

EVALUACIÓN SECTORIAL 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.



INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN



I. INTRODUCCIÓN



I. INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a la Evaluación Sectorial de “Apresto Laboral para Mujeres” que cubre el período 2016-2019.

El año 2020 y abordando la necesidad de avanzar hacia un sistema de evaluación que no solo incluya revisión a programas específicos, la Dirección de Presupuestos (Dipres) presenta la línea de evaluación sectorial que tiene como desafío 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 presupuestario.

Para ello, esta línea de evaluación se plantea la necesidad de analizar holísticamente el conjunto de componentes, programas y/o elementos que interactúan con la finalidad de resolver un problema de carácter colectivo y de una valoración más integral de todo el ciclo de la acción gubernamental: desde sus procesos decisionales de nivel superior (estratégico), hasta la implementación, el seguimiento y evaluación, mejora continua, y los efectos en la población (productos, resultados intermedios e impactos). Para ello, la línea de evaluación observa, entonces, dos niveles: uno estratégico, que corresponde principalmente al ámbito de decisión de las preferencias políticas y de los ejes centrales de planificación/programación; y otro a nivel gestor/operativo de esas decisiones.

De este modo, esta nueva línea ha sido diseñada para abordar la evaluación con foco en áreas de política pública y no solo a nivel de programas, en donde sus objetivos específicos son: 1) identificar la perspectiva estratégica y alcance del área de política pública a evaluar; 2) identificar la Oferta Programática Relevante (OPR) que implementa la política pública y sus relaciones e interacciones; 3) evaluación comprehensiva de diseño de los programas que son parte de la OPR, identificando duplicidades y/o complementariedades; 4) evaluación de desempeño de los programas que son parte de la OPR, considerando cobertura y focalización, eficacia y eficiencia, y 5) evaluación integral de la Política Pública.

En este caso, esta evaluación tiene carácter piloto y busca evaluar integralmente la política sectorial de Apresto Laboral para Mujeres en Chile en el período 2016-2019. Al respecto, es importante mencionar que la evaluación entiende “Apresto Laboral para Mujeres” como acciones de capacitación, habilitación y/o intermediación laboral que tienen como objetivo disminuir las barreras de acceso para que mujeres ingresen o mejoren su participación y ocupación en el mercado laboral, a través de empleo dependiente o independiente y/o por cuenta propia y que el alcance del área de la política pública se ha definido como los elementos que cumplen la función estratégica de la política pública, entendiendo a esta última como un “conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados para solucionar un problema público delimitado” (Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C & Varone, F, 2008).

La OPR corresponde a un conjunto de programas de la Oferta Programática Vigente (OPV), que cumplan de manera simultánea, las siguientes condiciones: 1) programas enfocados exclusivamente (o mayoritariamente) a mujeres; 2) programas que responden al problema de inserción laboral femenina, es decir, cuyos propósitos estén orientados a dimensiones de trabajo, ingresos y seguridad social y que aborden los problemas de inserción al mercado laboral y 3) programas cuya estrategia de intervención proporcione explícitamente apresto laboral, capacitación laboral y/o acompañamiento en la inserción laboral de sus beneficiarias.

Metodológicamente, la evaluación se ha desarrollado en dos etapas. La primera fue desarrollada colaborativamente por la Dirección de Presupuestos (Dipres) y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, mediante equipos de carácter interno, cuyo resultado es la Parte I, que corresponde a la descripción de la Política Pública de Apresto Laboral para Mujeres. La segunda etapa corresponde a la evaluación de la Política Pública de Apresto Laboral para Mujeres, la cual fue realizada por un panel de evaluadores externos a la Dipres y MDSyF, que tomó como punto de partida la información generada en la primera etapa de la evaluación, junto con complementar su análisis, revisando evidencia internacional e información adicional entregada por las instituciones involucradas, ya sea en documentos, como en entrevistas o reuniones de trabajo.

En términos de contenidos, la Parte I de la evaluación está organizada en 3 capítulos. El primero corresponde a la Perspectiva Estratégica y Alcance de la Política Pública, el cual ahonda en el problema que da origen a la Política Pública de Apresto Laboral para Mujeres, los actores e institucionalidad, la trayectoria de la política, desde los años 90, para finalizar con el panorama de la política actual.

El segundo capítulo corresponde a la presentación y descripción de la Oferta Programática Relevante y Asociada. Se entiende esta última como el conjunto de programas que se orientan a resolver problemas públicos relacionados a la incorporación de la mujer al mercado laboral. En este capítulo se encontrará, específicamente, una ficha resumen de todos los programas que se han identificado como OPR, los cuales corresponden a: 1) Mujeres Jefas de Hogar, 2) Mujer Emprende (ex Mujer, asociatividad y emprendimiento) y 3) Programa 4 a 7 del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), 4) Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, 5) Autonomía Económica de la Mujer y 6) Desarrollo de Competencias Laborales de la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), 7) Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales de la Fundación Artesanías de Chile y 8) Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Cada ficha contiene los inicios de los programas y breves reseñas de sus principales cambios, su historia, descripción, definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiarias y principales indicadores de resultados. Todo lo anterior se determina en base a la información que los programas reportan en los procesos regulares de monitoreo y seguimiento de programas sociales del MDSyF.

El tercer y último capítulo de la Parte I de la evaluación corresponde a la Identificación de complementariedades, y relaciones entre los programas de la OPR. Sus principales contenidos corresponden al mapeo de la OPR, en términos de dimensiones, problemas principales y problemas específicos que abordan, y la descripción de coordinación en tres niveles. El primero de éstos corresponde a Ejecución por terceros, el segundo, a Articulaciones entre programas e instituciones y el tercer y último, a Complementariedades externas e internas.

Es importante señalar que cada capítulo de la Parte I cuenta con un apartado metodológico que da cuenta de la metodología utilizada para realizar las descripciones y análisis respectivo. Además, cuenta con un anexo clave para el desarrollo de la Parte II. El cual corresponde a un Análisis de Focalización realizado por el Departamento de Estudios de la Subsecretaría de Evaluación Social de MDSyF, en base a distintas fuentes de información de que dispone. El resultado es una caracterización de las participantes de cada programa de la OPR, así como un análisis de focalización entre ellos, en términos de beneficiarias que participan en más de uno o por más de un año en un mismo programa, a modo de identificar potenciales trayectorias entre programas.

La Parte II corresponde a la Evaluación de la Política Pública de Apresto Laboral para Mujeres, cuyo resultado es la evaluación comprehensiva del diseño y desempeño de los programas de la OPR, junto con la identificación de duplicidades y/o complementariedades entre estos programas y la evaluación integral de la Política Pública. Esta parte está organizada en 5 capítulos. El primero corresponde a las Políticas Públicas en materia de Apresto Laboral para Mujeres, que incluye la descripción de las políticas de empleo a nivel internacional y nacional, análisis de experiencia comparada y la descripción y análisis de la coordinación y articulación de la Política de Apresto Laboral para Mujeres.

El segundo y tercer capítulo corresponden a la Evaluación comprehensiva del diseño y desempeño de la OPR, respectivamente. La evaluación de diseño comprende el análisis de justificación de los programas, focalización y sistemas de seguimiento, evaluación e indicadores de desempeño. Por su parte, la evaluación de desempeño aborda un análisis de eficacia, en términos de cobertura, focalización y duplicidades (movilidad de beneficiarias entre programas y en el tiempo), la evaluación de eficacia a nivel de propósito, la evaluación de economía y eficiencia, finalizando con hallazgos sobre complementariedades y duplicidades de la OPR.

El cuarto capítulo corresponde a la evaluación integral de la Política Pública, la cual identifica en 12 puntos los hallazgos de la evaluación, mientras que el quinto capítulo aborda las recomendaciones realizadas por el panel, las cuales están organizadas en términos de corto y mediano- largo plazo.

II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN



II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación sectorial tiene los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL:

“Evaluar integralmente la política sectorial de Apresto Laboral para Mujeres en Chile en el período 2016-2019”.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- 1) Identificar la perspectiva estratégica y alcance del área de política pública a evaluar.
- 2) Identificar la Oferta Programática Relevante que implementa la política pública y sus relaciones e interacciones.
- 3) Evaluación comprehensiva de diseño de los programas que son parte de la Oferta Programática Relevante, identificando duplicidades y/o complementariedades.
- 4) Evaluación de desempeño de los programas que son parte de la Oferta Programática Relevante, considerando cobertura y focalización, eficacia y eficiencia.
- 5) Evaluación integral de la Política Pública.

III. GLOSARIO



III. GLOSARIO

BIPS: Banco Integrado de Programas Sociales -y No Sociales- del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Cobertura respecto a Población Objetivo: Porcentaje de la población objetivo que es beneficiaria del programa.

Cobertura respecto a Población Potencial: Porcentaje de la población potencial que es beneficiaria del programa.

Componentes: Bienes o servicios que entrega un programa.

Cupos: Vacantes con que cuenta un programa.

Criterios de Priorización: Condiciones o características que deben cumplir los beneficiarios potenciales, para ser considerados como parte de los beneficiarios de un programa. Cabe señalar que, si la estimación de la población objetivo excede la capacidad de atención de un programa, es necesario establecer criterios de prelación. Por ejemplo, puntaje según evaluación interna, tramo etario, orden de inscripción, entre otros.

Criterios de Focalización/Identificación: Condiciones o características que debe cumplir la población que presenta el problema para ser parte de la población potencial del programa.

Diagnóstico: Proceso de análisis, medición e interpretación que ayuda a identificar necesidades o problemas y los factores causales implicados, a fin de obtener los antecedentes necesarios para planificar y orientar la acción pública requerida. En el diagnóstico se debe identificar un problema real, a través de una variable concreta, que afecte directa o indirectamente el bienestar de una población y no un problema de gestión o de procesos del sector público.

Fin: Objetivo de largo plazo vinculado a la política pública, al que contribuye el programa para solucionar el problema planteado.

Gastos de Administración: 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.

Gastos Operacionales: Gatos asociados directamente a la provisión del bien o servicio del programa, es decir, corresponden a los gastos de proveer los componentes del programa.

Informe de Seguimiento BIPS: Reporte de la gestión e implementación de la oferta programática social (programas e iniciativas) declarada por los servicios de manera anual, que contiene: descripción del programa o iniciativa; diagnóstico y poblaciones; estrategia y componentes; articulaciones, institución ejecutora y enfoques; información de cobertura; información de otros indicadores de desempeño; información sobre el

presupuesto y sus niveles de ejecución. Los Informes de Seguimiento son enviados a la Dirección de Presupuestos, a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y publicados en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS).

Oferta Programática Asociada: Programas que no cumplen con los criterios de la oferta programática relevante, pero que se relacionan estrechamente con ella.

Oferta Programática General: Programas cuyo objetivo es mejorar condiciones de inserción laboral y apresto, sin especificación de sexo.

Oferta Programática Relevante: Programas que se identifican como proveedores del servicio de apresto laboral para mujeres.

Organismo Ejecutor: Organismo que lleva a cabo la ejecución en terreno del programa.

Población Beneficiaria¹: Población efectivamente atendida por el programa en un período anual. Es aquella parte de la población objetivo que cumple con los criterios de priorización y que el programa atiende en un año determinado. En particular, son las beneficiarias reportadas por el programa para el año en cuestión en el marco de esta evaluación. Para efectos de este documento, el concepto de beneficiaria y participante significan lo mismo.

Población Objetivo²: Es un subconjunto de la población potencial, 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.

Población Potencial³: Población que se ve afectada por el problema identificado por un programa y que éste planea atender a lo largo de su intervención, y se define a partir de los "criterios de identificación" determinados por el programa.

Presupuesto Final: Corresponde al presupuesto inicial más sus respectivas modificaciones.

Presupuesto Inicial: Recurso iniciales que se disponen para ejecutar y que forman parte de la Ley de Presupuestos.

Presupuesto Ejecutado: Recursos que efectivamente se devengan en un año presupuestario.

Propósito: Resultado directo que el programa espera obtener en la población beneficiaria, como consecuencia de los bienes y servicios que entregan los componentes. Es una hipótesis de lo que ocurrirá con los beneficiarios una vez que hayan recibido los componentes del programa. Representa el

1 A partir de 2020, la definición de las poblaciones beneficiaria, objetivo y potencial fueron homologadas con las utilizadas por DIPRES, quedando definidas de la siguiente manera:

Población Beneficiaria: Corresponde a un subconjunto de la población objetivo, siendo la población que el programa planifica atender en un año (12 meses).

Población Objetivo: corresponde a la población que el programa ha decidido atender en un período determinado de tiempo.

Población Potencial: Corresponde a la población que se encuentra afectada por el problema, necesidad o situación negativa a revertir por el programa.

2 ver nota anterior.

3 ver nota 1.

aporte concreto que realiza el programa a la solución del problema. Cada programa debe tener un solo propósito, el cual debe ser concreto y medible.

Transferencia monetaria: Incluye a todo programa o iniciativa que entrega un aporte en dinero de libre disposición al beneficiario ya sea por concepto de pensiones, subsidios, bonos, becas u otros (Informe de Desarrollo Social, 2019).

Variable: Es un atributo o característica dentro de una población. Se debe definir cada una de las variables o atributos que integran los criterios de focalización, como, por ejemplo, ingreso, género, región, u otro atingente al programa.

Zona urbana/Zona no urbana: Las zonas urbanas/no urbanas del Registro Social de Hogares no son auto reportadas por las personas, sino que se utiliza el dato administrativo proporcionado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el cual define zona urbana como "un asentamiento humano con continuidad y concentración de construcciones en un amanzamiento regular con población mayor a 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias".



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS