

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN

SECTORIAL APRESTO

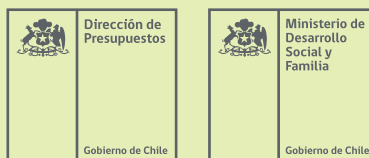
LABORAL PARA

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.



RESUMEN EJECUTIVO



1. ANTECEDENTES

El presente Resumen Ejecutivo corresponde a los principales resultados de la Evaluación Sectorial de "Apresto Laboral para Mujeres" para el periodo 2016-2019¹.

La línea de Evaluación Sectorial incorpora 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. De este modo, se analiza holísticamente el conjunto de componentes, programas y/o elementos que interactúan con la finalidad de resolver un mismo problema público y ciclo de acción gubernamental, observando 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.

La Evaluación Sectorial de "Apresto Laboral para Mujeres" es de carácter piloto y busca "Evaluar integralmente la política sectorial de Apresto Laboral para Mujeres en Chile en el período 2016-2019", entendiendo "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". Asimismo, 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 et al., 2008).

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 incluye: 1) la descripción de la perspectiva estratégica y alcance de la Política Pública y 2) la identificación de la Oferta Programática Relevante (OPR) que implementa dicha política, describiendo sus relaciones e interacciones.

Para identificar la perspectiva y alcance de la política se usó como referencia el modelo de Subirats et al. (2008) el cual presenta un marco de análisis para políticas públicas, actores, recursos y reglas, sobre la base de diferentes fuentes de información, entre las cuales destacan: programas de gobierno, discursos presidenciales, cuentas públicas, comisiones y documentación entregada por las instituciones involucradas. Para describir la OPR y analizar sus relaciones e interacciones, se realizó una revisión exhaustiva

¹ Este resumen ejecutivo fue elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación, cuya primera parte es de autoría de la Dipres y el MDSyF y la segunda parte es de autoría de un Panel evaluador externo e independiente, seleccionado vía concurso público. DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de las recomendaciones entregadas.

de la Oferta Programática Vigente² (OPV), identificando programas que contribuyen a solucionar el problema público central de la política sujeta a evaluación. Este ejercicio se realizó a partir de un Mapeo³ desarrollado por MDSyF y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴, que considera la revisión de fines, propósitos, poblaciones objetivo, criterios de focalización y componentes de la Oferta Programática.

Para efectos de esta evaluación, la OPR corresponde a programas de la 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.

Posteriormente, con la OPR ya identificada se realizó una descripción de la focalización y caracterización de las beneficiarias efectivas de esta oferta durante el periodo de evaluación. Para ello se analizaron diferentes fuentes de información: Informes de Monitoreo y Desempeño de los Programas, Información del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), Registro Social de Hogares (RSH), Bases de datos administrativas del Registro de Información Social y Bases de beneficiarias, entregadas por los programas, entre otras. El resultado es la caracterización de complementariedades a nivel de beneficiarias efectivas de la OPR.

La segunda etapa corresponde a la evaluación de la Política Pública de Apresto Laboral para Mujeres. Esta 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. El resultado es la Parte II, que incluye una 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, que desencadena una propuesta de recomendaciones tanto a corto plazo como a mediano-largo plazo.

2 La Oferta Programática Vigente (OPV) corresponde a los programas públicos monitoreados por Dipres y MDSyF.

3 Para más información respecto de la metodología de Mapeo, se recomienda revisar el Informe de Desarrollo Social 2020. http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2020.pdf

4 El Mapeo de la Oferta Programática consiste en la representación gráfica que muestra la vinculación existente entre los problemas y los programas públicos que los abordan.

2. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE

Las mujeres han presentado sostenidamente brechas respecto de los hombres en términos de participación laboral, pobreza por ingresos, tasa de desocupación, informalidad laboral, entre otros indicadores, que a su vez están muy correlacionados con su nivel de ingresos. Asimismo, la necesidad de dedicar tiempo a actividades de cuidado, responsabilidades familiares o quehaceres del hogar también afecta su participación. En este contexto, el Estado debe implementar políticas públicas con el fin de abordar estas brechas y avanzar hacia la equidad social, a través de la acción y coordinación de distintos actores.

Desde el retorno de la democracia, en el país se han desarrollado importantes acciones destinadas a resolver las brechas entre hombres y mujeres, de manera especial, las relacionadas con la inserción al mercado laboral. Ello se inicia con la creación en los años 90 de dos instituciones claves como lo son la Fundación para la Promoción de la Mujer (PRODEMU) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), actualmente SERNAMEG⁵. Instituciones que comenzaron implementando programas en el área, tales como Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas y Desarrollo de Competencias Laborales en el caso de PRODEMU y el Programa de Apoyo a Jefas de Hogar de Escasos Recursos (actual Mujeres Jefas de Hogar) de SERNAM.

El hito más importante en temáticas orientadas a disminuir las brechas entre hombres y mujeres de los últimos 30 años ocurre en marzo del 2015, cuando se publica la Ley N°20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), como continuador del SERNAM y que refuerza de manera importante la institucionalidad. Paralelamente, el mismo año, se crea el Programa Más Capaz a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), orientado a entregar capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral a mujeres y jóvenes, incluyendo jóvenes en situación de discapacidad y PRODEMU comienza la implementación del Programa Autonomía Económica de la Mujer, articulado con Más Capaz y Capital Semilla, mientras que SERNAMEG comienza la implementación del programa Mujer, Asociatividad y Emprendimiento (actual Mujer Emprende).

Los años posteriores estuvieron marcados por la promulgación de diferentes leyes en la materia, la creación del programa Kume Mognen Pu Zomo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el cierre del programa Más Capaz y la creación de la Comisión Nacional de Productividad. Además, el año 2018 se aprobó el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, encabezado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el cual establece, entre otras metas,

⁵ Para efectos de esta evaluación, nos referiremos a SERNAM cuando se trate de acciones desarrolladas previamente a la creación de SERNAMEG, el año 2015.

reducir las desigualdades en el empleo y la economía, destacando las metas de aumentar la oferta de programas de capacitación laboral y escuelas de emprendimiento y de generar instancias de coordinación público y privada. Este Plan constituye un marco de referencia para las acciones en el ámbito de apresto laboral de mujeres, las cuales además deben cumplir la normativa internacional orientada no sólo al acceso a la educación y/o capacitación, sino que también al derecho de las mujeres a acceder a las mismas oportunidades que los hombres. En el mismo año, se presenta la Agenda por la Igualdad y Dignidad de la Mujer.

De este modo y desde el punto de vista programático, durante el periodo de evaluación, la política pública de Apresto Laboral para Mujeres tiene como ente central al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, del cual desprenden 3 programas, implementados por SERNAMEG: 1) Mujeres Jefas de Hogar, 2) Mujer Emprende (ex Mujer, asociatividad y emprendimiento) y 3) Programa 4 a 7. PRODEMU implementa también tres programas orientados al área, tales como: 1) Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, 2) Autonomía Económica de la Mujer y 3) Desarrollo de Competencias Laborales. Además, existe el Programa Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales de la Fundación Artesanías de Chile y el programa Kume Mognen Pu Zomo: Calidad de Vida y Autocuidado, de CONADI. Estos programas constituyen la OPR de la política pública de Apresto Laboral para Mujeres en el país⁶.

Respecto a las complementariedades y duplicidades de esta OPR, el mapeo de la oferta programática arroja que los programas enfocados en resolver el problema principal "inserción al mercado laboral" se agrupan entre los que enfrentan, en específico, la "baja empleabilidad", en donde destaca el programa Desarrollo de Competencias Laborales, Programa Mujeres Jefas de Hogar y Autonomía Económica de la Mujer; otro grupo de programas que se enfocan al problema específico de "bajo emprendimiento", en que se cuenta Kume Mognen Pu Zomo, Mejora a la Empleabilidad para Artesanos y Artesanas Tradicionales de Zonas Rurales, Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas y Mujer Emprende; y otro destinado a la "baja participación laboral y desempleo", como es el programa 4 a 7. La coordinación de la OPR a nivel de programas puede verse reflejada en tres niveles, con distintos objetivos y en distinta medida para cada programa: la ejecución por terceros (en donde 4 de los 8 programas analizados son ejecutados por terceros), la articulación con otros programas e instituciones (en donde 3 de los 8 programas no declaran ningún tipo de articulación con otras instituciones) y las complementariedades internas o externas (en donde se destaca el caso del Programa Mujer Emprende como el programa con más espacios de articulación con el sector público- privado).

⁶ Independiente de esta OPR, esta evaluación reconoce la existencia de una serie de actividades complementarias de carácter intersectorial, implementadas por diferentes ministerios, entre los cuales están el de Economía, Fomento y Turismo, Minería, Energía, Desarrollo Social y Familia y Agricultura.

3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE APRESTO LABORAL PARA MUJERES

La evidencia internacional da cuenta que políticas públicas de empleo se pueden dividir en dos grandes grupos: pasivas y activas⁷. De acuerdo con la definición de Apresto Laboral para Mujeres utilizada en esta evaluación, la política corresponde a una política activa, que aborda los tres problemas específicos detectados en la sección anterior “baja participación laboral y/o desempleo”, “baja empleabilidad” y “bajo emprendimiento”. La experiencia comparada entrega lineamientos respecto de buenas prácticas en este tipo de programas, las cuales se consideran en los juicios evaluativos y recomendaciones de esta evaluación.

En el país, el actor más relevante para determinar la política pública de empleo es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, el Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres actualmente vigente establece que los responsables de ejecutar las acciones orientadas para cumplir el plan son todos los ministerios, siendo el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género la entidad coordinadora y responsable de articular, desarrollar y monitorear su cumplimiento.

Pese a lo anterior, en las entrevistas⁸ realizadas a los/as profesionales de los programas parte de la OPR se evidenció que algunos/as no conocen el Plan y otros/as lo interpretan de manera diferente. En parte, esto se debe a que los Planes y las mesas instauradas no han logrado concretar sus prioridades estratégicas en un programa operativo de carácter anual con responsabilidades específicas. Si bien el Cuarto Plan avanza en este sentido, estableciendo metas, indicadores, plazos e instituciones responsables, la evidencia permite dar cuenta que no logra bajar a los programas como mandato de acciones con tareas y funciones definidas.

Por otra parte, las metas no cuentan con recursos financieros asociados, y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género no ha logrado una conducción articulada ni el seguimiento de las acciones de las diferentes instituciones que abordan la temática. De este modo, a la fecha no hay política de empleo femenino unitaria y tampoco una de Apresto Laboral para Mujeres que integre los distintos programas públicos -bajo evaluación- para el cumplimiento de las prioridades y metas establecidas.

Respecto a la OPR y a partir de la descripción de sus propósitos y objetivos, un análisis inicial sobre las duplicidades permite concluir que hay programas que comparten estrategias muy similares (por ejemplo, talleres de competencias laborales y la elaboración de un proyecto laboral) y otros

7 Las políticas 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, como, por ejemplo, en el caso de Chile, el Seguro de cesantía. Mientras que las políticas activas (active labour market policies – ALMP en inglés), corresponde a políticas de: a) entrenamiento vocacional, b) empleo público, c) subsidios al empleo, d) apoyo al micro-emprendimiento, y e) ayuda en la búsqueda de empleo (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).

8 Entrevistas electrónicas con SERNAMEG (22/06/2021); Fundación Artesanías (23/06/2021); PRODEMU (25/06/2021); CONADI (24/06/2021).

están orientados a la misma población objetivo. Estas similitudes también se dan con programas de la OPV, como, por ejemplo, con Yo Emprendo y Yo Emprendo Semilla de FOSIS, que tienen más de un 90% de beneficiarias mujeres y que entregan servicios de empoderamiento. Lo anterior ocurre porque, si bien la concurrencia de diferentes entidades públicas frente a un mismo problema tiene efectos positivos, también puede provocar duplicidades, sobreoferta e ineficiencias, especialmente cuando no existe un marco de referencia de política pública, como en este caso sería en torno al empleo y específicamente al Apresto Laboral para Mujeres.

EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DE DISEÑO DE LA OPR

Se desarrolla en torno a tres tópicos; 1) Justificación, 2) Focalización y 3) Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño.

Respecto a la Justificación, los resultados muestran debilidades: a) ninguno de los programas establece claramente por qué es necesario que atiendan exclusivamente a mujeres; b) 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, debilidades en las competencias, etc.) y c) existe una desconexión entre la justificación de los programas y las soluciones que implementan para resolver el problema, como también una desconexión entre la justificación y la población que buscan atender. Desde el punto de vista del género, no se hace efectiva una política con enfoque de género, dado que los análisis de género de los programas son parciales e incompletos y los análisis de empleo no incorporan variables multifactoriales que caracterizan al mercado del trabajo, de modo que no logran sustentar adecuadamente su estrategia de intervención.

Respecto a la focalización, también se evidencian debilidades. Los programas: a) no utilizan criterios estandarizados para comprobar la información y seleccionar a la población objetivo, en particular variables socioeconómicas y de empleo; b) no utilizan parámetros estandarizados para seleccionar las comunas y localidades en las que se implementarán los programas⁹; c) no utilizan criterios de priorización y d) no definen conceptos ni instrumentos para seleccionar a la población beneficiaria que accede desde otros programas públicos, lo cual también tiene el potencial de introducir un sesgo de selección, en este caso un sesgo deliberado.

Finalmente, respecto a los Sistemas de Seguimiento, Evaluación e Indicadores de Desempeño, si bien todos los programas cuentan con bases de datos de usuarias, indicadores y metas, e informes anuales de actividades, 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 se centra en informar los resultados de los concursos, la cobertura lograda y los convenios establecidos. Por otra parte, el desarrollo de los

⁹ Con excepción de Kurme Mognen Pu Zomo que interviene solo en la Región de la Araucanía.

sistemas de evaluación e información es deficiente, no solo respecto de su desarticulación con otros instrumentos del Estado (por ejemplo, con el RSH de MDSyF), sino porque carecen de estándares técnicos que permitan examinar la efectividad y calidad de las evaluaciones.

En términos de los indicadores y el tipo de evaluaciones, la evidencia proporcionada por los programas es deficiente y no permite evaluar el éxito a nivel de programas, entre otras razones porque sus indicadores no miden desempeño. Carecen de estándares que aseguren representatividad, confiabilidad y relevancia de las evaluaciones realizadas, los conceptos claves no están definidos y las bases generalmente corresponden a planillas Excel de seguimiento.

EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DE DESEMPEÑO DE LA OPR

Se desarrolla analizando diferentes dimensiones: eficacia a nivel de cobertura y focalización; eficacia a nivel de propósito; economía, eficiencia y costo-efectividad.

Sobre eficacia a nivel de cobertura y focalización, la cobertura respecto a la población potencial es bastante baja (1,4% en 2019), lo cual se explica por: 1) la población potencial es alta (numerosas mujeres se ven enfrentadas a problemas que dificultan acceso al mundo laboral) y 2) 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 más de 27 mil beneficiarias el año 2019¹⁰.

La cobertura respecto a la población objetivo es bastante alta en todos los programas, con varios de ellos alcanzando coberturas del orden del 100% en los años analizados y en algunos casos, sobre el 100%. Sin embargo, esto ocurre principalmente por la definición de población objetivo que utilizaba MDSyF para el seguimiento de programas¹¹, que acota la población objetivo a los cupos con que dispone el programa en un año. En el caso de los programas que tienen coberturas sobre 100%, los equipos responsables señalaron diversos motivos, tales como la generación de cupos adicionales por deserción de beneficiarias, el ingreso directo de beneficiarias de años anteriores o desde otros programas de la misma institución, entre otros.

La participación de cada programa en el total de beneficiarias se mantiene estable en el período 2016-2019, siendo tres los programas que concentran la mayoría de las beneficiarias: Mujeres Jefas de Hogar (53%), seguido de 4 a 7 y Autonomía Económica (18% cada uno). El 11% restante se reparte entre el resto de los programas en 2019. En este mismo año, el 73% del

¹⁰ Es necesario tener en cuenta que la oferta programática general de programas del tipo de apresto laboral o similares también considera mujeres beneficiarias que forman parte de esta población potencial. Al considerar una muestra de 10 programas de la oferta programática general, más la OPR, la cobertura respecto a la población potencial se incrementa de manera importante, pasando de 1,4% a 3,3% el 2019.

¹¹ A partir del año 2020 esta definición cambió por la siguiente: "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.

total de beneficiarias se encontraba en programas destinados a la Baja Empleabilidad, el 18% en Baja Participación Laboral y/o Desempleo y el 9% restante en Bajo Emprendimiento. Esta distribución por tipo de programas parece ser adecuada considerando los resultados de la Encuesta CASEN 2017, especialmente en lo relativo a la Baja Empleabilidad, aunque es baja al considerar las beneficiarias de los programas dirigidos al Bajo Emprendimiento.

Tomando como base el resultado de la caracterización de duplicidades y complementariedades a nivel de beneficiarias efectivas, se pudo identificar errores de inclusión. Por ejemplo, el 36,2% de las beneficiarias del programa Mujeres Jefas de Hogar no cumple con el criterio de focalización "Ser jefa de hogar" y el 11,8% de las beneficiarias del Programa de 4 a 7 no cumple con la condición de tener un integrante del hogar entre los 6 y 13 años. Asimismo, es el requisito de condición socioeconómica el que tiene, a nivel agregado, los mayores problemas de focalización, con 8,1% del total de beneficiarias para el período analizado. Sin embargo, estos datos deben ser revisados con cautela, ya que: (1) podrían existir errores de digitación de algunos datos; y (2) los criterios de focalización que se aplican al momento de ser seleccionada en algún programa no necesariamente coinciden con el momento de recolección de los datos por MDSyF.

Respecto de duplicidades de beneficiarias, se detectaron distintas situaciones. Por una parte, existe un tránsito de beneficiarias entre programas, es decir, beneficiarias que han participado en más de un programa de la OPR en un mismo año. Las razones son variadas, pudiendo darse el caso que una beneficiaria se 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. Sin embargo, dado que los programas no cuentan con bases de datos consolidadas, no es posible detectar estas situaciones cuando ocurren, y no existen definiciones explícitas que prohíban que ello ocurra. Por otra parte, hay beneficiarias que han permanecido por más de un año en un mismo programa, aun cuando, en algunos casos, sus estrategias no consideren esta posibilidad. En el caso de los programas de Bajo Emprendimiento, la duración de 3 años de intervención es más larga que lo reportado en la literatura, por lo que parece factible disminuir la intervención, aumentando montos que entregan a las emprendedoras.

Respecto a la eficacia a nivel de propósito y componentes, los indicadores de desempeño 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. Esto se debe a: 1) los indicadores de desempeño poseen problemas de diseño ya explicados anteriormente; 2) los indicadores no están completos para el período analizado, por lo que no es posible estudiar la trayectoria completa de ellos; 3) algunos programas tienen indicadores ascendentes en el tiempo y otros descendentes por lo que no se puede hacer una lectura concluyente de su resultado y 4) hay errores en la medición de algunos indicadores.

En lo que respecta la dimensión de economía, los recursos que utiliza la oferta programática relevante son de alrededor de \$17.700 millones en 2019, los cuales son significativamente menores en comparación con los recursos que ejecuta la OPV similar del tipo de apresto laboral.

A nivel de presupuesto ejecutado, se observan diferencias en cuanto a sus magnitudes, identificándose 3 programas con recursos bastante menores: Kume Mognen Pu Zomo, Mejora a la Empleabilidad de Artesanos/as Tradicionales y Desarrollo de Competencias Laborales, que en total no superan el 4,5% de los recursos totales de la OPR ejecutados el año 2019. El resto de los programas tiene recursos considerablemente mayores, destacándose los programas Autonomía Económica de la Mujer y Mujeres Jefas de Hogar que en conjunto poseen el 54,9% de los recursos ejecutados en 2019. Estas proporciones se mantienen el resto de los años. Coincide también, que los programas con menos recursos poseen menos beneficiarias.

Considerando el total de la OPR, el principal gasto (54,2%) consiste en actividades de capacitación en apresto laboral, lo cual considera una variedad de acciones, que entregan herramientas para apoyar a las mujeres en cuanto a una mejor inserción laboral, ya sea formal o independiente. Sin embargo, esta capacitación no proporciona conocimientos específicos o técnicos, los cuales representan solamente 11,2% del gasto. 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 y con menores recursos se encuentra la transferencia monetaria con 3,6% y el levantamiento de diagnósticos con 0,1%.

Relacionado con la eficiencia, para el año 2019, el promedio del porcentaje de gastos de administración para la oferta programática relevante es de 15,7%. Los costos per cápita por beneficiaria de la OPR, estimados considerando el presupuesto ejecutado para cada año y las beneficiarias efectivas declaradas en los reportes de seguimiento BIPS, para el período 2016-2019 es de \$309.048, siendo el programa Mujeres Jefas de Hogar el que tiene el costo promedio más bajo (\$143.171) y el programa Kume Mognen Pu Zomo el de mayor valor (\$2.954.293). De todas maneras, los valores obtenidos no son comparables, ya que los programas ofrecen distintos componentes.

Finalmente, no fue posible realizar un análisis de costo efectividad de los programas, ya que no se cuenta con la información necesaria para ello. Sin embargo, sí fue 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 Pu Zomo, 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.

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El análisis presentado permite emitir los siguientes juicios evaluativos:

- a) Existe una necesidad de abordar el problema de inserción laboral de las mujeres, y en particular de las más vulnerables.
- b) No se observa una política pública explícita y articulada en relación con apresto laboral dirigido a mujeres, existiendo ausencia de alguna institución que vele por la OPR en su conjunto.
- c) La OPR 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.
- d) La OPR se justifica, pero no logra sustentar adecuadamente sus estrategias.
- e) En cuanto a las complementariedades de los programas, estas se producen principalmente a nivel de coordinaciones específicas en la implementación de éstos.
- f) Respecto a las duplicidades, estas se presentan tanto en el diseño de los programas como también en términos de sus beneficiarias.
- g) Los criterios de focalización a nivel de diseño presentan un conjunto de deficiencias que en la práctica producen errores de inclusión y sesgos de selección, dada la existencia de discrecionalidad, autodeclaración, duplicidades, etc.
- h) Los indicadores de desempeño existentes no permiten medir el logro de la OPR.
- i) Los programas de la OPR en general no cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación.
- j) No hay evidencia 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 entre SERNAMEG y PRODEMU.
- k) La OPR de Apresto Laboral para Mujeres es de bajo alcance comparado con la OPV.
- l) La OPV de programas similares también tiene beneficiarias mujeres, por ende, requiere un diseño con enfoque de género.

4. RECOMENDACIONES DEL PANEL EVALUADOR EXTERNO

Las recomendaciones que se derivan de esta evaluación se presentan en dos niveles: propuestas de corto plazo orientadas a realizar mejoras a nivel de OPR y propuestas de mediano o largo plazo que establezcan lineamientos para la implementación de una política de apresto laboral exitosa.

PROPUESTAS DE CORTO PLAZO

El Panel evaluador sugiere avanzar en mejoras al diseño e implementación de la actual Oferta Programática Relevante:

1. Coordinación previa: 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, incorporar los resultados de los estudios encargados en el marco del Cuarto Plan de Igualdad, e indicaciones que entregan en materia de política pública, entre otras medidas.

2. Diseño: Reformular la definición y justificación de los problemas que abordan los programas, incorporando datos actualizados sobre variables de género, empleo y apresto laboral, con las consiguientes modificaciones a los componentes de los programas, los cuales debiesen funcionar de manera modular o por etapas. 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. Los programas que apuntan al problema de baja empleabilidad debieran, entre otros aspectos, incorporar un componente de intermediación laboral y considerar cursos de capacitación de larga duración. Los programas que apuntan al problema de bajo emprendimiento debiesen, entre otras modificaciones, revisar los contenidos de capacitación e incorporar apoyos económicos efectivos. Finalmente, el Programa 4 a 7 debe concentrar sus actividades y recursos en proveer servicios de cuidado para los otros programas de apresto laboral.

3. Postulación: Contar con un sistema de ventanilla única de postulación y selección de beneficiarias, que permitan a la postulante conocer la oferta de programas disponibles.

4. Diagnóstico: Realizar un diagnóstico de las mujeres que postulan antes de comenzar, de modo de analizar si necesita otros apoyos, el cual se podría realizar a nivel municipal, por ejemplo, a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

5. Selección: Definir criterios estandarizados de selección de beneficiarias, utilizando herramientas como el Registro Social de Hogares u otras -pero no la autodeclaración de ingresos o activos- e incorporar el interés de la beneficiaria.

6. Sistema de monitoreo estandarizado entre programas: Contar con un sistema que permita comparación de los resultados entre programas, de

modo de conocer para cada beneficiaria la ruta que ha seguido en la oferta programática, y posteriormente hacer seguimiento.

7. Indicadores: Se recomienda utilizar indicadores de desempeño similares para todos los programas, que permitan comparaciones. Los actuales se deben reformular de acuerdo con los ajustes que se hagan en la justificación, problema y propósito de los programas.

PROPUESTAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

Para el mediano o largo plazo el panel evaluador recomienda **avanzar en la instalación de una Política de Apresto Laboral para Mujeres** que cuente con una **institucionalidad que establezca definiciones y lineamientos, y estructurar la oferta programática de manera coordinada.**

Esta instalación de la Política requiere de diferentes coordinaciones:

a) Coordinación General, en donde pueden participar los Ministerios de la Mujer y Equidad de Género, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y Familia, y Economía, Fomento y Turismo y que defina la vinculación de la política con el Plan, proponga presupuestos, cupos y metas, establezca objetivos, entre otros.

b) Coordinación Técnica, a cargo principalmente de los contenidos de la oferta programática y de las coordinaciones interinstitucionales, en la cual estarían principalmente: SENCE, Pro-Empleo, Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), SERNAMEG, y que elabore perfiles de beneficiarias, productos o servicios, entre otros.

c) Coordinación Operativa, a cargo de la puesta en marcha de la oferta programática, donde participarían instituciones como PRODEMU, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), CONADI, SERNAMEG, Fundación Artesanías de Chile, y Municipalidades. Sus funciones serían definir criterios de postulación y selección de beneficiarias, intervenciones a nivel territorial, entre otras.

Asimismo, la política debiese organizarse en 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. Estos dos grandes programas o tipos de programas deben: responder a un mismo problema, contar con la misma justificación, tener un fin único, propósitos claros que puedan ser medidos, componentes atingentes, indicadores medibles, entre otras cosas.

Se recomienda mantener, debido a las características exclusivas de sus poblaciones objetivo, 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).

Finalmente, los programas operarían a nivel municipal con un sistema de ingreso por “ventanilla única”, junto con el resto de la oferta disponible de empleo, en donde el acceso sea a través del Municipio, el cual debe contar con un “Punto de Información Laboral”, un “Punto de Diagnóstico Laboral” y un “Punto de Derivación Laboral”, donde se realiza un análisis del Perfil Laboral y canalización pertinente.

5. BIBLIOGRAFÍA

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

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2018. Casen. 2017. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, C & Varone, F. 2008. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel S.A. Barcelona. España.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS