

Documento de Análisis y Observaciones del Ministerio y Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, en respuesta a la Evaluación Sectorial “Apresto Laboral para Mujeres”, realizado en coordinación por el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia y la Dirección de Presupuestos en el año 2021.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la respuesta institucional del Ministerio y Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género a la Evaluación de Programas de Apresto Laboral dirigidos a Mujeres, que ha sido realizada en una experiencia innovadora de coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia (MDSyF) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), durante el año 2021.

El presente documento, se organiza a partir de cinco ejes, a través de los cuales, se busca generar una respuesta robusta que considere apreciaciones metodológicas, programáticas, institucionales e intersectoriales de la evaluación realizada. Los ejes para el desarrollo del documento son los siguientes:

1. Importancia de la gestión de procesos de evaluación de los programas sociales y análisis del desarrollo de esta evaluación en particular.
2. Marco institucional: dado que el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, en adelante SernamEG, forma parte del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, tiene ciertas funciones específicas definidas por la Ley que lo crea, en torno a la ejecución de programas sociales con perspectiva de género y la transversalización del enfoque de género en el Estado, se considera relevante nuevamente explicitar estas particularidades que deberían constituir una base necesaria desde la cual comprender la instalación de los programas en evaluación dentro del Servicio. Es relevante, asimismo, contar con elementos suficientes para comprender el diseño del mecanismo de adelanto de género, entendiendo las diferentes misiones del Servicio y del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, a fin de evitar confusiones respecto de los roles y facultades, presentes a lo largo del documento de evaluación.

3. Precisiones en cuanto a la descripción de los Programas SernamEG que se evalúan.
4. Análisis de los hallazgos de la evaluación: revisión de los hallazgos y los comentarios y observaciones a los mismos.
5. Consideraciones respecto al Proceso de Evaluación.

1. Importancia de la gestión de procesos de evaluación de los programas sociales y análisis del desarrollo de esta evaluación en particular.

La evaluación realizada es un avance en varios sentidos. En primer lugar, la gran innovación que plantea, es la premisa del cual se parte, de que los programas sociales constituyen una estrategia para abordar ciertos problemas sociales. Esta proposición constituye la base desde la cual, tiene sentido plantear evaluaciones de las características que el trabajo realizado plantea. En términos prácticos, implica superar la perspectiva según la cual un programa constituye un todo en sí mismo y puede analizarse y evaluarse independientemente de los otros programas que buscan atender al mismo problema, que es la perspectiva de evaluación de programas, imperante hasta ahora en el Estado, que si bien, ha permitido avances importantes en cuanto a la generación de elementos de entrada para la modificación y ajuste de problemas sociales, presenta limitaciones importantes en la medida en que fija como objeto de estudio un programa y no la estrategia general en torno a un programa social. Ambos constituyen acercamientos complementarios, sin embargo, la apuesta por revisar la estrategia de gobierno de ciertos temas o problemas sociales, genera productos específicos para pensar la articulación de las distintas instituciones, lo que podría permitir, orientar de mejor manera el gasto social y la gestión.

En este análisis de coordinación para el abordaje de ciertas temáticas por parte del Estado, las instituciones cumplen distintas funciones, es por ello que en el presente documento se desarrolla específicamente el marco institucional del Servicio Nacional de la Mujer y la



Equidad de Género (SernamEG) y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (MMEG), se relata la historia del Servicio en programas vinculados al ámbito del trabajo, así como del empleo.

El mecanismo de adelanto de la mujer, compuesto por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género que tiene como responsabilidad el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres y el SernamEG es el organismo encargado de ejecutar las políticas, planes y programas, estas dos misiones a través de estrategias como la Transversalización y la Coordinación Intersectorial, que implica instalar en las misiones sectoriales de otros servicios públicos para reducir las inequidades de género y en conjunto con otros servicios abordar brechas de género que afectan a las mujeres (Coordinación Intersectorial).

La discusión en torno al enfoque de la evaluación efectuada, que es la principal fortaleza e innovación, al mismo tiempo da cuenta de una falencia importante en la ejecución efectiva del proyecto de evaluación realizado, que tiene que ver con una cuestión teórico-metodológica en cuanto a la factibilidad del estudio, la manera en que se seleccionan estos programas conforme a lo detectado en el Observatorio Social, por un lado, y aún de mayor relevancia e impacto, un asunto teórico que refiere a la concepción de los programas dirigidos a mujeres como una especificidad aparte de los demás programas sociales. Ello no explica que el mismo Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y otras instituciones que abordan la habilitación laboral, hayan quedado fuera de la muestra de programas a evaluar.

Para el SernamEG, es fundamental contar con este tipo de instancias que evidencian las dificultades y limitaciones del quehacer del aparato público en torno a grandes focos de intervención. El Servicio a través de su historia, ha debido plantear y plantearse este tipo de reflexiones que tienen que ver con la incorporación del enfoque de género transversalmente. Al respecto, es posible destacar que la identificación de programas específicos para mujeres forma parte del recorrido en la temática y es una perspectiva de las décadas de los 80's y 90's, que ha quedado superada bajo la lógica de la transversalización del enfoque de género. En ese sentido, más allá de que comprendemos

que la definición de los programas analizados obedece a criterios prácticos como la cantidad de programas e instituciones vinculadas, recursos, tiempos, concentrar el análisis sólo en los programas específicamente y explícitamente dirigidos a mujeres, según su objetivo, impide analizar en profundidad la llegada, pues también en esa decisión, se definió una muestra que deja de lado a instituciones clave, cuyo objetivo es el empleo y la habilitación. De los programas de menor tamaño, que representan el 5% de inversión en la materia, el análisis es por definición estrecho e impide la generación del marco de política pública deseable pues está examinando programas originalmente focalizados, siendo que la política pública supondría un marco universal y mucho más complejo para el abordaje de los fenómenos socioeconómicos.

Por otra parte, esperar que únicamente con estos programas de menor envergadura e instituciones, teniendo en consideración la cobertura y la asignación de recursos, se pueda generar un impacto en la situación de empleo de las mujeres, es sostener una expectativa que poco se relaciona con la priorización definida. Para intervenir en la superación de las discriminaciones, brechas e inequidades de género en el ámbito laboral, es necesario contar con programas con distintos objetivos que intervengan otros aspectos, por ejemplo, el tema del cuidado y labores del hogar, las legislaciones laborales, las culturas organizacionales del mercado laboral, potenciar la presencia de mujeres en los sindicatos, entre otros. Así como también, es crucial identificar si aquellos programas vinculados a la empleabilidad aun cuando no se focalizan en mujeres, son sensibles al género.

En segundo lugar, destacamos la importancia de que la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia generen instancias coordinadas de evaluación. La participación activa del MDSyF en las evaluaciones de los programas, en la medida en que sea una instancia coordinada con la Subsecretaría de Evaluación Social, sin duda, impactará profundamente en el soporte entregado por la Subsecretaría en los procesos de formulación ex ante de los Programas Sociales.

En tercer lugar, para la institucionalidad de género, MMEG y SernamEG, es crucial contar con este tipo de evaluaciones y análisis que se suma a instrumentos ya existente del Ministerio como: el Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres, compromisos Ministeriales, PMG de Género, entre otros. Confiamos en que este tipo de evaluaciones,



pueden arrojar información tremendamente valiosa que permita orientar de mejor manera nuestro accionar. En esa perspectiva, reconocemos el esfuerzo y el avance que significa contar con un observatorio social que progresivamente afine su accionar, para garantizar la eficiencia, la coordinación y el conocimiento en profundidad de los programas sociales.

Resultan pertinentes y enriquecedoras las propuestas de pensar la habilitación laboral, el empleo y el trabajo de las mujeres como un objetivo necesario de las políticas públicas. Sin embargo, lo anterior requeriría la presencia del MMEG en instancias de formulación y diseño de programas y políticas como condición necesaria. A modo de ejemplo de lo anterior podría considerarse la implementación de la propuesta de la ventanilla única, que presupone una coordinación de intervenciones escalonadas y dirigidas a públicos específicos, programas que literalmente se plantean coordinadamente. En algún momento, el Servicio propuso la incorporación del programa Mujeres jefas de Hogar como política pública dentro del Sistema de Protección Social, sin embargo, este esfuerzo, no tuvo éxito.

II. MARCO INSTITUCIONAL

Estrategias de Abordaje sobre las Brechas de Autonomía Económica de las Mujeres

En esta sección se entrega un contexto amplio, institucional de la manera en que se han ido configurando los programas ligados a la temática de Mujer y Trabajo en el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género desde su creación al día de hoy. Lo anterior es vital para poder comprender la estrategia de intervención desde la transversalización del género con el objetivo de fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

Antecedentes Institucionales

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) se crea a principios de los años 90', como un servicio público con rango ministerial, lo que es una situación única en la Administración Pública. Con prescindencia de las razones que motivaron esa decisión, esta figura que situaba a la autoridad del servicio en un nivel ministerial, permitió posicionar los temas de género en la agenda pública.

En la ley de su creación, se indica que "El Servicio Nacional de la Mujer es el organismo encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño, coordinación y aplicación de políticas, planes y programas que garanticen la igualdad de oportunidades en la incorporación de la mujer en diversas áreas del quehacer nacional, y que velará por la eliminación de cualquier práctica que obstaculice su participación en el proceso de desarrollo social, económico, político y cultural del país"¹

Con conceptos propios de la época, el SERNAM desde sus orígenes, tenía por misión generar una estrategia de transversalización de la perspectiva de género en el quehacer del Estado, y en el despliegue de esta estrategia, implementó el desarrollo de reformas legales y su divulgación; estudios de la situación de las mujeres a nivel país para identificar áreas de acción, sensibilización y capacitación a funcionarias y funcionarios públicos; campañas comunicacionales; planes de Igualdad; desarrollo regional y difusión de derechos y programas pilotos, cuyo objetivo principal era modelar programas que

¹ Ley 19023 publicada en el Diario Oficial el 3 de enero de 1991.

relevaban brechas de género, para que otras instituciones pudieran desarrollar esas iniciativas a mayor escala, entre otras acciones.

En este contexto se desarrollan ofertas programáticas, primero, en relación a la violencia contra las mujeres en contexto de familia, en principio, abordadas a través de iniciativas legales y estudios que, posteriormente destacaron la necesidad de una intervención con metodologías específicas para el abordaje de la violencia intrafamiliar, para luego aperturarse hacia todas las formas de violencia contra las mujeres, lo que se vincula con lo que hoy llamamos la autonomía física de las mujeres.

Por otra parte, el Programa Piloto para Mujeres jefas de Hogar de Escasos Recursos y los Centros de Atención a Hijos e Hijas de mujeres “temporeras”, abordaron las brechas y barreras para la incorporación y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo. Entonces, el desarrollo de modelos programáticos para el Servicio formaba parte de las estrategias de transversalización de la perspectiva de género en la gestión del Estado a través de la identificación de un determinado grupo social vulnerado históricamente al servicio del cual, el Estado desde sus distintos ministerios, busca intervenir, a fin de lograr la gestión de acciones integrales, pertinentes y efectivas en el avance de la superación de las discriminaciones que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana.

En estos casos, visibilizar la realidad de la mujer que era el principal, y frecuentemente, el único sostén económico de su familia, significaba relevar esta figura en ese contexto particularmente importante, fue el eje esencial de la misión del Servicio, pues se visibilizaba una realidad que, producto de los estereotipos de género, pasaba inadvertida, potenciando el reconocimiento de la mujer como sujeta de derecho y de atención prioritaria por parte del Estado.

A su vez, la superación de la pobreza, que constituía en ese entonces, el eje fundamental de la intervención del gobierno, no era posible sin la gestión de acciones específicas para este grupo vulnerable; realidad creciente además en el contexto de cambios en la estructura familiar y que se concentraba de manera importante en hogares bajo la línea de la pobreza. En el caso de las temporeras, además, se evidenciaba la crisis de cuidado y la necesidad de incorporar el tema de la corresponsabilidad entre Estado, empresas y privados, en el centro de la discusión.

Estos programas se gestionaron tomando como base la coordinación intersectorial; es decir, el trabajo a partir de la revisión y el ajuste de la oferta de distintos sectores para estos grupos específicos.

De esta manera, la estrategia programática del Servicio constituye una herramienta para la transversalización de la metodología y enfoque género en los distintos sectores; aplicando la metodología del enfoque de género en el quehacer del Estado. A lo anterior se suma una permanentemente reflexión en el cómo ajustar la intervención de los Ministerios de Vivienda, Educación, Salud, entre otros, para apoyar el proceso de autonomía económica de un tipo de mujeres.

Lo anterior, permitía dar cuenta de que el primer y fundamental paso para el éxito de la generación de políticas públicas focalizadas en materias de género, era situar histórica y empíricamente al sujeto/a social de las intervenciones del Estado superando estereotipos, lo cual supone, reconocer a las sujetas sociales un rol activo en la construcción y planificación de estas intervenciones. Es por ello también que el SERNAM, desde sus orígenes, ha generado instancias participativas en sus programas con las mujeres, ya sea durante la intervención o en la evaluación de la gestión.

Con el paso del tiempo y a través de la experiencia acumulativa del Servicio, se desarrollaron otros instrumentos que permitían avanzar con más fuerza en la transversalización de género en la gestión pública. Se generaron en aquel entonces, compromisos intersectoriales de igualdad de género, con la finalidad de que la institucionalidad pública (no solo la de género) se manifieste en compromisos que aborden las brechas de desigualdad en la provisión de sus servicios. Luego, se avanza en la creación, vía decreto presidencial, del Consejo de ministros por la Igualdad de Género, que en un principio no contaba con el Ministerio de Hacienda, pero que años más tarde se incorpora.

Se logró insertar en el marco del proceso de Modernización del Estado, la herramienta PMG de género, que incluso logra un reconocimiento internacional como estrategia de transversalización, pues se inserta en la institucionalidad pública vinculada a esta estrategia de modernización.

Por último, se incorporó el instrumento “Agendas de Género”, que establece los énfasis de intervención de cada período gubernamental en relación a las desigualdades entre hombres y mujeres.

En el año 2015 se crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, que se constituye en la cartera de Estado a cargo “(...) de colaborar con el presidente o presidenta de la República en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres”². “El Ministerio, actuando como órgano rector, velará por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad de género, los que deberán incorporarse en forma transversal en la actuación del Estado”³.

Se mantienen en el Ministerio las funciones de proponer al ejecutivo políticas, planes y programas, reformas legislativas, estudios y capacitación, mientras su máxima autoridad preside el Consejo de Ministros/as por la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género, a quien le compete la implementación de compromisos intersectoriales por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre otras funciones que le encomienda la ley⁴.

Por su parte, el SERNAM pasa a ser el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, radicándose en él, las funciones de Implementar políticas , planes y programas y de ejecutar programas que fomenten el desarrollo integral de las mujeres y la equidad de género en los distintos ámbitos de la vida nacional, velando por la plena participación de las mujeres en la vida laboral, social, económica y cultural del país, y en los cargos de elección popular y funciones públicas, como asimismo, aquellos que promuevan el desarrollo y autonomía de las mujeres. Así también, tiene a su cargo coordinar con los distintos servicios y organismos públicos la ejecución de las políticas, planes y programas relativos a la equidad de género y a procurar eliminar toda forma de discriminación arbitraria contra las mujeres. Celebrar convenios con organismos públicos y privados,

² Artículo 1° inciso 1° de la Ley N°20.820, que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y Modifica Normas Legales que indica, publicada en el Diario Oficial el 20 de marzo de 2015.

³ Artículo 1° inciso 2° de la Ley N°20.820, que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y Modifica Normas Legales que indica, publicada en el Diario Oficial el 20 de marzo de 2015.

⁴ Artículo 8° de la Ley N°20.820, que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y Modifica Normas Legales que indica, publicada en el Diario Oficial el 20 de marzo de 2015.

tanto nacionales como internacionales, para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Servicio⁵. Esta modificación institucional fortaleció el Mecanismo para el Adelanto de la Mujer (MAM) del país, y definió funciones diferentes tanto al Ministerio como al Servicio.

Antecedentes Históricos en torno a las iniciativas de Autonomía Económica de las Mujeres

a) Programa Piloto para Mujeres Jefas de Hogar

En el caso del programa piloto para Mujeres jefas de Hogar, parte desde una mirada integral del sujeto de intervención, no desde la problemática específica, sino como un todo. De allí que el programa adopte 5 líneas de acción que abordan las barreras que tienen las mujeres jefas de hogar para acceder en mejores condiciones al mundo del trabajo remunerado. Estas líneas son: capacitación en oficios, cuidado infantil, nivelación de estudios, salud integral (no solo dental) y vivienda.

Estas líneas de trabajo se abordan a través de una estrategia intersectorial que articula la oferta pública en las cinco líneas dentro de los territorios. Se trabaja a través de convenios de transferencias con ejecutores municipales y de convenios intersectoriales con los servicios y ministerios vinculados a las líneas de acción. Este programa tenía como objetivo, por un lado, visibilizar la jefatura de hogar femenina y sus inequidades, brechas y barreras y, por otro lado, proporcionar un modelo de intervención, a fin de dejar instalado en los municipios, en donde se abordará el trabajo con la mujer jefa de hogar, desde una mirada integral, la perspectiva de género.

b) Iniciativa Temporeras

El ingreso de las mujeres al trabajo remunerado había contribuido a sacar a muchos hogares de la pobreza, pero ello se produce sin cambios en la distribución de responsabilidades al interior del hogar, ni en la posición y situación de la mujer al interior

⁵ Véase en artículo 2° de la Ley N° 19.023, que Crea el Servicio Nacional de la Mujer, publicada en el Diario Oficial el 3 de enero de 1991.

de la familia. Tampoco se había logrado modificar sustantivamente los servicios y la oferta pública en materias de cuidado infantil.

En este sentido, el sector agroexportador de la economía ofrecía un importante número de puestos de trabajo temporales, dando lugar a la incorporación masiva de mujeres al trabajo asalariado. Sin embargo, este tipo de empleo se caracterizaba por sus bajas remuneraciones, intensificación de los ritmos de trabajo y extensión de la jornada laboral. Por tanto, las mujeres adscritas a este tipo de empleo tenían una sobrecarga de esfuerzo que les restaba tiempo para el cuidado y crianza de niños y niñas bajo su responsabilidad y para cumplir con ello mermaban tiempo de sus horas de descanso.

En el año 1991, siendo Ministra Directora Soledad Alvear, el Servicio Nacional de la Mujer inicia un programa en favor de las trabajadoras temporeras de la agroexportación denominado "Programa Centros de Atención Formativos Recreativos para Hijos e Hijas de Trabajadoras Temporeras" (CAHMTT), ofreciendo una respuesta gratuita a la necesidad y demanda más sentida por las temporeras: no dejar solos a sus hijos e hijas mientras ellas trabajan remuneradamente, o haciendo uso del mercado informal de cuidado como una alternativa menos onerosa y más flexible que significaba dejar a niños y niñas a cargo de abuelas, suegras o vecinas.

Desde sus inicios, este Programa contempla en su ejecución la lógica de trabajo intersectorial considerando aportes económicos y técnicos de otras instituciones del Estado como JUNJI, JUNAEB, INTEGRA, DIGEDER y las municipalidades, para la atención integral de niñas y niños de 2 y 12 años de edad, siendo el ejecutor operativo el municipio y funcionando durante los meses de enero y febrero en escuelas y/o sedes comunitarias.

En el año 1994 a solicitud de Ministra Directora del SERNAM, Josefina Bilbao, el Programa Centros de Atención para Hijos e Hijas de Trabajadoras Temporeras se amplía abordando el conjunto de problemas vinculados a la precariedad laboral de estas trabajadoras, manteniendo en su modelo de gestión la lógica de trabajo intersectorial. Siendo su principal característica la integralidad en el tratamiento de la problemática que enfrentan las trabajadoras temporeras, con el fin de considerar las distintas dimensiones que exige

el enfoque de género, siendo en la teoría y en la práctica, un modelo de intervención probado y con resultados que aportan a intervenciones sociales diferentes desde el Estado⁶

En el año 2006, se inicia la transferencia de los CAHMT a otra instancia estatal. Gestión que presentó múltiples dificultades dado que nunca antes el SERNAM había realizado un proceso de esta naturaleza. Finalmente, después de una búsqueda extensa de un nuevo domicilio para el Programa, se incorpora a la oferta del Chile Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social en lo referido a niños y niñas entre 6 y 12 años, donde aún se implementa; y, entre 5 años 11 meses en JUNJI e INTEGRA.

c) Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género

El Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, nace el año 2006 como estrategia presidencial, con el objetivo de contribuir al cambio cultural necesario en las relaciones sociales entre mujeres y hombres, particularmente aquellas que permiten avances reales en la igualdad de género tanto en el mercado laboral (trabajo asalariado) como en el hogar (trabajo doméstico no remunerado).

Entre los años 2007 y 2012 se trabajó en implementar en empresas-públicas y privadas el “Modelo Antecedente Iguala”, que buscó crear modelos de referencia de prácticas de equidad de género en el empleo, mediante la instalación voluntaria de acciones, planes o programas en las empresas; rango temporal en el que se asesoró a más de 100 empresas de todo el país que implementaron el Modelo. De estas empresas, 80 cumplieron con el estándar necesario para egresar del Modelo y recibieron en enero del 2010 y en noviembre de 2012, el Sello Iguala. Una de las características del Modelo Iguala era el establecimiento de una mesa de trabajo tripartita en la que participaran las gerencias, organizaciones sindicales y SERNAM, como unidad técnica que guiaba el proceso.

Creación del Área Mujer y Trabajo

El año 2010, a partir del PMJH, se crea el Área Mujer y Trabajo como tal con el objetivo de “Fortalecer la autonomía económica de las mujeres mediante la implementación de iniciativas, acciones y programas con pertinencia cultural y territorial, que promuevan la

⁶ Resumen ejecutivo Evaluación Programa 4 a 7, DIPRES, 2000.

generación de ingresos, el acceso y control de sus recursos, su incorporación, permanencia y desarrollo en el mundo del trabajo remunerado - en el marco del trabajo decente- potenciando su empoderamiento individual y colectivo”.

El Área hoy consta de 4 Programas: Jefas de Hogar (PMJH), Mujer Emprende, 4 a 7 y Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género.

El PMJH, responde a una realidad multifactorial de barreras que enfrentan las mujeres jefas de hogar (“MJH”), las que pueden superarse a través de su acceso a herramientas y apoyos para avanzar en autonomía económica y lograr una mejora sostenible de su situación. También fortaleciendo iniciativas de articulación, con enfoque de género y pertinencia territorial, en las políticas públicas para la empleabilidad y al emprendimiento.

El énfasis del programa es el desarrollo y fortalecimiento de condiciones para la empleabilidad o para el desarrollo de 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, a través de un conjunto encadenado de intervenciones orientadas a una trayectoria laboral continua y ascendente.

Lo precedentemente señalado, no se logra sólo manteniendo el fin del programa asociado a una meta que implica la gestión de empleos para las participantes. Favorecer procesos para la autonomía económica va más allá de la sola inserción laboral e involucra un conjunto organizado de herramientas y apoyos que conforman el modelo del PMJH en tanto intervención intersectorial e integral.

El diseño y funcionalidad de un programa orientado a la inserción laboral concentra las capacidades de los equipos (desde el nivel central al local) en lograr el acceso a puestos y contratos de trabajo, en articulación con las OMIL y muchas veces directamente con empresas en el territorio. Al mismo tiempo, se debe considerar que, la modalidad de trabajo asalariado dependiente es la que concentra al 51% de las participantes del programa; mientras que el 49%, luego del proceso de formación para el trabajo (apresto laboral), se orienta al desarrollo de actividades por cuenta propia y emprendimientos. Como principales resultados de la meta de inserción laboral se obtuvo un 18,9% el año

2016 y un 17,4% el año 2015⁷. Asimismo, los procesos y resultados en materia de trabajo independiente no se reflejan ni potencian en correspondencia con la representación de esta modalidad de generación de ingreso y proyecto laboral de casi la mitad de las MJH.

Las mujeres y especialmente las MJH de los quintiles de menores ingresos, son las que enfrentan al mercado laboral con mayor incertidumbre tanto en el acceso, permanencia y progreso del mismo. Sus trayectorias son más intermitentes, fragmentadas y discontinuas. Por ello, es aún más estratégico el desarrollo de programas formativos que incluyan temas de empoderamiento de género, habilidades, destrezas, actitudes y conductas transversales que abran oportunidades a las mujeres para:

- Realizar transiciones ocupacionales en diversos oficios a lo largo de la vida.
- Acceder al empleo en sectores dinámicos de la economía (en proceso de faenas y tecnológicos y no sólo en las áreas de servicio).
- Acceder a procesos de validación y reconocimiento de aprendizajes previos cuando no han concluido la educación formal.
- Acceder a una trayectoria formativa encadenada en oficios o especialización que impliquen un progreso en el dominio técnico, jerárquico y decisional, incluido los sectores tradicionales (servicios).

En el 2011 se crea el Programa 4 a 7, como programa autónomo, ya que su antecedente fue un componente del PMJH de cuidado infantil en horario extraescolar. Luego de analizar una serie de experiencias nacionales e internacionales, el 4 a 7 nace a raíz de la histórica demanda de cuidado infantil para poder ingresar o mantenerse en el mercado laboral.

En este sentido, el objetivo principal del programa es la inserción o permanencia laboral de las mujeres y se realiza a través del cuidado de niños/as entre 6 y 13 años después del horario escolar, para que así las mujeres trabajadoras o que están buscando trabajo, puedan tener el problema del cuidado resuelto.

Además, el Programa cuenta con el componente principal denominado "Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres" en donde se fortalece su perfil

⁷ Archivo Histórico Programa Mujeres jefas de Hogar.

laboral y/o se establecen las derivaciones necesarias, a través de programas del Área o programas de la red estatal o privada, para poder insertar a las mujeres en el mercado laboral.

En definitiva, lo que realiza el 4 a 7, además de hacerse cargo de la principal barrera que tienen las mujeres para ingresar o permanecer en el mercado laboral es, justamente, relevar el tema del cuidado como un tema prioritario y que debe ser abordado desde el Estado, la sociedad civil y los privados. En este sentido, el rol del SernamEG es clave en esta estrategia de transversalización, ya que el tema de la feminización del cuidado ha sido vastamente estudiado, pero no ha logrado instalarse como un asunto prioritario para poder disminuir las brechas laborales que afectan al país.

En el 2016 comienza el programa Mujeres Asociatividad y Emprendimiento (MAE), como una necesidad de dar respuesta a las mujeres, que encuentran barreras y brechas al emprender y que dificultan el logro de su autonomía económica. Posteriormente, en el 2017 se presenta un nuevo ex ante que se inicia el 2018, y se encuentra vigente en la actualidad, que busca resolver el bajo nivel de desarrollo de los emprendimientos de las mujeres. Desde el 2019 el programa se llama Mujer Emprende (ME).

Las investigaciones señalan⁸, que 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, situación por la cual sus emprendimientos se mantienen en el tiempo como actividades de subsistencia y con bajos niveles de desarrollo. El Programa ME a través de su proceso formativo Escuela Mujer Emprende, ejecuta un módulo de género cuyo objetivo es visibilizar las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, y de esta forma, las mujeres van haciéndose conscientes de las barreras y brechas que encuentran al emprender. El ME busca disminuir estas inequidades a través de la profesionalización del emprendimiento, proponiendo una metodología flexible que brinde las oportunidades a las emprendedoras al iniciar las capacitaciones y asistencia técnica en gestión de negocios. Para facilitar este proceso, se segmenta a las emprendedoras de acuerdo al nivel de desarrollo de sus negocios, clasificándolas en segmento 1, 2 y 3 (bajo,

⁸ Orientaciones Técnicas Programa Mujer Emprende, 2021.

medio y alto), recibiendo capacitación y asistencia de acuerdo a las necesidades requeridas.

El Programa Mujer Emprende, también fomenta la asociatividad y redes, ya que se ha diagnosticado que la mayor parte de los emprendimientos femeninos, son desarrollados de manera individual en sus viviendas o barrios, dificultando que las mujeres de distintos estratos socio-económicos se relacionan entre sí, compartan y se retroalimenten en conocimientos y experiencia, lo que igualmente limita el mejoramiento de su autonomía económica. Para resolver lo anteriormente señalado, se han desarrollado mentorías grupales e individuales, en las cuales las emprendedoras con mayor desarrollo de sus emprendimientos han traspasado su experiencia a otras mujeres que están en pleno crecimiento de sus negocios, "mujeres apoyan a mujeres". También, a través de tutorías, ruedas de negocios y encuentros de emprendedoras, que relevan sus liderazgos, y contribución a la economía familiar y local. La articulación intersectorial público privada ha sido relevante para el desarrollo de este componente.

Por último, respecto del Programa Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, tras la experiencia del Modelo Antecedente Iguala, al cual aludimos con anterioridad en este documento, y como una forma de avanzar en el fortalecimiento de instrumentos y mecanismos que permitieran contribuir a la erradicación de brechas de género en el empleo, SernamEG mandató al Instituto Nacional de Normalización (INN) en el desarrollo e implementación de la acreditación de una Norma Chilena de Igualdad de género, que es la base para la entrega de un Sello por parte del Servicio, denominado "Sello Iguala-Conciliación". La Norma Chilena NCh3262-2012, "Sistemas de Gestión. Gestión de Igualdad de Género y Conciliación de la vida laboral, familiar y personal – Requisitos", fue aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Normalización, INN, con fecha 02 de marzo de 2012.

El año 2014 se ingresó la primera propuesta de ex ante del Programa, la cual resultó con recomendación favorable o "RF" por parte de MDSyF y la DIPRES, pero sin asignación de recursos. Luego, en los años 2015 y 2016 se intentó nuevamente obtener recursos a través de ex ante, sin embargo, el resultado no fue el esperado. El último ex ante data del año



2017, el cual obtuvo RF sin recursos asociados para su funcionamiento. Se adjunta formulario y ficha 2017 que da cuenta de los lineamientos vigentes del Programa.

El año 2019 se trabajó en una propuesta para presentar a ex ante, la cual fue revisada por las autoridades del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y SernamEG, quienes optaron por no continuar con el proceso, ya que se priorizaron otras solicitudes que implicaban aumento presupuestario. Como alternativa para obtener recursos propios para el Programa, se solicitó al equipo BPL presentar una propuesta bajo el ítem "Otras iniciativas de gasto", esta se desarrolló y fue visada por los Departamentos de Planificación y Control de Gestión y Administración y Finanzas del Servicio, empero, a la hora de subir los antecedentes al sistema, la autoridad del Servicio instruyó no hacerlo, ya que eso implicaría abultar de sobremanera el subtítulo 22 del Área Mujer y Trabajo. Se adjunta propuesta ex ante 2017 y formulario bajo la lógica de "otras iniciativas de gasto".

Como Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género – anteriormente SERNAM-, se ha ido progresivamente avanzando en la transversalización de género, no sólo a través de la Ejecución de los Programas, sino que instalando las temáticas de género y evidenciado temas claves como las brechas de género en el mercado laboral, así como en los ámbitos de corresponsabilidad, conciliación de la vida familiar y en el del cuidado, entre muchos otros.

III. ACLARACIÓN DE ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR EN CUANTO A LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y EL SERVICIO.

A continuación, se presenta una serie de aclaraciones que es pertinente incorporar en virtud de confusiones o imprecisiones que se presentan a lo largo de los distintos documentos vinculados a la evaluación. Estos documentos han sido presentados frente a la primera lectura de los informes de la evaluación; conforme a minuta de preguntas, entregada por Dirección de Presupuesto.

Necesidad de que evaluación considere la diferencia entre los roles y funciones del Servicio y el Ministerio:

El informe presenta errores importantes de identificación y comprensión del rol de la institución, en tanto no da cuenta de la diferenciación, ámbito de acción y funciones específicas tanto del Ministerio como del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género. Esta confusión e indiferenciación, genera efectos críticos en lo referido a la evaluación del desempeño del rol de ambas instituciones, así como en la formulación de propuestas. Estas instituciones tienen funciones diferenciadas y necesariamente coordinadas. Mientras el Ministerio tiene a su cargo la transversalización del enfoque de género en el quehacer del Estado diseñando y proponiendo políticas (no sólo para su ejecución en el SernamEG); al Servicio le corresponde la ejecución de las políticas, programas y propuestas emanadas desde el Ministerio. En ese sentido, sus programas constituyen un espacio de experimentación y modelos programáticos sociales a través de estrategias como la transversalización, la coordinación intersectorial, entre otras. Estas diferencias resultan particularmente nítidas en la Ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, así como en el Formulario A1 de Definiciones Estratégicas de cada servicio público y respecto del Ministerio del trabajo dice: "Su misión es contribuir al desarrollo del país, impulsando políticas públicas que promuevan el trabajo decente...".

Esta confusión se presenta a lo largo del informe; por ejemplo, en el Informe 3, capítulo 4 relativo a la Evaluación del Área de Política Pública período 2016-2019, letra b, se indica

"No se observa una política pública explícita y articulada en relación al apresto laboral dirigido a mujeres, existiendo ausencia de alguna institución que vele por la oferta programática relevante en su conjunto" Y más adelante señala "A nivel de gobierno central, a pesar de que existen instituciones que podrían cumplir estas funciones, como por ejemplo SernamEG y la Subsecretaría del trabajo..." y que se refuerza después en el punto 5.2, P 124 de Propuestas de Mediano y Largo Plazo donde se señalan instancias posibles de coordinación en que en coordinación general se refiere a la participación de SernamEG así como en la coordinación operativa; esta última corresponde a la instancia en la que debería participar el Servicio, no necesariamente en la coordinación técnica. La propuesta y gestión de políticas públicas, por ley corresponde de manera explícita al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

En otras secciones, el rol del Ministerio está adecuadamente identificado, por ejemplo, en la parte 3 en el análisis 1.4 de Políticas de Apresto Laboral para Mujeres señala que:

"el Cuarto Plan (de igualdad entre hombres y mujeres) establece claramente quienes son los ejecutores de las prioridades establecidas nombrando específicamente a los Ministerios como responsables de la consecución de las metas fijadas" p.25.

Dificultades de comprensión de la función del Ministerio y el Servicio con relación al Empleo y Habilitación Femenina. Eliminación de la transversalización del género como principal función de la institucionalidad de género en los distintos niveles de competencia:

El informe señala que MMEG es el ente central en la política pública de género en nuestro país, sin embargo, a continuación, se asume como premisa del análisis posterior que, por tanto, debería ser la institución fundamental en la gestión y ejecución directa de programas que promuevan la habilitación laboral femenina, consolidando el argumento en la referencia a los programas de SernamEG. Este salto lógico, genera una lectura que limita de manera importante, cualquier reflexión u observación posterior sobre sectores clave como Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social que desarrollan, las concebidas como "actividades complementarias" y que son las instituciones fundamentales que intervienen en el mercado laboral y el empleo. Es decir, se da por hecho entonces los siguientes supuestos: los desafíos del empleo femenino es un tema de mujeres y no de dinámicas del mercado laboral, la cultura laboral y de la sociedad, que además es aislado, o sea, que puede pensarse el empleo femenino sin revisar aspectos tan básicos como el cuidado, que constituyen una de las principales barreras para el acceso de las mujeres al mercado laboral.

Lo anterior es particularmente relevante dado que la superación de este sesgo en el Estado es la labor fundante del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en colaboración de SernamEG, y es lo que llamamos transversalización. Evidenciar que las brechas, barreras e inequidades de género no se resuelven únicamente generando espacios específicos de intervención social para mujeres y devolviéndole a los distintos sectores y organismos tanto públicos como privados, la responsabilidad que les cabe en torno a la construcción de una sociedad con mayor equidad, creando para ello metodologías, coordinando la gestión con distintos sectores para evidenciar en la práctica lo que involucra pensar

intervenciones con perspectiva de género; y en ese contexto, la gestión de SernamEG es sin duda resignificada. Sin embargo, los programas del Servicio se analizan como entidades aisladas sin preguntar cuál es el aporte de la coordinación con SernamEG para la ejecución de los otros sectores, por ejemplo, lo que sería una pregunta clave en este contexto.

Diferenciación entre conceptos de trabajo y empleo ¿Qué nos aporta el enfoque de género en este contexto?

Trabajo y empleo, son conceptos usados como sinónimos en la evaluación. Desde un enfoque de género tienen un significado profundamente distinto; al no distinguir entre ambos conceptos, se pone en evidencia la invisibilización del trabajo doméstico y de cuidado, a pesar de ser una de las principales barreras para la participación laboral de las mujeres; aspecto que se reconoce en el caso del programa "4 a 7", y que está presente en la selección de programas. El incorporar esta diferenciación en el análisis como variable independiente y determinante, sin duda, permitiría problematizar de manera mucho más compleja lo que significa la gestión y generación de programas vinculados al empleo y habilitación laboral de mujeres.

Sobre la identificación de elementos base utilizados para la evaluación de la política:

A continuación, se señala una serie de precisiones en cuanto a los distintos ámbitos de análisis incorporados en la descripción de los Programas:

2.1 Actores:

La evaluación no consideró como actores claves de la ejecución a las/os Encargadas Regionales en los programas analizados. En el caso de los Programas MJH y 4 a 7 tampoco se consideró a los equipos ejecutores comunales. Al no considerar estos actores, el modelo de gestión se desdibuja.

Para el caso de Mujer Emprende, se presenta confusión respecto a los niveles de gestión, ya que el programa se ejecuta a nivel regional, más no comunal, lo que se encuentra señalado en las Orientaciones Técnicas de los años 2018 y 2019 (pág.6).

2.2 Respeto de los grupos objetivos:

- a) En el caso del MJH, es importante destacar el hecho de que el concepto de Jefatura de Hogar, considera la Jefatura de Núcleo Secundario como público potencial. Esto debido a que se entiende que la Jefatura de Núcleo está en una situación similar de vulnerabilidad que las jefas de Hogar. Sería importante considerar esto al momento del análisis estadístico de cruces de bases de datos que se realizan o, en su defecto, explicitar si el concepto jefatura de hogar en el análisis contempla la Jefatura de Núcleo pues no aparece explícito en las descripciones.
- b) Con relación al programa 4 a 7, *el Informe final (tercera parte), 3.1.2. Análisis de Focalización, página 89 indica "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".*

Al respecto cabe señalar que el Programa permite un máximo de 10% de desfocalización a nivel regional, previa autorización de la autoridad regional del SernamEG, de acuerdo a las Orientaciones Técnicas del programa criterio que se refiere a continuación:

"Se desconoce en el análisis del informe la desfocalización permitida por el Programa 4 a 7, indicada en las Orientaciones técnicas 2019 (pág. 11) "Se entenderá por desfocalización, la participación de mujeres que por fluctuaciones de la economía y/o situaciones temporales no pertenecen a los quintiles de ingreso priorizados; a niños y niñas de 4 y 5 años, cuyo cuidado también depende de una mujer que tiene otras niñas o niños en el Programa. También se considerará como desfocalización la inscripción de varones en el Programa, quienes deben cumplir el perfil especificado (letras de la "a" a la "g") y sólo podrán acceder al Componente de Cuidado Infantil Integral si poseen la tuición de los niños y niñas a su cargo."

2.3 Instancias de coordinación con otras instituciones:

El informe final (tercera parte), citado en la página 44 describe que *"El Programa 4 a 7, tiene por mandato ejecutar dos componentes: apoyo a la autonomía económica de las mujeres y cuidado infantil. Para el primer componente, el programa ha establecido convenios con INACAP y Dream Builder y con el programa MJH para complementar su oferta de talleres"*.

Primero destacar el hecho de que entre los programas de una misma institución existe complementariedad y sería pertinente realizar un análisis específico al respecto, como en este caso entre programas como "4 a7" y "MJH".

Señalar como aclaración, que los Convenios con INACAP y Dream Builder corresponden al programa ME el primero, y a MJH el segundo, no al 4 a 7.

2.4 Recursos:

El informe final sostiene en la Página 42, que *"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"*

Esta afirmación genera preocupación porque, en cierta forma pone en evidente duda las capacidades técnicas y operativas de SernamEG y PRODEMU, pero pareciera que no toma una apreciación completa del funcionamiento de las instituciones involucradas, particularmente en lo que se relaciona a estrategias - asunto planteado en el punto 1 del presente documento, con relación a las diferencias de funciones entre el Servicio y Ministerio.

Por otro lado, tal aseveración no pareciera tomar en consideración el funcionamiento de la Ley de Presupuesto de la Nación. Conforme a la Ley de Presupuesto, los Programas del Servicio se ejecutan externalizadamente debido a que la asignación presupuestaria identifica en el subtítulo 24 los recursos para la ejecución, lo cual obliga al Servicio a externalizar su ejecución. Es decir, aun cuando la Ley del Servicio le entrega la labor de

ejecución, la Ley de Presupuesto, regula que la ejecución deberá ser necesariamente tercerizada. Por esta razón, el Servicio cumple funciones de control y seguimiento de la ejecución, así como de asesoría técnica permanente y acompañamiento profesional a la ejecución territorial de todos los programas, además de las instancias de supervisión, evaluación de ejecutores, entrega de lineamientos técnicos y espacios de capacitación para los equipos ejecutores.

En torno a la propuesta de considerar incorporar el seguimiento y la evaluación como componente de los programas, coincidimos en que es deseable y pertinente, sin embargo, para ello es fundamental la asignación de recursos. Esta asignación de recursos no se ha hecho debido a que se ha priorizado la ejecución y gestión misma de los programas que, como expresa claramente el estudio, tienen asignaciones presupuestarias mínimas en virtud de la magnitud tanto de los objetivos propuestos como del público potencial. Entonces, para que lo anterior sea posible, se requiere el compromiso del Estado de considerar recursos para el seguimiento y evaluación de los programas, como herramientas de gestión incorporadas en los programas; más allá de las instancias de evaluación de la DIPRES y monitoreos de la ejecución programática a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia. Consideramos que es fundamental la recomendación en la instancia de Evaluación de Programas realizada.

2.5 Contenido:

El informe indica que el programa MJH no aplica las consideraciones y recomendaciones que le han formulado en evaluaciones anteriores. En este contexto, agradeceríamos que se identifiquen las indicaciones faltantes, ya que las evaluaciones anteriores han constituido un insumo fundamental para las reformulaciones de los Programas tanto en el proceso ex ante como en la gestión, entre los cuales, es posible destacar las siguientes modificaciones y fortalecimientos:

- A partir de las últimas evaluaciones se mejoraron los registros administrativos; actualmente el Servicio cuenta con un sistema único de registro.
- Se redefinió la focalización.

- Mejoras transversales en lo referido a la incorporación del enfoque territorial en distintos ámbitos, como la distribución del presupuesto, la definición de las coberturas y la planificación de actividades. En el caso del MJH, desde el año 2020 se están implementando lineamientos regionales, que son documentos a través de los cuales se ajustan las Orientaciones Técnicas emanadas desde el Nivel Central a la realidad territorial regional. En estos se establecen cronogramas de trabajo para la ejecución con actividades relevadas desde las Direcciones Regionales, vinculación con las entidades ejecutoras y sus equipos entre otras, siempre en concordancia con las definiciones generales del Programa contempladas tanto en la evaluación ex ante como en las Orientaciones Técnicas.
- En el caso del programa 4 a 7, también se incorporaron mejoras a partir de la última evaluación DIPRES al programa, los cambios sugeridos en dicha evaluación se reflejan en el ex ante vigente del 4 a 7 que destaca el componente de intervención directa con las mujeres participantes.

2.6 Normativa:

Se solicita reforzar la revisión de normativa vigente y considerarla en la evaluación, en aspectos presupuestarios: (asignación presupuestaria que obliga a externalizar la ejecución programática), en relación a las definiciones estratégicas y misión institucional del Servicio y en esa línea reforzar la revisión de normativa para identificar y diferenciar claramente las funciones tanto del Servicio como del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

Iniciativas y líneas de intervención no programáticos.

En este punto corresponde destacar la Línea de Acción de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, ya que es una importante instancia de complementariedad con los otros programas del Servicio, al mismo tiempo que establece una conexión relevante con el mundo privado. En Buenas Prácticas Laborales, además se presenta una aproximación novedosa y necesaria en una estrategia para aumentar el empleo femenino pues directamente se interpela al mercado laboral, a las empresas, en las leyes tácitas de género que generan dinámicas de exclusión de las mujeres.

Sumado a esto, y en el marco de la alianza público privada que impulsa el MMEG para enfrentar barreras para el acceso, desarrollo y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, se ha establecido, por ejemplo, una mesa de trabajo con la CPC y sus gremios para reforzar y aumentar las políticas internas de las empresas en materia de prevención de violencia contra la mujer y apoyar la reinserción laboral femenina en la reactivación de la economía. Adicional a esta mesa, se encuentran en funcionamiento también diversas mesas de trabajo tales como Mesa Cámara Chilena de la Construcción, Mesa Mujer y Finanzas, Mesa Mujer y Minería, Mesa Mujer y Energía, Mesa Mujer y Telecomunicaciones. También se han celebrado convenios de colaboración como por ejemplo con Walmart Chile para promocionar emprendimientos liderados por mujeres, entre otras acciones o con IBM y DHL para capacitar a mujeres emprendedoras.

Consideraciones adicionales

1. Desde el año 2020 el Servicio cuenta con un Sistema único de Gestión de Programas (SGP). Actualmente, se están realizando las coordinaciones para actualizar el Convenio RIS y generar una primera ventana e interoperabilidad con el sistema de información MDSF que nos permitirá obtener información instantánea y además realizar consultas periódicas para la caracterización de usuarias y es un avance en la tan necesaria interoperabilidad de sistemas.
2. En la Pág. 120 Hallazgos y Conclusiones J (3er Informe Final) se reconoce como hallazgo o conclusión lo siguiente: "Se cuestiona el hecho que ninguna de las dos instituciones (SernamEG y Prodemu) cuente con información sobre cómo se está asegurando que los servicios externalizados o contratados, en materia de apresto laboral: a) incorporen temas de igualdad de género y no discriminación... b)realizan un análisis de limitaciones y las necesidades de las mujeres (...) y evitan deserción c) como aseguran que los capacitadores y consejeros sean sensibles a las cuestiones de género, garantizando igualdad de condiciones y lenguajes inclusivos"

Al respecto es necesario mencionar que el Servicio tiene un extensivo trabajo en la materia, ya que precisamente, uno de los objetivos de trabajar en coordinación con otros sectores y actores, es avanzar en la transversalización del enfoque de género. Es por ello que es un tema de particular relevancia. Al respecto, a continuación, se describen las funciones para los distintos niveles. Este punto es central para el Servicio, tanto así que se sistematiza en la mayoría de los documentos e instrumentos de gestión. De así requerirlo, es posible enviar información adicional, que no se tuvo a la vista con anterioridad, dado que los objetivos planteados en cuanto áreas de análisis eran otros. Documentación de respaldo: Ex Ante de los Programas, las Orientaciones Técnicas, los Planes de Supervisión Semestrales de las Direcciones Regionales con las respectivas Pautas de Supervisión, Evaluación de Ejecutores con sus respectivos Planes de Mejora en los casos en que corresponde, Actas de coordinación intersectorial tanto a nivel nacional como regional y comunal, Bases de licitación para elaboración de materiales o para ejecución de actividades, formatos y planes de trabajo comunal vinculados a los Convenios de Ejecución, Planificación anual del trabajo de los Programas, entre otros.

Nivel Central del SernamEG (NC):

Diseño de programas:

En Nivel Central se realizan los diseños de los Programas en coordinación con MMEG, a través del proceso ex ante que se presenta a MDSyF. En este proceso se revisa distinta información de estadística poblacional, estudios vinculados y la evaluación de la gestión del programa para detectar las dificultades y proponer ajustes. La base para este trabajo es incorporar el enfoque de género a la intervención.

Elaboración de Orientaciones Técnicas (OT): Anualmente, se revisa la ejecución programática del año anterior y se proponen ajustes, a la ejecución y distintas realidades conforme la evaluación que se tiene de la gestión de años anteriores. Siempre tomando como marco el diseño del programa. Nivel Central hace una propuesta de documento que es enriquecida a través de proceso de consulta con las Encargadas Regionales Programáticas y áreas de soporte.

Diseño de contenidos: Generalmente el programa de NC contrata el diseño de contenidos a través de procesos de licitación o convocatoria pública en donde se incorpora como factor de evaluación el conocimiento ya sea por experiencia o formación en género, la constitución del equipo, la experiencia del equipo que presenta la propuesta en actividades similares. En las bases se incorporan los contenidos a abordar, las metodologías esperadas y otras especificaciones con relación al producto. El proceso de elaboración de contenidos es estrechamente supervisado por el equipo de NC y aprobado por este.

Encuentros de Habilitación y Capacitación: Nivel Central gestiona encuentros de Capacitación y Habilitación de los Equipos Regionales Programáticos en los cuales se incorpora a los Equipos Ejecutores en los casos en que los equipos ejecutores tienen mayor continuidad.

Supervisión: Nivel Central supervisa a las Direcciones Regionales permanentemente, entregando información adicional, generando encuentros de coordinación y/o evaluación.

Coordinación intersectorial: Gestiona convenios nacionales con sectores relevantes para la intervención; con aquellos que entregan prestaciones en los programas se generan evaluaciones de funcionamiento y se hacen sugerencias para la necesaria adaptación de los mismos. En ocasiones se capacita a los sectores, se hacen presentaciones de los programas explicitando la incorporación del enfoque de género en los mismos.

Informes: Realizan informes semestrales y anuales sistematizando la información de gestión detectando nudos y planteando propuestas de ajuste al programa, tomando como base la información de gestión nacional, así como la que se levanta desde las Direcciones Regionales.

Nivel Regional:

Participan en proceso de elaboración de OT corrigiendo y agregando aspectos que es necesario mejorar en la gestión.

Supervisión: Los Equipos Regionales están a cargo de la supervisión y monitoreo permanente de los equipos ejecutores.

Habilitación y Capacitación de equipos ejecutores: Los equipos regionales permanentemente generan instancias de habilitación y capacitación de los equipos ejecutores, reforzando aspectos poco claros, fomentando la adaptación del programa a la realidad de las mujeres en coordinación con los equipos ejecutores.

Procesos de selección de Equipos Ejecutores: Revisan procesos de llamado para contratación de equipos ejecutores y garantizan el cumplimiento de perfiles de cargos confeccionados por SernamEG en donde se incorpora conocimiento y experiencia en género y actividades similares.

Coordinación intersectorial: Se proponen planes de trabajo coordinados para garantizar la adecuación de las intervenciones con perspectiva de género y a la realidad territorial. Frecuentemente se capacita a los sectores en género y materias relevantes.

Informes: Realizan informes semestrales y anuales sistematizando la información de gestión detectando nudos y planteando propuestas de ajuste al programa, tomando como base la gestión regional y levantando las principales observaciones y experiencias de los equipos ejecutores.

Equipos Ejecutores:

En los casos en que son contratados por licitación para elaboración de contenidos o ejecución de actividades específicas, vale lo indicado con relación a estos procesos.

Los equipos ejecutores con mayor continuidad (MJH y 4 a 7) a comienzo de cada año presentan un proyecto de ejecución que entre otros aspectos importantes hacen un diagnóstico del mercado laboral y la situación de las mujeres en el territorio en que se intervendrá, proponen ajustes para la gestión del programa, elaboran un mapa de actores priorizando ciertas coordinaciones necesarias para el desarrollo del programa.

En el caso del ME, los/el ejecutor es adjudicado a través de convocatoria pública, y en las bases de licitación, se indican los contenidos mínimos que debe contener la capacitación y asistencia técnica de la Escuela y Encuentro Regional.

Tienen la vinculación directa con las mujeres y trabajan con ellas la situación particular de cada una, promueven la permanencia en el Programa, detectan las deserciones, contactan a las mujeres para que se reincorporen al programa.

Los Equipos Ejecutores son permanentemente supervisados y acompañados por los equipos de nivel central.

Coordinación intersectorial con la red local para apoyo a los Programas, se capacita en género y en la intervención específica sostenida, se promueve la incorporación del enfoque de género en la red local.

3. En cuanto al Plan Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres 2018 – 2030, mencionado en la Evaluación Sectorial, éste es una herramienta de política pública que se erige como un instrumento orientado a eliminar toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres y el pleno ejercicio de los derechos y autonomía de las mujeres. Dicho documento entrega una hoja de ruta, recopilando las voces de la sociedad civil y organismos de los sectores públicos, y como tal, es un instrumento complementario a otros instrumentos de transversalización del enfoque de género y a los programas, planes y acciones que se implementen en los distintos SSPP. Los responsables de ejecutar las acciones contempladas en el plan son los distintos sectores (Ministerios) los cuales están en total conocimiento del plan y de las metas que les corresponden articulándose con sus respectivos servicios para su implementación y reportabilidad.

Para dichos efectos existe un sistema de seguimiento y monitoreo que el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género lleva a cabo a través de la(o)s Asesora(e)s Ministeriales de Género para lo cual se ha puesto a disposición una plataforma tecnológica que permite reportar los avances realizados por las diversas instituciones involucradas.

IV. COMENTARIOS SERNAMEG ANTE LAS RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación arrojó una serie de recomendaciones y propuestas para el trabajo en la materia. En este apartado se identifican dichas propuestas brevemente y se comentan desde el Servicio. Cabe señalar que son propuestas generales en torno a lo que el equipo evaluador plantea para las políticas en la materia en general. Hay varias propuestas que refieren, por ejemplo, a asuntos que interpelan en mayor medida, al mismo Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia en términos de estandarización de indicadores y de información de ingreso; aspectos abordados en los procesos de Formulación Ex Ante de Programas.

A) Propuestas a Corto Plazo

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".

La conformación de una mesa de trabajo con estos objetivos y características resulta pertinente, de hecho, hay una serie de avances vinculados a la coordinación del Plan de Igualdad de Oportunidades por parte del MMEG. Sin embargo, es pertinente analizar los roles tanto del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género como del Ministerio del Trabajo, a fin de lograr, efectivamente una transversalización del enfoque de género en el quehacer de las distintas instituciones que conformarían la instancia; en este marco, el objetivo debería ser gestionar una política pública de empleo y habilitación laboral con perspectiva de género, que podría ser coordinada desde Ministerio del Trabajo y donde el MMEG debería asegurar la incorporación del enfoque de género.

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 debieran 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 deberían, entre otras modificaciones, revisar los 10 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 de apresto laboral”.

Las propuestas planteadas con relación a los programas del Servicio, requerirían de un aumento significativo del presupuesto destinado a los Programas evaluados. Para ser efectiva la propuesta, requeriría como pre condición el trabajo de la mesa intersectorial mencionada en el punto anterior. Efectivamente, la idea del trabajo escalonado o por niveles, resulta pertinente para abordar temáticas, por ejemplo, de emprendimiento. La concatenación de intervenciones potenciaría su impacto. En esa línea, SernamEG ha trabajado, en el marco de sus posibilidades, en la coordinación para la concatenación, como muestra el estudio en lo relativo a las coordinaciones intersectoriales.

El reconocimiento de la importancia de gestión de instancias de cuidado para potenciar la autonomía económica de las mujeres, se considera pertinente en la relevancia que se reconoce al Programa 4 a 7, sin embargo, es vinculado con el desarrollo de otros programas más que con la superación de barreras de acceso de las mujeres al trabajo remunerado. El cuidado, analizado desde esta perspectiva, debería ser objeto de Política Pública. En ese contexto, el 4 a 7 cumple un doble objetivo dentro de la estrategia SernamEG; por un lado, es un apoyo a los Programas del Área Mujer y Trabajo y, por otro lado, permite relevar el tema de como el cuidado limita el acceso y oportunidades de las mujeres. Sin embargo, hay que tener siempre presente que el cuidado, debería ser un derecho de cada persona; a lo largo de la vida todas y todos necesitamos cuidado en distintos momentos. Por lo que el tema del cuidado puede ser leído desde la lógica de la barrera a la autonomía de las mujeres que absorben todo este trabajo social de cuidado

sin reconocimiento alguno, que permite problematizar la diferencia entre empleo y trabajo, y también requiere un abordaje específico de política pública. Vincular el cuidado sólo a un asunto de empleo, es perder de vista la complejidad del fenómeno. El Servicio lo ha localizado así por un asunto de estrategia y coherencia entre Programas, pero es claro que requiere un abordaje mayor.

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".

Efectivamente, la gestión de una política pública, debería partir por la coordinación de la oferta pública existente, trabajar en la concatenación, en la clara diferenciación de perfiles entre programas como precondition para evitar duplicidades en el gasto, para permitir una línea evolutiva de trabajo. Este sería un proceso, del cual, como resultado, se podría llegar a una ventanilla única de postulación, en donde más allá de tener un espacio donde se muestre la oferta, se ordene la postulación misma y el seguimiento al acompañamiento de las personas que participan de los programas.

De esta forma, más que una ventanilla única de postulación, se propone la necesidad de contar con un proceso único, con una ficha común base, que permita identificar la oferta que responde de mejor manera a las particularidades de cada persona; e identificarla en un escalón en un proyecto más amplio escalonado.

Dado el avance de los sistemas informáticos y la interoperabilidad de los mismos, existen condiciones de materialidad que permitirían soportar el proceso propuesto.

Dentro del análisis de gestión de la ventanilla única, esta instancia podría acercarse a la ciudadanía a través de su implementación desde las Municipalidades, en Oficinas de la Mujer y las Oficinas de Intermediación Laboral.

4. Diagnóstico:

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

Actualmente, los Municipios trabajan permanentemente en el acercamiento de la oferta social sectorial y local a la ciudadanía de las distintas localidades. El ordenamiento de la oferta, en comento en el punto anterior, sería un tremendo apoyo a su trabajo. Vinculándolo con el punto anterior, la ventanilla única, más que una ventanilla, sería una especie de programa de orientación y acompañamiento de participantes.

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".

Efectivamente, es necesario incorporar criterios estandarizados, más importante aún es relevar en el Registro Social de Hogares o la ficha a utilizar, la incorporación de criterios de género que permitan problematizar la realidad de la carga de trabajo social de las mujeres y otros que se consideren relevantes para evaluar si el perfil de las postulantes responde al perfil definido por los Programas.

Las variables medidas por los Programas SernamEG para el ingreso, respondieron a la realidad de un momento en el cual, el Servicio no podía acceder al RSH y no toda la población contaba con su RSH, o estaba muy desactualizado. Actualmente, el Servicio cuenta con un Sistema de Gestión de Programas que podría interoperar con RSH, con una pequeña inversión.

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"

Efectivamente, estamos en un momento tal, en que no es particularmente costoso implementar un Programa de esas características; de hecho, el RIS, coordinado por MDSF ha buscado acercarse a este objetivo.

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".

En la medida en que pudiese existir una política organizada y escalonada en la materia, se podrían generar indicadores base comparativos, pero también los correspondientes a los objetivos de cada escalón del proceso.

B) Propuesta a mediano plazo

1. Requisito de Aumento de Dotación del SernamEG

Con el objetivo de poder aumentar la presencia territorial de la oferta programática del Servicio, es que anualmente se van incrementando los convenios de transferencia con nuevos ejecutores en las direcciones regionales y además se van fortaleciendo las líneas intersectoriales en el nivel central, la problemática es que este crecimiento no se ha generado de manera orgánica, ya que si bien este crecimiento obedece a coberturas y territorios, lo anterior no está aparejado al crecimiento requerido en dotación de personal que nos permita el control de la correcta ejecución de los convenios suscritos, desde las supervisiones en lo técnico, administrativo y contable hasta en las asesorías, acompañamientos e implementaciones de mejoras de los programas que ejecutamos, resultando así un factor de sobrecarga laboral en muchos equipos.

Sin esta consideración la estructura para generar coordinaciones intersectoriales, así como para ejecutar de manera directa de los programas – permitidos por ley de Presupuesto-, es algo que resulta inviable.

V. RESPECTO AL PROCESO DE EVALUACIÓN Y COORDINACIÓN CON CONTRAPARTES



SernamEG estableció un Comité para el trabajo respectivo a esta Evaluación, dada la relevancia respecto al quehacer del Servicio y el desarrollo en el territorio de las Políticas Públicas, este Comité estuvo compuesto por los Departamentos de Gestión de Programas, Departamento de Planificación y Control de Gestión, Área Programática de Mujer y Trabajo -en donde están insertos los programas evaluados: MHJ, 4 a 7 y ME -, y la Dirección Nacional del Servicio, en donde con una periodicidad semanal se revisaron los avances internos respecto a las solicitudes específicas de BBDD, Instrumentos y contextos del desarrollo de los programas.

Las instancias con las contrapartes consistieron en video llamadas en donde se ahondaba respecto a los instrumentos enviados, para explicación y mejor comprensión, así como también existieron intercambio de correos electrónicos con mayores aclaraciones y solicitudes desde las contrapartes del MDSyF y DIPRES.

Cabe mencionar que en la instancia con el "Comité de Expertos" solo se abordaron las consultas que tenían preestablecidas respecto a la información enviada con anterioridad. Como propuesta de mejora, sería recomendable establecer puntos de control en conjunto, revisión y envíos de estados de avance de los procesos de la Evaluación, así como considerar imprescindible una instancia que conste de la presentación de los resultados de esta, previa a la solicitud de la Pauta de Retroalimentación Institucional respecto al Informe enviado.