

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE 4 A 7
MUJER TRABAJA TRANQUILA**

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

PANELISTAS:
Carla Frías (COORDINADORA)
Rosario Bello
Stephanie González

ENERO – AGOSTO 2015

NOMBRE PROGRAMA: Programa 4 a 7, Mujer Trabaja Tranquila

AÑO DE INICIO: 2011

MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social

SERVICIO RESPONSABLE: Servicio Nacional de la Mujer

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2011-2014

PRESUPUESTO LEY PROGRAMA AÑO 2015: M\$ 2.747.591

PRESUPUESTO TOTAL PROGRAMA AÑO 2015: M\$3.793.702¹

1. Descripción general del programa

▪ Objetivos de Fin y Propósito

El Programa “4 a 7, Mujer Trabaja Tranquila” del Servicio Nacional de la Mujer que se ejecuta desde 2011, ha declarado como fin: “contribuir al desarrollo de la autonomía económica facilitando la participación laboral² de las mujeres en el país, y como propósito: “mujeres responsables³ de niños/as de 6 a 13 años trabajan, buscan trabajo, se capacitan y/o nivelan estudios al disponer de cuidado de los niños/as y participan en talleres de formación personal-laboral”.

El programa inicia en 2011, como parte de una estrategia del gobierno en curso, tendiente a aunar dos intereses: que niños y niñas de los barrios más vulnerables no tengan que quedarse en la calle o solos en sus casas⁴ y estimular la inserción laboral de la mujer, para lo cual se propuso mantener abiertos los colegios municipales después del término de la jornada escolar.

Actualmente, el Programa se implementa intersectorialmente entre el SERNAM, las Municipalidades, el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Es el SERNAM la entidad gubernamental responsable del programa, quien entrega los lineamientos técnicos⁵ para la ejecución de éste, y coordina su implementación. El presupuesto (asignación específica) para la implementación del programa se transfiere desde el nivel central del SERNAM al nivel Regional, quien lo transfiere a los municipios. SERNAM, a nivel central y regional, mantiene las funciones de administración, supervisión técnica y seguimiento a la ejecución de gastos del programa. El año 2011 el programa se ejecutó sólo en 13 regiones⁶ debido a que mantuvo las comunas de sus programas predecesores⁷. Sin embargo, desde 2012 en adelante se ejecuta en todas las regiones del país.

¹ Corresponde a la asignación directa según la Ley de Presupuestos 2015, más los aportes presupuestarios de otras instituciones públicas y otros aportes de la Institución responsable,

² Mejorar participación laboral en el mercado formal e informal entendida como la permanencia en éste para las mujeres que ya se encuentran trabajando o acciones que faciliten la búsqueda de trabajo, o el acceso al mercado laboral a través de la nivelación de estudios o capacitación.

³ Mujeres entre 18 y 65 años, pertenecientes a los quintiles I, II, III y IV de vulnerabilidad social con FPS, siendo exigible hasta 2013. Durante el año 2014 debido a los cambios en la FPS se elimina como requisito, aplicándose los otros criterios de elegibilidad.

⁴ Durante el Gobierno anterior se consideraba relevante localizar el programa en zonas de vulnerabilidad social, de manera de que las madres trabajadoras tuvieran la opción de dejar a sus hijos/as en este programa, previniendo de esa forma que los niños o niñas queden solos en casa y reduciendo de esa manera que estuviesen expuesto a estar en la calle sin supervisión de adultos, tal como se indica en el discurso presidencial.

⁵ Los lineamientos técnicos de la implementación del programa se consignan en términos generales en los convenios interinstitucionales en lo que se refiere a las funciones, responsabilidades y compromisos que cada una de las partes adquiere y se compromete a cumplir respecto de la ejecución del programa. Además, se cuenta con orientaciones técnicas anuales que detallan las fases, actividades y tareas a realizar, así como las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en la ejecución del programa 4 a 7, mujer trabaja tranquila

⁶ No estaban incorporadas la región Antofagasta ni la región de Aysén.

⁷ Al inicio de su ejecución, se consideraron en su diseño los aprendizajes del Programa “Después de Clases” ejecutado durante el año 2010 por la JUNAEB. También toma como referencia los Talleres de Aprendizaje de MINEDUC y los centros de atención recreativos deportivos para hijos e hijas de trabajadoras temporeras que coordinó el SERNAM.

▪ Descripción de los componentes del programa con su respectiva modalidad de producción

Los bienes y/o servicios que entrega el programa son: Componente 1: Talleres y cursos formativos de desarrollo personal y fortalecimiento del perfil laboral realizados con enfoque de género, otorgados a las mujeres participantes del programa. Este componente, que desde 2014 incluye actividades obligatorias, considera una oferta en los temas de desarrollo personal y laboral, desde un enfoque de género. Las acciones son gestionadas por un/a monitor/a-coordinador/a, y diseñadas e implementadas por el mismo equipo de monitores/as que trabaja con los/as niños/as. En el caso de temáticas específicas, se gestionan apoyo de tres formas: 1) al interior del municipio, aprovechando los recursos profesionales disponibles en cada caso; 2) en las direcciones regionales de SERNAM, quienes colaboran en dos niveles: a) dictando conferencias, charlas o talleres (violencia intrafamiliar, trabajo, entre otros); y b) gestionando la ejecución de charlas por parte de profesionales de los servicios públicos regionales, como por ejemplo SENCE, Inspección del Trabajo; y 3) en empresas, instituciones privadas o particulares con quienes se establecen apoyos puntuales para actividades específicas, por ejemplo, visitas a museos.

Componente 2: Talleres de apoyo escolar, deportivo, recreativo, artístico y/o cultural, con enfoque de género, otorgados a niñas y niños del programa. Este componente considera el desarrollo de al menos tres talleres anuales para niño/as, orientados a realizar actividades atractivas e inclusivas, que no reproduzcan estereotipos de género u otro tipo de discriminación. Desde el año 2013, este componente se focaliza en el desarrollo de la creatividad y se estructura a partir de la metodología de laboratorio cultural⁸, integrando a través de ello los distintos tipos de talleres ofrecidos a los/as niños/as participantes. De este componente se desprende un subcomponente, servicio de colaciones, que es condición obligatoria para el desarrollo de las actividades con los niños/as. Este es un servicio de alimentación, provisto diariamente por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que consiste en una ración de alimento equilibrado⁹, que cumple con los estándares nutricionales según edad de los niños y niñas, considerando el tipo de actividades diarias realizadas según su etapa del desarrollo.

El proceso de selección del programa comienza con la focalización territorial (elección de comunas nuevas o antiguas en que se ha ejecutado¹⁰), lo que se realiza a partir de la postulación por medio de un proyecto¹¹ enviado por municipios, tanto por los nuevos como los antiguos¹². La selección de las comunas

⁸ Corresponde a la metodología de trabajo con niños y niñas propuesta por el Ministerio de Educación, que consiste en diseñar actividades culturales y artísticas por medio de talleres que permitan desarrollar la creatividad de los niños y niñas que participan en el programa. Esta metodología enfatiza el trabajo colaborativo, de sana convivencia, refuerza la autoestima y revitaliza la relación del niño y niña con monitores/as, en un ambiente de solidaridad y compañerismo. Este enfoque favorece el desarrollo de un conjunto de competencias y habilidades que hacen más significativos y relevantes los aprendizajes alcanzados por niños y niñas.

⁹ JUNAEB, a partir de los requerimientos nutricionales de los niños y niñas que asisten a establecimientos de educación básica, define raciones de alimentación que aportan los nutrientes necesarios para el desarrollo infantil y regulan el aporte calórico, distinguiendo tipos de servicios (ver www.Junaeb.cl/PAE).

¹⁰ Desde el 2011 al 2014 esto ha ido cambiando, pues al inicio se consideró dentro de las comunas que podrían participar a aquellas en que se habían implementado los programas que fueron sus antecesores. A partir del año 2012, se incorporan en los criterios de selección de las comunas el interés de los municipios por implementar el programa, lo que se formaliza por medio de solicitud escrita, una carta de petición de instalación del programa, o una carta que expresa el interés de que el programa permaneciese en la comuna.

¹¹ Recién el año 2013 se formaliza la postulación por medio de una propuesta fundamentada por el municipio. Ello opera sólo en 2014 en la selección de comunas cuando se exige a todas las municipalidades interesadas en contar con el programa enviar un proyecto de postulación. Dicho proyecto de postulación contiene un diagnóstico comunal que aporta datos sobre las mujeres y los niños que cumplen con el perfil del programa, fundamentando la necesidad de ejecutar el programa en la comuna. Además, el proyecto define objetivos generales y específicos; actividades; presupuesto propuesto; aportes municipales; cronograma, entre otros ítems.

¹² Cabe indicar que este proceso de postulación se ha implementado en los últimos dos años, previamente a la apertura del periodo de postulación, se desarrolla una breve etapa de difusión con municipios nuevos y de evaluación con los antiguos para definir la continuidad o cierre del programa en los establecimientos escolares. Los criterios para abrir nuevas comunas considera la concentración territorial de mujeres entre 18 y 65 años de quintiles I, II, III y IV con niños/as de 6 a 13 a su cargo. No obstante, ello depende de la asignación presupuestaria por lo que se resuelve a nivel central en qué regiones del país se incrementarán comunas. En esta decisión participa el equipo central del programa en conjunto con la dirección nacional de la institución. Una vez definido el incremento de comunas por región, cada región inicia la difusión y selección de comunas.

se realiza en conjunto con la elección de los establecimientos educativos¹³, ya que viene incluido en el proyecto. Sin embargo, en el caso en que un municipio haya postulado diversos establecimientos, se debe resolver en conjunto con el equipo municipal, cuál es el establecimiento más indicado para la ejecución del programa, considerando el tamaño, su ubicación para facilitar el acceso¹⁴, equipamiento, disposición del director/a a colaborar; también se indaga si la zona de influencia del establecimiento concentra población de mujeres y niños/as que se ajusten al perfil de los/as población objetivo, todos estos datos están contenido en el diagnóstico y justificación del proyecto que elaboran los municipios. Una vez seleccionadas las comunas y establecimientos, se realiza la difusión local del programa, con lo cual se inscribe a las mujeres en el o los establecimientos elegidos, finalmente seleccionando a las beneficiarias del programa.

Una vez determinados los cupos para los niños/as del programa, se procede con la selección de las beneficiarias que es realizada por el equipo comunal. El programa declara que se dirige a mujer entre 18 y 65 años, responsable del cuidado de niños y niñas entre 6 y 13 años¹⁵, perteneciente a los quintiles I al IV.

■ **Población potencial, población objetivo y beneficiarios (breve caracterización y cuantificación)**
El Programa de 4 a 7 define como **población potencial** a todas las mujeres entre 18 y 65 años que están trabajando, buscando empleo por primera vez, cesantes, participando en programas de capacitación o nivelando estudios para una pronta inserción en el mercado laboral, responsables¹⁶ del cuidado de niños/as entre 6 y 13 años de edad.

La **población objetivo** está compuesta por todas las mujeres entre 18 y 65 años que están trabajando, buscando empleo por primera vez, cesantes, participando en programas de capacitación o nivelando estudios para una pronta inserción en el mercado laboral, pertenecientes a los quintiles I, II, III y IV de vulnerabilidad social¹⁷¹⁸, responsables¹⁹ del cuidado de niños/as entre 6 y 13 años de edad²⁰ y que viven o trabajan en la comuna o tienen niños/as –a su cargo- que estudian en la comuna donde se ejecuta el Programa, aceptándose un 10% de desfocalización para casos especiales, previa autorización de la Director/a Regional del SERNAM²¹. De acuerdo con el programa, el año 2014 no se incluye la FPS en el proceso de selección, ni otro instrumento o mecanismo que permita verificar el criterio de vulnerabilidad, tampoco se consideran otras características o variables que den cuenta de este criterio para seleccionar a la población objetivo, según lo constatado por el Panel en el proceso de selección del año 2014.

¹³ Al examinar el proceso de focalización territorial, se constata que no existe una delimitación de territorios prioritarios, que fundamente una focalización, sino que la información es aportada por las municipalidades que postulan y evaluadas por las coordinaciones regionales del programa, quienes sólo disponen del boletín anual sobre situación laboral de las mujeres generado por el área de estudios de SERNAM difundido a través de la web. Para ampliar el ámbito de cobertura del programa se hace difusión del programa en las comunas de la región, además, se lleva un registro de las comunas en que se ha retirado el programa y sus causales.

¹⁴ El programa 4 a 7, mujer trabaja tranquila, no considera el transporte de niños/as a los establecimientos, si bien algunos municipios lo otorgan, lo que limita la efectiva incorporación de estudiantes de sectores alejados al establecimiento educativo donde se ejecuta el programa. El programa no cuenta con estimaciones respecto a la cantidad de niños y niñas que requerirían trasladados.

¹⁵ Descripción obtenida de las orientaciones técnicas de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y de la página web de la institución.

¹⁶ Corresponden a mujeres madres, abuelas, tíos, madrinas, hermanas que detentan el cuidado personal de un niño o niña decretado por resolución judicial, etc.

¹⁷ Con Ficha de Protección Social (FPS) o habiendo iniciado el trámite de obtención de la misma o del instrumento que la reemplace.

¹⁸ Hasta el año 2013, se solicita un puntaje inferior a 14.236 en la Ficha de Protección Social. Durante el año 2014 debido a los cambios en la FPS se elimina el puntaje manteniéndose la pertenencia a los quintiles. En 2014 no se utiliza el criterio de vulnerabilidad social para seleccionar a la población objetivo.

¹⁹ Corresponden a mujeres madres, abuelas, tíos, madrinas, hermanas que detentan el cuidado personal de un niño o niña decretado por resolución judicial, etc.

²⁰ También pueden participar en el programa mujeres con hijos/as entre 4 y 6 años, hermanos de los niños/as en edad escolar que participen del Programa, siempre y cuando el establecimiento cuente con la infraestructura adecuada para recibirlas.

²¹ La desfocalización podrá comprender la incorporación de hombres con responsabilidades familiares y que cumplan con las mismas exigencias que se estipulan para mujeres. Asimismo, esta no comprenderá a niños/as o grupos de niños/as que estén al cuidado de un hogar de menores o de un tutor que reciba remuneración del Estado por lo anterior.

Al revisar la población potencial, se ha observado que ésta ha sido estimada en dos oportunidades, los años 2011 y 2013. El programa ha informado que los datos para la estimación de la población potencial del año 2011 provienen de la encuesta CASEN 2006. Al respecto el Panel no logró verificar de dónde se obtiene la cifra proporcionada por el programa, puesto que los análisis propios de la encuesta CASEN no permiten arribar al mismo número indicado por el programa.

Los datos presentados por la Encuesta Casen 2006, para las mujeres entre 18-65 años ocupadas y desocupadas de los quintiles I al IV con hijos entre 6 y 13 años se muestran en el Cuadro 1. Si se considera sólo los primeros dos quintiles de ingreso para la población indicada, la cifra se acerca a la propuesta por el programa (Casen 2006: 474.065 mujeres; Estimación del programa: 467.882).

Para ese mismo año, se calcula el número de niños/as que se asociarían al número de mujeres potenciales, utilizando como criterio 1,3 niño/as²² por mujer, pues SERNAM indica que el “promedio de hijos en esos quintiles es de 1,3, más bajo que el promedio nacional estimado por INE, 1,9 hijos por mujer.” Ello **no** da como resultado 662.500 niños/as. El Panel no valida la cifra de niño/as presentada por el programa, pues el criterio que se dice utilizar (1,3) no da ese resultado. De hecho $467.882 * 1,3$ da como resultado 608.284 niños/as y $467.882 * 1,4$ da como resultado 655.034 niños/as que se acerca más al número presentado por el programa, pero tampoco es exacto, por lo que tampoco es posible verificar si este promedio corresponde al grupo etario señalado por el programa.

Los años 2012 y 2013 se realizan ajustes y cambios en la forma de calcular la población potencial de niños/as (2012) y de mujeres beneficiarias (2013).

Para el caso de niños/as, potenciales usuarios, se considera en este nuevo cálculo la matrícula de los mismos en establecimientos educacionales municipalizados del rango etario que atiende el programa, o sea de 6-13 años. Sin embargo, no se entiende por qué no se ajusta también el número de mujeres, utilizando el mismo criterio anterior (1,4 hijo/as o 1,3 hijos/as), ello daría un universo potencial de 576.425 ó 620.766 mujeres respectivamente. Para el caso de las mujeres, en 2013, se ajusta nuevamente el número de beneficiarias potenciales del programa, presentando un número que es casi el doble de la población originalmente identificada: 728.404²³. El programa señala que no tiene explicaciones que justifiquen tal ajuste. Por otra parte, el Panel tampoco valida esta cifra.

De hecho, los cálculos propios del Panel, en base a las definiciones que el programa establece, indican para 2013 que no se consideran en la estimación del universo de mujeres potenciales los quintiles I al IV pues éstas corresponden a 996.019. Sin embargo, si sólo se consideran los quintiles I al III, la cifra del universo de mujeres se acerca un poco más a la del programa -786.884 mujeres-.

En dos años la población potencial del programa prácticamente se duplica. A la pregunta del Panel por el origen de tales cambios, el programa manifiesta “no tener antecedentes que expliquen el cambio en la cuantificación de la población potencial del programa.” La ausencia de una explicación plausible, por parte del programa, sobre cómo se cuantifica la población potencial para el período indicado, implica que no es posible proyectar de manera confiable y con validez cupos de atención, presupuesto ni el tipo de actividades a desarrollar.

Para el cálculo de población potencial del programa, el Panel utiliza la definición del programa de la población de mujeres, incorporando a ésta la pertenencia a quintiles de ingreso I al III. Para el cálculo de población objetivo, se utilizan las cifras entregadas por el programa. No obstante, sigue considerando que no es correcto estimar cobertura de mujeres a partir del número de niños/as.

²² Esta cifra varía según año, ya que se indica que es 1,3 y en otras ocasiones se señala que es 1,4.

²³ En su presentación anual, mediante el formulario E, el programa define que en “Chile 728.404 son las mujeres ocupadas y desocupadas, con hijos entre 6 y 13 años, de los quintiles de ingreso I, II y III (CASEN 2009)”.

Cuadro 1: Población potencial y objetivo de mujeres, período 2011-2014

| Años ²⁴ | Población potencial | Población Objetivo | Cobertura Población Objetivo respecto de la Potencial (%) |
|-----------------------|---------------------|--------------------|---|
| 2011 | 723.789 | 4.286 | 0,6% |
| 2012 | 739684 | 4.821 | 0,7% |
| 2013 | 774.809 | 6.607 | 0,9% |
| 2014 | 786.884 | 8.142 | 1,0% |
| % Variación 2011-2014 | 8,72 | 89,97 | |

Fuente: elaboración propia en base a Casen 2006-2011 y formulario E

El programa cubre en promedio un 0,8% de la población potencial, durante el período de evaluación. Esta proporción observa un crecimiento que oscila entre un 0,6%, en 2011, a un 1,0% en 2014. Por su parte, la población objetivo muestra una variación para el período de evaluación equivalente a un 90%. A través de los años la cuantificación de población objetivo cambia desde un 12,5% (2011-2012) a un 37% (2012-2013) a un 23% (2013-2014). El programa sostiene que este cambio obedece a que cuentan con mayor presupuesto, lo que aparece coherente con el análisis presupuestario. Sin embargo, lo que aún permanece sin explicación es el salto de cobertura para el período de un 12% a un 37%. El programa manifiesta no tener antecedentes que permitan explicarlo.

En el caso de la cobertura efectiva de mujeres, el programa ha atendido un total de 22.878 mujeres en el período 2011-2014, manteniendo un promedio anual con variaciones significativas. En esta línea se observa un aumento de las beneficiarias efectivas durante el período 2011-2014 equivalente a un 58,1%. Entre los años 2011 y 2013 se observa un crecimiento de un 29,2% promedio en la cantidad de beneficiarias efectivas, el que disminuye en 2014 en un 5,4%. El programa indica no tener información que explique esta disminución de cobertura.

▪ **Identificación de las fuentes de financiamiento**

Los antecedentes presupuestarios no son completos, dado que el Panel, a pesar de gestionarlos, reiteradamente, con las instituciones correspondientes y a través de la DIPRES, no tuvo acceso a la totalidad de información sobre los aportes de otras instituciones públicas.

El programa cuenta con distintas fuentes de financiamiento: Asignación específica de la Ley de Presupuestos de la Institución responsable, aporte de otras instituciones públicas (MINEDUC y JUNAEB, 2011-2015; y el Ministerio del Interior, 2011)²⁵, y financiamiento extrapresupuestario.

La asignación específica de la Ley de Presupuestos, para el año 2011, se encuentra explícita en la partida 21.04.01.24.01.630. Mientras que a partir del año 2012, se establece en la partida 21.04.03.24.01.630.

El presupuesto total del programa ha registrado un incremento de 96,4% para el período analizado. Es interesante considerar la variación de un 50% entre los años 2012-2015, ya que el aporte de otras instituciones públicas es comparable en este período (en el año 2011, además de JUNAEB y MINEDUC, el Ministerio del Interior también realizó aportes).

Si se analiza el aporte de las otras instituciones públicas se observa que representa, en promedio, un 22,8% del presupuesto total del programa.

El presupuesto del programa proveniente del SERNAM, considerando tanto la asignación específica de la Ley de Presupuestos como otros aportes de la institución, ha representado en promedio un 6,4% del presupuesto total del SERNAM, para el período 2011-2015. La proporción ha ido en alza, pasando de un

²⁴ Casen 2006-2013, quintiles I al III para la población indicada.

²⁵ En el año 2011, se utiliza una estimación de los gastos ejecutados por JUNAEB al programa, mientras que en el caso del Ministerio del Interior, se utilizó el gasto ejecutado, reportado por ellos, a través del sistema de Transparencia del Gobierno de Chile.

4% el año 2011 a un 7,5% el año 2015. Sin embargo, la proporción disminuyó entre el 2014 y el 2015 en 0,7 puntos porcentuales.

El incremento proporcional se explica, principalmente, por el mayor presupuesto del programa proveniente de la institución responsable, que ha crecido en un 126,3%. Mientras que el presupuesto total del SERNAM ha aumentado en un 20,5% para el mismo período.

Cuadro 2: Presupuesto total del programa 2011-2015 (miles de \$ año 2015)

| Año | Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento) ²⁶ | Presupuesto del Programa proveniente de la Institución Responsable (a) ²⁷ | Presupuesto Total Institución Responsable (b) | Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b) |
|------------------|--|--|---|--|
| 2011 | 1.931.675 | 1.363.812 | 34.210.881 | 4,0% |
| 2012 | 2.529.440 | 1.883.281 | 34.900.865 | 5,4% |
| 2013 | 3.166.741 | 2.491.453 | 36.574.049 | 6,8% |
| 2014 | 3.791.150 | 3.079.185 | 37.461.822 | 8,2% |
| 2015 | 3.793.702 | 3.086.132 | 41.209.607 | 7,5% |
| % Var. 2011-2015 | 96,4% | 126,3% | 20,5% | |

Fuente: Ley de Presupuesto del SERNAM y la JUNAEB, e información entregada por el programa sobre asignación de la institución responsable. En el caso del aporte de MINEDUC se utiliza informado por ellos a través del Sistema de Transparencia del Gobierno.

En el año 2011, se utiliza una estimación de los gastos ejecutados por JUNAEB al programa, mientras que en el caso del Ministerio del Interior, se utilizó el gasto ejecutado, reportado por ellos, a través del sistema de Transparencia.

Presupuesto del programa proveniente de la institución responsable

La asignación específica se destina exclusivamente a transferencias (subtítulo 24) hacia los ejecutores (municipios)²⁸, no considera presupuesto para gasto en personal ni bienes y servicios de consumo. Por esta razón, la institución destina recursos del programa 01 (“Servicio Nacional de la Mujer”) y el programa 03 (“Mujer y Trabajo”) para financiar estos ítems. Entre 2011 y 2015, la variación del aporte del SERNAM para gastos en personal y; bienes y servicios de consumo, ha sido casi el doble (235%) que la variación de la asignación específica del programa (118%).

De acuerdo a la información entregada por el programa, el aporte que realiza el SERNAM al ítem personal contempla el pago de remuneraciones y viáticos. Los recursos del programa 03 se destinan al pago del personal a honorarios adscritos al Programa. A su vez, con la asignación del programa 01 se financian tres profesionales a contrata. Por su parte, con los recursos destinados del programa 03 al ítem 22 se financia, difusión, seguimiento y monitoreo.

El Cuadro 3 muestra que, en promedio, el 88% del presupuesto proveniente del SERNAM corresponde al subtítulo de transferencia. Mientras que el año 2011, las transferencias representaban el 92,6% del total, dicho porcentaje disminuyó por debajo del 90% los años siguientes. Es importante notar que más del 10%

²⁶ Estos montos incluyen el presupuesto del Programa proveniente de la institución responsable (2011-2015), la asignación específica del presupuesto de JUNAEB, desde el año 2012. Para el año 2011, el Panel realizó una estimación del aporte de JUNAEB. Por otro lado, se incluyó el gasto ejecutado del Ministerio del Interior, según lo informado por ellos a través del Sistema de Transparencia del Gobierno. Además, respecto a los aportes de MINEDUC, se utiliza el presupuesto asignado, el cual fue informado a través del Sistema de Transparencia del Gobierno por el MINEDUC.

²⁷ Estas cifras consideran el presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable, considerando la asignación específica del programa y el aporte que realiza la institución. Esta información proviene de la Unidad de Presupuesto del SERNAM..

²⁸ Esta transferencia considera lo estipulado y aprobado en el proyecto comunal para la correcta implementación del programa por parte de los ejecutores.

(exceptuando el año 2011) proviene de otros aportes del SERNAM, debido a que el Programa, no cuenta con asignación específica para financiar personal ni bienes y servicios de consumo.

Cuadro 3: Distribución (%) del presupuesto del programa proveniente de la institución responsable, según subtítulos (2011-2015)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sub. 21 Personal | 5,7% | 14,7% | 11,5% | 9,4% | 9,6% |
| Sub. 22 Bienes y Servicios de consumo | 1,7% | 3,8% | 2,1% | 1,4% | 1,4% |
| Sub. 24 Transferencias | 92,6% | 81,5% | 86,4% | 89,2% | 89,0% |
| Total SERNAM al programa | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en función de la información enviada por la Unidad de presupuesto de SERNAM

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

El programa surge para dar respuesta a la necesidad del cuidado de niños/as, lo que se asocia a la baja participación laboral de las mujeres. En efecto, los antecedentes disponibles permiten verificar, por un lado, la existencia de asimetrías en la participación laboral de las mujeres en relación con los hombres. Por otro lado, se constata la menor tasa de participación laboral de las mujeres de los quintiles I y II en comparación con los quintiles IV y V²⁹. El problema principal que da origen al programa, se encuentra correctamente identificado. Por ende, el programa plantea la necesidad de emprender acciones que contribuyan a corregir este problema, siendo insustituible la participación del Estado en ello. Esto debido a que los cambios culturales y sociales que se deben impulsar para avanzar en co-responsabilidad en el cuidado infantil, así como el impulsar mecanismos de conciliación entre lo laboral y familiar para incrementar las oportunidades de participación laboral de las mujeres, es complejo y requiere de acciones articuladas enmarcadas en políticas sociales que deben ser fomentadas desde el Estado, al tratarse de acciones que apuntan a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Las declaraciones respecto al origen del programa y sus descripciones iniciales reflejan, en los primeros años, expectativas relativas al efecto que se buscaba generar en las mujeres beneficiarias a nivel del propósito. No obstante lo anterior, se considera que existe un desfase entre el fundamento que dio origen al programa y el diagnóstico de la situación de las mujeres a quienes se dirige. En opinión del Panel el diagnóstico se encuentra desactualizado y con un análisis que no incorpora factores de contexto (cambios en el mercado del trabajo, oferta de empleo, etc.), así como factores personales de las mujeres (nivel de formación, habilidades personales, estructura familiar, edad, etc.), entre otros.

La ausencia de un análisis actualizado del perfil de mujeres que deberían ser parte del programa deja en evidencia los problemas en el cálculo de la población objetivo. Incluso diversos estudios (estudio de impacto, estudios del Banco Central, estudios internacionales, etc.) indican los efectos de los programas de cuidado infantil en la participación laboral de las mujeres, así como un cambio en el perfil en las mujeres. Todo ello, lleva a revisar los servicios entregados, el propósito del programa y la población objetivo, pues debe haber directa relación entre el problema y la intervención propuesta, para generar los resultados esperados.

En relación con el rango de edad propuesto para el cuidado infantil, el Panel considera que abocarse sólo a este estrato por sí sólo no genera el impacto inicialmente esperado. En esta línea, también se considera que no se ha revisado ni actualizado el diagnóstico que dio origen al programa. En particular, no se ha tomado debida cuenta de los análisis de diversos estudios, entre ellos la evaluación de impacto realizada³⁰, sobre la relación de cuidado de niños/as y la participación laboral y empleo de las mujeres. Así

²⁹ La tasa de participación laboral de las mujeres según quintil de ingreso 2011 indica que en el caso del quintil I y II asciende a 27,6% y 37,2% respectivamente. Si bien en el caso del quintil III se aprecia un alza, pues llega a un 44,8%, donde se incrementa efectivamente es en los casos del quintil IV y V, donde asciende a 51,4% y a un 59,9%, respectivamente.

³⁰ Martínez, C., y Marcela Perticará.2014. Evaluación de impacto del Programa 4 a 7 Mujer trabaja tranquila: efecto en la participación laboral femenina.

mismo, el programa no presenta una articulación con otras alternativas complementarias que le permitirían desarrollar una política integral frente a la problemática que se desea abordar.

El Panel en base a la revisión de los registros de información, entrevistas y resultados del estudio complementario opina que el Programa no posee información sistematizada sobre indicadores de propósito y componentes, para identificar de manera precisa y adecuada las acciones realizadas y los resultados obtenidos, así como decisiones en torno a la cobertura y focalización.

Eficacia y Calidad

En lo que respecta al fin, esto es, “contribuir al desarrollo de la autonomía económica de las mujeres facilitando su participación laboral³¹ en el país”, no es posible contar con información que permita medir este objetivo, ya que no se cuenta con una línea base y una evaluación actualizada que permita cuantificar su contribución al logro del fin. El programa tampoco ha considerado incorporar indicadores para futuras mediciones de impacto.

No obstante, existe un conjunto de evaluaciones realizadas en Chile, incluida la evaluación de impacto realizada al programa en 2012³², que dan algunas luces al respecto, aunque sus conclusiones son heterogéneas respecto del efecto de este tipo de oferta pública sobre la autonomía económica de las mujeres. Los resultados indican que el programa sólo tiene impacto en un sub-segmento de la población objetivo: mujeres que tienen a su cargo el cuidado de niños y niñas de 6 a 13 y menores de 5 años. Por lo que el programa sería potencialmente un buen complemento, si se logra coordinar con las instituciones de preescolares de manera de responder integralmente al cuidado infantil, con lo cual dicho perfil de mujeres obtenga solución efectiva, en cuyo caso quedaría en condiciones desarrollar otras actividades (laboral, formación o término de estudios)

En relación al propósito, sólo se puede estimar el indicador “proporción de población que permanece en el programa más de un año”, cuyos resultados indican que un 25% de las beneficiarias permanecen más de un año en el programa. Este indicador no permite medir el resultado obtenido a nivel de propósito. Sin embargo, se constata que existe un grupo de beneficiarias que, efectivamente, hace uso del programa por más de un año, con el cual se pueden desarrollar acciones de largo plazo y para el que debería existir un seguimiento permanente, para ver los resultados que genera el programa y los ajustes necesarios para los períodos en que el programa no opera.

Respecto del análisis de población potencial y objetivo del programa, el Panel no valida la metodología de cálculo y tampoco valida las cifras presentadas por el programa. En cuanto a la población potencial el programa no provee explicaciones en torno al aumento de un 50% en la estimación de la misma. El análisis que realiza el Panel sobre los datos proporcionados por la Encuesta Casen 2006, permiten establecer dos conclusiones: a) que la definición de población potencial incorpora en sí la noción de quintiles de ingreso; y b) que –a juicio del Panel– el programa estima el número de población potencial para el año 2011 utilizando los datos de los quintiles I y II, solamente.

Respecto de la población objetivo, el Panel no valida la metodología de cálculo de la misma por las siguientes razones: primero, los criterios de selección de mujeres establecidos por el programa no son los que priman cuando se calcula la población objetivo de mujeres a atender; segundo, el sujeto del programa –indicado a nivel de propósito– pasa a ser de segundo orden dado que prevalece y antecede a la selección, el criterio de cupos de niños/as y el número de establecimientos, lo que indicaría que desde el punto de vista de la cobertura y la focalización el propósito del programa no se estaría cumpliendo cabalmente; tercero, el argumento del programa que el establecimiento municipal sería un predictor del

³¹ Mejorar participación laboral en el mercado formal e informal entendida como la permanencia en el mercado laboral para las mujeres que ya se encuentran trabajando o acciones que faciliten la búsqueda de trabajo, o el acceso al mercado laboral, a través de la nivelación de estudio o capacitación.

³² Claudia Martínez y Marcela Perticará, 2014. Evaluación de impacto del programa 4 a 7: efecto en la participación laboral femenina. Banco Interamericano de Desarrollo y el Servicio Nacional de la Mujer.

estatus de vulnerabilidad social de la población objetivo de mujeres³³ presenta una relación espuria al sostener que los establecimientos municipales son predictores de los criterios de selección de éstas; cuarto, el Panel considera que hay un problema de coherencia con el diseño y de legitimidad del método empleado para calcular la población objetivo a partir de la población de un componente.

En cuanto a la cobertura de mujeres y niños/as, el Panel observa tres problemas comunes de diseño: a) una variación importante en las metas proyectadas de atención durante el período de evaluación; b) un cambio sistemático en los valores de la meta a lo largo del período de evaluación; y c) errores metodológicos en la estimación de las metas, proyectándose tanto hacia atrás como hacia delante cada año, lo que redunda en diferentes valores de metas para cada año.

En el caso de la cobertura efectiva de mujeres del componente 1, en 2012, se alcanzó una cobertura de un 220% respecto de la meta estimada; en 2013 de un 138%; y 2014 de un 76%. Las explicaciones del programa señalan que las metas se fijan en función del presupuesto. En cuanto a la relación población objetivo-población efectivamente atendida, se observa una disparidad entre el crecimiento de la población objetivo (90%) y el crecimiento de las beneficiarias efectivamente atendidas (58%), disparidad para la que el programa afirma no tener explicación. Asimismo, se observa una disminución de la cobertura efectiva de mujeres en relación con la población objetivo de alrededor de un 16% para el período de evaluación, cambio para el que tampoco se provee una explicación.

Las explicaciones del programa señalan que las metas se fijan en función del presupuesto. Lo anterior, estaría indicando que se gastaron más recursos de los presupuestados o la cuantificación de la cobertura no es fiable. En cuanto a las variaciones en la atención de beneficiarias efectivas, el programa no provee explicaciones, lo que llama la atención en términos de los mecanismos de control instaurados. Una explicación plausible es que la cobertura de mujeres está desfocalizada³⁴ o bien no se aplica el criterio (número fijo) para estimarla.

En el estudio complementario se destaca que al analizar longitudinalmente³⁵ el listado total de beneficiarias del período evaluado, un 23,45% de las beneficiarias permanecen en el programa, lo que equivale a 5.364 beneficiarias de período 2011-2014. De acuerdo a la información integrada de las bases de datos anuales del programa, el 77,3% (13.539) de las usuarias ha tenido un año de permanencia en el mismo, el 16,9% (2.961) ha sido usuaria 2 años, 4,5% (791) ha permanecido 3 años y un 1,3% (223) ha sido usuaria los años 2011, 2012, 2013 y 2014. Es relevante indicar que la permanencia de las beneficiarias en el programa se concentra en regiones donde aproximadamente un 30% permanecen 2, 3 y 4 años. Se destacan las regiones de Tarapacá y Aysén como aquellas que concentran una mayor proporción de beneficiarias con 2 años de permanencia, así como destacan Atacama, Valparaíso y O'Higgins por registrar beneficiarias con permanencia de 3 años, siendo O'Higgins y Valparaíso las que concentran beneficiarias con 4 años de permanencia.

³³ Entrevista realizada al equipo del programa el 29 de mayo de 2015

³⁴ Respecto a la desfocalización, el estudio complementario señala que las beneficiarias mayores alcanzan 2,4% con 60 años y más, agrupándose el 1,3% entre 60 y 65 años y el 0,9% restante en la categoría mayores de 65 años. A lo largo de los 4 años este porcentaje ha tendido a disminuir. Debido a lo anterior, la proporción de esta categoría respecto del total de usuarias no señala una desviación importante de focalización del programa en cuanto a edad. Respecto a sexo, el estudio sólo tuvo acceso a datos 2013-2014, en dicho período muestra continuidad en el porcentaje de hombres que han sido beneficiarios del programa: la cifra alcanza al 1,6% aproximado en cada uno de los años, lo que constata una desviación respecto del propósito del programa, aunque no constituye una cifra elevada. Con relación a la desfocalización por vulnerabilidad social, el estudio constató que no se cuenta con datos para todos los años, por lo que la información obtenida es insuficiente para emitir un juicio evaluativo al respecto. No obstante, otro factor que podría dar cuenta de la vulnerabilidad social de la beneficiarias del programa, es su participación como beneficiarias/os en programas sociales como Chile solidario, constatándose que sólo un 14,4% declara serlo y un 3% ha egresado del mismo.

³⁵ Para realizar el análisis longitudinal se realizó un seguimiento las beneficiarias (RUT) durante el período evaluado, ello implicó la integración de las BD 2011, 2012, 2013 y 2014, una vez realizada dicha tarea se verificó la permanencia de las mujeres en el programa. Esto corresponde a la continuidad año a año o la presencia en diferentes años, sin que necesariamente sean consecutivos, pero que permite verificar que las beneficiarias continúan en el programa. La variable –denominada “Permanencia–, tiene categorías: 1 año, 2 años, 3 años y 4 años de permanencia en el programa.

El estudio complementario, además, constata que un 2,3% de las beneficiarias son extranjeras, siendo la peruana (0,9%) y boliviana (0,4%) las nacionalidades mayoritarias, lo que constituye un resultado no esperado y que aporta a nivel de inclusión de población vulnerable, pero que no estaba considerado entre las metas del programa.

La proporción de cumplimiento de la cobertura de niños/as se analiza con datos proporcionados por la JUNAEB, esta última fuente es la que valida el Panel para su análisis. La cobertura por regiones muestra oscilaciones importantes en el período, alcanzando un mínimo de 55% en 2011 y un máximo del 68% en 2012. La cobertura promedio alcanza a un 62% en el período, lo que se considera baja en relación con: a) las metas que consideran otros programas similares³⁶ en/fuera de Chile; y b) en relación con el costo unitario adicional que reporta tener funcionado un taller con un 38% menos de cobertura. Las explicaciones del programa en torno a los cambios en la participación de niños/as en los talleres no se validan, puesto que aluden a responsabilidades internas del programa. Las explicaciones muestran –en opinión del Panel- problemas de gestión del programa, así como insuficiente evaluación de la demanda y de los riesgos asociados a su implementación. Por otra parte, esto podría indicar un problema de desfocalización de la oferta, debido a que se podría incluir mujeres para completar cupos disponibles que no cumplen con el perfil de la población objetivo, lo que generaría que el programa podría incrementar el porcentaje de beneficiarias sin que, necesariamente, sean mujeres que deseen permanecer en el trabajo o encontrar trabajo, capacitarse o terminar estudios, como por ejemplo podría ser el caso de mujeres jubiladas responsable del cuidado de niños y niñas.

Al revisar las experiencias internacionales para ver cómo se da respuesta al problema en otros países, se detectó que en el caso de Europa, la inserción socio-laboral de las mujeres se aborda a través de diversas políticas sociales complementarias entre sí, por eso la relevancia de revisar las políticas de cuidado infantil asociadas a la dependencia de personas. Se ha diseñado una estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015 y la Estrategia Europea de Empleo fomenta el desarrollo del Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress (2007-2013), las que han sido propuestas por las respectivas Comisiones al Parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Para lograr los objetivos de Europa 2020, se apunta a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se proponen la estrategia que se materializa a través del programa de trabajo de la Comisión Europea sobre igualdad entre los sexos, y aspira a alentar los progresos a nivel nacional y proporcionar una base para la cooperación con las demás instituciones europeas y las partes interesadas de manera de generar avances en las siguientes 5 áreas: (1) Igual independencia económica; (2) Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor; (3) Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista; (4) Igualdad en la acción exterior; (5) Cuestiones horizontales. En los países europeos pertenecientes a la OCDE, la conciliación entre empleo y cuidado infantil es un tema prioritario en las políticas públicas. Sin embargo, su cobertura y financiamiento es disímil entre los países analizados. Así, en Inglaterra sus políticas públicas están orientadas a colectivos específicos (desarrollo infantil y lucha contra la pobreza); en Francia las opciones de cuidado están muy diversificadas, se asume para ello un financiamiento compartido entre el Estado y los padres; en Suecia se asume la obligación de ofrecer prestaciones de cuidado pero también con financiamiento compartido; en Alemania desde el 2013 se ha asumido el derecho al acceso al cuidado preescolar implementando un fuerte plan de inversión pública.

En líneas generales, en Europa existen tres modelos de cobertura de las demandas generadas por la dependencia: modelo universalista, modelo de protección social y modelo asistencialista. El modelo universalista se caracteriza por finanziarse a través de impuestos y por estar fundado en el principio de ciudadanía, su cobertura es universal. Es propio de los estados de bienestar socialdemócratas de los países escandinavos, con una fuerte tradición en garantizar derechos sociales a través de una noción de ciudadanía asentada en el principio integrador de solidaridad social. En el modelo de protección social, el cuidado se concibe como un seguro a la dependencia, quedando integrado en la seguridad social como una forma más de aseguramiento. Se financia a través de cotizaciones de trabajadores y empresarios, y no vía impuestos generales como en el caso universalista. Las prestaciones tienen un tope, con servicios

³⁶ Por ejemplo, programas como Tutorías de la Vicaría, Servicio País educación, entre otros.

de distinta intensidad o duración. La gestión de las prestaciones está centralizada, pero los servicios se encuentran descentralizados en las administraciones territoriales. Este modelo predomina en países como Alemania, Austria y, hasta cierto punto, Francia. El modelo asistencialista se caracteriza por proporcionar una cobertura limitada a aquellas personas en situación de dependencia, con insuficientes recursos económicos. En este modelo opera el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado interviene sólo cuando la familia, entendida de manera amplia, es incapaz de administrar cuidado. Su limitado alcance se amortigua parcialmente por las organizaciones privadas financiadas.

▪ **Economía**

La principal fuente de financiamiento del programa corresponde a la asignación específica de la Ley de Presupuestos. La cual ha aumentado en un 118% entre el 2011 y 2015. Esta asignación se transfiere en su totalidad a los ejecutores, no considerando recursos para gastos operacionales del programa, necesarios para su correcto monitoreo y seguimiento, lo que da cuenta de una debilidad a nivel del diseño del programa.

El programa no cuenta con la valorización de otros aportes provenientes de la JUNAEB, el MINEDUC y extrapresupuestarios. Lo cual es fundamental para realizar un monitoreo y evaluación de los mismos, de manera de fijar modificaciones, en caso de ser necesario, para mejorar la entrega de servicio y asegurar estándares de calidad.

El programa gestiona acciones con el sector público y privado orientadas a los beneficiarios. Sin embargo, sólo existe registro descriptivo que no permite su valorización. Las acciones de gestión público y privado son parte de las responsabilidades de los encargados del programa a nivel regional, quedando a su discrecionalidad el número, el tipo, la calidad y la cobertura de estas gestiones.

El programa no establece indicadores de desempeño que permitan medir y comparar la efectividad de las gestiones que se realizan tanto a nivel regional como de ejecutores.

Las orientaciones técnicas definen, entre otros, que los ejecutores deben garantizar los insumos básicos para el buen desarrollo de las actividades y proveer de la infraestructura adecuada. Asimismo, pueden gestionar otros aportes que vayan en directo beneficio de los niños y mujeres atendidos por el programa. Sin embargo, el programa no cuenta con registro sistematizado de esta información, ni su valorización.

El programa no contempla ningún tipo de recuperación de gastos, eso es coherente con el propósito, pues se prioriza que las mujeres trabajen, se capaciten, estudien o busquen trabajo sin cobrar por los servicios entregados. Por estar el programa dirigido preferentemente a mujeres de bajos ingresos es probable que no hubiesen podido pagar, transformándose el cobro en un potencial obstáculo para la inscripción de las mujeres.

▪ **Eficiencia**

No se puede realizar el análisis costo-efectividad ya que no hay información para evaluar el cumplimiento del propósito del programa.

El programa no cuenta con indicadores de eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios, imposibilitando un adecuado seguimiento. En efecto, no dispone de indicadores de eficiencia respecto a los costos promedio de las prestaciones de servicios para cada uno de los componentes. Además, los procesos asociados a la postulación de los beneficios presentan importantes brechas de oportunidad y complementariedad. Esto debido a que las mujeres que requieren del servicio y que deseen acceder al programa no poseen las mismas oportunidades, pues la localización física puede ser un obstáculo en aquellas comunas con dificultades de conectividad y transporte, debido a que no pueden trasladarse hasta el establecimiento escolar que ejecuta el programa y no se contempla la opción de proporcionar transporte que resuelva este obstáculo, por lo que quedan excluidas. No queda claro si los medios de difusión permiten que las mujeres accedan a la información sobre procesos de postulación y fechas de inscripción,

ya que ello cambia por zonas, siendo los propios equipos comunales quienes diseñan e implementan dichas acciones.

El gasto promedio por taller de mujeres, para el año 2014, fue de \$334.003 (Miles de \$ 2015). Mientras que el gasto promedio por beneficiaria fue de \$28.799, representando una baja proporción del gasto total del programa, dado que el propósito del programa está orientado a las mujeres. Además, el Panel considera que esta medición tiene algunas limitantes³⁷.

Respecto al gasto promedio por taller de niños, se observa una caída del 24% en el período 2011-2014. Esto puede ser reflejo del aumento del número de establecimientos en los cuales se desarrolla el programa, a pesar de un aumento presupuestario. A su vez, el gasto promedio por niño(a), aumentó en un 23% para igual período.

El Programa no cuenta con indicadores estandarizados respecto al costo de cada tipo de talleres realizado con niños y niñas, lo que permitiría comparar costos de implementación entre los talleres, por ejemplo, entre taller de música y taller de danza, u otros. Algo similar sucede con los talleres dirigidos a las mujeres, pues no se cuantifica cuánto cuestan los diversos tipos de actividad.

Tampoco posee estimaciones de tiempos promedios para responder a las demandas procesadas de derivación a través de redes para capacitación o protocolos específicos para su cálculo y seguimiento a nivel nacional o regional, para saber cuántas mujeres acceden a capacitación o formación a través de otros servicios públicos.

El programa, en lo que respecta a la implementación por parte del municipio, realiza un seguimiento y monitoreo, aunque sin revisar en profundidad la relación de causalidad entre el logro del propósito y el financiamiento de los convenios que se ejecutan entre ambos componentes, ya que no hay indicadores ni instrumentos que den cuenta del avance gradual en el cumplimiento de las metas asociado a los gastos de ejecución. Por ello se puede afirmar que para los componentes 1 y 2 el programa no realiza un análisis de eficacia ni eficiencia.

Los convenios con otras instituciones públicas, a pesar de establecer las responsabilidades, no comprometen los recursos financieros asociados, lo cual impide identificar brechas entre lo comprometido y lo ejecutado, lo cual sería un insumo importante a la hora de fijar nuevos compromisos para los siguientes años.

En el actual formato de presentación de propuestas económicas no es posible contar con información detallada y una desagregación exhaustiva del gasto por tipo de actividad (capacitación, difusión-información, educativa, etc.), sino más bien por tipo de gasto (gastos de administración, gastos generales, gasto en personal, etc.). Todo ello hace imposible un cálculo exhaustivo sobre costos por producto y por unidad de producto, pues dada la gran diversidad de actividad realizadas en cada establecimiento y entre establecimientos, además de no contar con su valorización en las propuestas económicas no se puede cuantificar o analizar las diferencias entre ellos. En efecto, en términos de costos, se esperaría que las actividades de carácter informativo para mujeres sean distintas que aquéllas de índole educativa, ya que el valor hora profesional que dicen cursos posiblemente sea más alto que el valor de hora de monitores/as que realizan difusión general en un tema. En el caso de los materiales pueden presentar diferencias de valor según el grado de elaboración, por mencionar algunas diferencias. Asimismo, es posible esperar efectos disímiles en la población para cada uno de ellos. Por ello, no es factible evaluar con la información disponible la relación costo - efectividad de la intervención. De allí entonces la relevancia de definir presupuesto de manera separada para cada componente. Esto presenta un desafío

³⁷ Por una parte, se utiliza el supuesto que el 7% de la transferencia se destina a este componente, la cual sólo considera el gasto en horas hombre establecidas en las Orientaciones técnicas y no las efectivas. Además, no incluye el gasto en materiales, relatores externos, entre otros, lo cual podría estar subvalorando el costo promedio. Por otro lado, al no tener sistematizado el número de talleres efectivamente realizados, el gasto podría estar sub o sobre estimado.

para el desarrollo futuro del programa, ya que es necesario construir parámetros relacionados a los costos por actividades que puedan ser comparables y medibles anualmente, al interior de cada tipología de talleres o actividades tanto con mujeres como con niños y niñas.

3. Principales Recomendaciones

Las recomendaciones parten de la base de que el Panel considera que se deben realizar diversos ajustes en el programa, ya que se detectaron debilidades en distintas áreas. Tal como se implementa actualmente, el programa está desarticulado de los otros programas institucionales, lo que reduce sus potenciales efectos, dificulta su ejecución y le resta coherencia en torno a los desafíos que se plantea el Área Mujer y Trabajo de SERNAM. Por ende, implica que si el programa opera como hasta ahora, no es coherente mantenerlo en esta institución.

En base a lo expuesto anteriormente y las debilidades consignadas en el informe, así como también, considerando las posibilidades que hoy propone el propio equipo responsable del programa, que asegura que está en fase de rediseño, se han analizado diversas alternativas de mejora del programa, así como también se analizaron las posibilidades de reubicación institucional de éste, entre las cuales se plantean: a) el traslado del programa al Ministerio de Desarrollo Social; b) el traslado del programa al Ministerio de Educación; o c) la permanencia del programa en SERNAM al incorporar las ajustes de diseño, estructura y gestión.

Se comenzará por describir las sugerencias generales que el Panel realiza al programa, que son aplicables en cualquiera de los tres escenarios que se proponen más adelante, esto debido a que hay recomendación globales que deben ser incorporadas independientemente de si el programa permanece en su actual dependencia administrativa o si se reubica.

A nivel general el Panel recomienda:

1. Trabajar en la **definición de la población objetivo de manera de focalizar los esfuerzos en la mantención del trabajo, búsqueda de trabajo, nivelación de educación y capacitación** de acuerdo a las características particulares de dicha población, aprovechando las particulares condiciones que están presentes, en su entorno, la actividad productiva que desarrolla, y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran. De forma inicial, se recomienda examinar el perfil de beneficiarias que conforma la población objetivo.
2. Realizar un **estudio diagnóstico que permita caracterizar a las/los beneficiarias/os del componente 1**, lo que ayudará a delimitar el perfil de la población objetivo del programa. Dicho estudio además de los antecedentes proporcionados por las fichas de postulación y la comparativa con los resultados de la Encuesta Casen 2013, ayudarán a dimensionar el tamaño de la población objetivo.
3. **Modificar la estructura y orgánica del programa** dándole coherencia con el propósito declarado y ajustado al tipo de servicio que provee a sus beneficiarios.
4. Establecer **estándares de calidad del servicio dirigido a niños, niñas y mujeres**, por medio del estudio de costos de servicios, identificación de perfiles de cargos y descripción de funciones, identificación de tipo de actividades y talleres según área y destinatarios/as, etc.
5. Dada la baja tasa de participación y la demanda que expresan las mujeres en relación con los contenidos del componente 1, se sugiere **modificarlo revisando la viabilidad de los contenidos que se trabajan en el componente** y la forma como se estructura y ejecuta actualmente el mismo.
6. Para **enfrentar la baja participación de las mujeres** en las actividades se recomienda redefinir el componente 1, considerando lo siguientes: 1) realizar un catastro de las demandas de las mujeres en cuanto a capacitación/nivelación de estudios, empleo o búsqueda de empleo, acorde con lo que se establece en el propósito del programa; 2) desarrollar actividades que tiendan a vincular con otros servicios del nivel local, e informar a las mujeres sobre los temas señalados (empleo, búsqueda de empleo y/o capacitación/nivelación de estudios); 3) desarrollar una oferta diferenciada implementada a través de actividades de vinculación e información, según demanda de la mujer en los temas consignados. Esto significa que debe existir una persona que acompañe y apoye este proceso sistemáticamente; 4) destinar jornadas del monitor coordinadora del programa a nivel local para la atención específica de estas demandas, lo que implica una modificación de su contrato a jornada

completa; 5) se considera necesario que estas actividades se desarrollen físicamente en el municipio y que las horas definidas para ejecutar el componente sean compatibles con la disponibilidad de las mujeres para sumarse a las mismas; 6) se considera imprescindible condicionar la participación de la mujer y su permanencia en el programa a la asistencia a las actividades desarrolladas por el componente o condicionar en algunos casos a resultados obtenidos en el ámbito laboral, como por ejemplo postulaciones a trabajo, inscripción a cursos de perfeccionamiento, etc.

7. **Diseñar un sistema de seguimiento y evaluación continua** de los resultados esperados del programa. Para esto se recomienda definir indicadores de resultados intermedios o de efectos, que se ajusten al propósito del programa, y a los cuales se pueda hacer seguimiento en el tiempo. Estos indicadores evaluarían cambios en el comportamiento y actitud de las beneficiarias una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa. En esta misma línea, se sugiere fortalecer (o crear, según el caso) una unidad a cargo de las funciones de evaluación de resultados y seguimiento de beneficiarias.
8. **Para mejorar la gestión presupuestaria, se recomienda la confección de un registro en línea con la evolución de indicadores trimestrales** para la ejecución del gasto, tanto en lo que respecta a gasto devengado, al gasto real, así como también en relación con el presupuesto inicial asignado para el año y el presupuesto final aprobado. De esta forma se podrá internalizar de forma permanente la situación presupuestaria.
9. Se considera adecuado que el proyecto comunal detalle la distribución presupuestaria de la transferencia, así como también, el flujo de caja mensual. Lo cual es un instrumento que ayuda al control y seguimiento de la ejecución. Actualmente, se cuenta con un sistema de registro, pero no se hace suficiente seguimiento, pues muchas veces los/as coordinadores/as no dan rendición de cuentas o presenta errores, lo que afecta la ejecución del gasto.

A continuación, se proponen tres opciones viables, que permitirán mejorar el programa para que responda a la necesidad que ha dado origen a su creación. Recomendaciones del Panel a partir del análisis de tres escenarios factibles:

1) Primera opción: trasladar el programa desde SERNAM al Ministerio de Desarrollo social para que se vincule directamente a la oferta del sistema de protección social.

El Panel considera que el programa 4 a 7, mujer trabaja tranquila, se inscribe en el **marco del Sistema de Protección Social**, ya que permite equiparar oportunidades de desarrollo infantil y familiar, posee el potencial para generar sinergia interinstitucional en la medida que sea capaz de mejorar su gestión y asegurar la calidad del servicio que ofrece.

Hasta ahora se aprecia que a **nivel del trabajo con niñas y niños el programa de 4 a 7, mujer trabaja tranquila, logra articular, organiza, integra y genera apoyo a la infancia** (desde los 6 a los 13 años), gestionando los apoyos necesarios para la ejecución de los talleres, aprovechando los diversos recursos disponibles a nivel local en los servicios públicos.

Si bien se identifica como debilidad la escasa estandarización en la calidad de las actividades, se pudo **constatar que el programa en relación al componente 2, posee mayores avances y desarrollo** al contar con guías y manuales de apoyo para los ejecutores, así como al poseer una metodología clara de trabajo con niños y niñas beneficiarias/as del programa, lo que está escasamente delineada en el componente 1.

Considerando cómo opera actualmente, el programa requiere una serie de modificaciones, pero aún así el **Panel opina que es un complemento del programa Chile Crece Contigo (ChCC) del Sistema de Protección Integral a la Infancia**, el cual tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquéllos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Entre las prestaciones diferenciadas que ofrece el programa ChCC se plantea el acceso a Sala Cuna y Jardín Infantil, así como el acceso a jornada parcial, completa o extendida para las madres que trabajan,

estudian o buscan trabajo, o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en esto último coincide con parte de la población de mujeres a las que se dirige también el programa 4 a 7 mujer trabaja tranquila.

Cabe precisar que **la recomendación de complementariedad, no implica necesariamente un cambio en el rango de edad atendida por el programa 4 a 7**, mujer trabaja tranquila, pero sí una coordinación privilegiando entre sus beneficiarios/as a los niños y niñas que provienen del programa Chile Crece Contigo o que tiene hermanos/as atendidos en dicho programa.

Esta recomendación del Panel **implica trasladar el programa desde SERNAM al Ministerio de Desarrollo Social para que se vincule directamente a la oferta del sistema de protección social**, ya que el Panel considera que el programa de 4 a 7, mujer trabaja tranquila, debe ser parte de la red local de protección a la infancia.

El Panel considera que al ajustar el programa **incorporando modificaciones de diseño, gestión y ejecución podría ser parte del Chile Solidario³⁸**, a través del programa Puente que ofrece múltiples beneficios: (1) El apoyo Psicosocial que le permite acceder a todos los beneficios que le entrega la red social (educación, salud, vivienda, capacitación, empleo y otros). (2) Acceso garantizado a los subsidios monetarios, si es que cumple con los requisitos de edad y condición (PASIS, SUF, SAP). (3) Acceso al Bono de Protección Familiar por un período de 24 meses si es que cumple con los compromisos adquiridos. (4) Acceso preferente a programas de Promoción Social, Prestaciones Laborales y de Previsión, las que incluyen programas de nivelación de estudios y de competencias laborales, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogas, atención a los miembros de la familia en situación de riesgo y de violencia intrafamiliar, entre otros.

Se considera que **al ubicar al programa 4 a 7, mujer trabaja tranquila, en esta nueva posición se potenciaría y permitiría consolidarlo como un instrumento de acción social más efectiva**, ya que podría responder efectivamente al amplio espectro de mujeres que actualmente demandan sus servicios, entre las cuales se encuentran las perteneciente a familias vulnerables, que requieren de soluciones integrales a sus problemáticas familiares para poder avanzar en su autonomía económica y autonomía personal.

Debido a las características de programa se requiere incorporar todas las recomendaciones globales mencionadas en la primera parte de esta sección. Lo que debe ser complementado, en particular, con **ajustes en el perfil del monitor/a coordinadora quien debería ampliar su jornada laboral para que puede vincular este programa a las otras alternativas de atención que se ofrece a nivel local** a las familias que son parte del programa Puente, con el cual se puede articular directamente para entregar atención a los niños y niñas, focalizados por la red local de protección social a la infancia.

2) Segunda opción: trasladar el programa desde SERNAM a la unidad de Educación Básica de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

Considerando el funcionamiento actual del programa y el amplio desarrollo del componente 2, que cuenta con su propia metodología de trabajo basada en la propuesta de "laboratorio cultural" diseñada por el MINEDUC, nos lleva recomendar el traslado del programa 4 a 7, mujer trabaja tranquila, a la unidad de Educación Básica de la División de Educación General del Ministerio de Educación, que despliega un proceso de capacitación y apoyo a los/as monitores/as y coordinadores/as comunales, proporcionando orientaciones pedagógicas que facilitan la implementación de las acciones educativas del programa.

³⁸ El programa 4 a 7 mujer trabaja tranquila puede ser un adecuado complemento en el caso del Ingreso Ético Familiar, ya que permitiría dar respuestas a las necesidades de cuidado que tienen las mujeres de sectores vulnerables que actualmente cuentan con el subsidio estatal y que posee diversos mecanismos de apoyo tanto monetarios como de capacitación de búsqueda de oportunidades labores para incrementar los ingresos familiares lo que en conjunto son mecanismos de apoyo la incorporación al ámbito laboral.

El programa requiere para su adecuada implementación **contar con un equipo de monitores/as con ampliación de jornadas laboral**, de manera que puedan diseñar y ejecutar las actividades de trabajo con las mujeres responsables del cuidado de los niños y niñas. Se considera que las 22 horas semanales son insuficientes para desarrollar el trabajo efectivo en los talleres dirigidos a niños y niñas, ya que las 4 horas destinadas no considera el registro de asistencia, seguimiento, evaluación de actividades, planificación de actividades, gestión local y regional para el desarrollo de actividades culturales, sociales y deportivas.

Al instalar el programa en el Mineduc, se sugiere mantener la modalidad de implementación comunal por medio de la municipalidad, pero **perfeccionando los convenios** de manera de regular con mayor precisión la conformación de los equipos de monitores/as, recursos financieros destinados para la implementación, así como lo destinado a la compra de materiales, contratación de personal, monitoreo, etc.

Se debe **calcular el costo de los talleres culturales identificando si se generan diferencias por zonas geográficas** (urbano-rural), características étnicas de la población, por tipo de disciplina artística (costos de implementos, materiales o equipos), etc.

Se sugiere establecer **pautas estandarizadas de evaluación de desempeño de los/as monitores/as** para dar mayor transparencia al proceso, al mismo tiempo que se comunica a los equipos cuáles serán los parámetro de medición y lo que se espera de su trabajo.

Detectar interés de los niños y niñas de manera que las propuestas de talleres contemplen sus preferencias, ajustándose a los recursos disponibles y teniendo presente las habilidades de los equipos de monitores/as.

Cuando en la misma comuna hay varios colegios en que se implementa el programa, **contando con equipos comunales de monitores/as**, permitiría aplicar economías de escala, pues pueden rotar los talleres en más de un establecimiento, lo que permite ampliar la gama de alternativas y realizar actividades conjuntas a escala comunal. Como por ejemplo, olimpiadas, concursos literarios, competencias deportivas y eventos culturales, entre otros.

Ampliar la atención del programa a los períodos de vacaciones escolares, ya que al mantenerse la necesidad por parte de las mujeres responsables se requeriría garantizar el servicios de cuidado, ya sea prolongando el funcionamiento del programa o articulándolo con otras alternativas, como por ejemplo, campamentos escolares o similares.

Generar **mejor articulación del programa con las otras instancias y actividades del establecimiento escolar**, de manera que estos talleres no se vean desarticulados de las otras actividades propias de la comunidad escolar. Para ello se recomienda incluir al programa en la dinámica escolar, que la monitora-coordinadora mantenga informado al cuerpo docente de los objetivos de los talleres y las metodologías de trabajo que se aplican con los niños y niñas desde la perspectiva de trabajo, de manera de transversalizar la perspectiva de género en la escuela, tanto con niños, niñas, mujeres, así como con los docentes.

Se debe **mejorar la difusión del programa**, para ampliar el conocimiento que tiene la comunidad educativa del trabajo que se realiza tanto con niños y niñas como con las adultas responsables.

Se sugiere **mejorar el registro de asistencia** de niños y niñas, al igual que el utilizado con las mujeres. Ello permitirá calcular las coberturas y asistencia promedio mensual para conocer la estacionalidad del programa según zona geográfica.

Ajustar el calendario anual del programa a las diversas zonas geográficas y condiciones de conectividad de las comunas y establecimientos educacionales de manera de responder a las diversas demandas de cuidado infantil según las capacidades del programa.

3) **Tercera opción: permanencia del programa dentro del área de mujer y trabajo del SERNAM**, para lo cual se requiere un conjunto de modificaciones y ajustes del programa, en diversas áreas o ámbitos; diseño (estructura, organización, etc.); ejecución; seguimiento-monitoreo y evaluación.

El Panel considera necesario priorizar a las mujeres desempleadas y trabajadoras por cuenta propia, del primer y segundo quintil de ingresos, con niños/as entre 6 y 13 años e hijos/as menores de 6 años en sus hogares, preferentemente en regiones que evidencian mayores niveles de desempleo para el segmento de población mencionado: Tarapacá, Antofagasta, O'Higgins, el Maule, Biobío, y Metropolitana. Esta propuesta de priorización no implica excluir a las demás mujeres del programa, sino que es una recomendación para incrementar los esfuerzos por captar a quienes cumplen con dicho perfil, pues en ellas hipotéticamente se podrían generar los efectos del programa.

Se sugiere una **mayor coordinación con el área de Estudios del Ministerio de Desarrollo Social**, puesto que cuenta con instrumentos adecuados (CASEN, Ficha de Protección Social, Bases administrativas de beneficiarios de otros programas) y equipo calificado para diagnosticar aquellas poblaciones, de forma de definir metas de cobertura asociadas a plazos específicos. Dado el carácter indefinido del Programa, una vez cumplidas dichas metas (que podrían orientarse simultáneamente a dos o más poblaciones), fijar nuevas en función de los resultados que arrojen futuros diagnósticos y las eventuales evaluaciones del programa en el futuro.

Se recomienda **incrementar el recurso humano destinado al seguimiento y monitoreo del programa**, tanto a nivel nacional como regional en proporción al incremento de comunas y establecimientos educativos.

Asimismo, se requiere definir en forma urgente una lógica, y **una estrategia de gestión**, orientadas a resultados en el programa, es decir, centradas en la evaluación sistemática de resultados, con un diseño de evaluación de mediano plazo, y con un presupuesto asociado a resultados.

Complementariamente **desarrollar un instrumento que mida indicadores de resultado, para dar cuenta de los logros alcanzados por cada municipio** que participa en el programa: a) porcentaje de municipios que cumplen con los compromisos establecidos en el convenio; b) porcentaje de municipios que entregan informes de supervisión sistematizados y a tiempo; c) porcentaje de establecimientos educacionales que cumplen con las actividades presentadas en el proyecto; d) porcentaje de municipios que entregan rendición contable a tiempo; e) porcentaje de municipios cuya rendición no tiene objeciones.

En lo que refiere a aspectos económicos, se recomienda:

- **Mejorar el registro de la ejecución de gastos mediante capacitación periódica a los ejecutores** (modalidad presencial u online), lo que facilita el sistema de pagos. Lo anterior debería ser parte del conjunto de acciones a implementar como resultado de la elaboración de un breve estudio sobre los principales errores y problemas en las rendiciones de los proyectos que pudiese estar a disposición de los nuevos y/o antiguos ejecutores, y que sirva como una guía para hacer los reembolsos.
- Es necesario **comprometer los recursos financieros en los convenios con otras instituciones públicas**, con el objeto de poder darle seguimiento a éstos. Es importante que los municipios detallen en el convenio, tanto los aportes que deben realizar de acuerdo a las orientaciones técnicas, como los otros aportes que ellos deseen gestionar.
- El programa debe **contar con un centro de costos, un registro sistematizado y valorizado, con el propósito de cuantificar el costo total**, información que ayudará al proceso de evaluación y toma de decisiones.
- El programa debe establecer **indicadores de desempeño que permitan medir y comparar la efectividad** de las gestiones adicionales que se realizan tanto a nivel regional como de ejecutores. De esta forma se podrá evaluar objetivamente el desempeño. Así como también estudiar la necesidad de realizar transferencias diferenciadas a nivel regional, por ejemplo.

- Se observa la necesidad de **establecer presupuesto para gastos operacionales que estén consignados en la Ley de Presupuestos**.
- Se debe **reforzar la labor de monitoreo, seguimiento y control** de **gastos** que realizan las direcciones regionales, proporcionando los medios técnicos y financieros, lo que implica destinar más horas profesionales y posible formación en materia de gestión financiera del programa.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

AGOSTO 2015



OF. ORD. N° 00395

ANT. : Ord. N°1312 de DIPRES

MAT.: Proceso evaluación al
Programa de 4 a 7, mujer
trabaja tranquila

SANTIAGO, 03 SET. 2015

A : SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : CLAUDIA PASCUAL GRAU
MINISTRA DIRECTORA
SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

Junto con saludar y en virtud de lo solicitado en Ordinario del antecedente, remito a usted respuesta institucional a observaciones identificadas en el proceso de Evaluación del Programa de "4 a 7, Mujer Trabaja Tranquila", el cual incluye anexos con información complementaria.

Sin otro particular, se despide atentamente,



CLAUDIA PASCUAL GRAU
MINISTRA DIRECTORA
SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

EOV/crc.

Incl.: Lo indicado
c.c.: Solange Daroch S., Jefa Dpto. Planificación y Control de Gestión - SERNAM
Claudia Echeverría T., Jefa Área Mujer y Trabajo - SERNAM
Oficina de Partes - SERNAM
Archivo Gabinete - SERNAM

DIVISION CONTROL DE GESTION
Nº 515
FECHA INGRESO 03/09/2015

OF DE PARTES DIPRES
03.09.2015 15:48

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES
03 SET. 2015
ENVIADO A: DIV. CONT. M/GEST. 3



Junto con saludar, vengo a informarle de las respuestas al informe de resultados de la Evaluación¹ realizada por el panel de expertas de DIPRES al programa “4 a 7, mujer trabaja tranquila” del Servicio Nacional de la Mujer, que detallo a continuación:

1. Cabe señalar que el Programa 4 a 7, constituye para SERNAM, un instrumento que permite contribuir como modelo a una de las más importantes barreras que tienen las mujeres para el acceso, permanencia y desarrollo en el mundo del trabajo. Dentro de la Agenda de Género del Gobierno se señala la necesidad de contribuir con acciones que permitan aumentar la ocupación femenina en empleos formales. Es por ende parte de los instrumentos que desde la política pública se tiene desde el SERNAM para contribuir al cumplimiento de la Agende de Género en materia de Trabajo.
2. El tema del cuidado de niñas y niños ha estado presente de manera permanente en el quehacer de SERNAM, expresado como un elemento a considerar en la planificación del trabajo con las mujeres. Entendemos que la mirada de género nos desafía a considerar los elementos estructurales que dificultan el acceso de las mujeres a la equidad y la igualdad de género. Por la anterior, ha sido una definición de este Servicio, incorporar en su quehacer, acciones que faciliten la participación de las mujeres en nuestra oferta programática, incluido el tema del cuidado de niñas y niños como un obstaculizador de la participación de ellas. La participación en lo político, lo social, lo económico, se ve dificultada por el cuidado de otras y otras, como trabajo doméstico no remunerado entregado de manera principal y exclusiva a las mujeres, limitando su desarrollo y aporte a la sociedad.
3. En este sentido, es necesario valorizar el programa desde su contribución a la eliminación de inequidades de género que afectan a las mujeres en su inserción al mundo laboral, lo que tiene un efecto determinante en su autonomía económica. Esta se fundamenta en el hecho de que todas las estadísticas existentes en el país y en Latinoamérica, establecen que una de las principales barreras de ingreso y sostenibilidad de las mujeres en el mercado laboral, es la ausencia de cuidado infantil con características específicas de horario y calidad. Por otro lado, las mujeres con altos índices de vulnerabilidad no cuentan con recursos económicos para pagar el cuidado de sus hijos/as después de la jornada escolar, por lo que es probable que puedan decidir no trabajar, trabajar en el sector informal, desde la casa o cerca de ella, limitar sus oportunidades de capacitación o de estudiar o trabajar a tiempo parcial. Tal como lo expresa el actual fin y sentido del programa, que se orienta a “Avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres, desarrollando estrategias de intervención para la incorporación, desarrollo y

¹ Evaluación realizada entre los meses de enero de 2015 y junio del 2015, corresponde al periodo de ejecución comprendido entre el año 2011 y 2014, es decir, a los primeros 4 años de ejecución del Programa.



permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo". Chile tiene una tasa de participación laboral femenina de 48,5%, sin embargo en hombres llega 72,2% (Mintrab. Base NENE INE, ene-mar 2014), mientras que en el resto de América Latina el promedio de la tasa de participación laboral de las mujeres es de 50,7%. Asimismo, la baja participación laboral es uno de los factores que determinan la reproducción de la pobreza: 60% de las mujeres del 10% de hogares con mayores ingresos participa en el mercado laboral, y menos de un 25% de las mujeres que están en el 10% de menores ingresos efectivamente acceden a éste. (CASEN 2013). Por ello, el foco del programa actual es en los quintiles I, II y III de ingresos.

4. Como agravante de esta realidad, existe evidencia de que en términos generales las mujeres cuando trabajan no abandonan la responsabilidad del cuidado de niños/as, lo que produce restricciones a la calidad de su inserción. En el año 2012, los primeros resultados del estudio del Centro de Microdatos de la U. de Chile, señalan que las mujeres continúan siendo las principales responsables de las tareas domésticas. Complementariamente, el estudio Voz de Mujer 2012 de Comunidad Mujer y del BID señala que la inactividad económica de la mujer se debe a las mismas razones. También lo señala la Encuesta Nacional de Empleo del INE de 2014, que evidencia que el 36,5% de las mujeres inactivas lo son por razones familiares permanentes.
5. La complejidad de estas inequidades de género y los múltiples factores sociales, económicos y culturales que en ellas subyacen, dan cuenta que el Servicio Nacional de la Mujer es la institucionalidad del Estado donde se debe radicar el programa. Asimismo, cabe señalar que no existe hoy una oferta pública que considere integralmente contribuir a la empleabilidad de las mujeres, a través de atender el cuidado infantil necesario y compatible con las jornadas laborales de las mujeres, en aras de fortalecer su autonomía económica. Este es un Programa que pone el acento en una de las barreras que tienen las mujeres para la incorporación, permanencia y desarrollo en el mundo del trabajo. No es un Programa que vea el cuidado de niñas y niños como un fin en sí mismo sino como un medio que permite disminuir barreras para la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo remunerado y avanzar en procesos de autonomía económica.
6. Por otra parte, es necesario señalar que SERNAM ha recogido los principales hallazgos y recomendaciones del panel de expertos, incorporándolas en el rediseño del Programa para 2016, presentado a Evaluación ex Antes que realiza el Ministerio de Desarrollo Social, y que para satisfacción del Servicio, ha sido validado técnicamente por esta entidad². En términos generales, cabe señalar la coincidencia del Servicio en términos de la apreciación de debilidades y recomendaciones

² Ver Anexo 1 certificado de recomendación técnica de MDS.



medulares que señala el Panel como conclusión de su evaluación. Desde que asume esta administración, se ha definido un esfuerzo en la reorientación del trabajo del Programa, incorporando acciones que permitieran dar cuenta del objetivo estratégico.

7. En términos específicos sobre las Recomendaciones Generales realizadas por el Panel, podemos señalar lo siguiente:

| Recomendaciones Generales realizadas por el Panel de Expertas | Comentarios SERNAM a las Recomendaciones |
|--|---|
| Trabajar en la definición de la población objetivo de manera de focalizar los esfuerzos en la mantención del trabajo, búsqueda de trabajo, nivelación de educación y capacitación de acuerdo a las características particulares de dicha población, aprovechando las particulares condiciones que están presentes, en su entorno, la actividad productiva que desarrolla, y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran. De forma inicial, se recomienda examinar el perfil de beneficiarias que conforma la población objetivo | <p>Teniendo en cuenta que las recomendaciones generales, realizadas por el panel de expertas, sobre la definición de la población objetivo refieren al periodo 2011-2014, cabe señalar que en el Programa 2015 se ha realizado un esfuerzo por focalizar la población, invitando a las participantes del 4 a 7 a ser parte de los Programas SERNAM, en especial los referidos a temas de autonomía económica.</p> <p>Para el 2016 se presentó un Ex Ante Reformulado ³ del Programa (para evaluación del MDS ⁴) que implica una redefinición población objetivo. Esto implica, que las escuelas donde se ubique el 4 a 7 deben corresponder a comunas que coincidan con lugares donde las mujeres sean participantes principalmente del Programa Jefas de Hogar y Mujer Asociatividad y Emprendimiento.</p> <p>Las mujeres participantes del Programas 4 a 7 en el 2016, serán quienes tengan</p> |

³ **Comentario General (MDS)**

El programa presenta un diseño adecuado, cumpliendo en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), de coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención) y consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados).

Atingencia

El diseño del programa se enmarca en las políticas institucionales y es pertinente para resolver el problema planteado sobre la población afectada por éste.

Coherencia

El programa presenta una adecuada vinculación entre los objetivos planteados, la población a atender y la estrategia de intervención a implementar.

Consistencia

El programa responde a los estándares exigidos, presentando una adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados.

⁴ Ministerio de Desarrollo Social. Cabe destacar que este Programa fue Recomendado Favorablemente para el 2016.



| | |
|--|---|
| | <p>entre 18 y 65 años; estén trabajando, buscando empleo por primera vez, cesantes, participando en programas de capacitación o nivelando estudios para una pronta inserción en el mercado laboral; responsables del cuidado de niños/as (madres, abuelas, tíos, madrinas, hermanas que detentan el cuidado personal de un niño o niña decretado por resolución judicial, etc.) entre 6 y 13 años de edad; pertenecientes a los quintiles I,II,III</p> <p>Como una estrategia adicional, en las comunas donde ya se está ejecutando el Programa, se intencionará vincular a las mujeres a los (Programas de Violencia Contra las Mujeres, Área Buen Vivir de la Sexualidad, Programa de Mujer, Ciudadanía y Participación), de manera que todas las mujeres que participan del Programa 4 a 7, tengan acceso a los diferentes programas SERNAM.</p> |
| Realizar un estudio diagnóstico que permita caracterizar a las/los beneficiarias/os del componente 1 , lo que ayudará a delimitar el perfil de la población objetivo del programa. Dicho estudio además de los antecedentes proporcionados por las fichas de postulación y la comparativa con los resultados de la Encuesta Casen 2013, ayudarán a dimensionar el tamaño de la población objetivo | Se está realizando un Estudio descriptivo para caracterizar a las participantes del Programa 4 a 7 y otros del Área Mujer y Trabajo, de modo de establecer un perfil de estas, a través de Generam : Unidad de Equidad y Género en América Latina (Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile) Se va a caracterizar a las mujeres que han participado del Programa y esos resultados se contrastaran con la información que arrojó la encuesta Casen 2013 en relación a las mujeres y sus barreras en el mundo del trabajo. Además el ex ante Reformulado fue trabajado con los datos de la CASEN 2013 |
| Modificar la estructura y orgánica del programa dándole coherencia con el propósito declarado y ajustado al tipo de servicio que provee a sus beneficiarios | Hay que señalar que tanto el Fin como el Propósito han tenido modificaciones para reorientar el Programa de modo de poner el foco principal en las mujeres y el cuidado infantil es una condición a atender para la autonomía económica de las mujeres y no en el cuidado infantil en si. En su inicio (2011) el Programa presentó una desvinculación entre Fin-Propósito-Objetivos-Población Objetivo, hubo esfuerzos posteriores para ir reorientándolo hacia Políticas Públicas destinadas a las mujeres y la autonomía |



| | |
|---|--|
| | <p>económica de éstas.</p> <p>En el ex ante reformulado y presentado al MDS para el 2016, se estableció:</p> <p>Fin: Avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres, desarrollando estrategias de intervención para la incorporación, desarrollo y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo</p> <p>Propósito: Mujeres pertenecientes a los quintiles I, II, III entre 18 y 65 años de edad responsables de niños/as de 6 a 13 años, se incorporan, mantienen y desarrollan en el mundo del trabajo.</p> |
| Establecer estándares de calidad del servicio dirigido a niños, niñas y mujeres , por medio del estudio de costos de servicios, identificación de perfiles de cargos y descripción de funciones, identificación de tipo de actividades y talleres según área y destinatarios/as, etc. | <p>El contenido de esta recomendación ya ha sido abordado por el programa y en este sentido en lo que respecta a los perfiles de cargo, estos se han definido, ajustándolos a las competencias requeridas. En relación con los estándares de calidad del servicio dirigido a mujeres el programa se ha ocupado de capacitar a los equipos para que cumplan con los objetivos establecidos. Cabe señalar además que el programa cuenta con Orientaciones que incluyen definiciones de las funciones para todo el equipo que interviene en el Programa a nivel local: Coordinadores/as y Monitores/as. Qué deben hacer, cómo deben hacerlo y cuándo deben hacerlo, son parte de las orientaciones programáticas que dirigen al Programa en lo local.</p> <p>Respecto de las actividades y talleres, según destinatario/a, también están definidos. Son parte de las orientaciones que desde el nivel central del Programa, así como desde la Dirección regional, se entregan y a las que se hacen seguimiento.</p> |
| Dada la baja tasa de participación y la demanda que expresan las mujeres en relación con los contenidos del componente 1, se sugiere modificarlo revisando la viabilidad de los contenidos que se trabajan en el componente y la forma como se estructura y ejecuta actualmente el mismo | Para el 2016 el componente 1 consistirá en: Este componente se transforma en la entrega de apoyos transversales para las mujeres del programa. Estos apoyos provienen del Programa Jefas de Hogar, Mujer Asociatividad y Emprendimiento, y otros de SERNAM. |



| | |
|--|--|
| | <p>Lo anterior, mediante la complementariedad del programa con el resto de la oferta programática institucional en el territorio.</p> |
| <p>Para enfrentar la baja participación de las mujeres en las actividades se recomienda redefinir el componente 1, considerando los siguientes: 1) realizar un catastro de las demandas de las mujeres en cuanto a capacitación/nivelación de estudios, empleo o búsqueda de empleo, acorde con lo que se establece en el propósito del programa. 2) desarrollar actividades que tiendan a vincular con otros servicios del nivel local, e informar a las mujeres sobre los temas señalados (empleo, búsqueda de empleo y/o capacitación/nivelación de estudios). 3) desarrollar una oferta diferenciada implementada a través de actividades de vinculación e información, según demanda de la mujer en los temas consignados. Esto significa que debe existir una persona que acompañe y apoye este proceso sistemáticamente. 4) destinar jornadas del monitor coordinadora del programa a nivel local para la atención específica de estas demandas, lo que implica una modificación de su contrato a jornada completa. 5) se considera necesario que estas actividades se desarrolle físicamente en el municipio y que las horas definidas para ejecutar el componente sean compatibles con la disponibilidad de las mujeres para sumarse a las mismas. 6) se considera imprescindible condicionar la participación de la mujer y su permanencia en el programa a la asistencia a las actividades desarrolladas por el componente</p> | <p>Para el año 2016, el Programa está definido como parte de la estrategia institucional orientada a la disminución de brechas de género para la autonomía económica de las mujeres. Por lo anterior a nivel comunal se trabajará preferentemente con mujeres que participen en el Programa Mujer Jefa de Hogar; luego con los otros Programas del Área Mujer y Trabajo de SERNAM; finalmente en otros Programas del Servicio en donde las mujeres requieren de cuidado de niños y niñas para favorecer su autonomía económica de modo de dar cuenta de la necesidad de las participantes de Programas SERNAM y del conjunto de las Mujeres Trabajadoras de la Comuna. El primer foco de mujeres corresponde a participantes de programas Área Mujer y Trabajo/Mujeres SERNAM. El segundo foco de mujeres, constituirá un espacio para la entrega de información sobre la oferta programática del SERNAM o serán derivadas cuando ello sea requerido, a las acciones que realizan los otros programas del SERNAM.</p> <p>También, el cambio estará dado en el trabajo directo con niños y niñas, entendiendo el espacio privilegiado de los talleres como un espacio para la transformación de estereotipos de género y para la transformación de patrones culturales de género. Se pondrá énfasis en la capacitación de las y los monitores/as, a objeto que incorporen la perspectiva de género en su práctica pedagógica; en el lenguaje que utilizan en la relación con niños y niñas; en los contenidos a trabajar en los talleres; en el material pedagógico que se utilice.</p> <p>El Programa realizará seguimiento a la trayectoria de las mujeres participantes, para lo cual volverá a aplicar la ficha de ingreso en el mes de julio y noviembre de cada año para conocer lo que el cuidado de niñas/os le ha permitido.</p> |



| | |
|--|---|
| | <p>Lo anterior son cambios cualitativamente significativos, de los que se espera mayor eficacia en el desafío de lograr autonomía económica de las mujeres. El crecimiento que se plantea para el Programa, estará localizado en comunas donde lo requieran los otros Programas del Área Mujer y Trabajo permite mayores posibilidades a las mujeres de poder generar algún nivel de autonomía económica. Anteriormente, esta coordinación en los espacios locales no era factible de realizar dado que los Programas no eran coincidentes en su localización dentro de las comunas donde operaban.</p> |
| <p>Diseñar un sistema de seguimiento y evaluación continua de los resultados esperados del programa. Para esto se recomienda definir indicadores de resultados intermedios o de efectos, que se ajusten al propósito del programa, y a los cuales se pueda hacer seguimiento en el tiempo. Estos indicadores evaluarán cambios en el comportamiento y actitud de las beneficiarias una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa. En esta misma línea, se sugiere fortalecer (o crear, según el caso) una unidad a cargo de las funciones de evaluación de resultados y seguimiento de beneficiarias</p> | <p>El Programa se propone entre sus tareas, levantar un conjunto de indicadores que permitan dar seguimiento al propósito del Programa y cómo este se va cumpliendo. Actualmente el Programa cuenta con una profesional que se encarga de dar seguimiento al trabajo regional.</p> |
| <p>Para mejorar la gestión presupuestaria, se recomienda la confección de un registro en línea con la evolución de indicadores trimestrales para la ejecución del gasto, tanto en lo que respecta a gasto devengado, al gasto real, así como también en relación con el presupuesto inicial asignado para el año y el presupuesto final aprobado. De esta forma se podrá internalizar de forma permanente la situación presupuestaria</p> | <p>La ejecución presupuestaria por parte de SERNAM se completa en un 100% al entregar los recursos al ejecutor luego de la firma de los convenios. En segunda instancia, es necesario mencionar que a la fecha del estudio no existían indicadores trimestrales relacionados con materias presupuestarias, por lo que es válido consultar a la instancia generadora del informe sobre los indicadores trimestrales a que se refiere. En tercer lugar se controla a través de rendiciones de cuentas de parte de los ejecutores que cuentan con recursos de transferencias corrientes, que las direcciones regionales de SERNAM llevan un registro en línea denominado SIGFE el cual centraliza la información del gasto</p> |



devengado, gasto real y pormenoriza las rendiciones de cuentas mensuales que deben efectuar los ejecutores. Los y las administrativos/as contables de SERNAM además de SIGFE, trabajan con la web de la Ley 19.862 y con el portal Chileindica, ambos portales registran información de transferencias tanto otorgadas como devengadas.

Finalmente, agradecemos la oportunidad de la evaluación que permite mirar este Programa que alcanza un nivel estratégico en la Agenda de Género, en términos de favorecer condiciones para la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y así contribuir al cumplimiento del Programa de Gobierno.

**CLAUDIA PASCUAL GRAU
MINISTRA DIRECTORA
SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER**