan el acceso a la formación para el empleo”²⁸⁵. Estas barreras se encuentran en el mismo individuo, en las políticas educativas, en la cultura, en las prácticas educativas y en las condiciones sociales y económicas en las que viven (Ainscow y Booth, 2000)²⁸⁶. Las barreras del individuo están asociadas con las competencias individuales²⁸⁷: la comprensión lectora, matemática y de resolución de problemas en el hogar, en el trabajo y en la comunidad en general. Las barreras de la política educativa están referidas al acceso de los individuos a la formación y a prácticas excluyentes (Burke et al 2016).

Las barreras culturales, sociales y económicas están referidas a conjunto de desventajas e inequidades sociales y culturales que puedan influenciar la trayectoria de formación para el empleo: género, raza, edad, clase social, entre otras (Bernardi y Requena, 2010; Christofides et al. 2015; OCDE, 2018)²⁸⁸. Es necesario que el programa identifique cuáles barreras formativas busca disminuir y defina los indicadores pertinentes para su medición.

Mejora la Empleabilidad para Artesanas/os Tradicionales de Zonas Rurales (EAT), los indicadores no miden la inserción de la población en el mercado laboral. Se mide la variación en ingresos y la inserción en la plataforma comercial del programa, ninguno de estos constituye un proxy del resultado esperado. Cabe señalar que, de acuerdo con lo declarado por

285 Comisión Europea/EACEA/Eurydice. 2015. La educación y formación de adultos en Europa: Ampliar el acceso a las oportunidades de aprendizaje. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Carnoy, M., A. Maldonado, L. Santibañez, e I. Ordorika. 2002. Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena mexicana. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XXII(3), 9-43. C. Perez y Gairin. 2020. Barreras y facilitadores de acceso a la universidad percibidos por estudiantes que ingresan mediante vías no tradicionales. *Revista espacios* Vol. 41 (26) 2020.

286 Ainscow, M., y T. Booth. 2000. Índice de Inclusión. *Desarrollando el aprendizaje y la participación en escuelas*. Centro de Estudios en Educación Inclusiva.

287 OECD. 2016. *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en> La OECD desarrolla un sistema de evaluación internacional de competencias de adultos. Esta evaluación mide las competencias cognitivas y relacionadas con el mundo del trabajo necesarias para que los individuos.

288 Bernardi, F. y M. Requena. 2010. Desigualdad y puntos de inflexión educativos: el caso de la educación postobligatoria en España. *Revista de Educación*, 93-118. Christofides, L. N., Hoy, M., Milla, J., y T Stengos. 2015. Grades, aspirations and post-secondary education outcomes. *Canadian Journal of Higher Education*, 45(1), 48-82. OCDE. 2018. *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*. Paris.

el programa, a la mayoría de las usuarias se las incorpora a la plataforma comercial, por lo que el indicador no aporta mucho en este sentido. Finalmente, en el indicador 1 la fórmula de cálculo no es coherente con el enunciado del indicador; se calcula una tasa de variación y no un porcentaje.

Respecto de la medición del propósito, el indicador tradicional que mide la inserción laboral de la población es la tasa de ocupadas²⁸⁹. Sin embargo, dadas las características de la población objetivo del programa, del oficio que desarrollan, y de los componentes del programa, si se definiese modificar el resultado esperado a nivel de propósito²⁹⁰ entonces el indicador definido mediría directamente el resultado esperado.

Mujer Emprende (ME), es necesario delimitar cómo se define y en qué variables se desagrega el concepto “nivel de desarrollo de un emprendimiento”. Dado que el concepto no está definido no es posible sacar conclusiones sobre los indicadores del propósito. Sin embargo, es posible señalar que ninguno mide desarrollo de un emprendimiento. En primer lugar, el aumento de ventas es una variable que requiere compararse con una línea de base y con un estándar de lo que se considera un “buen aumento de ventas” en un año. Tal parámetro no está disponible en el programa por lo que las conclusiones que se establecen no tienen mayor sustento. Por otro lado, el que una usuaria pase de un nivel a otro, forma parte del diseño en etapas del programa, pero no indica si obtuvo los aprendizajes y competencias esperadas, y menos si ello aportó al desarrollo de su emprendimiento.

Sería interesante que el programa revisara las diferentes metodologías e indicadores que se utilizan para la medición del desarrollo de los emprendimientos. En esta línea, la literatura especializada evalúa la “actividad emprendedora” utilizando una medida global de cantidad y calidad del proceso de formación empresarial, como proxy del comportamiento y desarrollo empresarial de las mypes. Así, se han definido dos índices: i) Global Entrepreneurship Monitor (GEM)²⁹¹, que mide la actitud empresarial, la actividad empresarial y las aspiraciones empresariales a través de la aplicación de una encuesta a la población adulta (APS) y la encuesta a expertos (NES) en más de 50 países anualmente; y ii) Índice Global del Emprendimiento y Desarrollo (GEDI)²⁹², que combina indicadores obtenidos a partir del GEM, además de una serie de indicadores macroeconómicos complementarios para analizar las diferencias en la creación de empresas, las actitudes emprendedoras y el rendimiento de las nuevas empresas. Para poder comparar los niveles de emprendimiento a nivel nacional tanto el GEM como el GEDI permiten correlacionar y analizar el desempeño de los emprendimientos a nivel nacional, regional e internacional. También es

289 Trabajadores activos que se encuentran empleados.

290 Propósito: “Artesanos(as) tradicionales registrados en la Fundación han aumentado los ingresos monetarios derivados de las ventas de artesanía.”

291 GEM. Global Entrepreneurship Monitor (GEM). <http://www.gemconsortium.org/>

292 Soria, K. y S. Zuñiga. 2015. Índice Global de Emprendimiento y Desarrollo (GEDI): un análisis regional para Chile - DOI: 10.5102/un.gti.v5i1.3405 file:///Users/Rosario/Downloads/3405-15847-1-PB%20(1).pdf Acs, Z., y L. Szerb. 2010. The Global Entrepreneurship and Development Index (GEDI). Paper presented at the Summer Conference 2010 on “Opening Up Innovation: Strategy, Organization and Technology” at Imperial College London Business School, June 16 - 18, 2010. El GEDI se basa en tres subíndices que capturan tres dimensiones claves de la iniciativa empresarial El subíndice de Actitud identifica la posición de la población referidas a la iniciativa empresarial. Los subíndices de Actividad y Aspiración capturan las actividades del espíritu empresarial y su relación con la puesta en marcha de las empresas. Los subíndices son clasificados en catorce pilares, los que a su vez son descompuestos en las variables o indicadores específicos. Para efectos de comparación, las variables son normalizadas en valores entre 0 y 1.

relevante considerar, que en Chile existen datos para el GEM desde 2007.

Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC), el único indicador definido no mide el concepto clave del propósito: la sostenibilidad del negocio. El programa tampoco define el concepto por lo que no es posible establecer si el indicador definido permite medirlo. Por otra parte, el indicador propuesto no es autoexplicativo por lo que no es posible deducir qué se mide. Además, la noción de “subsistencia” en el indicador está mal empleada (Porcentaje de subsistencia de emprendimientos productivos asociativos o individuales”). La subsistencia es definida como la manera de vivir con un sustento o intentar mantenerse con lo necesario. En materia económica, se entiende como subsistencia aquellos negocios que no cuentan con el capital adecuado para sostener su negocio.

En relación con el concepto “negocios sostenibles” del objetivo de propósito, la literatura especializada en el tema indica que este alude a aquellas empresas que mantiene un equilibrio entre los factores medioambientales, económicos y sociales²⁹³. Por tanto, si el programa mantiene el propósito requiere incorporar estándares²⁹⁴ que permitan medir tal equilibrio entre los factores que hace la sostenibilidad de un negocio. Por otra parte, si se desea utilizar un indicador proxy como la tasa de supervivencia (no existe subsistencia) de las empresas, la OCDE²⁹⁵ realiza importantes precisiones metodológicas: i) la tasa de supervivencia de las empresas proporciona información sobre la participación de las empresas que sobreviven uno o más años tras su creación, ii) mide la cantidad de empresas de una generación de aperturas específica que sobrevivió varios años. La tasa de supervivencia de n años de un año de referencia t se calcula como la cantidad de empresas supervivientes n años como porcentaje de todas las empresas que informaron al menos un empleado por primera vez en el año $t - n$; iii) como criterio de periodicidad en su metodología utiliza la proyección de uno, dos y hasta tres años de duración, la supervivencia de una empresa es un suceso que siempre debe observarse entre dos años consecutivos. Por ejemplo, debe considerarse que una empresa creada en el año $t - 2$ sobrevivió hasta t sólo si tuvo al menos un empleado también en el año $t - 1$, y así sucesivamente (OCDE, 2010). En esta línea la sostenibilidad busca medir la continuación de los beneficios de la intervención después de que haya cesado la principal asistencia para el desarrollo. El concepto de sostenibilidad alude a la capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención, una vez que se interrumpe la financiación externa, con medidas que utilizan los recursos disponibles en la zona.

B. PROGRAMAS ENFOCADOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

Mujeres Jefas de Hogar (MJH), aborda el problema de baja inserción laboral en trabajos de carácter dependiente de las mujeres jefas de hogar de los primeros tres quintiles de ingreso, con “herramientas para la autonomía económica”. Las herramientas a las que alude el programa están definidas

293 Hunt, V. et al., 2018. Delivering through Diversity. McKinsey & Company https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/organization/our%20insights/delivering%20through%20diversity/delivering-through-diversity_full-report.pdf

294 Estándares como el ISO 14000 facilitan el cumplimiento medioambiental con el cálculo del impacto operacional.

295 OECD 2012. Panorama del emprendimiento 2012. OECD y OCDE 2012 © 2013 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, París. <https://www.oecdilibrary.org/docserver/9789264208346es.pdf?expires=1620961338&id=id&accname=guest&checksum=BBA54DCFB74692F2EAF59ED425CD491A>

en los componentes (intermediación laboral y formación para el trabajo). El objetivo de propósito es una reiteración de los servicios que se entregan, y los indicadores definidos no miden resultados pues el propósito no los expresa. Los dos indicadores definidos para propósito, uno de producto y otro de proceso, no permiten al programa medir el avance de su población objetivo en relación con el tema central: la autonomía económica.

Autonomía Económica de la Mujer (AEM), el primer indicador, es una declaración de las usuarias, y mide indirectamente una parte del propósito (inserción laboral), y el segundo indicador mide un proceso, esto es la participación en actividades del programa. Ninguno de los indicadores definidos mide el desempeño del programa, es decir el aumento de competencias y oportunidades laborales de las mujeres usuarias. En relación con el primer indicador, los informes del programa no permiten establecer si la declaración que realizan las mujeres es un resultado directo de algún componente, como tampoco es posible establecer las características del empleo obtenido: temporal o estable, tipo de contrato, salario y sector en que se inserta la mujer. El segundo indicador, mide la participación en procesos y no aporta a la medición del propósito.

Los programas Mujeres Jefas de Hogar y Autonomía Económica de la Mujer, enfrentan problemas similares en su población objetivo: baja inserción laboral (MJH) y bajas oportunidades laborales (AEM). Ninguno de los indicadores propuestos mide directamente la solución al problema enunciado. Dada la necesidad, en ambos programas, de definir objetivos que aborden directamente el problema, en el sentido de consolidar y mejorar la inserción laboral de las mujeres, se propone un conjunto de indicadores: Primero, los indicadores que midan directamente el propósito del programa, y segundo, indicadores que permitan al programa dimensionar el problema y contar con información sólida para el análisis y diseño de sus componentes.

Indicador de Propósito: El indicador que deberían utilizar los dos programas es "porcentaje de mujeres atendidas por el programa que se insertan en el mercado laboral" (expresado por el número de mujeres en la fuerza de trabajo sobre el total de población atendida por el programa en el año).

Tan relevante como conocer el número de mujeres que ingresa en el mercado laboral como resultado del programa, es conocer el tipo de empleo al que se ingresa, en coherencia con lo que establece el cuarto Plan de Igualdad sobre Trabajo Decente. El objetivo final debería ser lograr una determinada tasa de empleabilidad en puestos de trabajo formales para las beneficiarias de los programas. Para estos efectos, el mismo indicador (u otros) debe desagregarse en las siguientes variables que aluden a las características del empleo: i) por tipo de contrato (escrito o palabra); ii) duración del contrato (plazo fijo o indefinido); y iii) si cuenta con prestaciones laborales (la ley distingue siete tipos de prestaciones laborales: vacaciones anuales, días pagados por enfermedad, cotización previsional o de pensión, cotización por previsión de salud, cotización por seguro de desempleo, permiso por maternidad/paternidad y servicio de guarderías infantiles).

Indicadores para Caracterizar y Dimensionar el Problema: Se considera necesario utilizar los siguientes indicadores en el diagnóstico y en el análisis

de la vigencia del problema, pues permiten caracterizar y dimensionar el problema que se atiende:

- Tasa de ocupadas según ingreso y nivel educacional. Esta combinación de indicadores es importante para conocer si la participación laboral se asocia con el nivel educacional, si las diferencias salariales aumentan o se reducen al mejorar las competencias. Las estrategias de trabajo con la población objetivo se asocian directamente con su perfil laboral, en algunos casos el énfasis debe comenzar por una nivelación de estudios, mientras que, en otros casos, las estrategias deben privilegiar el desarrollo de competencias específicas pues ya se han alcanzado altos niveles de escolaridad.
- Tasa de ocupadas según sector de actividad económica. Esta información permite conocer los sectores de la actividad económica en que se concentran las mujeres. Este indicador debe combinarse con los niveles educacionales y los niveles de ingreso para conocer dónde se concentran las mujeres, dónde están mejor, dónde presentan la mayor disparidad con los hombres. Así se facilita el diseño y formulación de actividades que mejoran la situación laboral de las mujeres, dirigiendo los esfuerzos principalmente a los sectores en que ellas se concentran y, a su vez, incentivándolas a entrar en sectores tradicionalmente masculinos.
- Tasa de ocupadas según edad y años de estudio. Este indicador permite determinar los grupos de edad en que la mujer participa más en la actividad económica, de modo de orientar las actividades de apoyo a las mujeres trabajadoras.
- Tasa de ocupadas según características del empleo: temporal o indefinido (duración); formal e informal (con/sin contrato); jornada parcial o completa (horas trabajadas al mes). Esta información permite conocer el tipo de empleo al que acceden las mujeres y diseñar actividades que mejoren su inserción laboral y el tipo de empleo.

Desde una mirada de género, se pueden incluir otros indicadores que le permitiría a ambos programas contar con argumentos para trabajar aspectos relativos a las inequidades de género:

- Tasa de ocupación de acuerdo con el número de hijos. Existen teorías que consideran que, a mayor número de hijos, es menor la participación de la mujer en la actividad económica. Si se presenta en forma sistemática este indicador, es probable que se revierta este prejuicio, lo que ya ha ocurrido en países en que se ha analizado este tema. Las políticas de apoyo a la mujer para igualar sus oportunidades de acceso al mercado de trabajo con las del hombre, son muy distintas según sea la relación entre estos dos indicadores. Además, el hecho de que la mujer no disminuya su participación en el mercado de trabajo al aumentar el número de hijos tiene repercusiones para las políticas y programas de apoyo destinados a facilitarle el acceso

al trabajo en iguales condiciones que los hombres, como por ejemplo la creación de guarderías infantiles.

- Participación laboral según el estado civil, la edad y el número de hijos. Este indicador es importante para determinar las barreras que las mujeres enfrentan al tratar de compatibilizar sus roles en la familia. Este tipo de información ayuda a refutar otro de los mitos sobre el mercado de trabajo según el cual las mujeres abandonarían la actividad económica durante la edad reproductiva. Además, el mostrar que las mujeres ocupadas tienen menos hijos y que una gran cantidad de mujeres casadas o solteras con hijos trabajan, ayuda a conocer la realidad actual del mercado de trabajo.

Desarrollo de Competencias Laborales (DCL), los indicadores son muy similares a los que presenta el programa Autonomía Económica de la Mujer (ambos programas son de PRODEMU), y observan las mismas debilidades: no miden el propósito del programa (“fortalecimiento de competencias técnicas de emprendimiento”), y no es posible establecer su efecto sobre las beneficiarias. Respecto de la solución establecida a nivel de propósito, es necesario antes de medir, definir qué es una competencia técnica de emprendimiento, cuáles son las competencias requeridas²⁹⁶, y cuál es el parámetro o estándar que permite evaluar que una mujer haya logrado tales competencias, considerando las especificidades de cada negocio/rubro.

La literatura sobre competencias asociadas al emprendimiento las define como el conjunto de conocimientos y cualidades que debe tener una persona para crear y dirigir una empresa, y se dividen en competencias técnicas (enfocadas en el conocimiento) y transversales (enfocadas en cualidades o comportamientos a nivel personal o profesional, Mitchelmore y Rowley, 2010)²⁹⁷.

Las competencias técnicas hacen referencia a las capacidades asociadas al uso de herramientas y técnicas que son necesarias para ejercer un trabajo (financieras, administrativas, etc.) (Katz 2010²⁹⁸). Las competencias transversales son aquellas características que permiten a un emprendedor desenvolverse en un entorno organizativo, más allá de los conocimientos. Por nombrar unos ejemplos importantes que debe desarrollar o poseer un emprendedor se encuentran: la capacidad de adaptación (Bacigalupo et al., 2016)²⁹⁹, la capacidad de innovar (Mitchelmore y Rowley, 2010)³⁰⁰, la capacidad de trabajar en equipo, la capacidad de liderazgo (Sánchez 2011³⁰¹), la capacidad de reconocer oportunidades (Chang y Rieple, 2013)³⁰².

296 La MIPE se caracteriza por su gran heterogeneidad, desde el punto de vista de su estructura productiva y administrativa. Naciones Unidas. 2018. Global Trends Report 2018. Women's Empowerment and Gender Equality. Donovan P., et al. 2010. Microemprendimiento y desarrollo local en Chile: desafíos pendientes Cuadernos del Cendes. versión On-line ISSN 2443-468X.

297 Mitchelmore, S. y J. Rowley. 2010. Entrepreneurial competencies: a literature review and development agenda. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 16(2), 92- 111.

298 Katz, R.L. 2010. *Skills of an effective administrator*. Harvard Business Press.

299 Bacigalupo, M., Kampylis, P., Punie, Y. y G. van Den Brande. 2016. *EntreComp: The Entrepreneurship Competence Framework for Citizens* (No. JRC101581). Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies.

300 Mitchelmore, S. y Rowley, J. (2010). Entrepreneurial competencies: a literature review and development agenda. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 16(2), 92- 111.

301 Sánchez, J. C. (2011). University training for entrepreneurial competencies: Its impact on intention of venture creation. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 7(2), 239-254.

302 Chang, J. y Rieple, A. (2013). Assessing students' entrepreneurial skills development in live projects. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 20(1), 225-241.

C. PROGRAMA ENFOCADO A LA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO

Programa 4 a 7 (P47), los indicadores miden directamente la opinión de las mujeres en relación con la utilidad del cuidado infantil y la participación de las mujeres en el mercado laboral. El primer indicador mide la calidad del servicio prestado que es lo que establece directamente el objetivo de propósito. El segundo indicador se relaciona indirectamente con el objetivo de propósito. A pesar de que el propósito no identifica el efecto esperado, se considera que ambos indicadores son adecuados pues entregan una noción de la utilidad del programa.

ANÁLISIS DE INDICADORES DE COMPONENTES

A. PROGRAMAS DIRIGIDOS AL BAJO EMPRENDIMIENTO

Ninguno de los cuatro programas incorpora indicadores que midan la adquisición de competencias o identifica cuáles son las competencias requeridas para el desarrollo del microemprendimiento. La ausencia de indicadores que midan directamente la eficacia del servicio prestado no permite establecer conclusiones respecto de la pertinencia del servicio y de qué tan adecuados son respecto de las necesidades de la población que atiende.

Dado que los cuatro programas incorporan componentes de capacitación, la literatura especializada en la materia indica que, para medir este tipo de indicador, se requiere definir qué es una competencia técnica de emprendimiento, cuáles son las competencias requeridas³⁰³, y cuál es el parámetro o estándar que permite evaluar que una mujer ha logrado tales competencias, considerando las especificidades de cada negocio/rubro. Al respecto, existen varios métodos disponibles para medir y evaluar el desarrollo de competencias, de los cuales pueden señalarse: i) Método del Assessment Center (Centro de Evaluación)³⁰⁴; ii) Propuesta de LevyLeboyer³⁰⁵; iii) Escala Entrepreneurship Attitude Orientation³⁰⁶; iv) Inventario de Características Emprendedoras³⁰⁷; v) Medición de los Rasgos Psicológicos del Emprendedor³⁰⁸; vi) Escala del Emprendedor y Habilidades³⁰⁹; y vii) Autoeficacia Emprendedora (EAE)³¹⁰(Salvador 2008).

Por otra parte, la generación de ingresos producto de la comercialización de

303 La MIPE se caracteriza por su gran heterogeneidad, desde el punto de vista de su estructura productiva y administrativa. Naciones Unidas. 2018. Global Trends Report 2018. Women's Empowerment and Gender Equality. Donovan P., et al. 2010. Microemprendimiento y desarrollo local en Chile: desafíos pendientes Cuadernos del Cendes.versión On-line ISSN 2443-468X.

304 Torres, O. 2014. Los Assessment Center: Una Metodología Para Evaluar Directivos. Revista de Estudios Avanzados de Liderazgo, 2014, Volumen 1, Número 3 <https://www.regent.edu/acad/global/publications/real/vol1no3/1-torres.pdf>

305 LevyLeboyer, C. 2000. Gestión de las Competencias. Ediciones Gestión. Barcelona.

306 Robinson, P. Keith Hunt, Jonathan Huefner, David Stimpson. 1991) An Attitude Approach to the Prediction of Entrepreneurship. Entrepreneurship: Theory & Practice 15. 13-31

307 Finley L. 1990. Entrepreneurial strategies, Ed. PWS-Kent Publishing Co.

308 Sánchez, J. 2010. Evaluación de la Personalidad Emprendedora: Validez Factorial del Cuestionario de Orientación Emprendedora (COE). Revista Latinoamericana de Psicología. 42(1), 41-52

309 Oosterbeek, H., M. Van Praag, y A. Ijsselstein. 2010. "The impact of entrepreneurship education on entrepreneurship skills and innovation" En: European Economic Review 54; p. 442-454.

310 Salvador, C. 2008. Impacto de la inteligencia emocional percibida en la autoeficacia emprendedora. Boletín de Psicología, (92), 65-80. Recuperado de <http://www.uv.es/seovne/boletin/previos/N92-4.pdf>

la producción, es un tema abordado por todos los programas que tampoco incorpora indicadores para medirlos. En esta línea, sería interesante incorporar un indicador como la tasa de variación del margen bruto de la producción por usuaria. El margen bruto es el beneficio directo que obtiene una empresa de la venta de sus productos, corresponde a la diferencia entre el precio de venta de un producto y sus costos de producción. Esta información es útil para conocer si las mujeres están comercializando y si el emprendimiento es rentable.

Kume Mognen (KM), los indicadores definidos miden la cobertura del componente 1 Capacitación en labores u oficios con pertinencia cultural mapuche y el componente 2 Elaboración y financiamiento de proyectos de negocio o emprendimiento; El tercer componente (adquisición de maquinaria y/o equipamiento) no se mide. Para cada componente se recomienda lo siguiente:

- Componente 1: El indicador definido no permite saber si las mujeres han logrado mejorar sus capacidades y en qué ámbitos. Se sugiere incluir un indicador de eficacia que mida un resultado intermedio: porcentaje de usuarias que exhiben un 85% o más de logro en la escala de adquisición de capacidades. Ello requiere la definición de una escala de capacidades consideradas necesarias para el buen desarrollo del oficio, y establecer los estándares de logro de capacidades.
- Componente 2: En primer lugar, habría que definir qué se considera un “plan de negocio participativo”, tema que aparece en el enunciado del indicador para valorar la pertinencia de lo que se mide. En segundo, lugar sería relevante medir el costo por proyecto financiado, de manera de tener un cálculo aproximado de cuánto cuesta cada idea de negocio y si estos son costos razonables.
- Componente 3: Sin observaciones.

Mejora a la Empleabilidad para Artesana/os Tradicionales de Zonas Rurales (EAT), los dos primeros indicadores definidos miden la cobertura de los servicios, el tercer indicador no mide ningún componente. Sería importante que el programa considerara los siguientes indicadores:

- Componente 1 (Capacitación a Artesanos): Al igual que en el programa anterior, la cobertura sólo mide la participación en un taller, se considera necesario incorporar indicadores que midan los dos conceptos incluidos en el objetivo: capacitación técnica y gestión comercial. Ello requiere identificar cuáles son las capacidades que se busca desarrollar, y elaborar una escala o un índice que mida la adquisición de tales capacidades.
- Componente 2 (Inserción en plataformas comerciales y formales): Medir cuántas personas permanecen en la plataforma comercial luego de dos años de egreso del programa. Con ello se busca obtener información sobre la utilidad de la plataforma para los usuarios, así como un proxy de la sostenibilidad de los negocios de los usuarios participantes en la plataforma.

- Componente 3 (Diagnósticos): El componente diagnóstico es una actividad, no un servicio que se entrega a un usuario, a menos que el diagnóstico tenga por objetivo elaborar un perfil y a partir de ello un proyecto laboral que se trabaja con la mujer. No se sugiere un indicador.

Mujer Emprende (ME), los indicadores definidos miden la cobertura de mujeres en actividades de capacitación y la de mujeres que se incorpora a redes. Se sugiere incluir dos indicadores de resultados intermedios en los componentes:

- Componente 1 (Profesionalizando el Emprendimiento): Definir qué se entiende por “profesionalizar un emprendimiento”, y a partir de ello identificar las capacidades asociadas con dicha profesionalización para contar con un indicador que mida el nivel de logro de las capacidades identificadas. Conocer si las mujeres logran mejorar sus competencias es relevante como resultado del servicio entregado y para reorientar la estrategia si es necesario. Luego sería posible realizar una evaluación de la pertinencia de las capacidades logradas respecto del tipo de emprendimiento que se desarrolla, y -en el tiempo- del tipo de emprendimiento que se sostiene.
- Componente 2 (Fomento de Redes y asociatividad): Incluir un indicador que mida cuántas de las mujeres egresadas que formaron redes permanecen en éstas luego de dos años de egreso del programa. Esta información permite conocer el uso de redes por parte de las mujeres, y su relevancia para los emprendimientos que desarrollan.

Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (FCC), todos los indicadores miden la participación de las mujeres en los servicios entregados por el programa. Se considera relevante incluir dos indicadores de eficacia y resultados intermedio.

- Componente 5 (Comercialización para la sustentabilidad): Tasa de variación del margen bruto de la producción agropecuaria por usuaria. El margen bruto es el beneficio directo que obtiene una empresa de la venta de sus productos, corresponde a la diferencia entre el precio de venta de un producto y su costo de producción; y además medir anualmente el delta de ingreso bruto que supone la comercialización de los productos en el mercado. Esta información es útil para conocer si las mujeres están comercializando y si el emprendimiento es rentable.
- Componente 6 (Información para oportunidades de fomento productivo): Porcentaje de mujeres que comercializa su producción.

B. PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA BAJA EMPLEABILIDAD

Los tres programas evaluados desarrollan un componente de habilitación laboral, no obstante ninguno lo mide. La habilitación laboral, según se indica en la descripción de los componentes está referida a talleres de formación en los tres programas evaluados. No se cuenta con mediciones sobre las competencias generadas en la población atendida, y si la habilitación

laboral recibida abre mayores y/o mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral. La ausencia de indicadores que midan la eficacia y calidad (en cuanto a precisión³¹¹) del servicio entregado no permite emitir un juicio sobre la relevancia del componente para el perfil de población que se atiende.

La literatura define la habilitación laboral como el “conjunto de capacidades, competencias, atributos, talentos, y en algunos casos conocimientos, que caracterizan a los individuos”³¹². En el contexto de la fuerza de trabajo se hace especial énfasis en el conjunto o las dimensiones de habilidad que permiten a los individuos desempeñarse exitosamente en el mercado laboral. Las habilidades se clasifican en tres tipos: cognitivas, socioemocionales y técnicas³¹³. Existen numerosos instrumentos orientados a medir el concepto³¹⁴, por lo que se considera que los programas evaluados podrían utilizar uno de los siguientes instrumentos que pueden servir para crear instrumentos que permiten medir las variables:

- Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC), busca medir competencias que son “relevantes en numerosos contextos sociales y situaciones laborales, y necesarias para la plena integración y participación en el mercado de trabajo, en la educación y formación, y en el desarrollo social y ciudadano” Encuesta que se aplica en Chile por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación, (iniciativa que forma parte de la OCDE)³¹⁵; y
- Prueba de Competencias Personales y Sociales (CPS) desarrollada por el BID que mide habilidades socio emocionales. El CPS es una prueba de aplicación corta, fácil y flexible, diseñada después de una revisión detallada de los instrumentos disponibles (ver Brea, 2011)³¹⁶. Tiene la ventaja de constituir una batería de preguntas que no están atadas a la realización de una encuesta general y pueden usarse en el contexto de un programa específico.

En el programa **Mujeres Jefas de Hogar**, los indicadores definidos miden la cobertura de mujeres que terminan la etapa de formación y la de mujeres que tienen un proyecto laboral, se sugiere incluir los siguientes indicadores de resultados intermedios para el componente 2 (Acompañamiento Proyecto Laboral):

- Componente 1 (Formación para el trabajo remunerado y la autonomía

311 La precisión es una medida de calidad enfocada en medir el cumplimiento de estándares técnicos.

312 Prada, F. y G. Rucci. 2016. Instrumentos para la medición de las habilidades de la fuerza de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo

313 Bassi, M. et al. 2012 “Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina” Banco Interamericano de Desarrollo. Sector Social. División de Educación. Desjardins, R. y K. Rubenson. 2011. “An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills”, OECD Education Working Papers, No. 63, OECD Publishing. Felstead, A., et al. 2007. Skills at Work, 1986 to 2006. Oxford: ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance.

314 1) Encuestas internacionales de medición de habilidades de individuos; 2) Baterías de preguntas o cuestionarios independientes comúnmente utilizados para medir habilidades específicas; y 3) Encuestas sobre uso y demanda de habilidades en el ámbito laboral a individuos o empleadores. Ver Prada y Rucci 2016: 10-25.

315 Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. 2016. Mineduc-OECD

<https://www.oecd.org/skills/piaac/EVIDENCIAS%20PIAAC%20FINAL.pdf>

316 Brea, M. 2011. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/418161467995809251/pdf/105233-SPANISH-WP-P096605-PUBLIC-A21-request-ACS.pdf>

económica): No se sugiere un indicador.

- Componente 2 (Acompañamiento Proyecto Laboral): Porcentaje de mujeres con proyecto laboral que tienen empleos remunerados que son coherentes con el proyecto laboral desarrollado, y la proporción de estas mujeres que logra empleos estables (en oposición a temporal). La información de ambos indicadores permite conocer si existe una relación entre los proyectos y la actividad laboral que desarrollan las mujeres y también conocer una característica de la actividad laboral.

Autonomía Económica de la Mujer (AEM), los tres indicadores definidos miden la cobertura de mujeres que participan en las actividades de habilitación, capacitación y proyección laboral. Se sugieren los siguientes indicadores que permitan un conocimiento más profundo de la pertinencia y resultados de los servicios entregados y su aporte a la autonomía económica:

- Componente 1 (Habilitación Laboral): Incluir un indicador que mida el porcentaje de mujeres que, habiendo egresado del proceso de habilitación laboral, logran ingresar a un puesto de trabajo formal. La información recabada permite conocer el resultado del componente y retroalimentar las decisiones del programa en cuanto al tipo de servicio entregado.
- Componente 2 (Capacitación Técnica): Introducir una medición cualitativa que explore en la utilidad y usos de la capacitación técnica. La información sobre utilidad y el uso posterior de los aprendizajes obtenidos permite al programa mejorar sus estrategias de formación.
- Componente 3 (Proyección Laboral): Incluir un indicador que mida el promedio de meses en que las mujeres están ocupadas, una vez egresadas del componente. Esta información permitiría conocer el resultado de la proyección laboral y/o uso del capital semilla entregado.

Desarrollo de Competencias Laborales (DCL). Los tres indicadores miden lo mismo que el programa anterior: la cobertura de mujeres que participan en las actividades de habilitación, capacitación y proyección laboral. Se sugieren indicadores cualitativos y de eficacia que permitan establecer el aporte de cada componente al propósito del programa:

- Componente 1 (Habilitación en competencias personales, sociales y de empleabilidad) y 2 (Capacitación Técnica): Medirlos a través de un conjunto de indicadores cualitativos que exploren si las competencias adquiridas se asocian al trabajo que realiza la mujer una vez egresada del programa: porcentaje de mujeres egresadas del programa que manifiestan que las competencias logradas en los talleres les facilitaron su entrada al puesto de trabajo; porcentaje de mujeres egresadas que consideran que las competencias logradas en los talleres se relacionan directamente con el trabajo que realizan; porcentaje de mujeres egresadas del programa que consideran que el tiempo destinado a la formación fue suficiente para adquirir un empleo; porcentaje de mujeres egresadas que consideran que los contenidos de la capacitación entregada es útil para el desarrollo de su actual empleo.

- Componente 3 (Proyección Laboral): Incluir el mismo indicador anterior, el promedio de meses en que las mujeres están ocupadas, una vez egresadas del componente. Esta información permitiría conocer el resultado de la proyección laboral y/o uso del capital semilla entregado.

C. PROGRAMA DIRIGIDO A LA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO

Programa 4 a 7 (P47). Los indicadores de componentes miden la cobertura de mujeres que participan en las actividades y la cobertura de niños/as en los talleres. Se sugieren los siguientes indicadores para complementar los que tienen:

- Componente 1 (Apoyos transversales para la autonomía económica): Costo por taller por comuna. Los costos de vida e insumos varían mucho entre regiones, y conocer el costo permite dimensionar y asignar de mejor manera el recurso.
- Componente 2 (Cuidado Infantil Integral): Costo por niño atendido por escuela por comuna. Lo mismo en este caso, los costos varían entre regiones del país, y conocer su variación permite al programa planificar de mejor manera el uso de los recursos.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS