

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza

El caso de Chile

Carolina Muñoz Rojas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza

El caso de Chile

Carolina Muñoz Rojas



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue preparado por Carolina Muñoz Rojas, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Antonin Menegaux, de la misma División, en el marco del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega sobre educación y capacitación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe (*Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean*). Se agradecen los comentarios de Guillermina Mahía, de la División de Asuntos de Género, y Beatriz Morales, de la División de Desarrollo Social.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/TS.2017/118

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01074

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 7  |
| <b>Introducción</b> .....   | 9  |
| <b>I. Capacitación para la autonomía económica de las mujeres</b> .....                                   | 13 |
| A. La capacitación laboral como formación .....   | 13 |
| B. Capacitación laboral en planes y agendas de género .....   | 16 |
| 1. Planes de igualdad de género .....   | 16 |
| 2. Agendas de género .....  | 18 |
| C. Limitaciones a la autonomía económica y capacitación laboral .....                                     | 22 |
| 1. Desigualdades de género en el ámbito laboral .....   | 22 |
| 2. Vinculación de las brechas laborales con la situación de pobreza .....                                 | 28 |
| 3. Barreras de género en la capacitación laboral .....  | 33 |
| <b>II. Programas de capacitación laboral para mujeres en situación de pobreza en Chile</b> .....          | 37 |
| A. Caracterización de la oferta pública para la autonomía económica de las mujeres en Chile .....         | 37 |
| <b>III. Análisis de programas de capacitación para mujeres en situación de pobreza en Chile</b> .....     | 45 |
| A. Matriz de análisis .....   | 46 |
| 1. Fase de formulación y diseño.....  | 47 |
| 2. Fase de implementación.....  | 50 |
| 3. Fase de evaluación .....   | 58 |
| B. Análisis de la capacitación laboral con enfoque de género.....   | 64 |
| C. Fortalezas y debilidades: algunas lecciones a partir de los programas de capacitación analizados ..... | 67 |
| <b>IV. Conclusiones y recomendaciones finales</b> .....   | 71 |
| A. Conclusiones finales .....   | 71 |
| B. Recomendaciones para programas de capacitación laboral para mujeres.....                               | 72 |

|  |   |
|--|---|
| <b>Bibliografía</b> .....                                | 75  |
| <b>Anexo</b> .....                                       | 79  |
| <b>Serie Asuntos de Género: números publicados</b> ..... | 94  |
| <br>   |   |
| <b>Cuadros</b>   |   |
| Cuadro 1   | Chile: capacitación laboral en el Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994-1999..... 17  |
| Cuadro 2   | Chile: capacitación laboral en el Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000-2010..... 17  |
| Cuadro 3   | Capacitación laboral en la Agenda Regional de Género .....  |
| Cuadro 4   | Chile: capacitación laboral en la Agenda sectorial de género, 2006-2010 .....   |
| Cuadro 5   | Chile: diferencias de participación laboral, de tasa de ocupación, desocupación<br>y capacitación entre mujeres de los deciles I y X..... 31                |
| Cuadro 6   | Barreras y recomendaciones para la capacitación laboral para las mujeres .....  |
| Cuadro 7   | Chile: oferta pública de programas para la autonomía económica<br>de las mujeres, 1991-2016..... 38   |
| Cuadro 8   | Criterios de selección para el análisis de los programas de capacitación .....  |
| Cuadro 9   | Instituciones seleccionadas..... 42   |
| Cuadro 10  | Programas seleccionados..... 43   |
| Cuadro 11  | Matriz de análisis de programas de capacitación .....   |
| Cuadro 12  | Objetivos de los programas analizados .....   |
| Cuadro 13  | Criterios de focalización de los programas analizados..... 48   |
| Cuadro 14  | Tipos de componentes por programa .....   |
| Cuadro 15  | Actores ejecutores de los programas seleccionados .....   |
| Cuadro 16  | Cobertura efectiva por programa, 2015-2016..... 52  |
| Cuadro 17  | Chile: cobertura de los programas por región, 2016 .....  |
| Cuadro 18  | Categoría ocupacional de los usuarios del Programa Más Capaz, 2015..... 54  |
| Cuadro 19  | Efectos esperados por programa..... 59  |
| Cuadro 20  | Resultados en participantes con desenlace laboral dependiente<br>del Programa Mujeres Jefas de Hogar, 2016..... 60  |
| Cuadro 21  | Variación de ingresos individuales según sexo, Programa Yo Emprendo, 2014 .....   |
| Cuadro 22  | Brecha de ingresos entre mujeres y hombres, Programa Yo Emprendo, 2014..... 61  |
| Cuadro 23  | Preguntas clave para el análisis de programas de capacitación<br>con perspectiva de género .....  |
| Cuadro A.1   | Criterios de inclusión y exclusión del Programa Más Capaz .....   |
| Cuadro A.2   | Evaluaciones Programa Más Capaz, 2014-2015 .....  |
| Cuadro A.3   | Evaluaciones Yo Emprendo, 2011-2014 .....   |
| Cuadro A.4   | Evaluaciones Programa Desarrollo de Competencias Laborales, 2015-2016 .....   |
| Cuadro A.5   | Evaluaciones Programa de Formación y Capacitación<br>para Mujeres Campesinas, 2010-2016 .....   |
| Cuadro A.6   | Evaluaciones Programa Mujeres Jefas de Hogar, 2010, 2014, 2016..... 93  |
| <br>   |   |
| <b>Gráficos</b>  |   |
| Gráfico 1  | Chile: evolución de la tasa de participación en la fuerza laboral<br>y brecha por sexo, 2010-2016 .....   |
| Gráfico 2  | Chile: evolución brechas laborales, 2010-2016..... 25   |
| Gráfico 3  | Chile: participación laboral por decil de ingreso autónomo per cápita<br>del hogar según sexo y brecha, 2015 .....  |
| Gráfico 4  | Chile: ingreso promedio mensual de la ocupación principal por decil de ingreso<br>autónomo per cápita del hogar según sexo y brecha de ingresos, 2015 ..... |
| Gráfico 5  | Chile: distribución de la oferta pública para la autonomía económica<br>de las mujeres según tipo de iniciativa, 1991-2016..... 39                          |
| Gráfico 6  | Chile: oferta pública de iniciativas para la autonomía económica<br>de las mujeres según institución, 1991-2016..... 39                                     |
| Gráfico 7  | Chile: distribución de la oferta pública de iniciativas para la autonomía económica<br>de las mujeres según tipo de orientación laboral, 1991-2016..... 40  |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Gráfico 8 | Chile: criterios de focalización en oferta pública para la autonomía económica de las mujeres, 1991-2016..... | 41 |
| Gráfico 9 | Chile: distribución cobertura mujeres según programa, 2015-2016.....  | 53 |

**Recuadros**

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Recuadro 1 | Programa Mujer Minera del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).....  | 63 |
| Recuadro 2 | Programa Regional para el Fortalecimiento de la formación profesional y técnica de mujeres de bajos ingresos (FORMUJER)..... | 68 |

**Diagramas**

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Diagrama 1 | Dimensiones de la capacitación laboral de mujeres.....      | 10 |
| Diagrama 2 | Articulación de las brechas laborales para las mujeres..... | 32 |



## Resumen

---

La capacitación laboral constituye un punto de encuentro entre el ámbito educativo y el ámbito del trabajo remunerado. Sus alcances y grado de institucionalización dependen de cada país, siendo parte de la educación formal o no formal según la estructura del respectivo sistema educativo y además forma parte de las políticas y programas activos del mercado de trabajo. Cuando la capacitación laboral se desarrolla en el marco de las políticas para igualdad de género, adquiere además características y alcances particulares que implican analizar las barreras y brechas de género en el mercado laboral del contexto en el cual se desarrollan.

En este documento se analiza la oferta de capacitación laboral destinada en particular a mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad, implementada por parte de instituciones públicas en Chile durante los últimos años —abarcando el periodo comprendido entre 1991 al 2016— identificando algunas de sus características y sus principales resultados, con el propósito de conocer sus alcances y formular finalmente algunas recomendaciones para el desarrollo de programas de capacitación, orientados al logro de una mayor autonomía económica e igualdad de género en Chile y la región.



## Introducción

---

Relacionar la capacitación laboral con la igualdad de género, constituye un espacio de encuentro de tres dimensiones esenciales para el desarrollo de las personas y el logro de una mayor igualdad en términos redistributivos. Por una parte la capacitación está fuertemente ligada al ámbito del trabajo remunerado, ya que son las políticas laborales las que suelen considerar dentro de sus propuestas de acción la implementación de programas de capacitación para mejorar la empleabilidad de las personas ocupadas o para incorporarlas al trabajo remunerado, en caso que estén desempleadas o fuera del mercado laboral. Por otra parte está vinculada al ámbito de la educación, si bien la capacitación laboral tiende a encontrarse fuera del sistema educativo formal (dependiendo del país) se puede considerar un complemento del mismo, al ser parte de la educación no formal<sup>1</sup>, que busca dotar a las personas de mayores conocimientos, habilidades y destrezas para su desempeño laboral. En tercer lugar, se vincula con la igualdad de género; son las políticas orientadas al logro de una mayor autonomía económica de las mujeres las que incluyen frecuentemente acciones de capacitación laboral como un medio que permita alcanzar dicha autonomía promoviendo o facilitando el acceso al empleo o a la generación de ingresos propios.

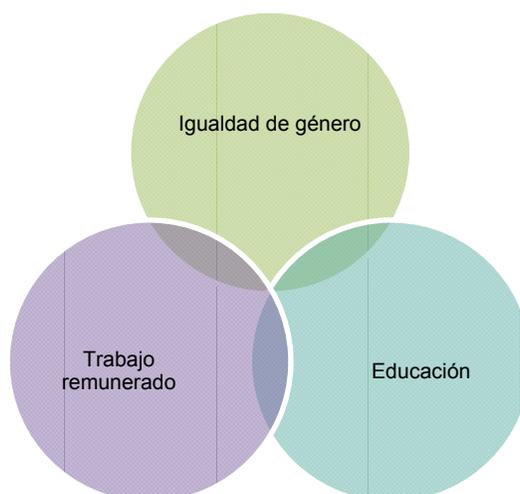
Cuando se conjugan esos tres ámbitos, la capacitación laboral, en particular aquella dirigida a las mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad<sup>2</sup>, tiende a ubicarse en el espacio de intersección entre el trabajo remunerado, la educación y la igualdad de género. De esta manera, podría considerarse un espacio significativo para el logro de una triple dimensión de igualdad: laboral, educativa y de género.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la educación no formal corresponde a todas las actividades educativas organizadas por regla general fuera del sistema educativo formal, abarcando las actividades educativas destinadas a la alfabetización de los adultos, la educación básica de los niños y jóvenes sin escolarizar, la adquisición de competencias necesarias para la vida diaria y competencias profesionales, y la cultura general.

<sup>2</sup> Siguiendo a Weller (2009) se entenderá la vulnerabilidad social como “el desajuste entre los activos y la estructura de oportunidades, es decir, los activos serían insuficientes, poco pertinentes o difíciles de manejar para aprovechar la estructura de oportunidades existentes”. Para Weller (2009) “la vulnerabilidad laboral consistiría en que a causa de las carencias de sus activos (conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, etc.) *las personas* no tienen acceso a actividades y oportunidades laborales que les facilitarían los ingresos para mejorar significativamente sus condiciones de vida”. Para el autor, la vulnerabilidad laboral “se expresa estadísticamente en que los grupos afectados se caracterizan consistentemente por resultados desfavorables en indicadores como participación laboral, nivel de ocupación pero —sobre todo!— indicadores relacionados con la calidad del empleo, como por ejemplo son el ingreso laboral y la cobertura por los sistemas de protección social”.

**Diagrama 1**  
**Dimensiones de la capacitación laboral de mujeres**



Fuente: Elaboración propia.

El propósito de este documento es analizar la oferta de capacitación laboral destinada en particular a mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad, implementada por parte de instituciones públicas en Chile durante los últimos años —abarcando el periodo comprendido entre 1991 al 2016— identificando algunas de sus características, alcances y sus principales resultados. Para ello se ha realizado una revisión bibliográfica y de fuentes documentales, entre las que se encuentran evaluaciones de programas, informes técnicos, normativas, sistematizaciones y otros documentos oficiales de las instituciones públicas relacionadas con dichos programas. Junto con ello, se realizaron algunas entrevistas a informantes clave que han participado tanto de la formulación como de la implementación o evaluación de los programas seleccionados. El documento se organiza en tres capítulos:

- El primer capítulo tiene como propósito establecer el marco general en el cual se sitúan los programas de capacitación laboral para mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad. En primer lugar, se abordarán algunos aspectos conceptuales sobre la capacitación y formación para el trabajo, para luego revisar cómo se ha insertado la capacitación laboral en la Agenda Regional de Género y la agenda nacional de género. En la segunda parte de este capítulo, se presentan algunas de las principales brechas que enfrentan las mujeres en el mercado laboral chileno y que repercuten en la capacitación, así como las barreras de género y aspectos críticos que se han señalado en particular en ese ámbito.
- En el segundo capítulo se presentará un breve análisis de la oferta global de programas e iniciativas públicas para la autonomía económica de las mujeres en Chile, identificando sus principales características y situando a los programas de capacitación laboral en ese contexto. A partir de esta oferta global se presentará luego la selección de los programas de capacitación a revisar, de acuerdo con la aplicación de los criterios definidos para esos fines, así como las instituciones responsables de los mismos.
- En el tercer capítulo se presentará el análisis de los programas seleccionados a partir de la adaptación y aplicación de la matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012). A partir de dicho instrumento, se han definido criterios de análisis siguiendo la lógica de las fases de las políticas, pero seleccionando los aspectos más pertinentes a los programas que se encuentran en un nivel más operativo de la política pública. La aplicación de

esta matriz se complementa con un instrumento de análisis de género en programas de capacitación laboral formulado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y finaliza con la identificación de fortalezas y debilidades, como lecciones recogidas a partir de la experiencia de los programas analizados.

- Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas conclusiones finales a partir del análisis realizado y adicionalmente se formulan recomendaciones para el desarrollo de programas de capacitación para mujeres en general y en situación de pobreza y vulnerabilidad en particular, orientados al logro de una mayor autonomía económica e igualdad de género en Chile y la región.



# I. Capacitación para la autonomía económica de las mujeres

---

## A. La capacitación laboral como formación

Las acciones educativas que preparan a las personas para su ingreso al mundo laboral o que desarrollan nuevas habilidades o capacidades para mejorar su situación laboral, se han agrupado en torno al término “capacitación”. A pesar de su extendido uso, su conceptualización es diversa tanto en su definición como en su vinculación con ámbitos de políticas públicas, por ello resulta pertinente revisar en primer lugar algunas aproximaciones conceptuales que se han formulado en torno al término, para situar lo que se entenderá por capacitación a lo largo de este documento.

En Chile, en el ámbito público en particular se define capacitación en el Estatuto de capacitación y empleo<sup>3</sup> como el “proceso destinado a promover, facilitar, fomentar, y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía”. A nivel internacional, Urzúa y Puentes (2010) señalan que las actividades de capacitación laboral se refieren a “cualquier esfuerzo público o privado específicamente diseñado y destinado a mejorar el desempeño de individuos en el mercado laboral a través del fortalecimiento de sus habilidades y/o capacidades productivas; en este sentido, el concepto de capacitación o entrenamiento laboral es un subconjunto de las actividades realizadas en el contexto de programas laborales activos”.

De acuerdo con Bucheli (2005), las políticas activas de mercado de trabajo “comprenden una amplia gama de instrumentos que buscan mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones”. Además de la capacitación, dentro de los programas activos del mercado del trabajo se encuentran diversas iniciativas, tales como “asistencia a la búsqueda de trabajo y a la colocación y reconversión de trabajadores, el apoyo a pequeños

---

<sup>3</sup> Establecido en la ley N° 19.518/1997, artículo 10.

emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado” (Bucheli, 2005). Para la OIT (2016) “pese al papel creciente de las políticas activas de mercado de trabajo en la región, tanto su cobertura como la calidad de los servicios brindados siguen acuciando carencias que restringen el papel potencial de estas políticas como herramientas para promover un empleo sostenible”.

La capacitación, como una de las principales expresiones de las políticas activas de mercado de trabajo, tiene como objetivo central “aumentar la productividad<sup>4</sup> y la empleabilidad<sup>5</sup> de los participantes y mejorar su capital humano” (Breugel, 2016). Sin embargo, el papel que cumplen los programas de capacitación como herramienta de política pública varía y es específico de cada país, pudiendo estos ser parte del sistema de educación formal o, por el contrario, pueden operar como iniciativas compensatorias para individuos que hayan decidido dejar el sistema educativo formal (Urzúa y Puentes, 2010). Al respecto, los autores observan claras diferencias entre países, entre las cuales destacan las siguientes:

“mientras algunos países desarrollados han incorporado el concepto de capacitación vocacional o laboral dentro de los programas de estudio formales durante la educación secundaria (**sistema francés**), otros han optado por sistemas duales donde se consideran simultáneamente actividades de capacitación en el trabajo (sistemas de aprendices) y un currículum escolar diseñado para desarrollar habilidades y capacidades útiles en el mercado laboral (**sistema alemán**). El **sistema estadounidense** por su parte, es una variante basada en el sistema de educación formal usualmente utilizado por muchos países en vías de desarrollo o de transición y se caracteriza por tratar de mantener la participación de los individuos en el sistema de educación formal utilizando la educación secundaria como una instancia en la que se suministran elementos de capacitación vocacional. Finalmente, el **modelo latinoamericano** se caracteriza por la oferta de programas de capacitación masivos por fuera del sistema educativo. La evolución de esta modalidad ha permitido una mayor participación, particularmente de las instituciones que demandan empleo, pues bajo este esquema las empresas pueden encontrar mecanismos que facilitan su participación en el proceso de capacitación” (Urzúa y Puentes, 2010, pág. 8).

Por su parte Breugel (2014), a partir de la revisión de sistemas nacionales de formación profesional y capacitación en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), distingue dos niveles vinculados a la capacitación: por una parte la *formación profesional y capacitación inicial* orientada principalmente a personas jóvenes de los niveles educativos secundarios o superior cuyo objetivo es preparar su entrada al mercado laboral; por otra parte la *formación profesional y capacitación continua* orientada principalmente a adultos que ya están participando o bien que quieren participar en el mercado laboral. Para este segundo nivel, la autora señala que se trata de “actividades por medio de las cuales los adultos pueden actualizar, ampliar y profundizar sus habilidades y competencias que son necesarias para el desempeño de su profesión u oficio” (Breugel, 2014).

En América Latina la capacitación laboral está muy relacionada con la formación para el trabajo, incluyendo trabajadores con y sin formación formal, tanto dentro como fuera del mercado laboral. Se puede distinguir en ella al menos tres grupos de destinatarios y orientaciones distintas: i) capacitación permanente de las personas ocupadas para mejorar su desempeño en el lugar de trabajo; ii) capacitación para personas desempleadas para promover su reincorporación laboral; y iii) la capacitación para grupos vulnerables que se orienta principalmente a facilitar su primera inserción laboral (Gamero, 2015). Los programas de capacitación ofrecidos directamente por el sector público tienden a concentrarse en los dos últimos grupos, y respecto del primero se busca generar incentivos que promuevan en el sector privado el desarrollo de capacitación.

<sup>4</sup> Por productividad laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido la “producción por unidad de insumo de mano de obra (personas contratadas u horas de trabajo)”.

<sup>5</sup> Por empleabilidad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido “competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. Guzmán e Irigoien (2000), a partir de lo planteado en el Libro Blanco de la Comisión Europea para la educación, la formación y la juventud, definen la empleabilidad como “la capacidad de cada persona para, desde sus condiciones personales, poder hacer algo con lo que sabe”.

Estas características de la capacitación laboral en la región dan cuenta de otra particularidad: la capacitación puede producirse en un contexto no exclusivamente laboral, existiendo programas de capacitación en el contexto de las redes de protección social de los países (Urzúa y Puentes, 2010). Los autores identifican a Chile como uno de los casos donde esto se manifiesta y tiene varias implicancias, una de ellas es que en la práctica significa evaluar de manera distinta programas de capacitación pro desempeño laboral (es decir, en favor de la empleabilidad y/o de la productividad) de aquellos en pro de la protección social (o en favor de la inserción social), ya que en cada caso los objetivos y destinatarios son diferentes, y por ende los resultados pueden ser distintos, aun cuando en el diseño los programas de capacitación tengan una estructura similar (Urzúa y Puentes, 2010).

En el caso de Chile, la capacitación laboral complementa al sistema educativo formal y está integrada tanto por los programas de capacitación en las empresas o lugares de trabajo como por los programas públicos de capacitación en el marco de políticas laborales y también sociales. Por ello, cuando se trata de favorecer la autonomía económica de las mujeres promoviendo su incorporación a las fuentes de ingreso, ya sea por medio del trabajo remunerado asalariado o por cuenta propia, la capacitación es una de las principales estrategias definidas por las políticas y planes para la igualdad de género.

Para Guzmán e Irigoín (2000) “cada vez más se desdibujan las fronteras entre las diversas formas de educación, siendo la tendencia a fusionar la educación formal, no formal y ambiental en una gran red de educación permanente que debería acompañar a la persona a lo largo de toda su vida y en todas las espacios en los cuales ella se desarrolla tales como el hogar, las instituciones educativas y el espacio laboral”. Para las autoras, desde la perspectiva de género la capacitación en el marco de la formación profesional “ha tenido un sesgo, el sesgo masculino, hacia el cual se han volcado históricamente sus mejores esfuerzos, dejando como formación de mujeres las manualidades y especialidades poco valoradas y muy mal pagadas” (Guzmán e Irigoín, 2000).

Una particularidad de los programas de capacitación destinados a mujeres es que se orientan principalmente a promover su inserción inicial o a disminuir su desempleo pero en el marco de las desigualdades de género, siendo clave poder contar con análisis y evaluaciones que permitan determinar sus resultados en dichos ámbitos, considerando además el doble rol de los programas: laboral y social.

En relación con la evaluación de resultados de los programas en general, la evidencia internacional sobre los efectos e impactos de la capacitación laboral también es reciente y diversa. Por una parte, en contextos de mayor desarrollo se ha comprobado que la capacitación laboral “resulta tener mayor efecto en la tasa de desempleo y la tasa de ocupación que los servicios de empleo y los puestos de trabajo” (Boone y Van Ours, 2004 citado por Breugel, 2016). Se ha identificado que dentro de las políticas activas del mercado del trabajo “la capacitación es uno de los instrumentos más efectivos para aumentar la empleabilidad de los participantes (...) ya que aumenta su competitividad” (Breugel, 2016, pág. 252). Sin embargo, sus efectos no son iguales para todas las personas, para Breugel (2016) “dichos programas suelen ser más efectivos para las mujeres que para los hombres y poco efectivos (en términos de costos) para los jóvenes”.

La evidencia del impacto de la capacitación, en el marco de los programas activos del mercado del trabajo, ha tenido un desarrollo reciente en América Latina. En el caso de Argentina un estudio realizado el año 2014 buscó evaluar el impacto de los cursos sectoriales de formación profesional en la mejora de la empleabilidad de las personas; sus resultados muestran que “la edad, el género, el nivel educativo, la experiencia laboral formal o informal y la realización de un curso de formación profesional constituyen características relevantes al momento de acceder a un empleo formal”; y verifican el impacto de la política de formación profesional en la probabilidad de acceder al empleo asalariado registrado (Castillo, Ohaco y Schleser, 2014). Previamente, Urzúa y Puentes (2010) habían señalado que en los países de América Latina “la evidencia internacional no es concluyente sobre la efectividad de los programas de capacitación sobre el desempeño laboral de quienes participan en ellos”, agregando que el único grupo que parece beneficiarse con mayor regularidad de los programas de capacitación, sin mayores diferencias entre países, es el de las mujeres siendo “en este caso la evidencia favorable más robusta”.

A nivel de la región, otro estudio de la OIT que evaluó las políticas activas del mercado del trabajo en América Latina y el Caribe, muestra como resultado “que este tipo de intervenciones pueden ayudar en gran manera a mantener el empleo productivo en la región (aunque aún es necesario investigar más a fondo para obtener resultados sobre aspectos más específicos)” (OIT, 2016). Sin embargo, el mismo estudio concluye que la “evidencia disponible a la fecha sugiere que los programas de capacitación, las subvenciones al empleo y los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento han sido globalmente eficaces en la región”. Por su parte, Kluve (2016), quien también analiza la evidencia sobre los programas activos de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, señala respecto de los resultados de programas focalizados en población joven en Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Perú y Panamá, que “en todos los países, los resultados indican que los programas tienden a aumentar significativamente las oportunidades individuales de empleo, en particular para las mujeres”.

Por lo tanto, conocer los programas de capacitación destinados a mujeres, en especial los que se orientan a quienes se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad laboral, así como sus evaluaciones y resultados, constituye un ámbito de análisis que puede ayudar a dimensionar sus particularidades y su potencial contribución al logro de una mayor autonomía económica e igualdad de género. Para ello, en los siguientes apartados de este primer capítulo se revisará cuál es el rol que le cabe a la capacitación laboral en las agendas de género a nivel nacional e internacional, así como las brechas y barreras de género que se observan tanto en el ámbito laboral como en la capacitación laboral misma.

## **B. Capacitación laboral en planes y agendas de género**

La autonomía económica de las mujeres ha formado parte importante de las agendas de género tanto a nivel nacional como internacional, donde se incluye la igualdad económica de manera explícita en sus objetivos y lineamientos estratégicos. En ese marco, la capacitación laboral para las mujeres ha estado contenida en las propuestas y compromisos que son parte de las agendas. En este apartado, se revisará como se inserta la capacitación laboral en las agendas de género ya sea a partir de los planes de igualdad o de las agendas públicas en América Latina y, particularmente, en Chile.

### **1. Planes de igualdad de género**

Respecto a los planes de igualdad de género en la región, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha señalado que “en materia de autonomía económica, las medidas propuestas son numerosas y diversas” (CEPAL, 2017a, pág. 34). Entre las medidas relacionadas con el acceso al empleo y las condiciones de trabajo apropiadas, y el control de los recursos en condiciones de igualdad, se identifican cuatro grandes temas, entre los cuales se encuentra la capacitación y la tecnología.

Junto con ello, se señala además que los planes a nivel regional también incorporan el desarrollo de competencias que aumenten y mejoren la empleabilidad de las mujeres, incluyendo formación de capacidades de emprendimiento en distintos niveles (CEPAL, 2017a). A nivel nacional, en materia de planes de igualdad se observa que estos han incluido la autonomía económica de las mujeres desde sus inicios. En Chile, se han desarrollado desde 1994 hasta la fecha tres planes de igualdad, y en todos ellos se ha incorporado la capacitación o formación para el trabajo ya sea a nivel de objetivos o metas.

El primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres fue formulado para el período 1994-1999 y estableció como una de sus líneas estratégicas “facilitar el acceso y mejorar la posición de la mujer en el mercado del trabajo”. Respecto a la capacitación laboral, explicita que mejorar la calidad de la formación de las mujeres significa “obtener mayor diversificación de las calificaciones y mayor relación con las necesidades del empleo; lograr competencias más creativas, innovadoras y flexibles otorgando a las trabajadoras la polivalencia necesaria para los cambios tecnológicos y organizativos; contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos de responsabilidad a través de la capacitación continua” (SERNAM, 1994). Es interesante rescatar que se agrega en este plan inicial que trabajar en materia de capacitación laboral para las mujeres implica prepararlas “para enfrentar los obstáculos que el mercado de trabajo les impone producto de estereotipos culturales rígidos”, destacando

además que “la capacitación y formación para el empleo con metodologías y contenidos apropiados a la especificidad de la situación de las mujeres se constituyen en elementos fundamentales para asegurar la igualdad de oportunidades en el mundo laboral” (SERNAM, 1994, pág. 41). En el cuadro 1 se detallan los objetivos y acciones específicas en materia de capacitación laboral incluidos en este primer plan de igualdad de Chile.

**Cuadro 1**  
**Chile: capacitación laboral en el Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994-1999**

| Objetivos   | Acciones  |
|---|---|
| 5.2 Adecuar la capacitación de las mujeres a las necesidades del mercado y de su desarrollo laboral | 5.2.1 Impulsar programas de capacitación polivalente para el acceso al empleo, que incluyan tanto la capacitación técnica en ocupaciones no tradicionales y con perspectivas de desarrollo laboral, como la entrega de instrumentos para enfrentar los obstáculos que el mercado laboral impone<br>5.2.5 Promover la participación de las mujeres en los programas de capacitación y entrenamiento continuos. Esto requiere facilitar los horarios en que la capacitación se realiza, adecuar los horarios de cuidado infantil y sensibilizar a los empresarios sobre la conveniencia del entrenamiento requerido para el desarrollo del puesto actual de trabajo y de la capacitación para la promoción laboral<br>5.2.6 Ampliar la representación de las mujeres y el límite de edad, a través de una mayor cobertura de programas vía becas del SENCE <sup>a</sup> |
| 5.6 Estimular la capacidad empresarial femenina   | 5.6.1 Impulsar programas de capacitación técnica y de gestión para la formación y mejor desempeño de las mujeres empresarias  |

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Plan de Igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999.

<sup>a</sup> Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

El segundo plan se denominó Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, abarcó desde el año 2000 al 2010 e incluyó como un eje estratégico la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza. En este ámbito consigna como parte de las principales características de la situación laboral de las mujeres “las menores oportunidades de capacitación o reciclaje<sup>6</sup>” (SERNAM, 2001) y como parte del eje estratégico “autonomía económica” se incluyen dos objetivos y lineamientos estratégicos vinculados a la capacitación laboral que se presentan en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Chile: capacitación laboral en el Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000-2010**

| Objetivo   | Lineamientos  |
|--|---|
| 4. Mejorar el acceso al mercado del trabajo y estimular el desarrollo laboral de las mujeres, especialmente de las mujeres de escasos recursos | 4.2 Fomentar programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que les permita ingresar al mercado de trabajo a las mujeres jóvenes, mujeres rurales e indígenas y jefas de hogar |
| 6. Estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico  | 6.5 Promover la participación de las mujeres en programas de capacitación técnica y de gestión para su mejor desempeño en el trabajo independiente y empresarial                      |

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Plan de Igualdad de oportunidades para las mujeres 2000-2010.

El tercer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, actualmente vigente, fue formulado para el periodo 2011 y 2020 e incluye como cuarto eje estratégico “igual acceso a las oportunidades”. En el plan se explicita que “hombres y mujeres tienen derecho a oportunidades laborales que permitan el desarrollo de sus capacidades personales y profesionales, se les garantice la *capacitación*, remuneración basada en su productividad y reconocimiento de sus logros, méritos

<sup>6</sup> Se entiende el reciclaje laboral como la reorientación o reconversión laboral.

académicos y la posibilidad de conciliar su vida familiar y laboral” (SERNAM, 2011). Junto con destacar la importancia de la capacitación para el empleo, se agrega una mención a la capacitación para el emprendimiento femenino: “un factor determinante para favorecer el emprendimiento es la entrega de capacitación: para poder emprender se necesita tener formación y educación que dan los conocimientos necesarios para el emprendimiento” (SERNAM, 2011, pág 45). Junto con ello identifica brechas en el ámbito laboral entre las cuales se encuentran: acceso a la información, capacitación, capital de trabajo o créditos (financiamiento), asociatividad e inserción a los mercados y nuevos canales de comercialización. Dentro de las metas para el decenio no hay ninguna que explicita la capacitación laboral, pudiendo relacionarse de manera indirecta con la meta “aumentar las acciones de promoción y de apoyo al emprendimiento y autonomía económica femenina” (SERNAM, 2011, pág 48).

## 2. Agendas de género

Además de los planes de igualdad, es posible identificar cómo se ha insertado el tema de la capacitación laboral en la Agenda Regional de Género y en las agendas de género de los gobiernos en Chile.

Recientemente, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, aprobada por los Estados miembros de la CEPAL en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en octubre 2016, se define que la Agenda Regional de Género “comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género que se aprobaron en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2017b). En dicha Agenda se reconoce como una de las dimensiones críticas, los derechos económicos, sociales y culturales con relación a los ingresos, empleo e inserción productiva; trabajo y control de los recursos; educación; transformación de pautas culturales; empresas y emprendimiento, entre otros aspectos (CEPAL, 2017b). Junto con ello, identifica la construcción y fortalecimiento de capacidades como uno de los ejes de los acuerdos alcanzados.

En los acuerdos emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer, se encuentran menciones explícitas a la capacitación laboral de las mujeres desde la primera sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina realizada en 1977 y luego en las VI, VII y XII Conferencias Regionales, según se detalla en el cuadro 3.

En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, realizada en Montevideo el año 2016, por medio de la Estrategia de Montevideo se reconoce que “persisten las barreras para que las mujeres accedan a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua, la capacitación, las tecnologías y el tiempo” (CEPAL, 2017b, pág. 16). Además se identifican una serie de nudos estructurales a enfrentar, los cuales se relacionan con la capacitación laboral: desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza, patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio y división sexual del trabajo e injusta organización del cuidado. Todos estos nudos estructurales están vinculados con la capacitación laboral de las mujeres, ya sea como barrera de acceso previo, durante el proceso de capacitación o en la etapa posterior de inserción laboral.

En Chile, a partir del año 2006 se incorporó en la agenda de gobierno una agenda específica sobre género que define las orientaciones y prioridades estratégicas para todo el periodo de gobierno. La Agenda de Género 2006-2011, incluyó entre los compromisos del Gobierno de Chile para avanzar en equidad de género, aspectos vinculados a la capacitación laboral, tales como: i) el aumento de la capacitación laboral para las mujeres, con énfasis en los sectores dinámicos de la economía; ii) asegurar el acceso proporcional de las mujeres y la pertinencia de la capacitación mediante franquicias tributarias, para mejorar sus calificaciones y iii) mejorar la eficiencia de agentes privados de capacitación, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) (SERNAM, 2007). En Chile, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) están facultados para impartir capacitación, mientras que a los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) les corresponde servir de nexo entre las empresas afiliadas y los organismos técnicos de capacitación.

**Cuadro 3**  
**Capacitación laboral en la Agenda Regional de Género**

| Conferencia   | Acuerdo/año  | Mención  |
|---|--|--|
| XII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe   | Consenso de Santo Domingo, 2013                    | B. Igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres 61. Priorizar también el diseño e implementación de políticas y programas públicos dirigidos a la reducción de la pobreza de las mujeres, sobre la base del desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el apoyo técnico y financiero a actividades productivas desarrolladas por mujeres en situación de pobreza, la capacitación y formación para el trabajo, el acceso a trabajo decente y el uso óptimo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con perspectiva de igualdad  |
| VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe | Consenso de Santiago, 1997                         | 7. x. Crear mecanismos de estímulo para la contratación y la capacitación de mujeres en las empresas, y procurar que en los programas de los sectores público y privado se otorgue financiamiento para actividades de capacitación que también las beneficien<br>7. ee. Diseñar y poner en práctica políticas orientadas a elevar el ingreso potencial de las mujeres (políticas salariales, de capacitación, de reciclaje ocupacional y de apoyo a microempresas), asegurando condiciones laborales adecuadas, a fin de contribuir a aliviar la situación de los hogares pobres   |
| VI Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe  | Programa de acción Regional de Mar del Plata, 1994 | Obstáculo h) Carencia de equidad en el acceso al empleo, el trabajo productivo, la capacitación, el crédito, las actividades empresariales, la vivienda y la tierra, así como en las remuneraciones, las condiciones de trabajo y el sistema de seguridad social, situación agudizada, en la última década, por los cambios introducidos en la legislación laboral, previsional y de seguridad social a raíz de las políticas de ajuste (D. Áreas estratégicas, Área II Desarrollo económico y social con perspectiva de género: participación equitativa de las mujeres en las decisiones, las responsabilidades y los beneficios del desarrollo, Diagnóstico)<br>Acción estratégica II.3.c. Promover el diseño y la aplicación de políticas de formación de recursos humanos tendientes a lograr la equidad social y de género mediante una reorientación radical hacia áreas no tradicionales de la capacitación y la formación profesional de las mujeres, especialmente de las jóvenes, apoyada por la implementación de actividades en los ámbitos de la orientación, la educación formal y la industria y el aprendizaje de tecnologías avanzadas, con vistas a los mercados laborales y las demandas de recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado, y sobre todo dentro de las empresas<br>Acción estratégica III.1.f Mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de las más pobres, mediante la creación de sistemas de crédito destinados a las pequeñas empresas de las mujeres y la eliminación de obstáculos para que accedan a todos los recursos productivos, en especial a la capacitación, la asistencia técnica y los servicios sociales básicos (D. Áreas estratégicas, Área III) Eliminación de la pobreza, Línea estratégica III) |
| I Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe   | Plan de Acción Regional de La Habana, 1977         | Elaborar y proponer medidas necesarias para el establecimiento de programas y acciones, tales como alcanzar para la mujer la igualdad de derechos, oportunidades y acceso al trabajo, a la educación, a la especialización, capacitación profesional y técnica, igual remuneración por trabajo de igual valor, asistencia, previsión y seguridad social (II. Acción en el ámbito nacional A. Fundamentos 3. Mecanismos administrativos 21 Propuestas para la acción Punto 2. viii)   |

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "40 años de Agenda Regional de Género", 2016.

Como parte de esos compromisos, se incluye además "el desarrollo de un Programa de Mejoramiento de la Empleabilidad y de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar, el que será de ejecución municipal. Incluirá formación para el trabajo, capacitación laboral, apoyo al fomento de las microempresas individuales y asociativas, derivación para atención en salud ocupacional, odontológica, mental y oftalmológica, acceso a la nivelación de estudios básicos y medios, y cuidado infantil en horarios compatibles con la jornada de trabajo" (SERNAM, 2007). El Programa Mujeres Jefas de Hogar es uno de los programas que se revisará y analizará en los siguientes capítulos.

Junto con ello, esta Agenda de Género define a su vez una agenda ministerial para avanzar en equidad de género para el mismo periodo, que orienta el trabajo del entonces Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, hoy Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG) y que

destaca la incorporación de un área prioritaria relacionada con la capacitación, denominada “Agenda de formación continua y capacitación del capital humano”. Si bien esta área se refiere principalmente a la capacitación de los funcionarios y funcionarias públicas en materia de género, incluye dos compromisos vinculados a la capacitación laboral de las mujeres:

- Capacitar a empresarias y emprendedoras, en especial a quienes tienen empresas de menor tamaño, en competencias de gestión y desarrollo empresarial, tanto para el mercado interno como externo.
- Incentivar la capacitación en género a los organismos externos que lo soliciten (Organismos Técnicos de Capacitación OTEC<sup>7</sup>, Consultoras, etc.) y que participarían en la ejecución de las políticas públicas sobre la equidad de género.

Agrega además una Agenda sectorial incluyendo los compromisos de cada ministerio, con los temas relativos a la equidad e igualdad de género en su sector. En materia de capacitación laboral, se observan compromisos específicos en los sectores de Economía y Trabajo (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Chile: capacitación laboral en la Agenda sectorial de género, 2006-2010**

| Ministerio | Compromiso   |
|------------|--|
| Economía   | 3. Otorgar capacitación a las mujeres para el emprendimiento económico en oficios y rubros de mayor rentabilidad y competitividad, facilitando su acceso a tecnologías y conocimientos de gestión, administración, comercialización y producción |
| Trabajo    | 10. Asegurar el acceso de las mujeres, especialmente rurales, indígenas, jefas de hogar y jóvenes a la capacitación SENCE, en sectores dinámicos de la economía (Franquicia tributaria, Programa Nacional de Becas y otros)                      |

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Agenda de Género 2006-2010.

En la Agenda de Género 2011-2014, se definen compromisos sectoriales entre los cuales se encuentran algunos vinculados con la capacitación laboral. Entre ellos, el Ministerio de Economía comprometió desarrollar una línea de capacitación en formación y gestión de asociaciones gremiales y cooperativas, y en creación de empresas familiares y formalización; en tanto el Ministerio de Minería comprometió otorgar apoyo preferencial en capacitación y financiamiento de proyectos para mujeres que trabajan en la minería artesanal.

Finalmente, para el periodo 2014-2018 se formula la Agenda de Género para la Equidad e Igualdad entre Mujeres y Hombres, actualmente vigente, que refleja los compromisos del gobierno y que definió medidas prioritarias. En el área “autonomía económica y trabajo decente” incluye como compromiso relacionado con la capacitación laboral: mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia de las mujeres de menores ingresos en el mundo laboral, mediante un sistema de capacitación pertinente a los requerimientos del mercado de trabajo, de intermediación y de certificación de competencias, que recoge el compromiso formulado en el programa de gobierno de enfrentar las principales barreras que limitan el acceso de las mujeres al mundo del trabajo, desarrollando programas de formación y capacitación laboral, de apoyo al emprendimiento, de salud odontológica y extensión horaria en salas cunas, jardines y colegios, que se ha expresado entre otras iniciativas en el Programa Más Capaz (creado el año 2014) y Mujeres Jefas de Hogar (creado el año 2007) que serán analizados en los próximos capítulos.

<sup>7</sup> En Chile, un OTEC se acredita con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), estando facultado para ejecutar: acciones de capacitación para empresas con derecho a acceder a la franquicia tributaria de capacitación; acciones de capacitación cuyo financiamiento provenga del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP); acciones de capacitación cuyo financiamiento provenga de los presupuestos de los organismos públicos para la capacitación de sus funcionarios; acciones de capacitación cuyo financiamiento provenga de la Ley de Presupuestos.

En síntesis, a partir de la revisión de la incorporación del tema a nivel regional y nacional, se puede señalar que:

- A nivel regional, se observa que en América Latina y el Caribe la incorporación del tema de manera explícita en los acuerdos emanados de las Conferencias Regionales sobre la Mujer es variable, con alusiones en las propuestas emanadas de la primera Conferencia a fines de los setenta, luego en la sexta y séptima Conferencia realizada en la década de los noventa, retomándose en la duodécima y décimotercera Conferencia en la década actual.
- En los planes de igualdad de oportunidades de Chile se observa que la incorporación de la capacitación laboral para las mujeres ha estado presente en las tres versiones formuladas, con una mayor inclusión en el primer Plan respecto del segundo y tercero, donde su incorporación es decreciente.
- A medida que en los planes de igualdad disminuye el énfasis en la capacitación laboral, esta se incluye y recobra fuerza en las agendas chilenas formuladas como parte de las agendas de gobierno, donde se avanza en propuestas más concretas y orientaciones específicas en materia de capacitación laboral para grupos determinados de mujeres, en particular en la Agenda 2006 y 2014.

Respecto a los alcances de la capacitación laboral destinada a mujeres, a partir de la revisión de los planes y agendas a nivel nacional y regional, se pueden identificar los siguientes aspectos que permiten caracterizar el tipo de capacitación laboral que se promueven en Chile y la región:

- Las iniciativas de capacitación propuestas se orientan tanto al trabajo dependiente o empleo asalariado, como al trabajo por cuenta propia o independiente (emprendimiento).
- De acuerdo con la orientación anterior, la formación tendrá contenidos distintos: capacitación en oficios para el trabajo dependiente y capacitación técnica y/o de gestión para el trabajo independiente. En algunos casos, se agrega —pero en menor medida— que la oferta de formación entregada debe ser pertinente a la demanda de los sectores productivos.
- Respecto a los rubros o ámbitos productivos, algunas iniciativas promueven el desarrollo de programas de capacitación en oficios o rubros no tradicionales para las mujeres y en sectores dinámicos de la economía o de mayor competitividad.
- Las destinatarias de las iniciativas son las mujeres, pero en algunos casos se focaliza de manera prioritaria en grupos de mujeres en situación de pobreza, ruralidad, jóvenes, jefas de hogar o indígenas.
- Además, como parte de las propuestas de capacitación y formación se incluyen otras medidas complementarias orientadas a abordar las condiciones que inciden en la capacitación de las mujeres: horarios de los cursos, servicios de cuidado infantil, acceso a programas mediante becas, y en menor medida propuestas vinculadas a las empresas (generar conciencia sobre la necesidad de capacitar a mujeres) o a los ejecutores de los programas (incentivar la capacitación en género).
- Finalmente, la mayoría de las propuestas de capacitación laboral para las mujeres se inserta en el marco de objetivos estratégicos vinculados a la superación de las desigualdades económicas y al logro de la autonomía económica y empoderamiento de las mujeres. Con ello se observa que los programas de capacitación se sitúan en el ámbito laboral y social, más que en el ámbito educativo.

A continuación se revisarán algunas de las limitaciones a la autonomía económica de las mujeres, en términos de brechas y barreras de género que inciden o determinan la capacitación laboral, ya sea desde las desigualdades observadas en el mercado del trabajo, como en los procesos de capacitación propiamente tales, con énfasis en las brechas que afectan a las mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad.

## C. Limitaciones a la autonomía económica y capacitación laboral

### 1. Desigualdades de género en el ámbito laboral

La capacitación laboral de las mujeres surge en el marco de las desigualdades existentes en el mercado laboral, siendo ahí donde radica su justificación, especificidad y también su propósito estratégico. Desde este punto de vista, la capacitación laboral para las mujeres no se agota única y exclusivamente en el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias para el trabajo, sino que se origina y se enfrenta a un contexto caracterizado por barreras explícitas que atentan de diversas formas contra la autonomía económica de las mujeres.

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se ha destacado la importancia de la autonomía económica de las mujeres como un objetivo central para superar las desigualdades y avanzar hacia un desarrollo sostenible. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 5 es lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En este marco, la autonomía se ha definido como uno de los ejes centrales en la búsqueda de la igualdad en América Latina y el Caribe y se entiende como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posible” (CEPAL, 2011a citado en CEPAL, 2016).

Para la CEPAL, la autonomía económica en particular se ha entendido como “un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa en la vida social y política y dedicarse a sus seres queridos sin que ello se transforme en una barrera para el logro de sus propias aspiraciones” (CEPAL, 2016).

La búsqueda de una mayor autonomía económica para las mujeres, desde un enfoque de derechos, implica finalmente el ejercicio de la ciudadanía. Por ello se ha destacado la idea de ciudadanía económica y laboral de las mujeres, que “involucra el ejercicio pleno de sus derechos en la actividad productiva y laboral, en condiciones de igualdad real de oportunidades y resultados, sin ningún tipo de discriminaciones” (Fredes, 2009 citado por CEPAL, 2016). Para ejercer esta ciudadanía económica y laboral es fundamental el acceso de las mujeres a los recursos productivos, siendo ésta una de las mayores limitaciones para su autonomía económica. La capacitación se considera en sí misma un recurso productivo y a su vez permite acceder a otros recursos productivos que, en suma, mejoren la situación de las mujeres en el ámbito económico.

En Chile, se ha definido la autonomía económica de las mujeres como “su capacidad de acceder a bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades de manera independiente, teniendo la posibilidad de obtener ingresos propios y de disponer de su tiempo para desarrollar su potencial, incidir y participar libre y plenamente en los ámbitos económico, social y cultural” (Fundación Sol, 2015). Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, al presentar los resultados en materia de equidad de género de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2015, define como autonomía económica “la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

En el mercado laboral se evidencian diversas barreras para el acceso de las mujeres a los recursos productivos y a las fuentes de ingresos, barreras que se encuentran situadas tanto en la esfera pública como en la privada y que se reflejan en brechas en distintos ámbitos: desde las menores tasas de participación laboral y ocupación, mayores tasas de desocupación e inactividad<sup>8</sup>, segmentación

<sup>8</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, la población inactiva corresponde a aquella parte de la población en edad de trabajar que no clasifica como ocupada o desocupada.

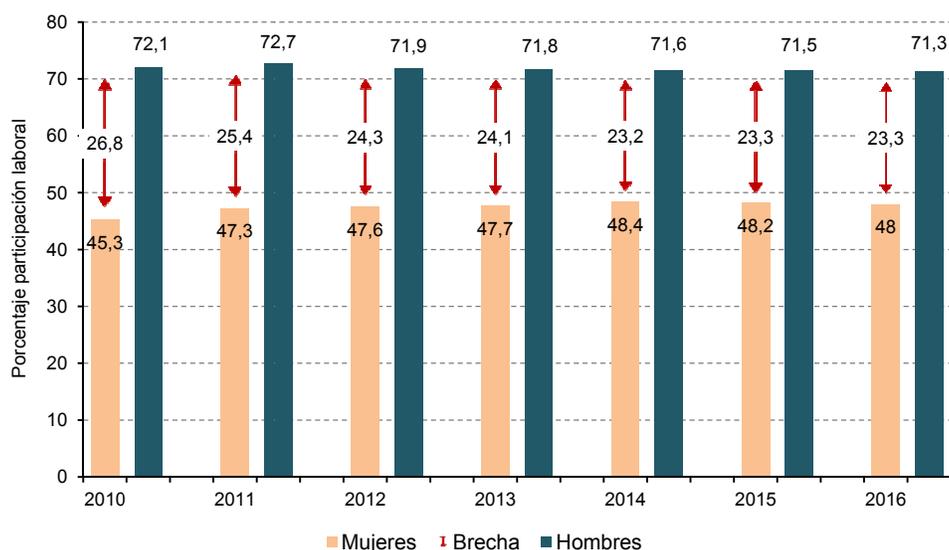
ocupacional, brechas de ingresos, hasta la carga de cuidado situada al interior de las familias y los hogares, que limitan las posibilidades de acceso y permanencia de las mujeres al mercado laboral y a los ingresos. Superar estas brechas resulta fundamental para el logro de una mayor igualdad y autonomía económica para las mujeres, especialmente aquellas en situación de pobreza, debiendo ser este el objetivo estratégico al cual contribuyen los programas de capacitación.

El mercado laboral se ha situado como un ámbito clave, siendo destacado como “la llave maestra para la igualdad” ya que “es allí donde se hace efectiva la redistribución de ingresos y también de derechos” (CEPAL, 2016, pág. 64). Sin embargo, no solo en el empleo las mujeres enfrentan desigualdades para la generación de ingresos. En el ámbito del trabajo por cuenta propia y el emprendimiento productivo, se observa mayor presencia de mujeres en empresas de menor tamaño y con menor volumen de ventas, así como menor grado de asociatividad y un mayor desarrollo de emprendimientos en sectores de baja productividad, muy asociados a los roles tradicionales de género que tienden a ser los peor valorados social y económicamente. A continuación se revisan algunas de las principales diferencias y brechas que se observan en Chile en relación con el trabajo remunerado e ingreso de las mujeres. Si bien estas brechas no son nuevas, son persistentes y se vuelven a constatar en mediciones recientes.

### a) Participación laboral

En Chile, una de las más persistentes brechas laborales se observa en la participación laboral de las mujeres. A pesar de haber tenido un aumento sostenido durante los últimos años, este indicador se ha mantenido por debajo del promedio de la región. El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Chile, en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo para el año 2016, muestra que la tasa de participación laboral de las mujeres alcanzó el año 2016 al 48% y se ha mantenido en torno a la misma cifra, con una disminución de 0,2% en las últimas tres mediciones, como se muestra en el gráfico 1.

**Gráfico 1**  
Chile: evolución de la tasa de participación en la fuerza laboral  
y brecha<sup>a</sup> por sexo, 2010-2016  
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Estadísticas de género 2010-2016.

<sup>a</sup> Se considera como brecha la diferencia en puntos porcentuales entre la participación laboral femenina y masculina.

Cabe señalar que el promedio de participación laboral de las mujeres para América Latina y el Caribe, de acuerdo con la CEPAL (2016) se ha estancado durante los últimos años en torno al 53%.

Al analizar la participación según edad en Chile, se observa que las brechas de participación laboral entre mujeres y hombres están presentes en todos los rangos, sin embargo se identifica “la existencia de una especie de gradiente, donde a mayor edad, mayores son las brechas; en particular la brecha de género para el grupo entre 25 y 29 años de edad es la menor, mientras que los adultos mayores presentan un caso extremo donde la participación laboral masculina es casi tres veces superior a la femenina” (Tomaselli, 2017).

Respecto de la situación de las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, según el INE, a partir de las Encuestas Nacionales de Empleo, entre los años 2010 y 2016, el 97% del total de personas que se declaran fuera por razones familiares permanentes son mujeres (INE, 2017). Al considerar de manera independiente el grupo total de mujeres que se encuentran fuera de la fuerza laboral, se observa que el 37% de ellas se encuentran fuera por razones familiares permanentes y al respecto no ha habido mayor variación desde el año 2010 (INE, 2017).

### **b) Ingresos**

Además de la baja participación laboral de las mujeres, quienes logran incorporarse al trabajo remunerado lo hacen en peores condiciones, ejemplo de ello son las brechas de ingreso que persisten como un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2016). En América Latina, considerando la población asalariada urbana de 20 a 49 años, se observa que las mujeres al año 2014, percibían un 83,9% respecto de los salarios de los hombres del mismo tramo etario, existiendo por tanto una brecha entre mujeres y hombres (CEPAL, 2016). De acuerdo con el INE la brecha de género por ingresos es la diferencia porcentual que existe en el ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres, por lo tanto una brecha negativa indica que el ingreso de las mujeres es inferior al de los hombres en el porcentaje respectivo. Actualmente en Chile la brecha en el ingreso medio mensual de la población ocupada fue de 31,6% inferior para las mujeres al año 2015 según el INE, manteniéndose en torno a esa cifra entre los años 2010 a 2015 (INE, 2017).

En los trabajadores por cuenta propia, también se observan brechas de ingresos. De acuerdo con la Encuesta suplementaria de ingresos de Chile del año 2015, se observa una brecha de 41,5% inferior para las mujeres en el ingreso promedio mensual. Cabe señalar que el ingreso promedio mensual de las trabajadoras por cuenta propia fue de \$ 200.344 pesos chilenos (equivalente a 322 dólares)<sup>9</sup> en tanto que el ingreso de los trabajadores por cuenta propia alcanzó \$ 342.441 (equivalente a 550 dólares) (INE, 2016).

Respecto a la distribución de los ingresos autónomos<sup>10</sup> en personas de 15 años o más, la Encuesta CASEN 2015 muestra que el 62,3% de los ingresos autónomos totales son percibidos por hombres y el 37,7% por mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Actualmente la brecha en los ingresos autónomos entre hombres y mujeres perceptoras fue de 24,6% el año 2015, en detrimento de las mujeres, y cabe señalar que en el año 2006 esta brecha fue de 34%.

Al analizar las personas sin ingresos autónomos, en 2015 el 76% correspondía a mujeres y el 24% a hombres, esta cifra se ha mantenido estable en las últimas tres mediciones de la encuesta CASEN de los años 2011, 2013 y 2015.

### **c) Ocupación y Desocupación**

Respecto a las tasas de ocupación por sexo, en el año 2016 las mujeres alcanzaron 44,7% de ocupación y los hombres 66,9%. La brecha por género en la distribución de la tasa de ocupación alcanzó entonces a 22,2% menos para las mujeres (INE, 2017). Cabe señalar que esta brecha corresponde a la diferencia en puntos porcentuales entre hombres y mujeres, es decir, la diferencia entre el porcentaje de distribución de las mujeres menos el porcentaje de distribución de los hombres.

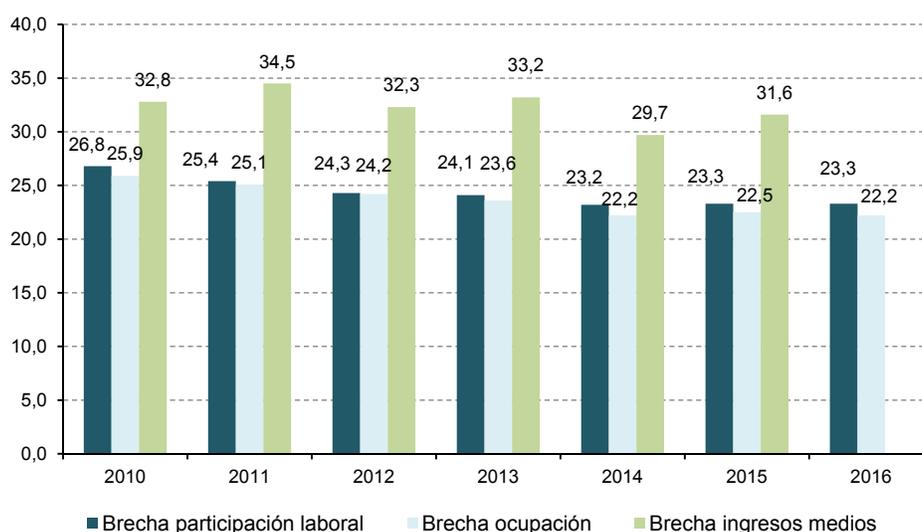
<sup>9</sup> Tipo de cambio al 12 septiembre 2017: 623 pesos chilenos por dólar.

<sup>10</sup> Para el Ministerio de Desarrollo Social de Chile los ingresos autónomos corresponden a la suma de todos los pagos que reciben las personas, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos. Estos incluyen sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes.

En relación a las tasas de desocupación por sexo, para el mismo año se observa 7% de desocupación para las mujeres y 6,1% para los hombres (INE, 2017). Cabe señalar que entre los años 2010 y 2016 la tasa de desocupación de las mujeres se mantuvo todos los años por sobre los hombres: entre 2,4 puntos porcentuales en 2010 y 0,9 puntos en 2016 (INE, 2017).

Si se consideran los tres ámbitos de brechas antes señalados, a partir de las estadísticas de género del INE: participación laboral, ingresos medios y ocupación, se observa que entre los años 2010 y 2016, a pesar de haber mejorado todos los indicadores laborales, las brechas presentan una leve disminución. Las mujeres en estos tres ámbitos presentan una diferencia negativa, donde las brechas de participación laboral y ocupación son similares (las mujeres tienen una diferencia mayor a 20 puntos porcentuales respecto de la participación laboral y tasa de ocupación masculina), y la mayor diferencia se observa en el ingreso (los ingresos de las mujeres son inferiores a hombres en aproximadamente un 30% de los ingresos), tal como se muestra en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Chile: evolución brechas<sup>a</sup> laborales, 2010-2016**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE), Estadísticas de Género, 2010-2016.

<sup>a</sup> Se considera como brecha de participación y ocupación laboral, la diferencia en puntos porcentuales entre la tasa femenina y masculina, y como brecha de ingresos la diferencia porcentual entre el ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres.

#### d) Emprendimiento

Respecto al emprendimiento, según la Encuesta Nacional de Empleo del INE las mujeres representaron 38% del total de personas emprendedoras en los años 2013 y 2015, y la brecha fue de 23,8% inferior para las mujeres en ese ámbito (INE, 2017). Por su parte, la Encuesta CASEN 2015 muestra en la distribución de la población ocupada según el tamaño de la empresa, que las mujeres se desempeñan principalmente en empresas de 1 sola persona, alcanzando un 27,7%, en tanto los hombres se desempeñan principalmente en empresas con 200 personas o más, alcanzando un 25,7% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

### e) Jefatura de Hogar

En relación con la jefatura de hogar<sup>11</sup>, los resultados de la Encuesta CASEN 2015 muestran que la jefatura de hogar femenina se ha duplicado en 15 años: de un 20,2% en 1990 a un 39,5% en 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). La Encuesta Nacional de Empleo del INE, por su parte, muestra que los hogares donde una mujer es la principal perceptora de ingresos autónomos han crecido de un 29,3% en el año 2006 a un 37,5% en el año 2015 (INE, 2017).

### f) Segmentación ocupacional

En América Latina, según datos de CEPAL, el 78,1% de las mujeres ocupadas “se desempeñan en 3 sectores definidos como de baja productividad, lo que implica peores remuneraciones, menor contacto con las tecnologías e innovación, y en muchos casos empleos de mala calidad” (CEPAL, 2016, pág. 69). Se identifican como sectores de productividad baja: agricultura, comercio y servicios sociales, comunales y personales; como sectores de productividad media: manufacturas, transporte y construcción; y como sectores de alta productividad: servicios financieros, minería y electricidad (CEPAL, 2016). A nivel regional, las mujeres ocupadas se empleaban en 2014 principalmente en sectores de baja productividad (78,1%), le siguen los sectores de productividad media (14,3%) y alta (7,7%); y en el caso de los hombres ocupados, si bien hay igualmente un predominio en los sectores de baja productividad, su distribución es más favorable que en el caso de las mujeres: 55,5% baja; 35,2% media y 9% alta productividad (CEPAL, 2016).

En Chile, según las ramas de actividad económica, los resultados de la Encuesta CASEN 2015 muestran que los hombres se concentran en las ramas de la construcción (94,3%); explotación de minas y canteras (90,6%); pesca (82,8%); y transporte y telecomunicaciones (81,3%), predominando sectores de media y alta productividad según la clasificación de CEPAL antes presentada. En el caso de las mujeres se concentran en las siguientes ramas de actividad económica: hogares con servicio doméstico (82,8%); servicios sociales y de salud (73,6%); y enseñanza (72%), predominando en sectores de baja productividad (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

En relación con los oficios, la misma encuesta muestra que las mujeres ocupadas se distribuyen principalmente en las categorías trabajadoras de servicios y vendedoras (23,7%) y empleadas de oficina (14%); en tanto los hombres ocupados se distribuyen en las categorías oficiales, operarios y artesanos (23,7%), empleados de oficina (14,1%) y profesionales, científicos e intelectuales (14%).

Por su parte, los datos del INE respecto de las personas ocupadas según rama de actividad económica, muestran que en el año 2016 las mujeres tuvieron presencia mayoritaria en sectores de baja productividad, tales como hogares privados con servicio doméstico (83,4%), servicios sociales y salud (71,8%), enseñanza (70,4%). A su vez, tuvieron presencia minoritaria las ramas de mayor productividad tales como construcción (5,7%), explotación de minas y canteras (8,6%) y pesca (9%) (INE, 2017).

### g) Sistema previsional

Respecto al sistema previsional, los datos disponibles corresponden a la Encuesta CASEN del año 2013. Las brechas anteriores repercuten en la situación previsional de las mujeres, ya sea por haber recibido salarios inferiores como por enfrentar barreras y brechas igualmente en ese ámbito. Se observa que la tasa de afiliación previsional al sistema de pensiones es menor para las mujeres en las últimas 3 mediciones. El año 2013 las mujeres registraban una tasa de afiliación al sistema de pensiones de 56,4% en tanto los hombres alcanzaron el 71,3% (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Al revisar solo el porcentaje de la población ocupada que cotiza en el sistema de pensiones por sexo, se observa que las mujeres alcanzaron un 66,9% y los hombres 71% (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Respecto a la tasa de evasión, es decir la población ocupada con contrato que no cotiza en el sistema de pensiones, se observó para el año 2013 diferencias entre hombres y mujeres: la tasa de evasión para las mujeres alcanza el 5,6% y para los hombres 4,4% en el mismo periodo (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Respecto a los ingresos percibidos por concepto de jubilación o pensión de vejez, se evidencian nuevamente brechas entre mujeres y hombres: para el año 2013 el promedio de ingresos por jubilación o

<sup>11</sup> La encuesta CASEN considera como jefatura de hogar a la persona reconocida por tal por los demás miembros de la familia.

pensión de vejez para las mujeres alcanzó los \$ 179.818 pesos chilenos (equivalente a 289 dólares)<sup>12</sup> en tanto para los hombres alcanzó los \$ 222.977 pesos chilenos (equivalente en 358 dólares) observándose una brecha de 19% en perjuicio de las mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

#### h) Capacitación

En el ámbito de la capacitación hay varios aspectos a destacar. Por una parte, se observa que existe un bajo nivel de participación de la población en actividades de capacitación; por otra parte, la participación de las mujeres en este ámbito supera a los hombres en todos los grupos de categorías.

Según los resultados de la Encuesta CASEN 2015, dentro de la población de 15 años o más, el 9,4% participa en actividades de capacitación. Al analizar la distribución de la población por sexo según participan o no en actividades de capacitación, se observa que las mujeres tienen una participación mayor que los hombres en las categorías ocupadas, desocupadas e inactivas<sup>13</sup>. En la población ocupada, se observa que el 16,1% participa en actividades de capacitación. Si se considera solo a las mujeres ocupadas, se observa que el 17,3% se capacita; por su parte, los hombres ocupados que se capacitan representan el 15,1% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b). Respecto de la población desocupada, la encuesta arroja que el 5,3% del total de desocupados participa en actividades de capacitación (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b). Al revisar solo el grupo de mujeres desocupadas, el 5,8% se capacita; en tanto en el grupo de hombres desocupados el 4,8% está en similar situación. En la población inactiva, el 1,3% de las mujeres se capacita y el 0,9% de los hombres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

A nivel territorial, considerando solo la población ocupada, se observa que en la mayoría de las regiones de Chile el porcentaje de mujeres que participa de la capacitación laboral es mayor que el de hombres, siendo la excepción solo 3 regiones: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Las regiones donde se registra especialmente una mayor participación de mujeres ocupadas en actividades de capacitación son las regiones de Aysén (29,3%); Los Lagos (24,7%) y Magallanes (24,4%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

Respecto a los tramos de edad en la población ocupada, el porcentaje de participación en actividades de capacitación es superior para las mujeres en la mayoría de los tramos, salvo los grupos extremos: las jóvenes (de 15 a 19 años) y las mayores (65 y más). Además de ello, la mayor participación en actividades de capacitación se registra en el rango de 25 a 34 años, alcanzando 22,4% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

En relación a las zonas de residencia de la población ocupada y capacitación, se observa que en zonas urbanas participan en actividades de capacitación el 17,6% de las mujeres y el 16,1% de los hombres, en tanto en las zonas rurales la diferencia es mayor: 14,1% mujeres y 9,2% hombres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

Respecto de las categorías ocupacionales, se observa en la población ocupada asalariada que el 19,8% de las mujeres y el 18,4% de los hombres participa de actividades de capacitación. Para los no asalariados, la cifra alcanza al 7,9% de las mujeres y el 4,4% de los hombres. Para la población ocupada total, se observa además que las ramas de actividad con mayor participación en actividades de capacitación son servicios sociales y de salud (35,5%), intermediación financiera (32,3%), administración pública y defensa (31,2%) y explotación de minas y canteras (30,3%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

<sup>12</sup> Tipo de cambio al 12 septiembre 2017: 623 pesos chilenos por dólar.

<sup>13</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, la **población económicamente inactiva** es aquella parte de la población en edad de trabajar que no clasifica como ocupada o desocupada. Se entiende por **población ocupada** a aquellas personas en edad de trabajar que trabajaron al menos una hora, durante la semana de referencia, recibiendo un pago en dinero o en especie o un beneficio de empleado/empleador. La **población desocupada**, son aquellas personas en edad de trabajar que no tuvieron empleo en la semana de referencia, buscaron uno durante las últimas cuatro semanas y están disponibles para trabajar en las próximas dos semanas.

Según el tamaño de la empresa, las mujeres ocupadas registran mayor participación en actividades de capacitación en todos los niveles. La mayor participación para las mujeres se registra en empresas de 200 personas o más donde se alcanza un 30,7%, siendo ésta la única categoría donde la participación de los hombres se acerca más: 30% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

Al revisar los oficios de las personas ocupadas asalariadas, se observa que las mujeres tienen una mayor participación en actividades de capacitación en oficios profesionales, científicos e intelectuales (37,9%) y técnicos profesionales de nivel medio (29%). En tanto los hombres tienen mayor participación en los oficios profesionales, científicos e intelectuales (31,1%) y fuerzas armadas (30,6%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

Por otra parte, respecto a la cobertura de los programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), entre los años 2011 y 2013 se observa que los usuarios fueron mayoritariamente hombres (57% en 2011 y 53% en 2013). A partir del año 2014 esta tendencia se revierte, alcanzando la participación de las mujeres un 55% y un 59% en 2015 (SENCE, 2016b). Al desagregar los datos según los tipos de programas ofrecidos por dicha institución, se observa que el predominio de las mujeres se encuentra principalmente en los programas vinculados al sector público; entre los años 2012 a 2015 la participación de mujeres en los programas de incentivos al empleo se incrementó de 66% a 71% (SENCE, 2016b).

En el caso de los programas de capacitación ofrecidos por SENCE, se observa una distribución más equitativa entre mujeres y hombres entre los años 2011 a 2014. Esto cambia a partir del año 2015 donde existe un predominio de las mujeres con un 74% de participación. Este aumento se debe en gran parte al desarrollo del Programa Más Capaz que será presentado en los capítulos II y III. En el caso de la franquicia tributaria, cuyo principal destinatario son los trabajadores del sector privado, existe un mayor predominio masculino, alcanzando el año 2015 un 57% de participación de hombres (SENCE, 2016b).

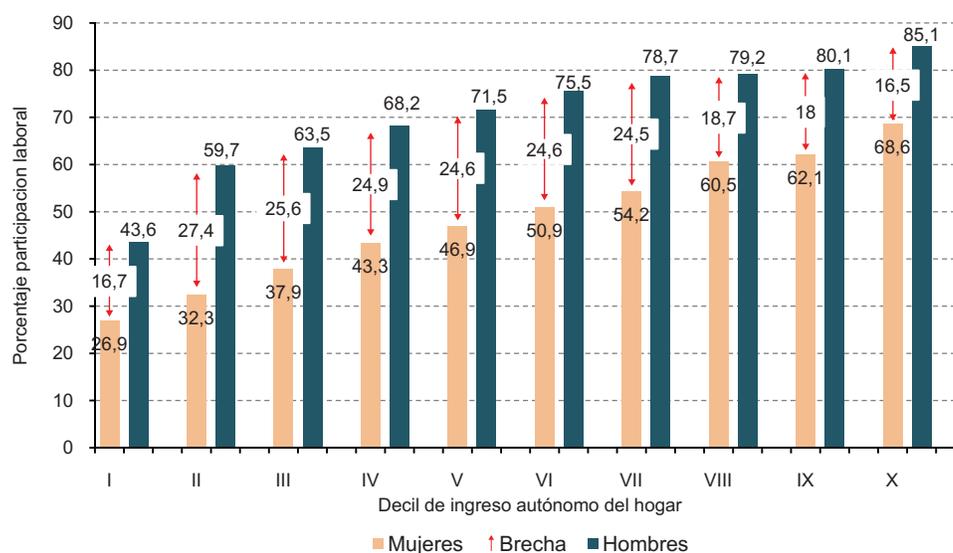
## 2. Vinculación de las brechas laborales con la situación de pobreza

Las mujeres en situación de pobreza se encuentran severamente afectadas por la desigualdad. No solo la carencia de ingresos, educación, salud y vivienda determinan su situación de pobreza, sino que existe un fuerte condicionamiento de género que agudiza sus desigualdades y restringe sus oportunidades para mejorar su situación, tanto a nivel individual como familiar. Las barreras del mercado laboral van reproduciendo círculos viciosos de desigualdad cuyo resultado es una menor autonomía económica para las mujeres. La pobreza está directamente relacionada con el trabajo remunerado; a mayor pobreza existe menor participación laboral, las mujeres que logran participar enfrentan menores tasas de ocupación y mayores de desocupación, las que logran ocuparse perciben menores ingresos empleándose en sectores segregados de la economía que reproducen la división sexual del trabajo y que presentan menores niveles de productividad, entre otros aspectos que se detallan a continuación.

- i) Participación laboral: De acuerdo con los resultados de la Encuesta CASEN del año 2015, la menor tasa de participación laboral de las mujeres se observa en los sectores más pobres: en el primer decil de ingreso autónomo per cápita por hogar<sup>14</sup> las mujeres alcanzan una participación laboral de 26,9%, en tanto las mujeres del décimo decil alcanzan un 68,6% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). Además, la mayor diferencia o brecha entre la participación laboral femenina y masculina se observa en el segundo decil de ingreso autónomo y las menores diferencias en los deciles VIII, IX y X. Con ello se puede afirmar que la baja participación laboral es un problema o brecha de género que afecta mayormente a las mujeres en situación de pobreza, según se detalla en el gráfico 3.

<sup>14</sup> Según el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, el **ingreso autónomo per cápita del hogar** corresponde al ingreso total del hogar, dividido por el número de miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro. Por decil de ingreso autónomo per cápita por hogar se entiende la décima parte o 10% de los hogares ordenados en forma ascendente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita del hogar, donde el primer (decil I) representa el 10% más pobre de los hogares del país y el décimo decil (decil X) el 10% más rico de estos hogares.

**Gráfico 3**  
**Chile: participación laboral por decil de ingreso autónomo**  
**per cápita del hogar según sexo y brecha<sup>a</sup>, 2015**  
*(En porcentajes)*



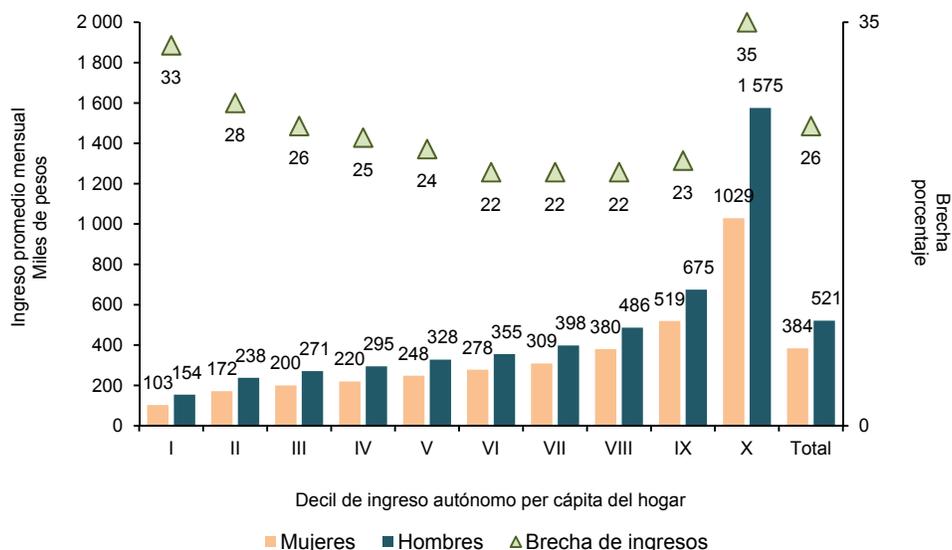
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, Resultados Encuesta CASEN 2015: Equidad de Género.  
<sup>a</sup> Se considera como brecha de participación laboral la diferencia en puntos porcentuales entre la tasa femenina y masculina.

- ii) Ocupación y desocupación: La menor tasa de ocupación se encuentra en el primer decil de ingreso autónomo per cápita por hogar, y dentro de él la menor tasa de ocupación es femenina (19,1%). Por su parte, la tasa de desocupación es mayor en el primer decil y en particular para las mujeres de ese grupo, con un 28,9% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). Con ello se puede afirmar que las mujeres en situación de pobreza que logran ingresar al mercado laboral, tienen menores probabilidades de estar ocupadas y mayores de estar desocupadas.
- iii) Ingresos: En relación al ingreso promedio mensual de la persona con la ocupación principal del hogar, se observa que en los hogares del primer decil de ingreso autónomo hay una brecha<sup>15</sup> negativa de ingresos de 33% entre el ingreso promedio mensual de los hombres (\$ 154.000 pesos chilenos equivalentes a 247 dólares) y los ingresos de las mujeres del mismo decil (\$ 103.000 pesos chilenos equivalentes a 165 dólares) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). Sin embargo, en este indicador la diferencia se observa también en el décimo decil, donde la brecha de ingresos alcanza el 35%, la mayor en los grupos de ingreso, según se detalla en el gráfico 4.
- iv) Jefatura de Hogar: El más alto porcentaje de jefatura de hogar femenina se observa en el primer decil de ingreso autónomo per cápita con un 52,8% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). Además, al considerar el ingreso autónomo per cápita del hogar según el sexo del principal perceptor, se observa que en el primer decil el 49,9% de los hogares cuenta con una mujer como principal perceptora, siendo igualmente el más alto valor entre todos los deciles (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).
- v) Pobreza: La encuesta CASEN 2015 arrojó para el caso de las mujeres un 12,1% de pobreza según ingresos (de los cuales 3,7% corresponde a pobreza extrema y 8,4% a pobreza no extrema) y un 20,4% de pobreza multidimensional<sup>16</sup> (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). En el caso de los hombres, se registra un 11,2% de pobreza (3,4% extrema y 7,8% no extrema) y un 21,4% de pobreza multidimensional (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

<sup>15</sup> Para el cálculo de las brechas de ingresos, se ha utilizado la siguiente fórmula de cálculo:  $\left(\frac{\text{Ingresos Mujeres}}{\text{Ingresos Hombres}}\right) - 1 \times 100$ .

<sup>16</sup> La Encuesta CASEN en Chile utiliza la metodología de Alkire y Foster para el cálculo de la pobreza multidimensional, considerando las dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda.

**Gráfico 4**  
**Chile: ingreso promedio mensual de la ocupación principal por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar según sexo y brecha de ingresos, 2015**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2015: Resultados Trabajo.

Entre los años 2006 y 2015 la medición de pobreza según ingresos mostró valores superiores para las mujeres en todos los años de medición: desde 29,7% en 2006 a 12,1% en el año 2015. Para los hombres la disminución fue de similar magnitud: de 28,4% a 11,2% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

Respecto a la medición multidimensional de pobreza, se observan resultados levemente mejores para las mujeres que para los hombres en todos los periodos de medición: en 2009 los hombres registraban un nivel de pobreza multidimensional de 28,3% y las mujeres 26,7%; llegando a 19,8% para los hombres y 18,6% para las mujeres el año 2015 con 4 dimensiones, y 21,4% para hombres y 20,4% para mujeres incluyendo la dimensión adicional de entorno y redes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

Al analizar los datos de pobreza, tanto de ingresos como multidimensional, según sexo del jefe de hogar y según presencia de niños y niñas a cargo, se observa que la pobreza es superior para los hogares con hijos e hijas de 0 a 5 años y en particular para las mujeres. En los hogares con presencia de niños y niñas de 0 a 5 años, para las mujeres jefas de hogar la pobreza de ingresos alcanza el 23,7% y la pobreza multidimensional el 27,9%, en tanto para los hombres jefes de hogar en similar condición la pobreza de ingreso alcanza al 14,1% y la pobreza multidimensional 24,1% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

En relación a la medición de pobreza multidimensional destaca además que al desagregar el dato por edad, las mujeres más pobres se encuentran en el tramo de 60 a 64 años con un 32,4% de pobreza, coincidente con la edad de jubilación legal (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

Sobre la distribución de la población según quintil de ingreso, se observa que en el primer quintil de ingreso autónomo per cápita hay un mayor porcentaje de mujeres respecto de los otros quintiles (54,9% de mujeres). Junto con ello, al analizar la distribución de la población la mayor cantidad de mujeres se encuentra en el rango etario superior a 60 años; que representan un 57,3% de ese grupo (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

Cabe señalar además que para el año 2015, los análisis de la encuesta CASEN han calculado la incidencia del aporte de los ingresos autónomos de las mujeres en los hogares biparentales, arrojando como resultado que en ausencia de ingresos autónomos de la mujer cónyuge en los

hogares biparentales, la tasa de pobreza extrema a nivel del total de hogares habría aumentado de 3,2% a un 14,5% en el año 2015; a su vez, la pobreza no extrema habría aumentado de 7,2% a un 17,4% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a). Este dato se acerca a las estimaciones realizadas el año 2007, que sugirieron que aumentar la participación laboral de las mujeres en la fuerza laboral (de manera uniforme en todos los grupos de ingreso, acercándose al promedio de 50% de la región) podría ayudar a reducir la pobreza en torno a un 15% (Banco Mundial; BID; SERNAM, 2007).

- vi) Capacitación: Al analizar el porcentaje de participación en actividades de capacitación según deciles de ingreso autónomo de los hogares, se observa que en todos ellos es mayor la participación para las mujeres ocupadas respecto de los hombres en la misma condición. Sin embargo, la mayor participación para las mujeres se registra en el decil X con 36,1% y la menor participación en el decil I con 8,8%. En este primer decil la participación de los hombres alcanza el 4,9% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

En síntesis, las brechas laborales afectan mayormente a las mujeres en situación de pobreza, observándose importantes diferencias entre mujeres de diferentes grupos de ingreso, existiendo una doble desigualdad: económica y de género. Al considerar los indicadores de participación laboral, ocupación, desocupación y participación en capacitación por deciles de ingresos autónomo per cápita de los hogares, se observan importantes diferencias entre las mujeres del 10% más pobre y el 10% más rico (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a y b). En este sentido, se observa que:

- La participación laboral de las mujeres del 10% más rico es 2,5 veces la participación de las mujeres del 10% más pobre.
- La tasa de ocupación de las mujeres del 10% más rico es 3,5 veces la tasa de las mujeres del 10% más pobre.
- La tasa de desocupación de las mujeres del 10% más pobre es 9,3 veces mayor que la tasa de las mujeres del 10% más rico.
- La participación en actividades de capacitación de las mujeres del 10% más pobre es 4 veces menor que las mujeres del 10% más rico.

Estas diferencias dan cuenta que las desigualdades económicas se cruzan con las desigualdades de género y afectan severamente a las mujeres de los sectores más pobres en particular en el ámbito laboral, tal como se resume en el cuadro 5

**Cuadro 5**  
**Chile: diferencias de participación laboral, de tasa de ocupación, desocupación**  
**y capacitación entre mujeres de los deciles I y X**  
(En porcentajes)

| Decil ingreso autónomo | Mujeres               |                   |                      |                               |
|------------------------|-----------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|
|                        | Participación laboral | Tasa de ocupación | Tasa de desocupación | Participación en capacitación |
| Primero (I)            | 26,9                  | 19,1              | 28,9                 | 8,8                           |
| Décimo (X)             | 68,6                  | 66,4              | 3,1                  | 36,1                          |

Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2015: Resultados Equidad de Género y Resultados Trabajo.

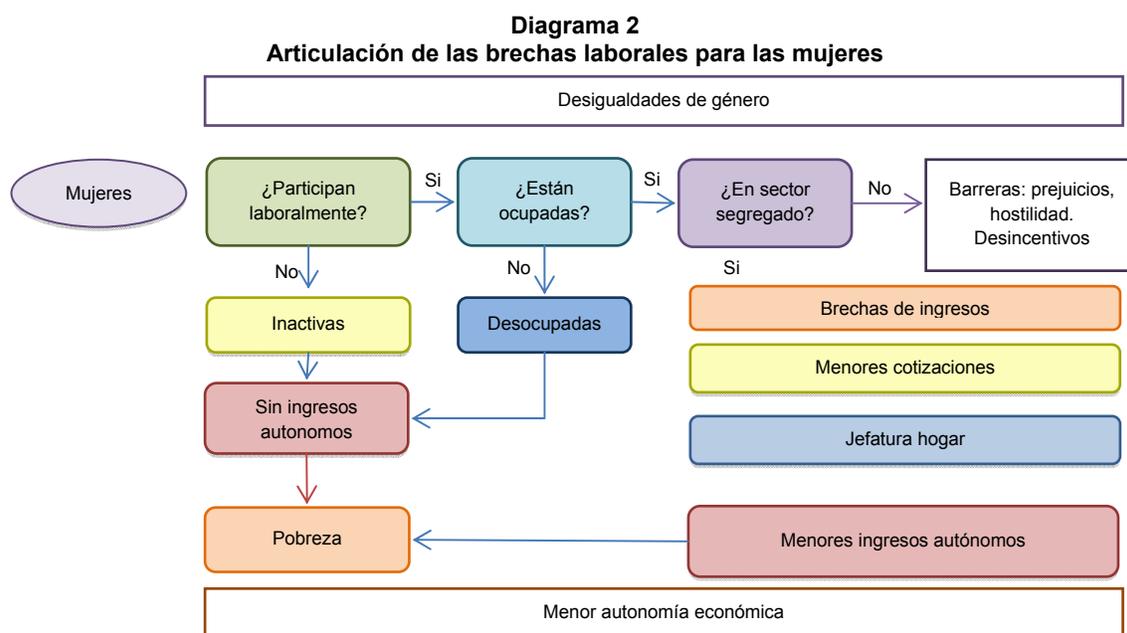
Respecto a las diferencias de los mismos indicadores pero desagregados por sexo y decil de ingreso autónomo del hogar, destacan también algunos resultados de la Encuesta CASEN 2015:

- La participación laboral masculina del decil I (43,5%) corresponde a la participación laboral femenina del decil IV (43,3%).
- La tasa de ocupación masculina del decil I (33,5%) corresponde a la tasa de ocupación femenina del decil III (33,3%).

- La tasa de desocupación en el decil I es más cercana, pero inferior en hombres (23,2%) que en mujeres (28,9%).
- El ingreso promedio mensual de la ocupación principal en hombres del decil II (\$ 238.000 pesos chilenos, equivalentes a 382 dólares)<sup>17</sup> es cercano al ingreso promedio mensual de la ocupación principal de las mujeres del decil V (\$ 248.000 pesos chilenos, equivalente a 398 dólares).
- La participación en actividades de capacitación laboral tiende a ser superior para las mujeres en todas las condiciones de ocupación y deciles de ingreso autónomo de los hogares, sin embargo se observan diferencias entre mujeres de diferentes deciles de ingresos comentadas anteriormente.

Esto indicaría que la situación laboral de las mujeres es mucho más precaria respecto de los hombres en el mismo decil de ingreso autónomo.

Además, se observa que las brechas laborales afectan toda la trayectoria laboral de las mujeres a partir de su ingreso al mercado laboral. Esto indica que las mujeres que participan laboralmente tienen una ventaja relativa respecto a las que no participan, ya que su incorporación laboral está sujeta y condicionada por las otras brechas laborales sucesivas: las mujeres —especialmente las más pobres— que participan en el mercado laboral tienen mayores probabilidades de estar desocupadas y menores de estar ocupadas, si logran estar ocupadas acceden a empleos segregados con menores niveles de productividad y mayor precariedad laboral, que se traduce en menores ingresos. Las mujeres que se insertan en ocupaciones no tradicionales (superando la segregación ocupacional) igualmente se enfrentan con brechas de ingresos así como a otras barreras culturales como los prejuicios y la hostilidad por ser mujeres en sectores laborales masculinizados. Si a ello además se adiciona la jefatura de hogar, los ingresos autónomos (especialmente per cápita por hogar) disminuyen para las mujeres. Las brechas laborales se presentan en todas las condiciones laborales, reproduciendo las desigualdades económicas en toda su trayectoria laboral. En este sentido, la inserción laboral es solo la etapa inicial de la superación de estas brechas. Esta dinámica de interacción de brechas laborales se resume en el diagrama 2.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>17</sup> Tipo de cambio al 12 septiembre 2017: 623 pesos chilenos por dólar.

### 3. Barreras de género en la capacitación laboral

Las desigualdades de género se manifiestan en diferentes ámbitos de la capacitación laboral, ya sea como condicionante para acceder a los programas, en los temas sobre los cuales se desarrollan los programas de formación laboral, como en las reales posibilidades de inserción laboral o mejora posterior. En este apartado se revisarán cuáles son las principales barreras identificadas y algunas propuestas que han surgido al respecto.

En relación con los programas de formación, se han identificado barreras internas y externas que inciden en la participación de las mujeres en la formación profesional y técnica en general, que son extensivas a la capacitación laboral. Respecto a las barreras externas, relacionadas tanto con el contexto socio-cultural y educativo como con la estructura del mercado laboral, Abramo, Valenzuela y Pollack (2000) destacan entre otros aspectos los siguientes:

- Influencia de estereotipos y roles de género que condicionan las opciones vocacionales y perfiles ocupacionales como “típicamente masculinos o femeninos”, que están en la base de la segmentación por género del mercado laboral;
- Diferentes oportunidades ocupacionales y de bienestar para hombres y mujeres relacionadas con la desigual distribución del capital educativo en las familias;
- Desigual distribución de responsabilidades familiares, la multiplicidad de roles y la falta de servicios de apoyo que incide negativamente en sus oportunidades profesionales para las mujeres;
- Lenguaje sexista que invisibiliza la experiencia y la participación de las mujeres, y que además confirma la división de tareas por género y afecta el campo de las profesiones y ocupaciones;
- Percepciones empresariales sobre la maternidad, responsabilidades familiares, limitaciones de formación y experiencia de las mujeres, que inciden en la tipificación y valoración de las ocupaciones y actúan en los procesos de selección, oportunidades de formación en el puesto del trabajo, promoción y desarrollo profesional y en el diferencial de salarios para trabajos de igual valor y/o capital formativo;
- Mecanismos de análisis y previsión de la situación y tendencias del mercado laboral que carecen o tienen débil enfoque de género dificultan la identificación de la segregación ocupacional, la detección de grupos con condiciones o dificultades específicas y el diseño de políticas laborales que se propongan la promoción de la igualdad de oportunidades.

A su vez, Abramo, Valenzuela y Pollack (2000) identifican barreras internas para la participación femenina presentes en el sistema de formación profesional y técnica, las cuales son de igual manera observables en la capacitación laboral. Entre ellas destacan:

- Escasa pertinencia y/o lenta actualización de la oferta formativa derivada de sus dificultades de vinculación con las demandas y tendencias del sector productivo. Esto afecta particularmente a las mujeres, por cuanto requieren de especiales apoyos para acceder a las áreas de actividad innovadoras o con mayores y mejores posibilidades de empleo;
- Carencias de un sistema de información y orientación vocacional y ocupacional con enfoque de género que estimule nuevas opciones y rompa los estereotipos;
- Casi inexistente intermediación laboral y ausencia de formación sobre búsqueda de empleo;
- Persistencia de un lenguaje sexista y de estereotipos en la divulgación y definición de la oferta, en los materiales didácticos, en los desarrollos curriculares, así como en las prácticas y metodologías docentes, lo que constituye una de las manifestaciones más sutiles pero eficaces de la discriminación indirecta;
- Rigidez y falta de flexibilidad en la estructura de los cursos: elevados requisitos de ingreso, larga duración, no reconocimiento de aprendizajes obtenidos en el trabajo o en la vida societaria, horarios incompatibles con las responsabilidades familiares, ausencia de servicios de apoyo para el cuidado de los niños;

- No inclusión de las necesidades femeninas en la infraestructura: ausencia de baños, lugares de difícil o peligroso acceso, no consideración de facilidades en la operación de equipos y/o tareas manuales, etc.
- Participación muy baja de mujeres en los puestos directivos de las entidades de formación y como docentes en las áreas técnicas y tecnológicas.

A partir de ello, se observa que las barreras de género en la formación en general y en la capacitación laboral en particular, tienen un fuerte componente cultural, estando situadas en todos los espacios (públicos y privados), en todos los involucrados, no solo en el contenido de los programas formativos sino en quienes los ofrecen y en quienes los reciben. Por lo tanto, hay diversas condicionantes de género que limitan el acceso de las mujeres a la capacitación laboral y el resultado de los procesos de formación para quienes logran acceder a ella. Así, las mujeres tienen menos probabilidades de beneficiarse del aprendizaje permanente y la adaptación a las necesidades cambiantes del mercado laboral, así como menores oportunidades de formación en el trabajo debido a sus responsabilidades en el cuidado y a las resistencias y sesgos existentes en empleadores para contratar mujeres dadas sus responsabilidades familiares (Ameratunga y Kawar, 2011).

Junto con ello, existen barreras en los oficios y sectores productivos: “los intentos de estimular las destrezas no tradicionales han tenido un éxito limitado en algunos países, sobre todo cuando existen fuertes restricciones socioculturales sobre la mujer” (Ameratunga y Kawar, 2011). Se advierte que “el acceso de las mujeres a ocupaciones no tradicionales debería facilitarse con el apoyo adecuado, pero con suma cautela frente a severas limitaciones culturales y religiosas” por ello “conseguir el apoyo de la comunidad, como paso previo, es fundamental para el éxito de dichas estrategias” (Ameratunga y Kawar, 2011). Para la Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo “la capacitación para el empleo no deja de tener consecuencias para las relaciones de género en el seno de toda comunidad, puesto que el empoderamiento generado por la capacitación de las mujeres puede cuestionar el orden establecido, especialmente la posición más favorable de que gozan los hombres en el mercado laboral” (Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo, 2006). Idealmente esas consecuencias deberían beneficiar a las mujeres y no perjudicarlas.

Posterior a los procesos de capacitación, existen también dificultades para las mujeres. Se sugiere que “una vez terminada la formación, debería prestarse apoyo, estableciendo un vínculo entre las mujeres y los servicios de empleo, los proveedores, las instituciones de micro financiación, etc.” (Ameratunga y Kawar, 2011). Las autoras señalan que habitualmente se carece de dicha asistencia en la búsqueda de empleo y las oportunidades para reforzar su formación.

Un ejemplo sobre la existencia de estas condicionantes y dificultades, se observa en un estudio realizado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, para indagar sobre las percepciones de los actores involucrados en sus programas de capacitación sobre las barreras para la capacitación de mujeres en cursos tradicionalmente masculinos. Los principales resultados se resumen a continuación (SENCE, 2013):

- Para las mujeres usuarias, las principales motivaciones y expectativas respecto al programa fueron: incrementar salarios ingresando a un mercado con mejores remuneraciones, cambio de vida por medio de cambios laborales, reivindicación de género demostrando que las mujeres “se la pueden”, oportunidad de capacitación, apoyar a la familia con mayores ingresos.
- Respecto a la evaluación del curso, las usuarias declaran que no se dan diferencias entre hombres y mujeres; sin embargo, se sienten observadas al inicio del curso, los relatores y alumnos hacen bromas, tienen una actitud protectora, subestiman las capacidades o desmotivan a las participantes; a su vez ellas mismas dudan de sus capacidades, tienen presiones familiares, de sus parejas o personales para continuar, dudan de la proyección laboral.
- En relación a las barreras observadas por ellas mismas, en el proceso de postulación señalan que temen no poder llevar a cabo las labores por desventaja física, hay desmotivación e incompreensión familiar, y están limitadas por el cuidado de los hijos. En el proceso de ejecución, deben convivir con prejuicios y bromas, son minoría, sufren la desventaja por

menor experiencia, así como menor manejo de información y uso de conceptos técnicos, tienen miedo e inseguridad respecto a lo que saben. Al final del curso, enfrentan incertidumbre respecto a oportunidades, sienten que necesitan profundizar, no se sienten preparadas para trabajar.

- En el caso de los relatores y relatoras de los cursos, al indagar sobre la integración o aplicación de un enfoque de género, señalan que no lo aplican para no hacer diferencias, buscan tratar a todos por igual (evidenciando una ceguera de género), perciben sus actuaciones como neutras, utilizan términos comunes de herramientas y no los técnicos (con los cuales se encuentran más familiarizados los hombres), declaran que piden respeto por las mujeres cuando tienen grupos mixtos y la principal diferencia observada es la mayor experiencia de los hombres respecto de las mujeres en los temas del curso.

Estas barreras dan cuenta que no es suficiente integrar a las mujeres a los programas de capacitación laboral, en términos de garantizar su acceso, sino que se requiere abordar las limitaciones y condicionantes de género desde una perspectiva integral involucrando a las mujeres, a la comunidad, a los sectores productivos y a los sectores públicos y privados que promueven las actividades o requieren de empleo. Los involucrados son diversos y en todos ellos se reproducen y manifiestan barreras para la capacitación laboral e inserción de las mujeres en ocupaciones no tradicionales: su entorno familiar y comunitario, el Estado por medio de sus instituciones, los organismos de capacitación y los sectores productivos.

Para superar estos aspectos críticos, se sugiere poner atención al menos en dos ámbitos: la evaluación del mercado de las calificaciones más demandadas y las iniciativas de sensibilización en la comunidad para evitar la hostilidad hacia las mujeres que realizan trabajos no tradicionales; ya que si bien se requiere fomentar la formación en calificaciones no tradicionales, se recomienda atender a las restricciones y probabilidades reales de que las mujeres obtengan empleo (Ameratunga y Kawar, 2011).

Además para promover iniciativas de desarrollo de calificaciones para las mujeres, las autoras recomiendan emprender acciones en distintos niveles: a nivel micro sugieren que la formación debe ser flexible y adaptarse a las limitaciones de tiempo de las mujeres; cuando la movilidad de las mujeres sea limitada, se puede recurrir a unidades móviles de formación (Ameratunga y Kawar, 2011). Entre otras iniciativas, se puede promover el acceso de las mujeres a la formación mediante subsidios para el transporte y los servicios de guardería, la contratación de más formadores mujeres, y la elaboración de programas de formación en igualdad de género para sensibilizar a los formadores. Por su parte Fawcett (1998) identificó previamente otros aspectos claves para el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a mujeres: elevar el nivel técnico de la capacitación que se ofrece en ocupaciones tradicionalmente femeninas a fin de incrementar su productividad, ofrecer nuevos cursos y metodologías de capacitación para enfrentar las necesidades cambiantes del mercado y de esta manera ampliar la gama de empleos disponibles para las mujeres, revisar los planes de estudios para las ocupaciones en las cuales tradicionalmente han predominado los hombres o bien desarrollar propedéuticos.

Por último, hace algunos años el Banco Mundial junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el SERNAM de Chile, formularon una serie de recomendaciones para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral remunerada, especialmente en los hogares de bajos ingresos, entre las que se encontraba diseñar nuevos programas de capacitación y aprendizaje a lo largo de la vida o modificar los existentes en aras de facilitar la entrada de la mujer al mercado laboral, su presencia continua y su re incorporación después del nacimiento y crianza de los hijos e hijas. Junto con ello, recomendaban para reducir la segregación ocupacional y las brechas salariales por género, revisar los programas de educación y capacitación existentes para reducir los estereotipos y la segregación por género (Banco Mundial; BID; SERNAM, 2007).

A partir de los aspectos anteriormente comentados, se resumen las barreras observadas en la literatura revisada sobre la capacitación laboral para las mujeres, distinguiendo entre barreras de entrada, en el proceso y de salida, y algunas de las recomendaciones presentadas que se detallan en el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**Barreras y recomendaciones para la capacitación laboral para las mujeres**

| Barreras de entrada  | Barreras en el proceso   | Barreras de salida  |
|--|--|---|
| Responsabilidades familiares y de cuidado que limitan o restringen la posibilidad de acceder a la capacitación   | Responsabilidades familiares y de cuidado que limitan o restringen la permanencia en la capacitación   | Responsabilidades familiares y de cuidado que limitan o restringen la posibilidad de inserción posterior a la capacitación y permanencia  |
| Limitaciones culturales tales como prejuicios hacia las mujeres, tanto en las comunidades como en ellas mismas, para el desarrollo de capacidades laborales                  | Sesgos de los formuladores, ejecutores y docentes de los programas de capacitación   | Prejuicio de los empleadores en la contratación de mujeres (en puestos asociados como "masculinos")   |
| Invisibilización de las mujeres en la difusión de la oferta de capacitación  | Rigidez de los programas: horarios no acordes con la carga de cuidado de las mujeres, lenguaje técnico masculinizado, no consideran nivelación de conocimientos, materiales didácticos y metodologías docentes sesgadas o estereotipados   | Acoso y hostilidad hacia las mujeres en la comunidad y sectores productivos, al integrarse a sectores no tradicionales para las mujeres   |
|  | Segregación ocupacional en los oficios y rubros enseñados que reproducen desigualdades: escasa oferta en áreas no tradicionales para las mujeres u oferta en áreas tradicionales pero sin aumentar su productividad                        | Limitadas opciones para reforzar o poner en práctica los conocimientos y habilidades aprendidas durante la capacitación   |
|  | Desvinculación con la demanda laboral de los sectores productivos, que permitan aprovechar oportunidades vigentes del mercado laboral  | Menores redes sociales y laborales para la inserción  |
| Acciones recomendadas  |  |   |
| Servicios de cuidado y/o subsidios al cuidado  | Servicios de cuidado y/o subsidios al cuidado  | Servicios de cuidado y/o subsidios al cuidado   |
| Abordar las barreras culturales mediante el trabajo con la comunidad e incorporar programas de formación para el trabajo (o habilitación laboral)                            | Análisis de mercado para determinar las calificaciones más demandadas, la segregación ocupacional y barreras de género para la inserción de las mujeres en esos ámbitos productivos  | Apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral<br>Promover prácticas laborales para mujeres, ya sea en ocupaciones tradicionalmente masculinas como en áreas que mejoren la productividad de los sectores feminizados                                |
| Orientar las estrategias de difusión a las mujeres, tanto en el lenguaje como en la comunicación visual<br>Facilitar el acceso mediante becas, subsidios al transporte, etc. | Programas propedéuticos para mujeres en áreas u oficios tradicionalmente masculinos<br>Vinculación con los sectores productivos estableciendo estrategias de trabajo conjunto para la superación de las barreras y desigualdades de género | Promover las redes, asociatividad y agrupaciones de mujeres en el ámbito laboral o el emprendimiento<br>Vinculación con los sectores productivos estableciendo estrategias de trabajo conjunto para la superación de las barreras y desigualdades de género |

Fuente: Elaboración propia.

## **II. Programas de capacitación laboral para mujeres en situación de pobreza en Chile**

---

Como se describió en el capítulo anterior, la autonomía económica de las mujeres se sitúa como un objetivo estratégico de las políticas de igualdad de género tanto en América Latina y el Caribe como en Chile en particular. Es por ello que la oferta pública de iniciativas orientadas a favorecer la autonomía económica ha estado presente en el país desde los inicios de las políticas de igualdad de género desarrolladas en Chile desde los años noventa. En una revisión previa realizada por Arriagada y Gálvez (2014) se identifican 15 programas o iniciativas orientados a promover la autonomía y el empleo de las mujeres, en su mayoría focalizados en mujeres en situación de pobreza, desarrollados por instituciones públicas en Chile entre los años 1991 y 2015. Luego, en otro estudio requerido por la Subsecretaría de Economía de Chile identificó 18 programas destinados a promover una mayor incorporación de las mujeres al mercado del trabajo (Berlien y otros, 2016).

### **A. Caracterización de la oferta pública para la autonomía económica de las mujeres en Chile**

Para este trabajo y de manera similar a las revisiones realizadas por Arriagada y Gálvez (2014) y Berlien y otros (2016), se realizó un levantamiento de información sobre la oferta pública de iniciativas que promueven la autonomía económica de las mujeres en Chile, con énfasis en la capacitación laboral, actualizada al año 2016. Para ello se utilizaron algunos criterios de selección preliminares, entre ellos: que se tratara de iniciativas cuyas principales destinatarias fuesen mujeres, que tuviesen orientación laboral tanto dependiente como independiente, e incluyeran o no algún componente de capacitación. Así, al año 2016 se identificó un total de 22 iniciativas orientadas a promover la autonomía económica y el empleo en las mujeres, que conforma la oferta pública global de iniciativas y que se detalla en el cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**Chile: oferta pública de programas para la autonomía económica de las mujeres, 1991-2016**

| Institución responsable <sup>a</sup> | Programa o iniciativa  | Inicio | Tipo de iniciativa    | Orientación laboral |
|--------------------------------------|--|--------|-----------------------|---------------------|
| SERNAMEG                             | Mujeres Jefas de Hogar   | 2007   | Capacitación          | Ambas               |
| SERNAMEG                             | Buenas Prácticas Laborales y Trabajo Decente para la Igualdad de Género    | 2007   | Incentivos            | Dependiente         |
| SERNAMEG                             | 4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila  | 2011   | Servicio de cuidado   | Dependiente         |
| SERNAMEG                             | Mujer, Asociatividad y Emprendimiento                                      | 2015   | Apoyo emprendimiento  | Independiente       |
| SERCOTEC                             | Ex - Generación de competencias para mujeres emprendedoras y/o empresarias | 2008   | Capacitación          | Independiente       |
| SERCOTEC                             | Capital Abeja, fondo concursable para emprendimientos de mujeres           | 2012   | Apoyo emprendimiento  | Independiente       |
| SENCE                                | Más Capaz  | 2014   | Capacitación          | Ambas               |
| PRODEMU                              | Desarrollo Competencias Laborales  | 2004   | Capacitación          | Dependiente         |
| PRODEMU                              | Aprendiendo a Empezar  | 2004   | Capacitación          | Independiente       |
| PRODEMU                              | Abriendo Puertas al Mundo  | 2011   | Capacitación          | Dependiente         |
| PRODEMU                              | Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas                             | 1992   | Capacitación          | Independiente       |
| PRODEMU                              | Ellas Buscan Trabajo   | 2011   | Capacitación          | Dependiente         |
| PRODEMU                              | Mejorando mi negocio   | 2004   | Capacitación          | Independiente       |
| MIDESO                               | Bono al Trabajo de la Mujer  | 2012   | Incentivos            | Dependiente         |
| MIDESO                               | Subsidio al empleo de la mujer   |        | Incentivos            | Dependiente         |
| MIDESO                               | Centros de Atención para Hijos de Mujeres Temporeras                       | 1991   | Servicio cuidado      | Dependiente         |
| M. Trabajo                           | Talleres de Promoción de Derechos Previsionales y Laborales                | 2013   | Promoción derechos    | Dependiente         |
| M. Interior                          | Programa de Apoyo Integral a Mujeres Privadas de Libertad                  | 2015   | Capacitación          | Dependiente         |
| FOSIS                                | Yo Emprendo <sup>b</sup>   | 2011   | Capacitación          | Independiente       |
| FOSIS                                | Yo Trabajo <sup>c</sup>  | 2011   | Capacitación          | Dependiente         |
| CORFO                                | The S Factory  | 2015   | Apoyo emprendimiento  | Independiente       |
| Banco Estado                         | Crece Mujer Emprendedora   | 2015   | Servicios financieros | Ambas               |

Fuente: Elaboración propia.

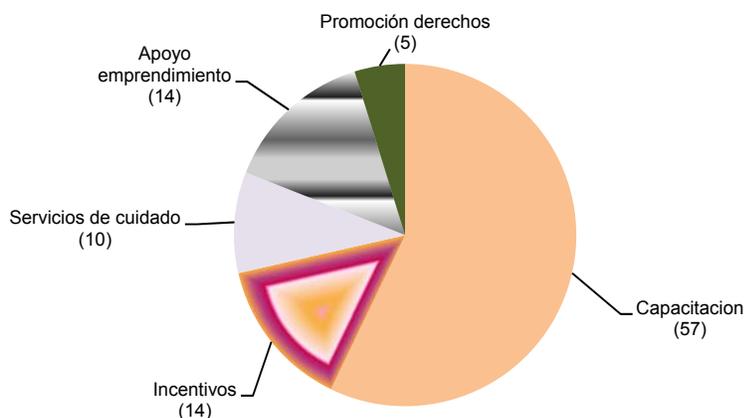
<sup>a</sup> Siglas Instituciones: SERNAMEG Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género; SERCOTEC Servicio de Cooperación Técnica; SENCE Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; PRODEMU Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer; MIDESO Ministerio de Desarrollo Social; M. TRABAJO Ministerio del Trabajo y Previsión Social; M. INTERIOR Ministerio del Interior y Seguridad Pública; FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social; CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.

<sup>b c</sup> No son iniciativas focalizadas particularmente en mujeres, pero la cobertura alcanza cerca de 90% de sus usuarias.

Se observa que 12 de las 22 iniciativas identificadas incluyen como principal componente (pero no exclusivo) la capacitación laboral; 3 iniciativas se orientan a ofrecer incentivos para la contratación de mujeres o incentivar buenas prácticas para su incorporación en las organizaciones (Bono y subsidio al trabajo de la mujer, Programa buenas prácticas laborales); 2 iniciativas proporcionan servicios de cuidado infantil (Programas de 4 a 7, Centros de atención para hijos/as de mujeres trabajadoras temporeras); 3 iniciativas apoyan al emprendimiento con financiamiento (Capital abeja, The S Factory, Mujer y asociatividad), y 1 iniciativa promueve derechos laborales (véase el gráfico 5).

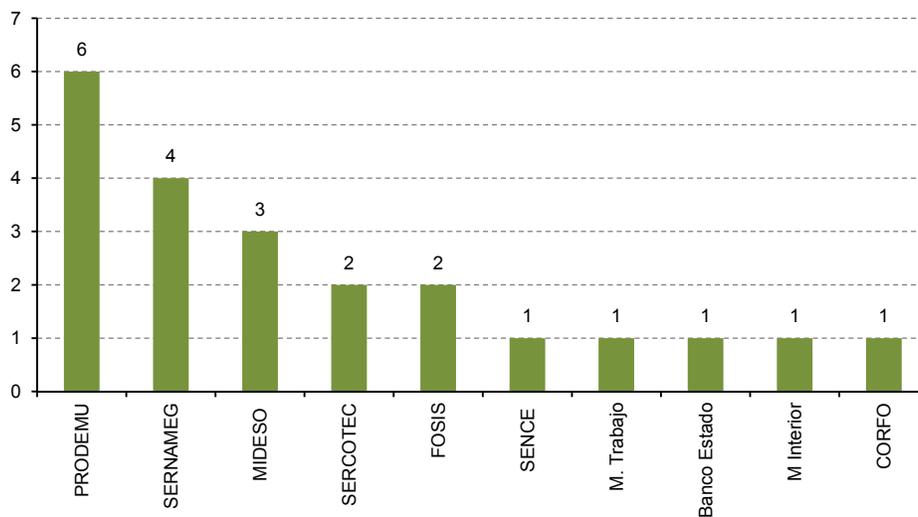
Las iniciativas identificadas son ofrecidas desde 11 instituciones públicas, con predominio de aquellas que trabajan con mujeres y por la igualdad de género como el SERNAMEG y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) que concentran el 45% de la oferta. Se suman instituciones orientadas a promover el trabajo, como empleo o emprendimiento, tales como el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y otras instituciones con iniciativas aisladas. La distribución de iniciativas por institución se presenta en el gráfico 6.

**Gráfico 5**  
**Chile: distribución de la oferta pública para la autonomía económica de las mujeres**  
**según tipo de iniciativa, 1991-2016**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 6**  
**Chile: oferta pública de iniciativas para la autonomía económica**  
**de las mujeres según institución<sup>a</sup>, 1991-2016**  
*(En números absolutos)*



Fuente: Elaboración propia.

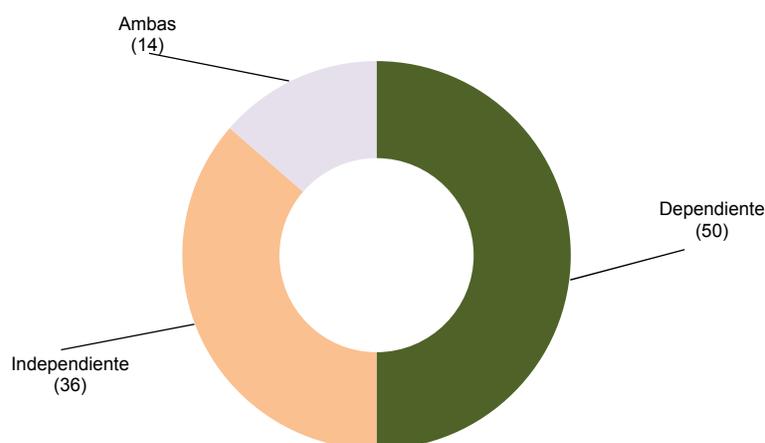
<sup>a</sup> Siglas Instituciones: PRODEMU Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer; SERNAMEG Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género; MIDESO Ministerio de Desarrollo Social; SERCOTEC Servicio de Cooperación Técnica; FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social; SENCE Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; M. TRABAJO Ministerio del Trabajo y Previsión Social; M. INTERIOR Ministerio del Interior y Seguridad Pública; CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.

Al agrupar las instituciones de acuerdo a los sectores se observa un predominio del sector social, con los Ministerios de Desarrollo Social y de la Mujer y Equidad de Género, y los servicios relacionados con estos ministerios: FOSIS y SERNAMEG. La Fundación PRODEMU si bien depende de la

Dirección Sociocultural de la Presidencia, también se inserta dentro de este sector por la naturaleza de su misión institucional. En segundo lugar, se encuentra el sector trabajo, con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y su organismo relacionado SENCE, en tercer lugar el sector economía con organismos como el SERCOTEC, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y Banco Estado.

Respecto al tipo de orientación laboral, se observa que 11 de las 22 iniciativas se orientan al trabajo dependiente o empleo asalariado, 8 iniciativas al trabajo independiente o por cuenta propia y 3 iniciativas tienen ambas orientaciones laborales. Esta distribución se resume en el gráfico 7.

**Gráfico 7**  
**Chile: distribución de la oferta pública de iniciativas para la autonomía económica de las mujeres según tipo de orientación laboral, 1991-2016**  
*(En porcentajes)*



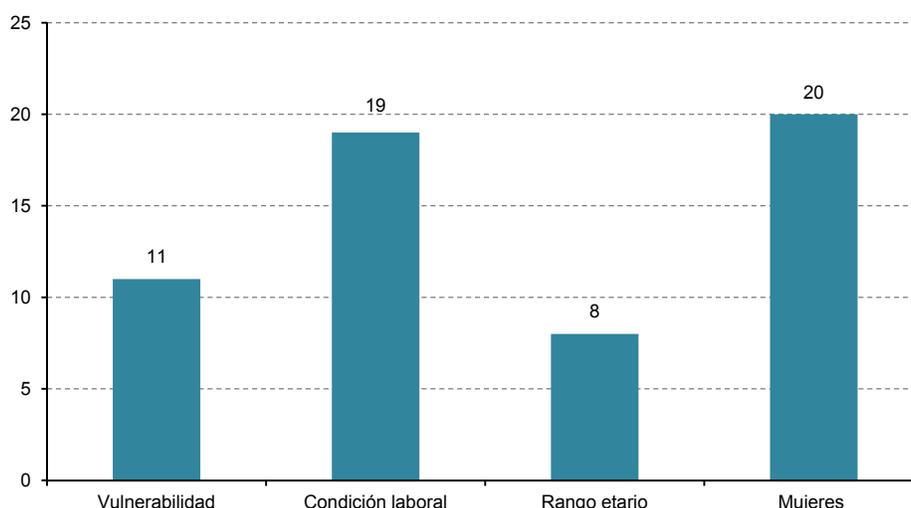
Fuente: Elaboración propia.

Los criterios de focalización utilizados para definir su población objetivo o destinatarias de los programas son diversos y complementarios. De las 22 iniciativas 20 focalizan en mujeres, siendo la excepción los 2 programas de FOSIS que si bien no focalizan en ellas, cuentan con una cobertura efectiva que ronda el 90% de mujeres. Respecto a condición de pobreza y vulnerabilidad, 19 de las 22 iniciativas definen este criterio de focalización ya sea pertenencia a quintiles de ingreso inferiores (I, II, III) o a un porcentaje de la población vulnerable de acuerdo con el registro social de hogares<sup>18</sup> (ex ficha de protección social). Por otra parte, 8 programas definen como criterio un rango de edad específico, que va desde los 18 a los 65 años, otros no indican edad específica o señalan como mínimo 18 años. Esta distribución se resume en el gráfico 8.

La revisión de la oferta global de iniciativas autonomía económica permite constatar que parte importante de la oferta pública en esta materia incluye la capacitación laboral para las mujeres como medio para la incorporación y permanencia en el mercado laboral. Por esta razón y teniendo en cuenta el análisis sobre la situación laboral de las mujeres desarrollado en el capítulo anterior, el presente documento propone desarrollar el análisis de algunos programas de capacitación orientados en particular a mujeres en situación de pobreza como principales destinatarias.

<sup>18</sup> El Registro Social de Hogares es el sistema que reemplazó a la Ficha de Protección Social (FPS) a partir del 1 de enero de 2016 (Decreto 22/2015).

**Gráfico 8**  
**Chile: criterios de focalización en oferta pública para la autonomía económica de las mujeres, 1991-2016**  
*(En números absolutos)*



Fuente: Elaboración propia.

Para ello se han seleccionado algunos programas específicos, orientados a la capacitación laboral de mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad ofrecidos por instituciones públicas en Chile. El propósito de la selección es analizar algunas de sus características y resultados, observando los aspectos críticos, facilitadores u obstaculizadores, para el logro de sus objetivos. Los criterios para la selección de estos programas fueron cinco: la pertinencia de los programas respecto de la población destinataria, la orientación laboral, las instituciones responsables, la disponibilidad de información y otros aspectos específicos que se detallan en el cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**Criterios de selección para el análisis de los programas de capacitación**

| Criterios de selección  | Descripción  |
|-------------------------|--|
| Destinatarias           | Los programas tienen como población objetivo principal a mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad con claros criterios de focalización o bien cuentan con una cobertura efectiva donde la presencia de mujeres pobres o vulnerables es mayoritaria |
| Orientación             | Los programas se orientan tanto al trabajo dependiente (empleo) como independiente (emprendimiento, trabajo por cuenta propia) o ambos   |
| Institución responsable | Las instituciones a cargo de los programas son de carácter público en diversos niveles o ámbitos (Ministerios, Servicios públicos, Fundaciones, vinculados y no al Mecanismo de Adelanto para las Mujeres)   |
| Información             | Existe información disponible respecto al programa y su ejecución. Además sus resultados se encuentran evaluados y publicados para uno o más periodos de ejecución   |
| Especificidad           | Preferentemente, los programas se desarrollan en coordinación con otras instituciones o sectores públicos (convenios entre dos o más instituciones), o se orientan a algunos sectores productivos específicos  |

Fuente: Elaboración propia.

Con base en dichos criterios se seleccionaron de la oferta global cinco programas públicos dirigidos a mujeres en situación de pobreza implementados por cuatro instituciones públicas chilenas, a saber, el SENCE, el FOSIS, el SERNAMEG, y la Fundación PRODEMU.

Tanto el SENCE como el FOSIS están relacionados con la capacitación para el empleo o la superación de la pobreza y vulnerabilidad mediante estrategias de generación de ingresos desde los sectores trabajo y desarrollo social, respectivamente. Las otras dos instituciones están vinculadas directamente al trabajo con mujeres y por la igualdad de género, vinculándose al Mecanismo de Adelanto de la Mujer en el caso de SERNAMEG o al trabajo con mujeres a nivel territorial y desde lo público no estatal (Fundación PRODEMU). Todas las instituciones tienen presencia territorial en las 15 regiones de Chile y 2 de ellas (FOSIS y PRODEMU) tienen además presencia a nivel provincial. Las principales características de estas instituciones se resumen en el cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**Instituciones seleccionadas**

|                          | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) | Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)    | Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG) | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) |
|--------------------------|--|--|--|--|
| Dependencia              | Ministerio Trabajo y Previsión Social              | Ministerio de Desarrollo Social                    | Ministerio de la Mujer y Equidad de Género                   | Presidencia de la República                                    |
| Sector o ámbito          | Trabajo  | Social   | Social   | Dirección sociocultural presidencia                            |
| Tipo de institución      | Servicio público descentralizado                   | Servicio público descentralizado                   | Servicio público desconcentrado                              | Fundación de derecho privado                                   |
| Organización territorial | 15 Direcciones Regionales                          | 15 Direcciones Regionales 20 oficinas provinciales | 15 Direcciones Regionales                                    | 15 Direcciones Regionales<br>54 oficinas provinciales          |

Fuente: Elaboración propia.

Estas cuatro instituciones tienen además algunas características particulares que cabe destacar. El SENCE es la institución pública encargada del Sistema Nacional de Capacitación en Chile, siendo por ello un actor clave tanto en los servicios de capacitación provistos por el Estado como por el sector privado, con el cual se vincula por medio de instrumentos como la franquicia tributaria que incentiva la capacitación en las empresas. Este organismo durante los últimos años ha apoyado las iniciativas que en materia de trabajo ha ofrecido el SERNAMEG (ex SERNAM) vía convenios de colaboración, pero además a partir del año 2014 impulsa una oferta propia con alta cobertura destinada a mujeres vulnerables.

Por su parte el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), es un organismo público cuyo foco se ha puesto en la superación de la pobreza y la disminución de la vulnerabilidad, con énfasis en la generación de ingresos. Al igual que SENCE, este organismo ha apoyado la oferta del SERNAMEG durante los últimos años vía convenios de colaboración, pero destaca por sí mismo al tener una alta cobertura en mujeres vulnerables en sus programas (que alcanza incluso el 90%).

El SERNAMEG fue el mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres original del país (depende actualmente del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género), y es la principal institución pública que ha coordinado y ejecutado programas orientados a mujeres, con la mayor trayectoria en la materia a nivel nacional.

Finalmente, la Fundación PRODEMU es una institución de derecho privado sin fines de lucro que forma parte de la red de fundaciones vinculadas a la Presidencia de la República, dependiendo de la Dirección Sociocultural de dicha repartición pública. Surge en 1990 y se reconoce en ella una institución pública que si bien no es parte del Estado (por ser fundación de derecho privado) cumple una función pública, siendo parte de las instituciones “públicas no estatales”.

Estas cuatro instituciones implementan los cinco programas públicos seleccionados para este estudio de acuerdo con la aplicación de los criterios de selección señalados anteriormente (véase el cuadro 8). Los programas seleccionados se presentan en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Programas seleccionados**

| Programa                                    | Orientación                         | Institución responsable  |
|---|-------------------------------------|--|
| Más Capaz                                   |                                     | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)             |
| Línea regular                               | Trabajo dependiente                 |  |
| Línea mujer emprendedora                    | Trabajo independiente               |  |
| Yo Emprendo                                 | Trabajo independiente               | Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)                |
| Mujeres Jefas de Hogar                      | Trabajo dependiente e independiente | Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG)   |
| Desarrollo de Competencias Laborales        | Trabajo dependiente e independiente | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) |
| Formación y capacitación mujeres campesinas | Trabajo independiente               |  |

Fuente: Elaboración propia.

Para mayores detalles de cada programa en el anexo 1 se describen las principales características de cada uno a partir de lo expuesto en las respectivas fuentes oficiales de información consultadas, entre las cuales se encuentran evaluaciones, informes técnicos, normativas, sistematizaciones y otros documentos oficiales de los programas y de las instituciones públicas responsables.



### **III. Análisis de programas de capacitación para mujeres en situación de pobreza en Chile**

---

En este tercer capítulo se presentará el análisis de los programas de capacitación seleccionados y presentados en el capítulo anterior. Para su realización se consultaron fuentes documentales, entre las que se encuentran evaluaciones de programas, informes técnicos, normativas, sistematizaciones y otros documentos oficiales de las instituciones relacionadas con la ejecución o evaluación de dichos programas. Junto con ello, se realizó de manera complementaria algunas entrevistas a informantes clave que participan tanto de la formulación como de la implementación o evaluación de los programas seleccionados. A partir de las fuentes antes mencionadas se indagó en los resultados de la implementación de los programas así como en el logro de los objetivos o efectos declarados de acuerdo con las evaluaciones disponibles, y en eventuales aspectos críticos en el diseño e implementación observados en los mismos.

Cabe señalar, que pese al amplio alcance de la capacitación laboral descrito en el primer capítulo, la evaluación de los programas y en particular el análisis de los efectos atribuibles a ellos, han sido poco explorados especialmente dentro del sector público, y Chile no es ajeno a esta realidad. Breugel (2016) señala que “los estudios sobre los efectos de los programas de capacitación con financiamiento del Estado son un fenómeno bastante reciente”. Si este análisis se formula además desde una perspectiva de género, nos encontramos con un ámbito de escaso desarrollo, con potencial para su indagación, teniendo un valor principalmente exploratorio y descriptivo.

Por ello, las preguntas que orientan y animan el desarrollo de este análisis, se encuentran principalmente en dos ámbitos de la gestión de los programas públicos: algunas relacionadas con el diseño y otras relacionadas con la evaluación de los resultados de los programas, ya sea a nivel de productos, efectos o impactos. Respecto al diseño de los programas e iniciativas de capacitación ofrecidos por instituciones públicas para mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad en Chile, las interrogantes que orientan el desarrollo del análisis son:

- ¿Consideran las barreras y brechas de género del mercado laboral?,
- ¿Responden a las necesidades y demandas de los sectores productivos?,
- ¿Incluyen transversalización de género en el diseño o consideran acciones para las necesidades específicas de las mujeres destinatarias de los programas?

Respecto a la evaluación de los resultados y efectos de los programas las interrogantes que surgen son si las iniciativas:

- ¿Incluyen una perspectiva evaluativa y de género para analizar los efectos reales en el cambio de la condición laboral de las mujeres?,
- ¿Logran aumentar la inserción laboral de las mujeres?,
- ¿Cuáles son los aspectos facilitadores y/o barreras de los programas de capacitación para la inserción laboral efectiva de las mujeres?

## A. Matriz de análisis

Para intentar responder estas preguntas y establecer un marco de análisis común de los programas, se ha utilizado como instrumento de base la *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género* (CEPAL, 2012), propuesta por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Esta matriz tiene por objetivo facilitar el análisis de las políticas de género, enfatizando en “su capacidad para enfrentar la desigualdad socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes o recursos; las injusticias legales y culturales que se manifiestan en el dominio cultural (Fraser, 1996 citado por CEPAL, 2012). El instrumento propone organizar el análisis en torno a las fases del ciclo de una política y ha sido adaptado de acuerdo con los aspectos considerados más pertinentes a los programas de capacitación, dado que se trata de un ámbito más concreto y operativo de las políticas públicas.

De acuerdo a lo señalado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe “es importante, cuando se habla de políticas justas, comenzar a poner más énfasis en la fase de evaluación” y “más allá de los objetivos de la misma, lo que debe primar son los resultados (...) es precisamente este punto uno de los más débiles en el análisis de políticas, ya sea porque se trata de políticas recientes y las evaluaciones son incipientes, ya sea porque los aspectos evaluados no necesariamente están contruidos para dar cuenta del rol jugado por la política en la solución de ciertas situaciones de injusticia” (CEPAL, 2012). En esa línea el análisis propone atender tanto a las características de diseño de los programas pero enfatizando en los resultados de las evaluaciones e insumos evaluativos (informes técnicos o de gestión, caracterizaciones de usuarios, etc.) de los programas seleccionados.

De la matriz original, se consideraron tres de las fases propuestas: i) formulación y diseño, ii) implementación y iii) evaluación, y a partir de ellas se han seleccionado los respectivos criterios de acuerdo con su pertinencia para el caso de los programas públicos. Cabe señalar que se ha mantenido la numeración de criterios originales de acuerdo a la *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*, como se detalla en el cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**Matriz de análisis de programas de capacitación**

| Fase                 | Criterios                                | Aspectos a considerar  |
|----------------------|--|--|
| Formulación y diseño | B.1 Objetivo de la acción estatal        | Definición de los objetivos, criterios de focalización, componentes y resultados esperados   |
| Implementación       | C.1 Descripción                          | Responsables de la implementación o ejecutores, cobertura efectiva y caracterización de las participantes  |
|                      | C.2 Transversalidad                      | Análisis de género en la implementación: oficios o temas de capacitación, servicios de cuidado, acuerdos específicos para la transversalización de género en los programas |
| Evaluación           | D.3 Resultados                           | Respecto de los objetivos del programa: tipo de desenlace laboral, indicadores de resultados   |
|                      | D.4 Avances en justicia para las mujeres | Aporte a resolver injusticias de género: impacto en las brechas de género en el mercado laboral  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de la Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

## 1. Fase de formulación y diseño

Como parte de la fase de formulación y diseño de los programas, que antecede a la ejecución o implementación, se analizan algunos aspectos principales: la formulación de objetivos (propósitos u objetivos generales), los criterios de focalización de la población destinataria, los principales componentes considerados por los programas así como los actores institucionales involucrados en el proceso.

### a) Objetivos

En la fase de formulación y diseño de los programas se ha considerado en primer lugar la revisión de los objetivos formulados en cada uno. Respecto a los objetivos de los programas, se distinguen dos orientaciones. La principal es la inserción y permanencia en el mercado laboral o trabajo independiente (Más Capaz, Mujeres Jefas de Hogar, Desarrollo de Competencias Laborales, Mujeres Campesinas), y la secundaria el aumento de ingresos (Yo Emprendo), según se detalla en el cuadro 12.

**Cuadro 12**  
**Objetivos de los programas analizados**

| Programa   | Objetivos  |
|--|--|
| Más Capaz-Línea Regular y Mujer Emprendedora     | Apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social |
| Yo Emprendo                                      | Contribuir a que los usuarios/as aumenten sus ingresos económicos, mejoren las condiciones de desarrollo de sus actividades económicas y su capital humano   |
| Desarrollo de Competencias laborales             | Contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujeto, apoyando su inserción, mantención y desarrollo laboral  |
| Formación y capacitación para mujeres campesinas | Apoyar la incorporación de mujeres campesinas al trabajo independiente   |
| Mujeres Jefas de Hogar                           | Contribuir a la inserción y permanencia en el mercado del trabajo remunerado, de las mujeres jefas de hogar  |

Fuente: Elaboración propia a partir de los objetivos declarados por cada programa.

Si bien el aumento de ingresos puede ser considerado como una consecuencia de la inserción en el mercado laboral, en el ámbito del trabajo independiente el principal indicador de inserción identificado en los programas analizados es el aumento de ingresos. Por ello, podría asimilarse el aumento de ingresos (para el caso del programa Yo Emprendo) a la inserción o incorporación al ámbito del trabajo independiente. En el caso del programa Más Capaz no se encuentra definido un resultado o efecto esperado para la línea mujer emprendedora cuyo objetivo es el aumento de la inserción, pero de carácter independiente.

Cabe destacar que todos los programas seleccionados si bien incluyen como base un componente de capacitación, constituyen más bien una oferta de capacitación integral, ya que complementan la fase formativa con otros componentes orientados a la intermediación laboral o apoyo financiero para el desarrollo de actividades económicas por cuenta propia. Dado esto, ninguno de los programas revisados presenta objetivos centrados en los procesos formativos o de habilitación laboral en particular, que promueven el mejoramiento de la empleabilidad de las participantes, sino que se orientan a un objetivo de impacto de carácter superior y posterior a su término.

Esta podría ser una característica distintiva de los programas de capacitación laboral actuales (en el marco de los programas activos de mercado laboral), y dentro de ellos los programas orientados a las mujeres, en especial para mujeres en situación de pobreza. Estos programas tienden a orientarse al logro de objetivos de impacto, de carácter estratégico y de largo plazo, lo que repercute y condiciona la evaluación de efectividad de dichas intervenciones en el corto y mediano plazo. La interrogante a plantear es si ¿puede un programa de capacitación, incluso integrando otros apoyos, por sí mismo incidir de manera significativa en la inserción laboral en particular de las mujeres?.

Parece ser que entre los servicios entregados por los programas de capacitación laboral y el logro de los efectos deseados, hay una brecha de objetivos, ya que entre ambos existe la brecha del proceso de cambio social involucrado. En el caso de los programas destinados a mujeres, esta brecha de objetivos

está determinada por una brecha de género marcada por las desigualdades en el mundo público y privado: los programas ofrecidos no solo deben habilitar, capacitar e intermediar laboralmente a las participantes sino que buscan incidir en su inserción y para ello se requiere superar barreras de género que van más allá de los componentes estrictamente laborales ofrecidos por el programa.

Esto quiere decir que el logro de los objetivos laborales de los programas están mediados por la transformación de las relaciones de género y la superación de las desigualdades en un nivel intermedio, y como condición necesaria para una mayor inserción laboral y finalmente una mayor autonomía económica de las mujeres. Al respecto Tomaselli (2017) señala “que cualquier programa que pretenda incrementar los niveles de participación laboral tiene que estar coordinado con otras acciones de política pública”, siendo este el caso de los programas de capacitación laboral analizados.

### b) Destinatarias

Respecto de los criterios de focalización definidos para seleccionar a las destinatarias de los programas, además de poner el foco en población en situación de pobreza o vulnerabilidad la mayoría agrega criterios específicos relacionados con una condición laboral de acceso al programa, que son detallados en el cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**Criterios de focalización de los programas analizados**

| Programa   | Criterios de focalización  |
|--|--|
| Más Capaz-Línea Regular                          | Mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, 60% más vulnerable, con nula o escasa participación laboral (según densidad de cotizaciones) <sup>a</sup>  |
| Más Capaz-Línea Mujer Emprendedora               | Mujeres de 18 a 64 años, 60% más vulnerable, con nula o escasa participación laboral (según densidad de cotizaciones) <sup>b</sup>   |
| Yo Emprendo                                      | Personas mayores de 18 años, en condición de pobreza y vulnerabilidad según registro social de hogares, con una actividad económica independiente en funcionamiento, que residen en territorios donde se ofrece el programa, o con una idea de negocio en el caso del Programa Yo Emprendo Semilla |
| Desarrollo de Competencias Laborales             | Mujeres pertenecientes a los Subsistemas Chile Solidario y Seguridades Oportunidades, con edades entre 18 y 65 años que se encuentren desempleadas o busquen trabajo (registro en bolsa nacional del empleo o en la Oficina de Información Laboral OMIL)   |
| Formación y capacitación para mujeres campesinas | Mujeres, potenciales usuarias de INDAP, en su calidad de pequeñas productoras agrícolas o campesinas <sup>c</sup>  |
| Mujeres Jefas de Hogar                           | Mujeres jefas de hogar o jefas de núcleo, entre 18 y 65 años de edad, económicamente activa: estar trabajando de manera dependiente o independiente o buscando trabajo   |

Fuente: Elaboración propia a partir de los criterios de focalización declarados por cada programa.

<sup>a</sup> Además de otros criterios de inclusión excepcional señalados en el cuadro A.1.

<sup>b</sup> *Ibíd.*

<sup>c</sup> Se considera agricultoras a quienes explotan superficies no superiores a las 12 hectáreas de riego básico, cuyos ingresos provienen principalmente de la explotación agrícola y campesinas a quienes habitan y trabajan habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvo-agropecuaria realizada en forma personal.

En los criterios de focalización de cada programa se observan dos orientaciones principales, que incluso se pueden contraponer a la hora de poner en práctica: por una parte, se orientan a la escasa o nula participación laboral, dando cabida tanto a la población inactiva como activa (desocupada) y por otra parte, se orientan solo a la población desocupada o buscando trabajo o con trabajo por cuenta propia, enfatizando en la población activa y excluyendo a la población inactiva.

En el caso de los programas orientados a la inserción laboral de las mujeres en situación de pobreza se requiere abordar tanto a la población inactiva como activa, que se encuentra desempleada o que busca trabajo por primera vez, siendo este un aspecto complejo de compatibilizar, en especial a la hora de definir criterios de inclusión o exclusión de destinatarias. Uno de los aportes del Programa Más Capaz es haber explicitado en sus criterios de focalización la inactividad laboral, sin embargo, para Tomaselli (2017) “la inactividad laboral responde fuertemente a condiciones estructurales, por lo que la capacitación laboral por sí sola no es capaz de hacer frente a esta situación, sino que debe ser

acompañada por otros esfuerzos, entre los cuales la creación e implementación de un sistema de cuidados parece clave. Una colocación laboral exitosa requiere de un trabajo conjunto entre diversos organismos del estado y de la sociedad civil que permita aliviar la carga de trabajo familiar no remunerado que recae sobre la mujer”. A ello se deben sumar otros condicionantes de la participación laboral de las mujeres, que radican tanto en su situación familiar y personal, pero también en el entorno cultural y laboral, como los mismos sectores productivos y lugares de trabajo en los cuales buscan insertarse.

### c) Componentes

Respecto a los componentes de los programas, se definieron categorías comunes a los cinco programas analizados, estas categorías fueron: formación (donde se incluyen los diferentes tipos de capacitación, prácticas laborales, nivelación y continuidad de estudios, certificación de competencias), asistencia técnica (que incluye asesorías técnicas y de gestión, financiamiento e inversión), apoyo a la inserción (que incluye apoyos posteriores para la búsqueda de empleo, intermediación laboral o formalización de los negocios) y servicios complementarios (que incluyen cuidado infantil, subsidios para el transporte, atención odontológica, etc.).

Al analizar los programas seleccionados, se observa que si bien todos incluyen como componente principal la capacitación laboral, en la práctica esta adquiere diversas características y alcances, abarcando tanto la preparación para la incorporación al mundo del trabajo, la formación laboral propiamente tal, la vinculación con el sistema educativo formal, y la alfabetización digital. Así, los tipos de capacitación ofrecidos son los siguientes:

- **Habilitación laboral o formación para el trabajo**, que prepara a las participantes para vincularse al mundo del trabajo en términos de reflexión y proyección laboral de las destinatarias;
- **Capacitación laboral** propiamente tal, ya sea en oficios para el trabajo dependiente o capacitación técnica para el trabajo independiente;
- **Nivelación y continuación de estudios**, para quienes no han completado la educación formal y/o quieren proseguir con estudios superiores. Se incluye además de manera incipiente el reconocimiento de aprendizaje previo mediante la certificación de competencias laborales en el caso del Programa Más Capaz;
- **Alfabetización digital**, orientada a desarrollar habilidades y capacidades en el uso de tecnología, que puedan apoyar la inserción y desarrollo laboral de las participantes.

Respecto a la duración de los programas de capacitación, la información obtenida da cuenta de una duración acotada de los cursos: el Programa Más Capaz considera un rango de horas de 180 a 300 para la línea regular y 100 horas para la línea mujer emprendedora, de las cuales solo 72 son lectivas (SENCE, 2016a), el Programa Desarrollo de Competencias Laborales, considera un rango de 60 a 80 horas (PRODEMU, 2016c) y el Programa Yo Emprendo considera una duración parcial por cada taller de capacitación que va desde las 4 a las 35 horas (FOSIS, 2015).

Adicional a la capacitación, los programas incluyen otros componentes entre los cuales se encuentra: asistencia técnica, principalmente para apoyo al emprendimiento como desarrollo de planes de negocios y comercialización; financiamiento, entregando un aporte económico para la inversión inicial en caso del trabajo independiente; el apoyo a la inserción posterior, por medio de intermediación laboral que vincule a las destinatarias con la demanda de empleo dependiente o independiente, proyección laboral o formalización de los negocios en el caso del emprendimiento.

Cabe mencionar además que solo dos programas consideran alguna modalidad asociativa: el Programa Yo Emprendo considera un nivel grupal (FOSIS, 2015) y el Programa de Capacitación y Formación de Mujeres Campesinas promueve la asociatividad como parte del trabajo del programa (PRODEMU, 2016b). La distribución detallada de los componentes según cada programa analizado se presenta en el cuadro 14.

**Cuadro 14**  
**Tipos de componentes por programa**

| Componentes                         | Más Capaz<br>Línea Regular | Más Capaz<br>Mujer<br>Emprendedora | Yo<br>Emprendo | Desarrollo<br>Competencias<br>Laborales | Capacitación<br>Mujeres<br>Campesinas | Mujeres Jefas<br>de Hogar |
|-------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------|---|---------------------------------------|---------------------------|
| <b>a) Formación</b>                 |                            |                                    |                |   |                                       |                           |
| Capacitación oficios                | x                          |                                    |                | x                                       |                                       | x                         |
| Capacitación técnica                |                            | x                                  | x              | x                                       | x                                     |                           |
| Habilitación laboral                |                            |                                    |                | x                                       |                                       | x                         |
| Alfabetización digital              |                            |                                    |                | x                                       |                                       |                           |
| Nivelación estudios                 | x                          |                                    |                |   |                                       | x                         |
| Continuidad estudios                | x                          |                                    |                |   |                                       |                           |
| Certificación competencias          | x                          |                                    |                |   |                                       |                           |
| <b>b) Asistencia técnica</b>        |                            |                                    |                |   |                                       |                           |
| Asesoría                            |                            | x                                  | x              |   | x                                     |                           |
| Financiamiento                      |                            | x                                  | x              |   | x                                     |                           |
| <b>c) Apoyo inserción</b>           |                            |                                    |                |   |                                       |                           |
| Intermediación                      | x                          |                                    |                |   |                                       | x                         |
| Proyección laboral                  |                            |                                    |                | x                                       |                                       | x                         |
| Apoyo formalización                 |                            |                                    |                |   | x                                     |                           |
| <b>d) Servicios complementarios</b> |                            |                                    |                |   |                                       |                           |
| Cuidado infantil                    | x                          | x                                  | x              |   |                                       | x                         |
| Subsidio asistencia                 | x                          | x                                  |                |   |                                       |                           |
| Cuidado odontológico                |                            |                                    |                |   |                                       | x                         |

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Fase de implementación

Como parte de la fase de implementación de los programas, se analizaron como aspectos principales: los organismos ejecutores o responsables de la implementación, la cobertura efectiva, caracterización de las participantes; y la transversalidad o incorporación del enfoque de género en el programa. Cabe señalar que en el análisis de esta fase la información presentada depende de la disponibilidad de evaluaciones, que tiende a ser menor que en la fase anteriormente analizada.

### a) Ejecutores de los programas

Respecto a los actores que participan en los programas, se observa que cada programa es formulado y diseñado por las instituciones responsables de cada uno de ellos, sin embargo para su ejecución, se establecen convenios con otras instituciones públicas y/o se contratan servicios de organismos privados por medio de procesos de licitación pública o contratación de servicios profesionales (véase el cuadro 15).

Respecto a la ejecución de los programas, se observa una marcada tendencia a la ejecución por parte de terceros, ya sea por medio de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), instituciones educativas u otros organismos técnicos, como es el caso de los programas Más Capaz de SENCE y Yo Emprendo de FOSIS. Los programas de PRODEMU y SERNAMEG cuentan con una ejecución directa inicial, realizada por profesionales contratados por las instituciones responsables o ejecutoras del programa para esos fines a nivel provincial (PRODEMU) o comunal (SERNAMEG), pero los componentes que son entregados por las instituciones en convenio (SENCE, FOSIS u otros) son de carácter externo, por lo señalado anteriormente.

**Cuadro 15**  
**Actores ejecutores de los programas seleccionados**

| Programa   | Institución responsable <sup>a</sup> | Convenios institucionales    | Ejecutores programas  |
|--|--------------------------------------|------------------------------|---|
| Más Capaz  | SENCE                                | SERNAMEG<br>FOSIS<br>PRODEMU | Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)<br>Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica<br>Establecimientos educacionales técnico profesional<br>Fundaciones y Corporaciones |
| Yo Emprendo                                      | FOSIS                                | SERNAMEG<br>SENCE<br>PRODEMU | Ejecutores intermediarios del registro público de consultores y ejecutores de FOSIS   |
| Mujeres Jefas de Hogar                           | SERNAMEG                             | FOSIS<br>SENCE<br>PRODEMU    | Municipios<br>Ejecutores de instituciones en convenio   |
| Desarrollo de Competencias Laborales             | PRODEMU                              | MIDESO<br>MINTRAB            | Facilitador/a contratado por la fundación<br>OTEC   |
| Formación y capacitación para mujeres campesinas |                                      | INDAP                        | Coordinador/a campesino/a de área<br>Consultores y monitores externos contratados por la fundación  |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Siglas instituciones: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE; Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS; Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG; Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU).

Al revisar los convenios institucionales, se observa que existen interrelaciones entre todas las instituciones de los programas analizados. Llama la atención la existencia de convenios de colaboración entre las cuatro instituciones seleccionadas en los programas analizados, las que compartirían, por tanto, parte de la población destinataria de sus programas. Se detalla a continuación la magnitud de los acuerdos, en términos de cobertura, según consta en los documentos de los convenios e información proporcionada por las instituciones:

- SENCE acuerda otorgar acceso preferente a la línea regular (capacitación en oficios) y línea mujer emprendedora al Programa Mujeres Jefas de Hogar de SERNAMEG. Por esta vía se alcanzó una cobertura de 5.965 usuarias para el año 2015 (SERNAMEG, 2016) y 8.558 usuarias para el año 2016 (SERNAMEG, 2017).
- SENCE y FOSIS establecieron un convenio de colaboración para ejecutar la línea mujer emprendedora del Programa Más Capaz con los usuarios de los programas FOSIS. De acuerdo a la información recopilada en entrevistas en las instituciones, entre los años 2015 y 2016 se ofrecieron 5.000 cupos por esta vía.
- SENCE estableció un convenio de colaboración con PRODEMU para ejecutar la línea mujer emprendedora del Programa Más Capaz con sus usuarias. Por esta vía, el año 2015 se alcanzó una cobertura de 3.429 mujeres (PRODEMU, 2015b) y en 2016 se registró 5.036 mujeres usuarias (PRODEMU, 2016a).
- SERNAMEG establece anualmente un convenio de transferencia de recursos a PRODEMU para su funcionamiento regular y además establece coordinación para la ejecución del Programa Mujeres Trabajadoras Jefas de Hogar (PMJH). En este caso existe una menor cantidad de usuarias que cursan programas en ambas instituciones, ya que existieron en algunos periodos criterios de exclusión entre los programas ofrecidos. En los años 2015 y 2016 se registran 95 usuarias de PRODEMU que son parte del PMJH (SERNAMEG, 2016). Cabe señalar que la modalidad de trabajo conjunto entre ambas instituciones ha variado, ya que en los requisitos de acceso de los programas de PRODEMU se establecía como condición no participar en el PMJH; sin embargo, esta condición se eliminó y PRODEMU recibe participantes que no han egresado y han excedido el tiempo de permanencia en el PMJH, de acuerdo a la información recopilada en las entrevistas.

- FOSIS establece convenio de colaboración con SERNAMEG para otorgar acceso preferente al Programa Yo Emprendo a las usuarias del PMJH, ofreciendo al menos 1.000 cupos anuales. El año 2015 un total de 1.274 mujeres se beneficiaron por esta vía (SERNAMEG, 2016) y el 2016 se registraron 1.512 mujeres usuarias (SERNAMEG, 2017).
- Además, FOSIS establece convenios específicos a nivel regional con PRODEMU.

De acuerdo con ello, se producen relaciones de colaboración mutua y sinergias entre las cuatro instituciones mencionadas y en particular se observa que tanto el Programa Más Capaz de SENCE como el Programa Mujeres Jefas de Hogar de SERNAMEG son los articuladores principales de los convenios. Esto da cuenta de la intersectorialidad en la ejecución de los programas como de la complejidad de su implementación. Cabe señalar que entre los años 2015 y 2016, considerando la información antes detallada, se estima un total de 30.869 usuarias de los programas vía convenio entre las cuatro instituciones.

### b) Cobertura

Al revisar la cobertura de los programas seleccionados, se observa que durante 2015 y 2016 se atendió en promedio una población global de 154.000 personas por año entre los cinco programas. Al desagregar este dato según sexo, se observa que el 87% corresponde a mujeres en ambos años. El detalle de las coberturas se presenta en el cuadro 16.

**Cuadro 16**  
**Cobertura efectiva por programa, 2015-2016**  
(Número de usuarios y usuarias)

| Programas                         | Institución | Orientación   | 2015           |               |                | 2016           |               |                |
|-----------------------------------|-------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
|                                   |             |               | Mujeres        | Hombres       | Total          | Mujeres        | Hombres       | Total          |
| Más Capaz-Regular                 | SENCE       | Dependiente   | 65 290         | 13 640        | 78 930         | 57 836         | 1 709         | 73 545         |
| Más Capaz-Mujer emprendedora      | SENCE       | Independiente | 14 144         | -             | 14 144         | 19 577         | -             | 19 577         |
| Yo emprendo                       | FOSIS       | Independiente | 28 044         | 4 175         | 32 219         | 28 103         | 3 497         | 31 600         |
| Desarrollo Competencias Laborales | PRODEMU     | Dependiente   | 760            | -             | 760            | 712            | -             | 712            |
| Mujeres Campesinas                | PRODEMU     | Independiente | 2 976          | -             | 2 976          | 3 150          | -             | 3 200          |
| Jefas de Hogar                    | SERNAMEG    | Ambas         | 25 251         | -             | 25 251         | 27 061         | -             | 27 061         |
| <b>Total</b>                      |             |               | <b>136 465</b> | <b>17 815</b> | <b>154 280</b> | <b>136 439</b> | <b>19 206</b> | <b>155 645</b> |

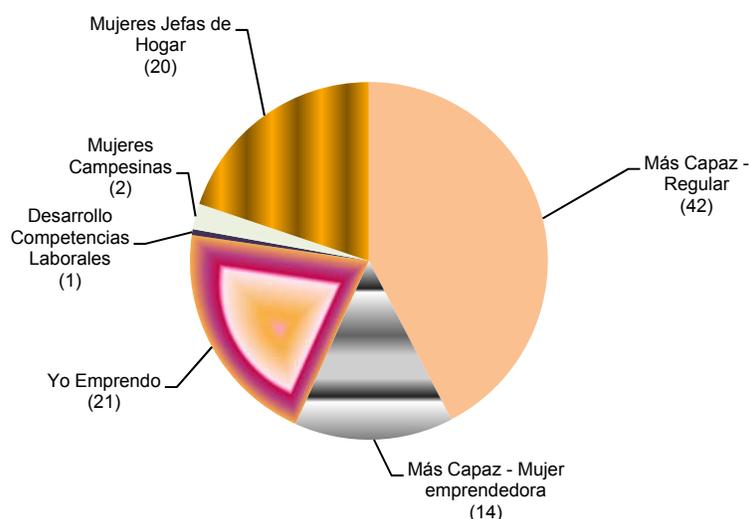
Fuente: Elaboración propia en base a: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG, Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Informes Técnicos, 2015 y 2016.

Cabe señalar además que el 56% de la cobertura de mujeres en los programas revisados corresponde al programa Más Capaz, 21% al Programa Yo Emprendo, 20% al Programa Mujeres Jefas de Hogar y solo un 3% a los demás programas revisados, según se detalla en el gráfico 9.

Es significativo el aporte del programa Más Capaz en términos de cobertura sobre la oferta de capacitación para mujeres en situación de pobreza. De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas, para el año 2017 se ha realizado un ajuste presupuestario al programa que reduce la cobertura a solo 18.000 cupos, lo que reducirá significativamente la oferta de capacitación para las mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad en el país.

Al analizar la cobertura por región, considerando datos para tres de los programas analizados (Más Capaz, Mujeres Jefas de Hogar y Desarrollo de Competencias Laborales), se observa que las regiones con mayor cobertura son las regiones Metropolitana (22%), Bio Bio (15%) y Valparaíso (12%). Destaca la baja cobertura de los programas indicados en las regiones extremas: Arica y Parinacota (1%), Tarapacá (1%), Antofagasta (2%) en el norte y Aysén (1%) y Magallanes (1%) en el sur del país (véase el cuadro 17).

**Gráfico 9**  
**Chile: distribución cobertura mujeres según programa, 2015-2016**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia en base a: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG, Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Informes Técnicos, 2015 y 2016.

**Cuadro 17**  
**Chile: cobertura de los programas por región, 2016**

| Región             | PMJH <sup>a</sup> | Más Capaz     | DCL <sup>b</sup>       | Total          | Porcentaje |
|--------------------|-------------------|---------------|------------------------|----------------|------------|
| Arica y Parinacota | 205               | 1 222         | 20                     | 1 447          | 1          |
| Tarapacá           | 482               | 999           | 0                      | 1 481          | 1          |
| Antofagasta        | 703               | 1 665         | 0                      | 2 368          | 2          |
| Atacama            | 841               | 1 383         | 0                      | 2 224          | 2          |
| Coquimbo           | 1 265             | 3 477         | 60                     | 4 802          | 5          |
| Valparaíso         | 3 047             | 9 540         | 100                    | 12 687         | 12         |
| Metropolitana      | 6 582             | 16 658        | 160                    | 23 400         | 22         |
| O'Higgins          | 2 055             | 6 546         | 60                     | 8 661          | 8          |
| Maule              | 2 289             | 7 194         | 80                     | 9 563          | 9          |
| Bio Bio            | 3 520             | 11 803        | 100                    | 15 423         | 15         |
| Araucanía          | 2 831             | 7 239         | 40                     | 10 110         | 10         |
| Los Ríos           | 977               | 2 464         | 40                     | 3 481          | 3          |
| Los Lagos          | 1 781             | 6 096         | 60                     | 7 937          | 8          |
| Aysén              | 243               | 646           | 20                     | 909            | 1          |
| Magallanes         | 240               | 481           | 40                     | 761            | 1          |
| <b>Total</b>       | <b>27 061</b>     | <b>77 413</b> | <b>780<sup>c</sup></b> | <b>105 254</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Balance de Gestión Integral, 2015 y 2016; Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género SERNAMEG, Informe técnico anual y 2016; Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Informes Técnicos, 2016.

<sup>a</sup> PMJH: Programa Mujeres Jefas de Hogar.

<sup>b</sup> DCL: Desarrollo de Competencias Laborales.

<sup>c</sup> Si bien el programa reporta una cobertura total de 760 usuarias para el año 2016, en la desagregación por región se contabiliza una cobertura total de 780.

### c) Caracterización de usuarias/os

A partir de los resultados de las evaluaciones de algunos programas, se observan los siguientes aspectos destacados respecto de la caracterización de los usuarios y usuarias.

En el Programa Más Capaz, el 76% de los usuarios y usuarias del año 2015 se encontraban desocupados al momento de ingresar al programa de acuerdo a lo declarado por los mismos usuarios (SENCE, 2016c). Destaca también entre las mujeres la condición de inactivas, que abarca un 18% frente a un 14% de los hombres. Al desagregar los usuarios y usuarias ocupadas por categoría ocupacional definida por el mismo programa, se observa que las mujeres se concentran principalmente en trabajos por cuenta propia de carácter informal (62%) a diferencia de los hombres que se concentran en empleados (50%) según se detalla en el cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**Categoría ocupacional de los usuarios del Programa Más Capaz, 2015**

|                        | Mujeres | Porcentaje | Hombres | Porcentaje | Total | Porcentaje |
|------------------------|---------|------------|---------|------------|-------|------------|
| Empleado               | 970     | 23         | 499     | 50         | 1 469 | 28         |
| Cuenta propia formal   | 454     | 11         | 60      | 6          | 514   | 10         |
| Cuenta propia informal | 2 620   | 62         | 392     | 39         | 3 012 | 58         |
| Sub empleado           | 162     | 4          | 49      | 5          | 211   | 4          |
| Total                  | 4 206   | 100        | 1 000   | 100        | 5 206 | 100        |

Fuente: SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), Caracterización de usuarios Programa Más Capaz, línea regular, 2016.

Por su parte, el Programa Desarrollo de Competencias Laborales contó el año 2016 con 712 mujeres participantes, de las cuales el 43% estaba en el rango de 30 a 44 años, el 40% cuenta con educación media completa, el 57% trabaja en las labores domésticas dentro de su propio hogar, el 89% no había cotizado en el último año (PRODEMU, 2016c). El Programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, por su parte, contó 3.150 participantes el año 2016; de ellas se realizó una caracterización de las participantes en el primer año de intervención con una muestra de 1.103 casos, equivalentes al 93,2% de las participantes de primera año (PRODEMU, 2016d). En dicha caracterización se observa una baja escolaridad de las participantes: sólo el 25% ha completado estudios básicos y el 26% ha completado estudios medios (PRODEMU, 2016d).

El Programa Mujeres Jefas de Hogar contó el año 2016 con 27.061 mujeres participantes, de las cuales el 45% se encontraba en el rango de 30 a 44 años, 56% con educación media completa, el 47% en el primer quintil de ingresos, el 39% declara trabajar de manera independiente y el 26% se encuentra desempleada (SERNAMEG, 2016). Respecto a las trayectoria laborales previas de las participantes del programa, en las usuarias del año 2014 se observa que el 50% trabajaba en forma idenpendiente, 18% de forma dependiente y 14% en ambas (Poblete, 2014). Cabe señalar además que de las usuarias que se desempeñaban de manera dependiente, solo el 56% los hacía con contrato de trabajo (Poblete, 2014).

En el Programa Yo Emprendo, se cuenta con datos desagregados para el año 2014. Se observa que el Programa Yo Emprendo Semilla contó entonces con 19.065 participantes y el Programa Yo Emprendo con 6.443 participantes en el nivel básico y 3.804 en el nivel avanzado (FOSIS, 2015b; FOSIS, 2015c y FOSIS, 2015d). Se observa además que el 90,6% de los usuarios del programa Yo Emprendo Semilla fueron mujeres, de las cuales el 45,8% se encontraban en el rango 25 a 40 años y el 35,2% en el rango 41 59 años; además de ello el 66% declara estar ocupada precariamente (FOSIS, 2015b). Para el Programa Yo Emprendo nivel básico, el 87% de los destinatarios en el año 2014 fueron mujeres, de las cuales el 58, 9% declara que nunca ha cotizado previsionalmente (FOSIS, 2015c). El mismo año, en el nivel avanzado el 80% de los destinatarios fueron mujeres, de las cuales el 54,5% declara no tener cotizaciones previsionales (FOSIS, 2015d). Otro dato importante del programa es el

número de horas de dedicación al negocio declaradas por los participantes: en el nivel básico, las mujeres declaran dedicar 33,1 horas a la semana, en tanto los hombres 37,8 horas; en el nivel avanzado, las mujeres dedican 46,2 horas y los hombres 47,9 horas.

En síntesis, se observa a partir de los datos de caracterización de participantes, que las usuarias de los programas mencionados se concentran principalmente en rangos etarios similares que van desde los 25 años a los 44 años y su condición laboral mayoritaria refleja además las brechas de género en el ámbito laboral comentadas en el capítulo II, que se resumen en mayor precariedad laboral para las mujeres, mayor trabajo por cuenta propia en condiciones de informalidad, situación de desempleo, bajo nivel de cotizaciones previsionales. Se agrega a ello el menor tiempo de dedicación al negocio reportado por el Programa Yo Emprendo, que se vincula a las barreras de género fuera del mercado laboral y a la carga de cuidado que condiciona la participación laboral de las mujeres.

De acuerdo con la caracterización de los problemas antes señalados, la situación laboral de las mujeres destinatarias es diversa y precaria, incluyendo todas las posibles alternativas: desempleo, inactividad, trabajo por cuenta propia principalmente informal o en condiciones precarias.

#### **d) Transversalidad o incorporación del enfoque de género**

Respecto a la incorporación de una perspectiva de género, hay algunos aspectos claves a destacar en la implementación de los programas. En primer lugar, todos los programas declaran en sus evaluaciones o informes, que en alguna medida incorporan el enfoque de género en su formulación e incluyen algunas acciones en su implementación. En términos globales, se observan diferencias entre las instituciones que trabajan con mujeres de manera principal (SERNAMEG y PRODEMU) de las que no (SENCE y FOSIS). Esto se relaciona con la profundidad de la incorporación del enfoque de género en la formulación e implementación de los programas. Tanto SENCE como FOSIS integran la perspectiva producto de la estrategia de transversalización de género en el Estado, y la relacionan por ejemplo, con la cantidad de usuarios que atienden o su mayor cobertura de mujeres, así como con algunas iniciativas específicas como incluir servicios de cuidado, ajustes en los horarios e incorporación de contenidos de género en los cursos como parte de los requerimientos para los ejecutores.

A pesar de declarar la incorporación del enfoque de género, en sus evaluaciones se evidencian algunas diferencias entre los programas. La evaluación del programa Más Capaz, en la línea mujer emprendedora, recomienda explícitamente fortalecer en el diseño del programa el enfoque de género, transversalizándolo en los instrumentos de gestión que utiliza y asegurando que los ejecutores cuenten con habilidades y experiencia en la materia (ClioDinámica, 2016).

En el caso de FOSIS, el estudio encargado por la institución que analiza la incorporación de la perspectiva de género en sus productos estratégicos, identifica algunas inequidades y barreras de género presentes en sus programas de fortalecimiento de capital humano, entre ellos el Programa Yo Emprendo (Etnográfica Consultores, 2015). A partir de lo planteado por usuarios/as, funcionarios/as y ejecutores/as, se identifican las siguientes inequidades: tipos de emprendimientos poco rentables, dificultad para conciliar las esferas laboral y doméstica/familiar, la sobrecarga de responsabilidades para las mujeres, y la baja participación masculina en los programas (que según lo declarado por los consultados representa una situación injusta); y se identifica como barreras: la ausencia de mayor análisis sobre la población usuaria, la dificultad para operacionalizar el enfoque de género, el desconocimiento sobre el enfoque de género en funcionarios y ejecutores, así como la ausencia de seguimiento y evaluaciones basadas en el enfoque de género (Etnográfica Consultores, 2015).

Por otra parte, tanto el SERNAMEG como la Fundación PRODEMU, incluyen de manera explícita la perspectiva de género tanto en los fundamentos de las intervenciones como en los contenidos de los programas, principalmente en la fase de habilitación previa a la formación laboral. Se observa además una orientación más estratégica a la superación de brechas de género por parte de las mujeres, al estar incluida tanto en los objetivos institucionales como en los programáticos. Junto con ello, las evaluaciones e informes explicitan y analizan en mayor detalle los resultados desde la perspectiva de las mujeres y de las relaciones de género: por ejemplo, abordan el tema de la autonomía económica de las mujeres, las barreras en relación al acceso a los recursos productivos como la propiedad de la tierra y créditos (el Programa de formación y capacitación para mujeres campesinas de PRODEMU), enfatizan en el ejercicio de la ciudadanía económica y laboral de las mujeres (PRODEMU).

Respecto a acciones específicas que dan cuenta de una incorporación efectiva del enfoque de género dentro de los programas, se identifican los servicios de cuidado como principal medio para abordar y responder a ello. Se observa que la mayoría de los programas ofrecen el servicio o consideran este aspecto como un condicionante para su desarrollo. A continuación se comentan los aspectos más destacados observados.

*i) Servicios de cuidado*

En el Programa Más Capaz, se ofrece el cuidado infantil para madres o padres con niños menores de 6 años, que requieren de apoyo en el cuidado de sus hijos para la asistencia al programa. En la evaluación de la implementación del año 2015 se observó una brecha entre quienes requerirían el beneficio respecto de quienes efectivamente lo han recibido, y se comenta que en la práctica, el servicio ha sido proporcionado de manera indirecta, principalmente por medio de la entrega de un monto en dinero, por preferencia de los usuarios o conveniencia de los proveedores, lo que podría afectar finalmente el logro del objetivo del servicio (ClioDinámica, 2016). Dicha evaluación también hace una observación sobre la pertinencia del servicio de cuidado infantil, ya que plantea “la necesidad de evaluar una ampliación de la edad máxima de acceso al beneficio, ya que el rango de edad actual (6 años) estaría dejando un número importante de hijos fuera (de hasta 11 años de edad), lo que estaría perjudicando especialmente al segmento de mujeres de 30 a 64 años, ya que tienen hijos de mayor edad; de hecho, es mayor la proporción de estas usuarias que consideran que el rango de edad para el entrega del beneficio es inadecuado o muy inadecuado, en comparación con el segmento de jóvenes” (ClioDinámica, 2016).

En el caso del Programa Yo Emprendo, se observa que en las orientaciones del año 2016 el programa declara que determinará horarios de capacitación según las posibilidades de hombres y mujeres, el material de apoyo y las metodologías de trabajo deberán contar con lenguaje inclusivo, así como cuidado infantil en actividades grupales, entre otras iniciativas (FOSIS, 2016). Respecto de este último punto en particular, la institución elaboró una “Guía para cuidado infantil” que se anexa a las licitaciones donde se establece como parte de las responsabilidades que asume el ejecutor de proyectos del FOSIS desde el momento en que postula a la licitación y toma conocimiento de los servicios que deberá ofrecer. A diferencia de SENCE en este caso el servicio es entregado directamente por el ejecutor, sin posibilidad de ser sustituido por una transferencia en dinero; no fue posible obtener información respecto a resultados de implementación de este servicio por ser de completa responsabilidad de los ejecutores externos.

En el Programa Mujeres Jefas de Hogar, de acuerdo con el informe de gestión del año 2016, para la provisión de servicios de cuidado infantil establece convenios con otras instituciones públicas (Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI y Fundación INTEGRA) lo que facilita su ejecución (SERNAMEG, 2016). Los nudos críticos señalados por la institución en este ámbito son similares a los señalados para el Programa Más Capaz: hijas/os en edad escolar que se quedan fuera del servicio. Además, el desfase entre los procesos de postulación a jardines y el comienzo del programa (posterior a esa fecha) hace que queden sin cupos de acceso. Cabe señalar que el año 2016 se registran 99 cupos provistos por JUNJI o INTEGRA, de un total de 121 requeridos, lo que representa un 0,4% de las destinatarias del programa.

*ii) Ámbitos de capacitación*

Otro punto importante (y crítico) es la selección de ámbitos de la capacitación. En todos los programas revisados, a pesar de las definiciones en torno a la incorporación de la perspectiva de género, se observan algunas complejidades para la selección de los oficios o temas en los cuales se capacita.

En el caso del Programa Más Capaz, los temas en los cuales se ofrecen los programas formativos dependen por una parte del levantamiento de demandas laborales realizado a nivel regional y por otra, de la oferta de los organismos ejecutores de capacitación que prestarán los servicios en respuesta a esa demanda laboral. En la evaluación realizada sobre la implementación en 2015 de la línea regular, se señala que hay presencia de “algunos oficios tradicionalmente masculinizados, donde el ingreso de la mujer está cargado de prejuicios (...) oficios ligados a rubros como la construcción, el manejo de camiones, etc. siendo importante entonces que en la definición de la oferta programática se incorpore el

enfoque de género” (ClioDinámica, 2016). En este caso, si bien se incluye una oferta en oficios no tradicionales para las mujeres, no se consideran las barreras de género que existirán en los sectores productivos para la inserción posterior de esas mujeres.

En la evaluación de la línea mujer emprendedora del mismo año se señala que en la ejecución se “priorizaría a mujeres que poseen negocios y/o emprendimientos, por sobre aquellas que sólo tienen la intención de tenerlo” (ClioDinámica, 2016), ya que a juicio de los ejecutores “éstas tendrían mayores probabilidades de éxito”, pero a la vez sería contrario al criterio de focalización en población inactiva. Esta misma evaluación señaló que “la gran mayoría de las usuarias indicó que su negocio se dedicaba principalmente al comercio de productos (y secundariamente a la elaboración)” y que “aprendieron sobre sus emprendimientos de manera autodidacta” (ClioDinámica, 2016). Desde este punto de vista, se estaría reforzando el desarrollo de emprendimiento en ámbitos tradicionalmente femeninos, con bajos niveles de productividad.

En el caso del Programa Desarrollo de Competencias Laborales, se señala que para el año 2016 se realizaron en total 38 talleres (PRODEMU, 2016c). De acuerdo al rubro productivo de cada uno, se observa que 22 talleres correspondieron a alimentación y gastronomía, 8 talleres a estética y peluquería, 5 talleres a diseño y confección en telar, 1 taller a producción bajo plástico (invernaderos), uno de instalación y reparación de cañería, y otro de licencias de conducción clase B<sup>19</sup>. En el Programa Mujeres Jefas de Hogar, el año 2014 se consultó a las usuarias sobre las áreas de interés en las cuales les gustaría capacitarse, señalando en forma mayoritaria rubros como: corte y confección (sastrería, modista, costura, tejidos, prendas de vestir), servicios de gastronomía y banquetería, comercio (almacén, pastelería, panadería, tienda, feria, exportadora, importadora, vendulería, venta de artículos, etc.), servicios de belleza, cosmética, peluquería; en tanto áreas como minería y construcción aparecen con un porcentaje mínimo de menciones (Poblete, 2014).

Con ello se observa que una dificultad de los programas se encuentra en la forma de abordar los oficios o ámbitos económicos en los cuales se desarrollan los emprendimientos desde una perspectiva de género. Esta dificultad remite necesariamente a dos dilemas (muy similares al dilema de Wollstonecraft)<sup>20</sup>:

- Capacitar a las mujeres en oficios tradicionalmente femeninos (con bajos niveles de ingresos y baja calidad del empleo) producto de las demandas laborales de los sectores o de las mismas usuarias, o de la oferta de los organismos técnicos que reflejan las barreras de género y la segregación ocupacional; o bien, promover una formación en oficios no tradicionales a riesgo de que no sean ofrecidos por los organismos técnicos o no se contraten mujeres en los sectores productivos en dichas áreas. Este es el caso de los Programas Más Capaz en su línea regular y Desarrollo de Competencias Laborales.
- Capacitar a las trabajadoras por cuenta propia o emprendedoras en los negocios o actividades que ya realizan o que les interesa realizar, reforzando el desarrollo de actividades de baja productividad o promover nuevas áreas de desarrollo, lo cual implica un proceso de resignificación de la experiencia previa y de las capacidades desarrolladas, muchas veces de manera autodidacta. Este es el caso de los Programas Más capaz en su línea mujer emprendedora y del Programa Yo Emprendo.

<sup>19</sup> Licencia no profesional que habilita a personas mayores de 17 años para que puedan conducir vehículos motorizados de tres o cuatro ruedas, para el transporte particular de personas (con capacidad de hasta nueve asientos) o de carga (con un peso vehicular máximo permitido de 3.500 kilogramos).

<sup>20</sup> Este dilema fue planteado por Carole Pateman en 1989 quien señaló que en la construcción de la ciudadanía para las mujeres, en un orden patriarcal, existen dos caminos: un camino busca la extensión a las mujeres de los derechos de ciudadanos masculinos (la lucha por la igualdad) y el otro defiende que las mujeres, “como mujeres”, poseen habilidades, intereses y necesidades que requieren una ciudadanía distinta de la que tienen los hombres (la lucha por la diferencia).

### *iii) Sesgos de género*

Finalmente, otro aspecto a destacar en materia de incorporación de la perspectiva o enfoque de género en la gestión del programa son los sesgos de género observables en las personas que formulan, ejecutan y evalúan. Por parte de los formuladores, en las entrevistas realizadas para la elaboración de este informe persisten los discursos que consideran que el programa incluye perspectiva de género por tener mujeres entre sus destinatarias de manera mayoritaria, o solo por incluir en su formulación el cuidado infantil. No se observa en la indagación realizada, incorporación del enfoque en el diseño de los programas, en el análisis del mercado laboral, en la identificación de brechas laborales y propuestas de soluciones en respuesta a ello. Esta situación se da principalmente en las instituciones que no trabajan de manera principal con mujeres (FOSIS y SENCE).

Por otra parte, se observa el sesgo en quienes ejecutan y evalúan para comprender las barreras de género y las limitaciones a la autonomía económica de las mujeres. El tema se considera como una especificidad de las contrataciones en el caso de las empresas privadas prestadoras de servicios del Estado o una exigencia impuesta por los procesos de transversalización para los funcionarios/as públicos/as, más que un objetivo estratégico de los programas e instituciones. Este aspecto es crítico, ya que las instituciones públicas en Chile han avanzado en el proceso de transversalización de género producto de su integración en instrumentos de control de gestión y planificación estratégica por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Sin embargo, la ejecución de los programas es realizada principalmente por organismos técnicos de capacitación u otros organismos de carácter privado, cuya vinculación y comprensión de la perspectiva de género puede estar lejos del avance y comprensión del proceso de transversalización desarrollado por el Estado.

Respecto a los sesgos en los evaluadores externos, por ejemplo en el análisis de los resultados de evaluación de los programas hay alusiones a brechas de género inversas: esto es considerar como brecha de género la menor presencia de usuarios hombres y sugerir aumentar su cobertura mejorando los criterios de focalización, desconociendo las brechas de género en el mercado laboral, las cuales se expresan a su vez en los resultados de los mismos programas evaluados. Es el caso del análisis de género de los productos estratégicos de FOSIS donde se identifica como brecha la menor participación masculina entre los usuarios, en tanto en la evaluación de dichos programas se identifica un menor nivel de ingreso de las mujeres respecto de los hombres, incluso finalizadas las intervenciones y habiendo mejorado el nivel de ingreso para todos los usuarios y usuarias. De igual manera en una de las evaluaciones del Programa de Desarrollo de Competencias Laborales se considera poco pertinente la incorporación de mujeres mayores de 60 años por estar finalizando su vida laboral formal, en tanto el grupo de 60 a 65 años es el que mayor incidencia de pobreza multidimensional presenta. Por otra parte, en la misma evaluación se señala que el bajo aporte del programa a la inserción laboral se debe a una selección inadecuada de las destinatarias (ARSchile, 2017) haciendo alusión a la selección de personas inactivas, mayores de 60 o que manifiestan poco interés en su inserción laboral.

## **3. Fase de evaluación**

Respecto a la fase de evaluación de los programas, se analizaron algunos de los resultados obtenidos, en términos de los indicadores de resultados (si los hay), incluyendo el desenlace laboral e inserción lograda al final de la ejecución del programa, y su aporte a resolver injusticias y desigualdades de género.

### **a) Resultados**

De acuerdo con los objetivos de los programas comentados al inicio de este capítulo, se pueden identificar los efectos esperados como resultados de su implementación. Estos efectos son principalmente la inserción y permanencia laboral y el aumento de ingresos, asociados a algunos indicadores de resultados, según se detalla en el cuadro 19.

Los efectos esperados por los programas se relacionan con la superación de brechas de género comentadas en el capítulo II: por una parte la baja participación laboral, la menor ocupación y mayor desocupación de las mujeres (efecto inserción laboral y permanencia) así como con las brechas de ingreso (efecto aumento de ingresos).

**Cuadro 19**  
**Efectos esperados por programa**

| Programa   | Efecto esperado                 | Indicadores  |
|--|---------------------------------|--|
| Más Capaz-Línea Regular y Mujer Emprendedora     | Inserción laboral y permanencia | Se ha estimado inicialmente una inserción laboral de 15% para el trabajo dependiente (2015). No hay medición de resultados para permanencia e inserción independiente  |
| Yo Emprendo                                      | Aumento de ingresos             | Se ha estimado un incremento de ingreso entre 21% y 27% para las mujeres (2014)  |
| Desarrollo de Competencias laborales             | Inserción y mantención laboral  | Se ha estimado una inserción laboral de 14% para el trabajo dependiente y de 50,3% para inserción independiente (2016). No hay medición de resultados para permanencia |
| Formación y capacitación para mujeres campesinas | Inserción independiente         | Se ha estimado un 48% de subsistencia de las iniciativas productivas asociativas (2013)  |
| Mujeres Jefas de Hogar                           | Inserción laboral y permanencia | Se ha estimado una inserción laboral de 19% para el trabajo dependiente (2016). No hay medición de resultados para permanencia e inserción independiente               |

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados declarados por cada programa.

Respecto a los resultados obtenidos por los programas que reflejan el logro de los efectos esperados presentados en resumen en el cuadro 19, se observan algunos aspectos a destacar. En relación con el desenlace laboral de los programas, por ejemplo en el Programa Desarrollo de Competencias Laborales para el año 2015 se observa que el 8% de oficios ofrecidos finaliza con desenlace dependiente, y el 92% de oficios termina con desenlace independiente. En su evaluación para la ejecución 2016, se señala que la mayor parte de los trabajos que realizan las usuarias son independientes, y la tasa de egresadas con inserción laboral dependiente es de 14,4%, mientras que la tasa de egresadas con inserción laboral independiente es de 50,3%. Cabe señalar que estos resultados se obtuvieron sobre una muestra de 153 usuarias (ARSchile, 2017), equivalentes al 46,6% de la población objetivo, lo cual relativiza los resultados señalados ya que del programa egresaron 328 mujeres.

El Programa Mujeres Jefas de Hogar define un desenlace laboral con cobertura equitativa en términos de sus componentes: igual número de cupos para perfil dependiente e independiente como orientación programática a nivel central. En términos de resultados para el año 2016, se obtuvo un 18,9% de mujeres participantes con trayectoria dependiente que logra insertarse laboralmente al final del periodo (SERNAMEG, 2016). Si se considera que solo la mitad de las destinatarias puede optar por una trayectoria dependiente, menos de un 10% de las destinatarias se insertaría laboralmente por esa vía y no se declaran indicadores para la inserción independiente. Por otra parte, el 72,2% de las mujeres participantes egresaron al final del año 2016. Respecto a la inserción laboral desagregada por región, se observa que los mayores porcentajes de inserción laboral dependiente se encuentran en las regiones: Araucanía (26,8%), Aysén (26,1%) y O'Higgins (24,8%), en tanto los menores resultados de inserción son en las regiones Arica y Parinacota (11,3%), Coquimbo (11,8%) y Tarapacá (12,4%) las que además tienen baja cobertura del programa (véase el cuadro 20).

Sobre el mismo programa, la evaluación de impacto realizada por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) el año 2010, centrando el análisis en la cohorte de ingreso 2007, comprobó que el programa “tuvo un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre las siguientes dimensiones: i) psico-sociales (autoestima, salud mental, y actitud hacia el trabajo femenino); ii) de participación social (N° de organizaciones sociales en las que participa); y iii) de empleabilidad o pre-empleo (capacitación y/o educación formal según incremento y número de años), lo que revela una capacidad de incidir sobre condiciones necesarias, pero no suficientes para impactar al empleo” (Guernica Consultores, 2010).

En la misma evaluación, al analizar la cohorte del año siguiente se observa un mayor impacto incluyendo la dimensión de empleo. Se señala que la cohorte de ingreso 2008 del Programa “tuvo un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre las siguientes dimensiones o “activos”:

i) psico-sociales: autoestima, salud mental, y actitud hacia el trabajo femenino; ii) de participación social: N° de organizaciones en las que participa; iii) de empleabilidad o pre-empleo: capacitación y/o educación formal (incremento general y en número de años); y capital social de contactos orientados a la búsqueda de empleo; y iv) de empleo: autonomía económica —probabilidad de estar ocupada y número de meses ocupada— y activación o ingreso a la fuerza de trabajo” (Guernica Consultores, 2010).

**Cuadro 20**  
**Resultados en participantes con desenlace laboral dependiente**  
**del Programa Mujeres Jefas de Hogar, 2016**  
(Número y porcentaje de participantes)

| Región             | Sin inserción | Porcentaje | Con inserción | Porcentaje | Total  |
|--------------------|---------------|------------|---------------|------------|--------|
| Arica y Parinacota | 94            | 88,7       | 12            | 11,3       | 106    |
| Tarapacá           | 212           | 87,6       | 30            | 12,4       | 242    |
| Antofagasta        | 298           | 83,2       | 60            | 16,8       | 358    |
| Atacama            | 289           | 77,7       | 83            | 22,3       | 372    |
| Coquimbo           | 506           | 88,2       | 68            | 11,8       | 574    |
| Valparaíso         | 1 338         | 82,0       | 294           | 18,0       | 1 632  |
| Metropolitana      | 3 003         | 83,7       | 585           | 16,3       | 3 588  |
| O'Higgins          | 8 99          | 75,2       | 297           | 24,8       | 1 196  |
| Maule              | 745           | 84,5       | 137           | 15,5       | 882    |
| Bio Bio            | 1 642         | 80,4       | 400           | 19,6       | 2 042  |
| Araucanía          | 1 011         | 73,2       | 371           | 26,8       | 1 382  |
| Los Ríos           | 424           | 80,9       | 100           | 19,1       | 524    |
| Los Lagos          | 524           | 82,0       | 115           | 18,0       | 639    |
| Aysén              | 102           | 73,9       | 36            | 26,1       | 138    |
| Magallanes         | 118           | 79,7       | 30            | 20,3       | 148    |
| Total              | 11 205        | 81,1       | 2 618         | 18,9       | 13 823 |

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género SERNAMEG (2016), Informe Anual de Gestión Programa Mujeres Jefas de Hogar.

La evaluación realizada por la DIPRES al piloto del programa Más Capaz el año 2014, señaló que “en forma exploratoria, el programa ha evaluado la inserción laboral de las personas que no presentaban cotizaciones al momento de postular al programa, estimándose en un 15% del total, no obstante, a juicio del panel la metodología no es clara y se trata de resultados parciales, por lo cual aún no se pueden emitir juicios fundados al respecto” (Figueroa, Aguayo y Marta Rangel, 2015).

Por otra parte, respecto del Programa de formación y capacitación para mujeres campesinas, una sistematización realizada por la Fundación PRODEMU el año 2016 recopila la historia del programa desde un análisis descriptivo y cualitativo. En este estudio se señala que “constituye una falsa asociación suponer que a mayor volumen de ingresos, mayor es el empoderamiento económico que desarrollan las mujeres” (PRODEMU, 2016b). Para la Fundación, “analizar el éxito del programa no basta con mirar cifras promedio mensuales”, reconociendo además que la magnitud del incremento de los ingresos de las destinatarias es menor, por tratarse de una producción principalmente familiar y a baja escala, y señalando que “es posible alcanzar autonomía económica aun con ingresos menores, por la participación en las decisiones y control sobre su destino” (PRODEMU, 2016b). Los resultados cuantitativos observados son significativos: una evaluación de este programa realizada para la cohorte 2011-2013, arrojó como resultado una tasa de subsistencia en el desarrollo de la iniciativa productiva asociativa de 48% y un incremento de los ingresos económicos de las mujeres campesinas sobre media inicial de 70% (DESUC, 2014).

Respecto al Programa Yo Emprendo, en la evaluación de resultados para el nivel básico del año 2014 se observa que el 86% de las mujeres destinatarias aumentan sus ingresos individuales al finalizar el programa, así como el 81,4% de los hombres destinatarios (FOSIS, 2015c). Junto con ello, el incremento de ingresos individuales para las mujeres es de 28,2% en tanto el incremento de ingresos de los hombres es de 25,6% (FOSIS, 2015c). Al observar los niveles de ingreso inicial y final desagregados por sexo se observa que las mujeres tienen un mayor incremento de ingresos que los hombres en el programa Yo Emprendo semilla y Yo Emprendo nivel básico y similar en el nivel avanzado, según se detalla en el cuadro 21.

**Cuadro 21**  
**Variación de ingresos individuales según sexo, Programa Yo Emprendo, 2014**  
(En pesos chilenos)<sup>a</sup>

|         | Yo Emprendo Semilla |               |                       | Yo Emprendo Básico |               |                       | Yo Emprendo Avanzado |               |                       |
|---------|---------------------|---------------|-----------------------|--------------------|---------------|-----------------------|----------------------|---------------|-----------------------|
|         | Ingreso inicial     | Ingreso final | Porcentaje Incremento | Ingreso inicial    | Ingreso final | Porcentaje Incremento | Ingreso inicial      | Ingreso final | Porcentaje Incremento |
| Mujeres | 84 958              | 117 719       | 27,8                  | 172 927            | 240 975       | 28,2                  | 292 126              | 371 993       | 21,5                  |
| Hombres | 123 462             | 160 871       | 23,3                  | 221 091            | 297 424       | 25,7                  | 349 359              | 444 226       | 21,4                  |

Fuente: Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, Evaluación de Resultados Programa Yo Emprendo (Básico y Avanzado), Yo Emprendo Semilla, 2014.

<sup>a</sup> Dólar observado al 15 de junio 2017: \$ 659 pesos chilenos.

A pesar del incremento, se observa que los ingresos de las mujeres son inferiores a los ingresos de los hombres en las tres líneas del Programa Yo Emprendo (semilla, básico y avanzado) tanto al inicio como al final. Al hacer el análisis de las brechas de ingresos se observa que estas disminuyen levemente al término de las tres líneas del programa, sin embargo la disminución es mayor en el Programa Yo Emprendo Semilla, menor en el nivel básico y nula en el nivel avanzado, tal como se muestra en el cuadro 22.

**Cuadro 22**  
**Brecha de ingresos entre mujeres y hombres, Programa Yo Emprendo, 2014**  
(En porcentajes)

|                | Yo Emprendo Semilla | Yo Emprendo Básico | Yo Emprendo Avanzado |
|----------------|---------------------|--------------------|----------------------|
| Brecha inicial | -31,2               | -21,8              | -16,4                |
| Brecha final   | -26,8               | -19,0              | -16,3                |
| Variación      | 4,4                 | 2,8                | 0,1                  |

Fuente: Elaboración propia en base a Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, Evaluación de Resultados Programa Yo Emprendo (Básico y Avanzado), Yo Emprendo Semilla, 2014.

Cabe señalar que se observan además dificultades para poder determinar los resultados de los programas, dado principalmente por la forma de cuantificación y medición de los efectos esperados. Los programas que se propusieron medir inserción, deben definir un criterio para considerar dicho logro, que habitualmente se asocia a medir el número de cotizaciones previsionales al finalizar el programa (en el caso del Programa Más Capaz, tres cotizaciones en los últimos seis meses posteriores al egreso) o a la existencia de un contrato de trabajo (en el caso de PMJH). Esto no garantiza necesariamente permanencia y no permite medir inserción en el trabajo independiente o por cuenta propia donde se desarrollan económicamente muchas mujeres. Por otra parte, no considera la inserción en condiciones de informalidad.

Junto con ello, no se observa en las evaluaciones análisis de los logros respecto a la influencia de las barreras culturales y sesgos que condicionan la situación laboral de las mujeres, incluyendo los sectores productivos, los ejecutores, las usuarias y sus familias, salvo un estudio exploratorio de SENCE cuyos resultados se presentan en el capítulo I y el análisis que hacen algunas evaluaciones de PRODEMU para dimensionar los cambios en el empoderamiento de las mujeres.

En síntesis, respecto de los resultados de las evaluaciones cabe destacar:

- La inserción laboral de las mujeres tiende mayormente al trabajo independiente, ya sea emprendimiento o trabajo por cuenta propia en aquellos programas con doble orientación laboral. En el caso del Programa Mujeres Jefas de Hogar se define arbitrariamente la orientación, por cuanto se reconoce que las destinatarias prefieren el desenlace independiente.
- La inserción laboral en trabajo dependiente alcanza porcentajes inferiores al 20% en los programas que miden la inserción en ese ámbito (Programa Mujeres Jefas de Hogar 19%, Más Capaz 15%).
- Respecto a la permanencia laboral, ningún programa muestra resultados e indicadores para medir el logro en ese ámbito.
- En relación al aumento de ingresos, el único programa que muestra estos resultados es el Programa Yo Emprendo, evidenciándose un efecto positivo en el aumento de ingresos de sus destinatarios, hombres y mujeres, pero reflejando la reproducción de brechas de género en los ingresos.
- De acuerdo con esos resultados, se puede afirmar que los programas analizados no logran impactar en la reducción de las brechas de género, manteniendo una baja participación laboral, menores ingresos e inserción eventual en empleos precarios (por cuenta propia e informales).

#### **b) Evaluaciones**

Otro aspecto relevante en esta fase tiene que ver con la incorporación de mecanismos sistemáticos de evaluación de los programas. Por una parte, se observa que la realización de evaluaciones es limitada y además variable, evidenciándose discontinuidad en las evaluaciones realizadas tanto en el tipo de análisis utilizado como en la frecuencia de las mediciones.

En los programas analizados, el principal mecanismo de evaluación y de aplicación más regular se orienta a conocer la satisfacción con los programas por parte de los participantes por medio de encuestas, como es el caso de los programas del SENCE, FOSIS y PRODEMU. Sin embargo, estos resultados dan cuenta de la percepción de los y las participantes más que de los efectos reales alcanzados, tienden a mostrar altos niveles de satisfacción sin identificar aspectos críticos o posibilidades de mejora, muchas veces sus resultados no se encuentran desagregados por sexo y no integran en su diseño metodológico una perspectiva de género que permita aportar una evaluación en ese ámbito. En el caso de los Programas Más Capaz y Yo Emprendo se cuenta con el insumo evaluativo, pero la información no se encuentra desagregada por sexo que permita analizar diferencias entre mujeres y hombres. Por el contrario, en el caso de los programas de la Fundación PRODEMU, se observa la incorporación de una dimensión de género tanto en el diseño como en el análisis de las evaluaciones de satisfacción.

En menor medida se observan evaluaciones de otra naturaleza: hay un escaso desarrollo de la evaluación sistemática de los resultados intermedios y finales, y casi nulas evaluaciones de impacto. A esto se suma que el desarrollo de evaluaciones depende de factores institucionales diversos como la disponibilidad de recursos, la distinta priorización de las autoridades sobre el tema, la existencia de registros y las prácticas de sistematización y procesamiento de datos.

De los programas analizados, el Programa Más Capaz es el que cuenta con mayor cantidad de evaluaciones considerando su reciente trayectoria: se han realizado dos evaluaciones al programa piloto y evaluaciones a la implementación, que abarcan evaluaciones de procesos o implementación y resultados intermedios, incluyendo la satisfacción de usuarios/as; aplicadas por organismos externos

(DIPRES y organismos privados contratados por SENCE). El Programa Mujeres Jefas de Hogar, que tiene mayor trayectoria, cuenta con escasas evaluaciones con resultados disponibles, sin embargo es la única iniciativa que tiene una evaluación de impacto, realizada por un organismo externo contratado por DIPRES en el marco de la Evaluación de Impacto de Programas Públicos. Este tipo de evaluación permitió evidenciar los resultados, tanto a nivel de efectos como impactos del programa, y aportar a la reformulación y mejora en el diseño, destacando por entregar con claridad este tipo de resultados. En este programa además se realizan encuentros de evaluación con las usuarias a nivel regional y comunal, sin embargo los resultados de dichos encuentros no están sistematizados ni publicados.

Los programas de la Fundación PRODEMU fueron evaluados regularmente durante los últimos años, con discontinuidad a partir del año 2014, perdiendo así la posibilidad de hacer un análisis transversal de los programas ejecutados por la institución. Sin embargo, destaca el desarrollo de evaluaciones formativas, como la sistematización realizada recientemente para el Programa de formación y capacitación de mujeres campesinas que rescata la historia y trayectoria de un programa de larga data, desde una mirada más cualitativa. En el caso del FOSIS, también se observan evaluaciones aplicadas en distintos momentos, con resultados disponibles solo hasta el año 2014, pero desarrollando a diferencia de otras instituciones, un seguimiento de usuarios/as posterior al egreso.

Ante la falta de evaluaciones o discontinuidad de las mismas, en las entrevistas a actores clave, se alude a una carencia de capacidades institucionales para evaluar, diversos grados de priorización por parte de los equipos directivos y técnicos que van rotando conforme cambian las autoridades, y limitaciones presupuestarias para asumir los altos costos de externalizar la ejecución de las evaluaciones. En consecuencia, se observa una medición de resultados sólo para algunos periodos, con lo cual se dificulta el seguimiento y análisis que permitan tener una visión más a largo plazo de los resultados obtenidos y tendencias.

Finalmente, es importante señalar que escasas evaluaciones incluyen un enfoque de género explícito en su análisis que permitan indagar las barreras de género que condicionan el acceso a los programas de capacitación, las transformaciones del proceso, así como los condicionantes para la inserción y permanencia laboral de las mujeres. Solo en el caso de PRODEMU se observa en las evaluaciones la incorporación de una dimensión de género tanto en el diseño de instrumentos como en el análisis de la información recopilada, lo que se ve atenuado cuando las evaluaciones son hechas por equipos externos con diverso nivel de conocimiento sobre la perspectiva de género y su dimensión evaluativa.

#### **Recuadro 1** **Programa Mujer Minera del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)**

El programa de capacitación Mujer Minera fue aprobado en diciembre del año 2011 y se realizó en coordinación con tres instituciones: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio de Minería y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Contó con una inversión total de \$ 1.800 millones de pesos chilenos (equivalentes a 2.889.246 dólares)<sup>a</sup> y se implementó en siete regiones de Chile: Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Bio Bio, Magallanes y Metropolitana. Ejecutó acciones de capacitación destinadas a “mujeres cesantes, que buscan trabajo por primera vez, dependientes o independientes, de baja calificación laboral, con edades entre 18 y 65 años, con estudios medios completos” y su objetivo fue “mejorar sus competencias laborales y facilitar el acceso al empleo o actividad de carácter productivo en el sector minero”.

Consistió en el desarrollo de 60 cursos de 200 a 350 horas. Los cursos ofrecidos fueron los siguientes: Operador de Equipos de Extracción de Mina, Operador de Equipos de Maquinaria Pesada, Operador de Equipos de Retroexcavadoras, Mantenimiento Eléctrico de Planta, Operador de Planta, Operador de Planta Química, Operador de Camión Mina, Operador de Equipos Auxiliares, Controlador de Ingreso Faena Minera, Mantenimiento Mecánico, Eléctrico Mecánico, Operador Camión Minero Carbón, Operador Maquinaria Pesada Motoniveladora, Soldador. Postularon 8.000 mujeres a nivel nacional, de las cuales 1.600 fueron capacitadas y 1.500 egresaron. Al finalizar el programa, el año 2014, se habría registrado una tasa de inserción del 18%, o 300 personas.

## Recuadro 1 (conclusión)

El año 2014 se realizó un estudio con el objetivo de conocer la opinión de las mujeres que cursaron esta capacitación para evaluar, desde su propio enfoque, la eficiencia y eficacia en la implementación del programa. Durante la investigación se contactó a más de 90 mujeres laboralmente activas o con expectativas laborales en el sector minero, más de un 73% participantes del Programa Mujer Minera. De las entrevistas realizadas, se seleccionó una muestra de 30 casos, con los siguientes resultados:

**Motivaciones y expectativas:** El mayor incentivo manifestado por las entrevistadas correspondió a la necesidad de contar con mayores ingresos económicos y mejorar así la situación de la familia en general.

**Inserción laboral:** De las mujeres entrevistadas, sólo un 10% logró insertarse en la minería, un 47% de ellas sigue cesante y un 43% trabaja en actividades fuera del sector minero. Sólo un 5% logró emplearse en el rubro minero gracias al curso de capacitación, las demás lo lograron por otras razones o vías. La mayoría declaró haber tenido que enfrentar una serie de obstáculos al momento de postular a los trabajos. La gran mayoría de las mujeres que participaron en el programa opinaron que el curso no les ayudó a encontrar un trabajo en el sector minero.

**Obstáculos:** El 90% de las mujeres no logró obtener por medio del curso un contrato laboral fijo en el área acorde a sus expectativas iniciales, ni tampoco la experticia en el manejo de las maquinarias, dado que los cursos no otorgaron la cantidad necesaria de horas prácticas exigidas como pre requisito de postulación al sector minero.

La mayoría de los cursos tenía de 80 a 100 horas prácticas y se registra que solo 2 regiones utilizaron simuladores en las capacitaciones. Algunas mujeres lograron la oportunidad de aumentar sus horas de prácticas gracias a iniciativas individuales y contactos personales pero no por el curso de capacitación. La totalidad de las mujeres participantes del programa hicieron referencia al hecho de que la razón fundamental por la cual no han sido contratadas es por la falta de experiencia, ya que el curso entrega un promedio de 100 horas prácticas mientras que las capacitaciones mineras de las empresas privadas entregan de 1.000 a 3.000 horas de capacitación.

Fuente: Paola Barahona, *Políticas Públicas de inserción laboral femenina en la minería chilena: Análisis del programa especial de capacitación mujer minera*, 2014.

<sup>a</sup> Tipo de cambio al 12 septiembre 2017: 623 pesos chilenos por dólar.

## B. Análisis de la capacitación laboral con enfoque de género

Determinar los resultados de un proceso de capacitación laboral desde una perspectiva de género es un desafío tanto para las instituciones que los formulan como para los organismos que los ejecutan y/o evalúan, ya que implica integrar un análisis de género en los procesos de formulación y evaluación de los programas.

Con ese propósito, la Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE) diseñó una serie de preguntas que buscan facilitar la evaluación de los cambios generados en términos de género por los proyectos de desarrollo de capacitación profesional, así como analizar su impacto en términos de acceso al empleo (COSUDE, 2006). Para este organismo, “si los proyectos de capacitación profesional no mejoran el acceso real de las mujeres a todo tipo de empleos y al ingreso económico tanto como el de los hombres, dichos proyectos no hacen sino reproducir o, peor aún, reforzar las inequidades sociales existentes” (COSUDE, 2006).

A partir del instrumento original formulado sobre la base de preguntas claves, se han seleccionado los ámbitos y preguntas más relevantes y pertinentes para el análisis de los programas de capacitación laboral de mujeres, a partir de lo revisado en los programas seleccionados, las que se detallan en el cuadro 23.

**Cuadro 23**  
**Preguntas clave para el análisis de programas de capacitación con perspectiva de género**

| Ámbitos  | Preguntas   |
|--|---|
| Análisis del mercado laboral y capacidades de género | <p>¿Se integra el enfoque de género en el análisis del mercado laboral previo al proyecto de capacitación?</p> <p>¿Los formuladores y ejecutores de los programas integran y aplican un enfoque de género?</p>  |
| Planificación del proyecto                           | <p><b>Grupos Objetivo</b></p> <p>¿Las actividades propuestas toman en cuenta las diferencias en cuanto a las necesidades de capacitación para mujeres y hombres?</p> <p><b>Participación</b></p> <p>¿Es necesario separar las actividades de capacitación (actividades no mixtas), a fin de que las mujeres puedan participar tanto como los hombres en la capacitación y beneficiarse de ella?</p> <p><b>Organización</b></p> <p>¿Se consultó a mujeres y hombres en cuanto a sus necesidades relacionadas con sus responsabilidades y su carga de trabajo durante la capacitación?</p> <p>¿Se planificó la capacitación (horarios, duración, etc.) en función de las otras tareas de mujeres y hombres?</p> <p>¿El cuidado de los niños por terceros podría favorecer la participación de mujeres y hombres en los cursos de capacitación?</p> <p><b>Factores sociales, culturales, religiosos y económicos</b></p> <p>¿Existe un sesgo de género en los programas y material de los cursos de capacitación?</p> <p>¿La presencia de instructoras fomentaría la participación de las mujeres?</p> <p>¿Se han adoptado las disposiciones prácticas de orden cultural?</p> <p>¿Se debería lanzar una campaña de información para sensibilizar a los hombres acerca del interés y de la importancia que reviste la capacitación de niñas y mujeres para toda la comunidad?</p> <p><b>Estatus social</b></p> <p>¿Cómo interpreta la comunidad local el cambio de estatus de las mujeres?</p> <p>¿Existe el riesgo de repercusiones negativas para las mujeres?</p> <p>¿Las opiniones de las instructoras tienen el mismo peso que las de los instructores?</p> <p><b>Otras preguntas</b></p> <p>¿Existen datos desagregados por género sobre el nivel de educación de las personas que van a participar en la capacitación?</p> <p>¿Los cursos de capacitación ayudarán a mujeres y hombres a una mejor gestión de su hogar y de sus tareas de producción?</p> <p>¿Existen otras restricciones que impiden a mujeres y hombres participar en los cursos de capacitación?</p> <p>¿Mujeres y hombres tienen acceso a las mismas redes de comunicación que les permiten estar informados sobre las posibilidades de capacitación?</p> <p>¿El costo de los cursos de capacitación constituye un obstáculo para mujeres y hombres?</p> <p>¿Las mujeres tienen el mismo acceso a becas que los hombres?</p> <p>¿Se han tomado en consideración las percepciones y actitudes culturales, religiosas y sociales con respecto al valor de la educación y de la capacitación de las mujeres?</p> <p>¿Las familias de los/las participantes creen que la capacitación elevará las posibilidades de empleo para las mujeres y que es deseable para todos?</p> |
| Recursos   | <p>¿Los recursos del proyecto son suficientes para permitir a mujeres y hombres participar y beneficiarse?</p> <p>¿Está prevista una evaluación de género, interna o externa, en el transcurso del proyecto?</p> <p>¿Se requiere un monitoreo con el fin de maximizar o mantener los beneficios de la capacitación?</p> <p>¿Se prevén recursos adicionales para ello (servicio de asesoramiento, acceso a crédito facilitado, ayuda a la colocación laboral, etc.)?</p>   |
| Monitoreo  | <p><b>Aspectos generales</b></p> <p>¿Todos los datos recogidos están desagregados por género?</p> <p>¿Se han identificado indicadores sensibles al género?</p> <p>¿Se ha previsto un presupuesto para la evaluación/el monitoreo del proyecto?</p> <p>¿Se conocen los índices de abandono y de ausentismo de mujeres y hombres, así como los motivos?</p> <p>¿Se monitorea el proceso de selección de los temas estudiados por mujeres y hombres?</p> <p>¿Se procede a un monitoreo para determinar si mujeres y hombres alcanzan los objetivos de adquisición de capacidades/conocimientos?</p> <p>¿Se prevén consultas con grupos de la comunidad local (incluidos los grupos de mujeres) en el transcurso de la realización del proyecto?</p>  |

Cuadro 23 (conclusión)

| Ámbitos   | Preguntas  |
|-----------|--|
| Monitoreo | <p><b>Resultados</b></p> <p>¿Mujeres y hombres consideran que la participación femenina en los cursos de capacitación fue beneficiosa e importante?</p> <p>¿Los ejemplos y los estudios de caso utilizados en los distintos cursos de capacitación se extrajeron de la propia experiencia del grupo y se transfirieron a la vida de mujeres y hombres?</p> <p>¿Las mujeres pueden utilizar sus nuevas capacidades?</p> <p>¿La capacitación ha permitido un nuevo reparto de responsabilidades y de tareas en el seno de los hogares concernidos?</p> <p><b>Impacto</b></p> <p>¿La capacitación ha incrementado en la misma medida las posibilidades de trabajo (empleo, autoempleo) para mujeres y hombres?</p> <p>¿Los cursos de capacitación propuestos a mujeres y hombres refuerzan la segregación ocupacional existente en el mercado de trabajo?</p> <p>¿Mujeres y hombres han encontrado trabajo de manera comparable en la economía formal e informal?</p> <p>¿Existen diferencias en cuanto a la inserción en el mercado de trabajo para mujeres y hombres que han seguido los mismos cursos de capacitación?</p> <p>¿El ingreso aportado por las mujeres ha modificado las relaciones en el seno de la pareja/ del hogar?</p> <p>¿Cuál es la sostenibilidad en términos de cambio hacia un mayor enfoque género?</p> |

Fuente: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Género y desarrollo de capacitación para el empleo: Una herramienta práctica para la integración de un enfoque de género en los proyectos de capacitación destinados a promover mejores oportunidades laborales, 2006.

A partir de la revisión de los programas de capacitación presentados anteriormente, en particular respecto de su diseño y resultados de evaluación, se pueden comentar brevemente algunos de los ámbitos propuestos por el instrumento de análisis presentado previamente:

- i) **Análisis del mercado laboral y de capacidades de género:** se observa un escaso análisis del mercado laboral previo al desarrollo de los programas de capacitación, que permita evidenciar tanto las demandas de los sectores productivos como las brechas de género existentes en dichos sectores, y acercar ambos aspectos a la formulación y diseño de los programas. Además solo una parte de los formuladores y ejecutores de los programas comprenden y aplican de manera efectiva el enfoque de género, a pesar de declararlo en la formulación.
- ii) **Planificación:** respecto a los grupos objetivos, no se observa la detección de necesidades de capacitación diferenciada por género. Respecto a la organización, en los programas se evidencia una mayor preocupación por la definición de horarios compatibles y la integración de servicios de cuidado. En relación a los factores sociales y culturales, se observa un sesgo en los programas, al no considerar las barreras que enfrentan las mujeres para su inserción laboral, muchas de las cuales están en los propios sectores productivos y que requieren ser consideradas en la planificación. Un ámbito no abordado por los programas es el trabajo con los sectores productivos, para facilitar la inserción de las mujeres y contribuir a disminuir las barreras de género, así como el análisis de las repercusiones negativas que podría tener la capacitación para las mujeres que se insertan laboralmente: prejuicios sociales en sus comunidades y entorno laboral que pueden traducirse en hostilidad en los ámbitos laborales y generar frustración en las mujeres; es decir, se lograría disminuir brechas pero sin disminuir las barreras de género.
- iii) **Recursos:** Los programas no consideran necesariamente una evaluación de género en su desarrollo, especialmente aquellos que se ejecutan fuera de las instituciones a favor de la igualdad de género. Considerar un análisis de género que identifique barreras y brechas, es crítico no solo desde la perspectiva de género en sí misma, sino porque repercute directamente en el logro de los objetivos de los programas que busquen mejorar las condiciones laborales de la población.

- iv) **Monitoreo:** Los datos no siempre están desagregados por sexo (ni otras variables como edad, región, zona de residencia, etc.), tampoco se consideran indicadores específicos de género. Junto con ello, las evaluaciones de los programas seleccionados son realizadas irregularmente ya sea por disponibilidad de recursos o por priorizaciones institucionales. Respecto a los resultados se observa que la capacitación no garantiza necesariamente y por sí sola la inserción laboral, al existir bajos niveles de ocupación formal y eventualmente altos niveles de informalidad laboral posterior al término de los programas, así como dificultad para medir estos resultados en el mediano y largo plazo. En relación al impacto, se observa que los resultados registrados tienden a reproducir las brechas, existiendo diferencias en los ingresos entre mujeres y hombres, y refuerzan la segregación ocupacional promoviendo ocupaciones dependientes e independientes que reproducen la división sexual del trabajo sin tampoco mejorar los niveles de productividad y competitividad de las mismas. Desde este punto de vista estarían más orientados a resolver necesidades prácticas (la ausencia de capacitación para las mujeres o fuentes de ingreso en cualquier condición) que necesidades estratégicas (la transformación del mercado laboral y la redistribución).

### **C. Fortalezas y debilidades: algunas lecciones a partir de los programas de capacitación analizados**

Para los programas de capacitación laboral dirigidos a mujeres en situación de pobreza que han sido presentados en los puntos anteriores, es posible identificar algunas fortalezas y debilidades que pueden facilitar u obstaculizar tanto los procesos de formación laboral como el logro de sus respectivos resultados e impactos en la inserción laboral y finalmente en la mayor autonomía económica de las mujeres.

Dentro de las fortalezas identificadas a partir de las experiencias analizadas, se pueden comentar:

- Formulación de programas de formación laboral integrales, que no solo consideran la formación en oficios o emprendimiento, sino que incluyen o facilitan la intermediación laboral, nivelación o continuidad de estudios, asistencia técnica, capital semilla o inversión y servicios complementarios como cuidado infantil que facilitan la participación de las mujeres con niños/as a cargo.
- Ciclos de formación de duración amplia, dada la necesidad del enfoque integral antes señalado. Ello implica trayectorias formativas y acompañamiento a la inserción laboral, lo cual se observa solo en el caso del Programa de formación y capacitación de mujeres campesinas, presumiblemente por la naturaleza de las actividades productivas que aborda.
- Compromiso político del Gobierno que permite incluir el tema en la Agenda, diseñar una oferta programática y priorizar recursos presupuestarios para ello, como es el caso del Programa Más Capaz que incrementa significativamente la cobertura de capacitación dirigida a mujeres priorizándolas en su población objetivo, se considera una medida de acción positiva en favor del acceso a la capacitación.
- Mayor duración de los programas permite mejorar el diseño y articulación de sus componentes basándose en su experiencia y evaluaciones. Programas de más larga trayectoria van perfilando y mejorando su oferta, como es el caso del Programa Mujeres Jefas de Hogar que cuenta con varios años de trayectoria y que mejoran su diseño y oferta programática a partir de la evaluación de impacto realizada el año 2010 por la DIPRES.
- Intersectorialidad de los programas que permite definir trayectorias formativas transversales articulando la oferta pública en torno a la población destinataria más que a los sectores en los cuales se implementan los programas. Esta intersectorialidad permite además la sinergia de las capacidades institucionales, ya que en lugar de duplicar esfuerzos para atender poblaciones objetivos similares —que muchas veces genera competencia entre las instituciones—, genera colaboración inter institucional.
- La ejecución a nivel local o provincial de programas formulados a nivel nacional, promueve una mayor pertinencia de la formación y articulación con los contextos locales (productivos y sociales) en los cuales se desenvuelven.

Por otro lado, pueden identificarse algunas debilidades como aspectos obstaculizadores para la formación laboral de las mujeres, a partir de las experiencias analizadas:

- Brechas de implementación que pueden surgir producto de la externalización de la ejecución de los componentes de formación y asistencia técnica de los programas. Estas brechas de implementación afectan tanto el logro de los objetivos de cada programa como el logro de los objetivos de transversalización de género definidos por el Estado y sus instituciones. Implican por ejemplo que la incorporación de servicios de apoyo al cuidado infantil sea vista como un “problema” para los ejecutores, en lugar de un mecanismo para promover una mayor participación, o que la incorporación del enfoque de género en la gestión sea más superficial y formal sin incidencia significativa en el diseño, implementación y evaluación de los programas.
- Criterios de focalización definidos sin perspectiva de género, que podrían excluir población de mujeres que se encuentran marginadas del mercado laboral y de las fuentes de ingresos, como la población inactiva, asociada con creencias culturales que señalan que las personas “no quieren trabajar”.
- Sesgos y barreras de género en el mercado laboral que se manifiestan en los oficios y ámbitos productivos en los cuales se desarrolla la oferta formativa orientada a mujeres, muchos de los cuales reproducen la segregación ocupacional sin mejorar la productividad de dichos ámbitos laborales.
- Sesgos y barreras de género en las personas a cargo de la formulación, ejecución y evaluación, que inciden en la pertinencia de los diseños así como las percepciones de logros y resultados de los programas ofrecidos, surgiendo por ejemplo las brechas inversas que consideran exclusión de la población masculina en los programas, desconociendo el contexto socio cultural y económico en el cual se insertan los programas e iniciativas en el ámbito laboral y productivo, anulando su rol redistributivo.
- Insuficientes mecanismos de evaluación definidos por las instituciones para los programas ofrecidos, desvinculando la evaluación de la gestión programática. Es posible afirmar que la existencia de un enfoque evaluativo resulta fundamental para dimensionar los cambios, efectos e impactos de los programas que buscan mejorar la situación de las mujeres; situación que debe ser analizada contemplando su integralidad y complejidad.
- Baja participación de instituciones educativas en la ejecución de los programas, realizada principalmente por organismos técnicos, con orientación principal en la formación en oficios más que en el emprendimiento productivo y con intereses privados más que públicos.
- Escasa vinculación y mecanismos de articulación con los sectores productivos, dando cuenta de una oferta de capacitación laboral e intermediación ejecutada y muchas veces decidida por los organismos técnicos de carácter privado que prestan servicios al Estado vía contrataciones públicas licitadas. El aislamiento de los sectores productivos en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, puede incidir de manera decisiva en los resultados obtenidos al final del proceso.

**Recuadro 2**  
**Programa Regional para el Fortalecimiento de la formación profesional y técnica de mujeres de bajos ingresos (FORMUJER)**

El Programa FORMUJER fue una iniciativa transnacional, que incluyó la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien co-financió mediante el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional CINTERFOR de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) quien realizó la coordinación regional y supervisión técnica y metodológica. La ejecución de los proyectos pilotos regionales estuvo a cargo de tres instituciones: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica. La iniciativa comenzó a implementarse en junio de 1998 y terminó su ejecución en diciembre de 2004 siendo una intervención de más de seis años en la región.

## Recuadro 2 (conclusión)

El objetivo del programa fue fortalecer e innovar las políticas de formación para el trabajo para contribuir a un desarrollo económico y social más sostenible e incluyente y a la reducción de la pobreza. Para ello se propuso fortalecer e innovar las competencias de las instituciones de formación y de los actores sociales, siendo sus objetivos específicos: i) Fortalecer la calidad, pertinencia y equidad de género de la educación técnico-profesional de la región; ii) Generar condiciones favorables para la participación igualitaria de la mujer en la formación técnica-profesional; iii) Ajustar la oferta de capacitación y formación a las demandas actuales del mercado de trabajo; iv) Elevar el nivel técnico de las mujeres así como las gamas de opciones de formación que se le ofrecen; v) Diseminar los modelos y metodologías desarrollados en toda la región latinoamericana.

Contó con un diseño orientado hacia un modelo de intervención global, contemplando una política de formación con perspectiva de género y atención a los cambios en el mercado de trabajo, que afectan la incorporación de trabajadores/as en general, pero en especial a los grupos vulnerables, en situación de pobreza y exclusión social, formados en gran parte por mujeres. La estrategia de intervención se caracterizó por: i) adopción de un marco de referencia común a nivel regional y énfasis y estrategias diferenciadas de gestión e implementación acordes a las realidades nacionales e institucionales y dirigidas a recuperar y complementar capacidades y recursos de los diferentes actores para construir colectivamente el conocimiento; ii) implementación, con carácter demostrativo y piloto, de acciones de aplicación y validación de los enfoques y metodologías desarrollados y para propiciar el aprendizaje de los actores; iii) habilitación de instancias de intercambio y reflexión nacional y regional y el desarrollo de un programa sistemático de capacitación para las diversas categorías de personal de las entidades ejecutoras y afines; iv) sistematización de estos procesos y sus resultados para producir un modelo para el diseño de políticas generalizable y transferible; v) diseminación del modelo desarrollado y de las lecciones aprendidas para asegurar su sostenibilidad y fortalecer al sistema de formación de la región.

Como resultado de su evaluación ex post destacan como elementos centrales del diseño: la transversalización de la perspectiva de género/equidad en la formación profesional, el foco en la formación para la empleabilidad, orientación de la formación hacia la demanda del mercado de trabajo, focalización en las personas de bajos ingresos, en especial las mujeres. Como parte de su estrategia, destaca el desarrollo y transferencia de metodologías, por medio de programas piloto/experiencias demostrativas en diferentes países e instituciones; construcción/adaptación participativa a partir del diseño original, según las especificidades de cada país/institución. Las lecciones o aprendizajes que se destacan de este programa son los siguientes:

1. **Fortalezas:** la asociación entre género, calidad de la formación, solidez técnica y promoción de la innovación; la flexibilidad y voluntad de adaptación a las realidades institucionales y locales; la recuperación y valorización de lo aprendido, tanto a nivel institucional como de las personas, para incorporar la mirada de género y desarrollar las metodologías y estrategias más idóneas y pertinentes; la búsqueda del involucramiento de todos los actores, así como la instrumentación del diálogo social, las redes y las alianzas estratégicas para abordar el cambiante escenario del empleo; la coherencia metodológica entre el modelo conceptual y el de gestión y la importancia que se le adjudicó a este último; la orientación hacia el fortalecimiento institucional y la inclusión de un Subprograma destinado a la sistematización y diseminación, fueron hallazgos y fortalezas del diseño que, articuladas con el enfoque sistémico, hicieron posible la concreción del modelo de intervención; el desarrollo y validación de un modelo de gestión del conocimiento (tanto en sus aspectos teóricos y metodológicos), entre otros aspectos.
2. **Debilidades:** el período previsto de 36 meses fue insuficiente para realizar un proceso de fortalecimiento que requiere captar la voluntad institucional y, adicionalmente, compatibilizar cronogramas y aportes entre tres países; la construcción y maduración de las propuestas, en la medida en que quería hacerse recuperando las prácticas institucionales fue más lenta de lo previsto; los cambios políticos institucionales fueron una fuente de tensión que se enfrentó con flexibilidad y capacidad de negociación, al mismo tiempo que firmeza y seguridad, respecto a los objetivos y la propuesta del Programa; la contracción general del empleo sumada a las debilidades de los estudios de mercado y al hecho de que la experiencia de articulación con el entorno productivo se fue construyendo paralelamente a la ejecución de los otros componentes dificultó la definición de las especialidades y perfiles lo que, a su vez, incidió en los resultados de inserción laboral.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Un modelo de políticas de formación para el mejoramiento de la empleabilidad con equidad de género: El Programa FORMUJER*, 2004.



## **IV. Conclusiones y recomendaciones finales**

---

### **A. Conclusiones finales**

A partir de la revisión y análisis presentados en los capítulos anteriores, es posible concluir que los programas de formación laboral para mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad, presentan ciertas particulares que inciden de manera significativa en el logro de sus resultados, tal como ocurre con muchas iniciativas públicas que abordan asuntos de exclusión y desigualdad de género. Desconocer el valor y utilidad de la incorporación de una real y efectiva perspectiva de género en la gestión de dichos programas, afecta de manera directa el logro de sus objetivos y finalmente mantiene excluidas a las personas participantes, en este caso las mujeres.

Un aspecto crítico que lo refleja es la externalización de servicios realizada por las instituciones públicas para la ejecución y evaluación de los programas y prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica, que son parte central de sus componentes. Si bien la externalización de las evaluaciones puede significar una mayor objetividad en el análisis, en términos de ejecución acrecienta las brechas de implementación de los programas. Este modelo de gestión fuertemente instalado en el desarrollo de políticas y programas públicos en Chile, puede generar una doble brecha de implementación. Por una parte una brecha entre el organismo formulador (institución pública) y el ejecutor o evaluador (privado) con distintos fines y motivaciones, que no logra llegar al nivel virtuoso de las alianzas público-privadas donde prevalece la colaboración en pro del desarrollo de los países. Por otra parte, una brecha en la implementación efectiva de la estrategia de transversalización de género en las instituciones públicas. De acuerdo con ello, se constata que el Estado en sus políticas públicas transversaliza, pero en la ejecución de sus programas externaliza, lo que puede ser desfavorable atenuando el impacto de las políticas de transversalización. Junto con ello, se observa una débil integración de la perspectiva de género en el diseño y gestión de los programas de capacitación laboral, que se reduce solo a una mayor cobertura en mujeres e incorporación de servicios de cuidado.

Los resultados de las evaluaciones de los programas seleccionados, que son escasos a nivel de efectos y más aún de impactos, muestran una baja incidencia en la disminución de las brechas en el mercado laboral. Por una parte, se registran bajos niveles de inserción laboral al finalizar los programas, situación que puede ser interpretada de varias maneras:

- como un fracaso en los objetivos de los programas;
- como el reflejo del sesgo al medir inserción considerando solo empleo asalariado formal y excluyendo ámbitos que si bien son más precarios, presentan menores barreras para las mujeres (como el trabajo independiente y por cuenta propia sin formalizar);
- como el reflejo de las brechas que a nivel de objetivos enfrentan los programas de formación laboral para mujeres, que para alcanzar los logros planteados deben primero lograr traspasar las barreras de género, y donde muchos de los programas públicos quedan rezagados.

Un aspecto crítico es que las evaluaciones a los programas logren dar cuenta de la situación laboral real de las mujeres. Esto implica un doble desafío, por una parte considerar todas las situaciones laborales posibles para las mujeres y del mismo modo prever en que medida la inserción laboral de las mujeres se da en condiciones de calidad o empleo decente.

Por otra parte, los escasos resultados disponibles de los programas muestran que persisten las brechas de ingresos. Si bien los niveles de ingreso aumentan para todos los usuarios de cuyos programas miden este resultado, se mantienen las brechas de ingreso entre hombres y mujeres. Junto con ello, se mantiene la segregación ocupacional y en las ramas de actividad económica, reflejada en los oficios que son ofrecidos como parte de los programas formativos, y también los demandados por las usuarias. Similar situación se observa en los ámbitos productivos en los cuales se desarrollan emprendimientos, desarrollados en menor escala por las mujeres y como un mecanismo de sobrevivencia más que de desarrollo productivo de carácter empresarial. Si las instituciones públicas eligen los temas en los cuales se enmarca la capacitación laboral, desde una perspectiva de género se debiera tender a diversificar esta oferta y junto con ello mejorar la productividad de los sectores feminizados con otras políticas o programas públicos que trabajen directamente con los sectores productivos.

Cobra especial importancia lo planteado por Guzmán e Irigoin (2000) quienes señalaron en el marco del proyecto FORMUJER que “para aumentar la empleabilidad de las mujeres no bastan medidas como incrementar la escolaridad, mejorar la capacitación laboral y facilitar su acceso al crédito y los recursos productivos. Es necesario, además, reinterpretar, cambiar la valoración que merecen las tareas femeninas y el trabajo que ellas realizan. Se trata también de debilitar la rígida división sexual del trabajo y de fortalecer a las mujeres para que sean más independientes en sus decisiones y puedan llevar a cabo sus proyectos personales”. Ello implica el desarrollo de una perspectiva de género estratégica en los proyectos y programas que se oriente a generar las transformaciones sociales, culturales y económicas necesarias para un cambio sostenible.

Un desafío que los resultados de los programas manifiestan es la necesidad de mejorar la pertinencia en el diseño de los programas, así como desarrollar metodologías y mecanismos de evaluación de programas que puedan entregar una mirada tanto evaluativa como de género en el análisis de los mismos. Por ello se presentan a continuación algunas recomendaciones para los programas de capacitación laboral dirigidos a mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad, a partir del análisis realizado.

## **B. Recomendaciones para programas de capacitación laboral para mujeres**

- a) Transitar de las políticas con enfoque de género a la gestión de programas con enfoque de género. Para ello los programas de capacitación requieren**
  - Integrar en el diseño el análisis de las barreras y brechas no sólo como un antecedente de diagnóstico, sino como un elemento clave para la formulación de los componentes y contenidos de los programas formativos y estrategias complementarias.
  - Fortalecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas, integrando este ámbito al proceso de gestión regular de los mismos y desarrollando evaluaciones de manera sistemática y continua. Esto implica el desarrollo de capacidades institucionales de evaluación

con perspectiva de género necesarias tanto para el Mecanismo de Adelanto para las Mujeres como para las demás instituciones públicas que trabajan con mujeres de manera directa o como parte de sus participantes.

- Derivado de lo anterior, incorporar como herramienta de gestión la construcción de líneas de base en todos los programas, no sólo caracterizando a las usuarias sino dimensionando y cuantificando la magnitud de los problemas, brechas y barreras de género que las afectan y condiciones su posterior inserción y desarrollo económico.
- Considerar los efectos que las alianzas público-privadas para la ejecución de servicios públicos pueden generar en la transversalización de género en el Estado, forjando mecanismos para integrar a los organismos ejecutores en la estrategia de transversalización de género, no solo de manera contractual sino efectiva y como un medio de beneficio mutuo para el logro de los objetivos de los programas ejecutados y servicios prestados.
- Profundizar en la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones públicas formuladoras, más allá de los instrumentos de control de gestión (asociados a metas e incentivos) de modo que se integre como un ámbito de gestión que aporta a la mayor efectividad de los programas públicos y no solo como un requisito formal de la planificación estratégica. Esto implica el desarrollo de capacidades y procesos de gestión de programas con perspectiva de género.

#### **b) Resignificar el rol de la capacitación laboral desde una perspectiva de género**

- Promover el desarrollo y valoración de los programas de capacitación laboral con pertinencia de género en el marco de las políticas y programas orientados a favorecer la autonomía económica de las mujeres. Estos programas enfrentan una paradoja: se sitúan como iniciativas más operativas, con menor valoración, pero con objetivos situados en ámbitos de impacto muy superior a las prioridades políticas y programáticas otorgadas en su diseño y ejecución.
- Situar la capacitación laboral como un ámbito clave en materia de autonomía económica de las mujeres, articulando y fortaleciendo los mecanismos de coordinación con los sectores públicos de educación y trabajo y con los ámbitos productivos. Una oportunidad para ello es el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación técnico profesional y la Educación superior en Chile.
- Promover la capacitación y formación continua de las mujeres diseñando trayectorias formativas acordes a sus necesidades de capacitación como a las barreras de género que enfrentan tanto previo a su inserción como posterior a ella.

#### **c) Mejorar la pertinencia tanto en el diseño como ejecución de los programas de formación laboral con enfoque de género**

- Promover una mayor vinculación con sectores productivos en el desarrollo de los programas formativos, implicándolos en la tarea de disminuir y eliminar las barreras de género en dichos sectores. Esto significa desarrollar estrategias conjuntas en materia de formación laboral para mujeres, especialmente las más pobres, generando una oferta con mayores posibilidades de práctica e inserción laboral.
- Aportar al desarrollo de marcos de cualificaciones específicos por parte de los sectores productivos para superar las barreras de género y hacer más pertinente el diseño de los programas de capacitación. Vinculado a ello cabe señalar que en Chile existe el marco de cualificaciones para la minería, creado en el año 2012; sería interesante poder evaluar en qué medida los programas que han buscado integrar a las mujeres al sector incorporan en sus diseños este marco de referencia para las trayectorias formativas con orientación laboral.
- Incentivar la participación de instituciones educativas en la formulación y ejecución de los programas de formación, ya que el abanico de ejecutores se encuentra reducido principalmente a organismos técnicos con orientaciones más definidas (trabajo dependiente, en ocupaciones y oficios segregados). El programa Más Capaz ha intentado sumar como

ejecutores a Universidades, Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Liceos técnico-profesionales, ampliando la oferta formativa, pero con un impacto menor al esperado por la complejidad de ejecución de los programas.

**d) Barreras y brechas de género como eje orientador para el desarrollo de los programas de formación laboral**

- Diferenciar en el diseño y desarrollo de los programas, perfiles de usuarias que sean abordados por líneas de capacitación que distingan entre la inserción laboral inicial, de personas inactivas o activas (desempleadas o que buscan trabajo por primera vez), de la mejora laboral de personas ocupadas, teniendo en cuenta que enfrentan barreras laborales y brechas de género diferentes.
- Considerar como parte de los objetivos estratégicos de los programas, la reducción o eliminación de barreras y brechas, ya que de no ser consideradas, quienes debe asumir el costo de romper barreras y reducir brechas son las propias mujeres que se insertan laboralmente, con un alto costo personal, laboral y social. La responsabilidad de romper las barreras culturales debe ser compartida por los sectores productivos y el Estado.
- Finalmente, se recomienda que los programas consideren la etapa laboral de las participantes de acuerdo a su edad y años de experiencia, sin generar exclusiones basadas en la edad y haciendo más pertinente la oferta a sus particulares necesidades de actualización o reorientación laboral.

## Bibliografía

---

- Abramo, Lais, María Elena Valenzuela y Molly Pollack (2000), *Equidad de Género en el mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ameratunga, Sriani y Mary Kavar (2011), *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arriagada, Irma y Thelma Gálvez (2014), “Estructura de restricciones a la participación laboral y a la autonomía económica de las mujeres: Estudio orientado a mejorar las políticas de equidad de género”, *Serie de Estudios*, Santiago de Chile, SERNAM, diciembre.
- Banco Mundial, BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2007), “Como capitalizar el potencial económico de Chile ampliando las opciones laborales de la mujer: Diagnóstico de género de Chile”, Lima, enero.
- Berlien, Karin y otros (2016), *Mayor Participación de las Mujeres en la Economía Chilena*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño-ISONOMA Consultorías Sociales, mayo.
- Breugel, Gerla van (2016), “Formación profesional y capacitación”, *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2014), *Sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: Una revisión de experiencias de países de la OCDE*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Bucheli, Marisa (2005), “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 2 (LC/L.2260-P), Oficina de la CEPAL en Montevideo, mayo.
- Castillo, Victoria, Moira Ohaco y Diego Schleser (2014), “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”. *Documentos de trabajo*, N°6, Oficina de la OIT de la Argentina, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: Mapas de ruta para el desarrollo”, *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, Estudios*, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- \_\_\_\_\_ (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2016b), *40 años de Agenda Regional de Género*, (LC/G.2682), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2012), “Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de equidad de género” [en línea] <http://oig.cepal.org/es/politicas-justas/matriz-analisis-la-identificacion-politicas-justas-igualdad-genero>.
- ClioDinámica Ltda. (2016), *Estudio caracterización de usuarios y proveedores, y evaluación de implementación y procesos del Programa Más Capaz año 2015*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), mayo.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Evaluación de implementación y procesos del Programa Más Capaz; línea mujer emprendedora año 2015*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), mayo.
- COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) (2006), *Género y Desarrollo de Capacitación Laboral para el Empleo*, Berna.
- DESUC (Dirección de Estudios Sociales) (2014), *Informe final: Levantamiento de información y evaluación de resultados de participantes del Programa formación y capacitación de mujeres campesinas, INDAP-PRODEMU*, Instituto de Sociología Universidad de Chile (ISUC), Santiago de Chile, diciembre.
- Etnográfica Consultores (2015), *Estudio para la incorporación del enfoque de género en los productos estratégicos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS*, Santiago de Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- Figueroa, Noelia, Priscila Aguayo y Marta Rangel (2015), *Informe Evaluación de Programas Gubernamentales: Programa Más Capaz 2014-2015*, Santiago de Chile.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) (2017), “Balance de Gestión Integral 2016” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2016a), “Orientaciones Programáticas 2016” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2016b), “Balance de Gestión Integral 2015” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2015a), “Guía metodológica-Programa Yo Emprendo 2015” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Evaluación de resultados: Programa Yo Emprendo Semilla 2014” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2015c), “Evaluación de resultados: Programa Yo Emprendo Básico 2014” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2015d), “Evaluación de resultados: Programa Yo Emprendo Avanzado 2014” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Declaraciones estratégicas FOSIS 2014-2018” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.fosis.gob.cl>.
- Fundación Sol (2015), “Condicionantes de la Autonomía Económica de las Mujeres: Estudio Orientado a la Focalización Regional de los Programas”, *Estudios*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), diciembre.
- Gamero, Julio (2015), “Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPCL) del Perú: Propuestas de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 163 (LC/L.3982), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Guernica Consultores (2012), “Evaluación de Resultados de Beneficiarias del Programa “Formación y Capacitación de Mujeres Campesinas (Convenio INDAP-PRODEMU)”, Santiago de Chile, Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Evaluación de Impacto Programa Nacional Mujeres Jefas de Hogar”, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), noviembre.
- Guzmán, Virginia e Irigoín, María E. (2010), “Módulos de formación para la empleabilidad y la ciudadanía: Documento base para el diseño curricular”, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2016), “Enfoque Estadístico de Género e Ingresos” [en línea] Santiago de Chile, [http://historico.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/161228\\_enfoque\\_de\\_genero\\_e\\_ingresos\\_2016.pdf](http://historico.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/161228_enfoque_de_genero_e_ingresos_2016.pdf).

- \_\_\_\_\_ (2017), “Estadísticas de Género”, [en línea] <http://www.ine.cl/estadisticas/menu-sociales/genero> [30 de Abril, 2017].
- Leite, Elenice (2004), “FORMUJER: una mirada integral sobre equidad y calidad en la formación. Resumen Ejecutivo Evaluación Ex Post”, Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de mujeres de bajos ingresos en América Latina, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), “CASEN 2015: Resultados Equidad de Género” [en línea], Santiago de Chile, [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_equidad\\_genero.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_equidad_genero.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017), “CASEN 2015: Resultados Trabajo” [en línea], Santiago de Chile, [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_trabajo.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_trabajo.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2015), “CASEN 2013: Resultados Previsión Social” [en línea], Santiago de Chile, [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Prevision\\_Social\\_05012016.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Prevision_Social_05012016.pdf).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004a), “Recomendación R195 - Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos” [en línea], Ginebra, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R195](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R195) [23 de mayo, 2017].
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Un modelo de políticas de formación para el mejoramiento de la empleabilidad con equidad de género: El Programa FORMUJER”, Montevideo, Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de mujeres de bajos ingresos en América Latina, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Poblete, Rolando (2014), “Lineamientos para que los programas públicos de empleabilidad y capacitación mejoren la inclusión y permanencia de las mujeres entrabajos decentes”, *Estudios*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), diciembre.
- PRODEMU (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer) (2016a), “Informe Operativo 2016”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016b), “Sistematización Programa de formación y capacitación para mujeres campesinas, Convenio INDAP-PRODEMU”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016c), “Segundo informe técnico de avance: Programa Desarrollo de Competencias Laborales”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016d), “Memoria institucional 2016” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.prodemu.cl/index.php/memorias-institucionales/>.
- \_\_\_\_\_ (2015a), “Memoria institucional 2014” [en línea], Santiago de Chile, <http://www.prodemu.cl/index.php/memorias-institucionales/>.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Informe Operativo 2015”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Orientaciones para la operación, Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, Convenio INDAP - PRODEMU”, Santiago de Chile.
- Kluge, Jochen (2016), “A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean”, Research Department Working Paper N° 9, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (2017), “Balance de Gestión Integral 2016”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016a), “Ficha de Diseño Programa Más Capaz”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Diez años en cifras del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo en Chile (2006-2015)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016c), “Caracterización usuarios Programa Más Capaz, Línea regular, 2015”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016d), “Balance de Gestión Integral 2015”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013), “Barreras para la capacitación de mujeres en cursos tradicionalmente masculinos”, Santiago de Chile.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (2016), “Balance de Gestión Integral 2015”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres 2011-2020”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Agenda de Género 2006-2010”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2001-2010: Lineamientos generales”, Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1994), “Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1994-1999”, Santiago de Chile.
- SERNAMEG (Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género) (2017), “Balance de Gestión Integral 2016”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016), “Informe Anual de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar”, Santiago de Chile.
- Tomaselli, Andrés (2017), “Caracterización de la participación laboral en Chile”, *serie Políticas Sociales*, N° 223 (LC/TS.2017/26), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Urzúa, Sergio y Esteban Puentes (2010), “La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral”, *Notas técnicas*, N° 268, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales del Sector Social, diciembre.
- Varela, P., C. Thraves, E. Kimelman, I. Saez (2016), “Guía facilitadores/as, Programa Mujeres Jefas de Hogar”, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.
- Weller, Jürgen (2009), “El fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales”, *Documentos de proyecto*, (LC/W.306), Santiago de Chile, diciembre.

## **Anexo**

---

## A. Descripción de los programas de capacitación laboral seleccionados

### 1. Programa Más Capaz, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

#### a) Institución responsable

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un servicio público descentralizado, que se relaciona con el Gobierno de Chile por medio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este organismo público tiene como misión “mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados, personas desocupadas e inactivas, con especial foco en las más vulnerables, a lo largo de su vida laboral, a través de una gestión articulada y con calidad de la orientación, capacitación e intermediación laboral, para contribuir a la productividad de Chile y sus regiones” (SENCE, 2017). Es el principal organismo público vinculado con la capacitación laboral y entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Supervigilar el funcionamiento del sistema nacional de capacitación y difundir la información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados que actúan en dicho sistema.
- Estimular las acciones y programas de capacitación que desarrollen las empresas a través de la aplicación del incentivo tributario y administrar programas sociales de capacitación, financiados con recursos presupuestarios y gratuitos para los destinatarios.
- Promover y coordinar actividades de orientación ocupacional a los trabajadores y trabajadoras, principalmente a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).
- Fomentar la calidad de los servicios que presentan las instituciones entremedias (Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación, OTIC) y ejecutoras de capacitación (Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC).

Los programas que esta institución ofrece se agrupan principalmente en 3 categorías: programas de capacitación, programas de incentivo al empleo (intermediación laboral, bonificaciones o subsidios al empleo) y franquicia tributaria de capacitación (SENCE, 2016b). Dentro de los programas de capacitación más recientes ofrecidos por SENCE se encuentra el Programa Más Capaz, que cuenta con una orientación explícita hacia las mujeres más vulnerables y tiene como principal objetivo mejorar su inserción laboral. Los detalles de este programa se revisarán a continuación.

#### b) Descripción del programa

Al asumir el segundo gobierno la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), de las 50 medidas presidenciales<sup>21</sup>, se definen dos cuya implementación corresponde al SENCE y producto de las cuales surge el Programa Más Capaz:

- **Medida 19:** “Las mujeres, sobre todo las que tienen menos recursos, muchas veces no pueden encontrar empleo porque no tienen capacitación en un oficio. Por eso, entregaremos el plan de implementación de un nuevo programa de Formación y Capacitación Laboral, que beneficiará a 300.000 mujeres con el objeto de aumentar la participación laboral femenina en el mercado del trabajo”.
- **Medida 20:** “A través de la capacitación las personas pueden adquirir competencias para acceder a mejores empleos y mayores remuneraciones. A los jóvenes vulnerables les cuesta más que a nadie encontrar empleo, porque no tienen experiencia ni formación profesional. Es necesario mejorar su formación y proveerlos de las competencias necesarias para ingresar al mundo del trabajo. Por ello, presentaremos detalladamente un plan de capacitación de inserción laboral y educacional que beneficiará a 150.000 jóvenes, incluyendo especialmente a jóvenes en situación de discapacidad”.

<sup>21</sup> 50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno.

### *i) Objetivos*

El programa se formula con el propósito de “aumentar la participación laboral, de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, pertenecientes al 60% más vulnerable y que cuenten con nula o escasa participación laboral” (SENCE, 2016a). Se define como un programa de capacitación integral que considera varios componentes: capacitación en oficios, nivelación de estudios, continuidad con estudios superiores, intermediación laboral, certificación de competencias y asistencia técnica y acompañamiento para el emprendimiento.

### *ii) Organización*

El programa se organiza en 3 líneas programáticas distintas, orientadas a tres grupos de población, según se detalla a continuación (SENCE, 2016a):

- Línea regular: Orientada a la capacitación en oficios tanto de hombres jóvenes (18 a 29 años) como de mujeres jóvenes (18 a 64 años). Considera nivelación de estudios para quienes no hayan terminado el primer o segundo ciclo de educación media y además en esta línea pueden participar personas que estén cursando cuarto medio de la enseñanza media técnico profesional.
- Línea personas con discapacidad o afectados por su condición física y mental: Orientada a la capacitación de personas con discapacidad, a quienes se les ofrece una cualificación técnica y habilidades laborales necesarias para poder acceder en igualdad de oportunidades al mercado de trabajo.
- Línea mujer emprendedora: Orientada a la capacitación de mujeres (de 18 a 64 años)<sup>22</sup> que desarrollan o pretenden desarrollar un emprendimiento económico o que trabajan en forma independiente.

### *iii) Criterios de focalización*

El programa definió como criterios de focalización de su población objetivo: encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población (según registro social de hogares)<sup>23</sup>, contar con nula o escasa participación laboral (para lo cual se considera una densidad de cotizaciones igual o menor al 50% en los últimos 12 meses), y estar dentro de los rangos etarios definidos para el programa.

En el año 2014 se definieron los criterios de inclusión y exclusión para la focalización, luego en el año 2016 se incorporaron nuevas excepciones<sup>24</sup> (véase el cuadro A.1).

**Cuadro A.1**  
**Criterios de inclusión y exclusión del Programa Más Capaz**

| Criterios Focalización | Requisitos para usuarios/as   |
|------------------------|---|
| Inclusión              | Encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población<br>Contar con nula o escasa participación laboral (para lo cual se considera una densidad de cotizaciones igual o menor al 50% en los últimos 12 meses)<br>Estar dentro de los rangos etarios definidos para el programa: Mujeres 18 a 64 años, Hombres de 18 a 29 años   |
| Inclusión excepcional  | Personas con responsabilidades parentales de 16 y 17 años<br>Personas cursando 4° año de enseñanza media técnico profesional<br>Personas con discapacidad entre 18 y 40 años (2014), y hasta 50 años (2016)<br>Personas infractoras de ley entre 14 y 40 años, mujeres hasta 64 años (2014), Personas infractoras de ley entre 14 y 64 años (2016)<br>Para las regiones de Antofagasta, Aysén, Magallanes y de la Antártica chilena, podrán acceder las personas que se encuentren dentro de 80% más vulnerable de la población y participen del programa en estas regiones (2016)<br>Personas afectadas en su condición física o mental, en forma temporal o permanente, que vean impedida a restringida su participación plena en la sociedad entre 18 y 50 años (2016) |
| Exclusión              | Estudiantes de enseñanza media (salvo EMTP) o de educación superior<br>Personas con educación terciaria completa  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto N° 72/2016 y Decreto N° 101/2014 de la Subsecretaría del Trabajo, Chile.

<sup>22</sup> Inicialmente consideraba un rango de edad de 18 a 30 años.

<sup>23</sup> Registro Social de Hogares es el sistema que reemplazó a la Ficha de Protección Social (FPS) a partir del 1 de enero de 2016 (Decreto 22/2015).

<sup>24</sup> Decreto N° 72 del 2016 de la Subsecretaría del Trabajo, que modifica el Decreto N° 101 del 2014 que crea y establece el marco normativo del Programa Más Capaz.

#### iv) Componentes

Los componentes identificados son ocho: capacitación incluyendo prácticas laborales, intermediación laboral, asistencia técnica, certificación de competencias laborales, nivelación de estudios, continuidad de estudios, apoyo socio laboral y subsidios y aportes. Estos se han agrupado en cuatro categorías.

- Formación

El programa considera como componente de formación principal la capacitación, que incluye una fase lectiva y una práctica laboral. Para la línea regular se considera la formación en un oficio en un rango de 180 a 300 horas<sup>25</sup>. Esta capacitación está destinada al desarrollo de competencias técnicas vinculadas al oficio y competencias transversales con foco en la empleabilidad. La práctica laboral consiste en la incorporación de los participantes en puestos de trabajo o actividades relacionadas con la capacitación recibida, con una duración mínima de 180 horas, la que será determinada a partir de los requerimientos específicos del puesto de trabajo. En el caso de oficios que se desempeñen de manera independiente, cuando eventualmente así se requiera, se contempla además la entrega de herramientas para los participantes. Para la línea mujer emprendedora se considera un programa formativo de 100 horas, que incluye una fase lectiva de 72 horas más 28 horas de asistencia técnica.

Respecto al contenido de los planes formativos ofrecidos por el programa, se declara que estos son definidos de acuerdo al levantamiento de la demanda del mercado laboral de cada región realizada por los equipos técnicos regionales de la institución y de acuerdo a los oficios levantados por Chile Valora priorizados por medio de coordinaciones multisectoriales (trabajadores, empresas y sector público), y que pueden contar con certificación de competencias laborales, a través de un proceso de evaluación y certificación que realiza dicha institución por medio del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales<sup>26</sup>.

Además de ello, considera nivelación para quienes no han terminado el primer o segundo ciclo de educación media, estableciéndose como una acción complementaria a la formación en oficio y continuación de estudios para mujeres y jóvenes egresados del programa, que cuenten con Licencia de Educación Media —o se encuentren cursando 4° año de Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP)— con intereses en la continuidad de su trayectoria educativa vía estudios técnicos profesionales del nivel terciario, complementarios a la formación en oficios realizada.

La línea mujer emprendedora busca incrementar la capacidad de las mujeres de generar ingresos a través del mejoramiento de la capacidad de gestión de sus pequeñas unidades económicas o negocios, mediante el plan formativo denominado “Gestión de Emprendimientos”. Las competencias declaradas de dicho plan están orientadas a gestionar un emprendimiento diseñando, implementando y evaluando un modelo de negocios que responda a oportunidades de mercado, reconociendo su derecho al trabajo, fortaleciendo la autoestima, confianza en sí misma y habilidades emprendedoras para generar un negocio rentable y/o incrementar la rentabilidad del ya existente.

- Asistencia técnica

En el caso de la línea mujer emprendedora, el programa contempla la asistencia de especialistas para la instalación de prácticas y procesos de gestión comercial, financiera y productiva necesarias para la instalación y desarrollo de un negocio o emprendimiento.

Como parte de la asistencia se hace entrega además de un fondo de inversión al finalizar este proceso donde se entregan \$ 300.000 pesos chilenos (482 dólares)<sup>27</sup> por participante para la implementación de un negocio o emprendimiento.

<sup>25</sup> Se declaran excepciones que requieran de un mayor número de horas, con un máximo de 450 horas.

<sup>26</sup> La ley 20.267 crea este sistema que tiene por objeto el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal de conformidad a las disposiciones de la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (N° 18.962); así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.

<sup>27</sup> Tipo de cambio al 12 septiembre 2017: 623 pesos chilenos por dólar.

- Apoyo inserción

El programa declara incluir acciones orientadas a la colocación laboral en puestos de trabajo formal posterior al desarrollo de la fase formativa, tales como diagnóstico socio laboral, inscripción en Bolsa Nacional de Empleo, vinculación con empresas, entre otros. Las instituciones ejecutoras de la fase formativa, que considera la capacitación y práctica laboral, serán responsables de la intermediación laboral de los usuarios. Esto lo podrán realizar directamente o en asociación con otras entidades u OMIL. El resultado que se busca por medio de este componente es la inserción laboral en un puesto de trabajo formal.

- Servicios complementarios

Adicionalmente el programa considera subsidios y aportes, que incluyen el financiamiento de gastos que facilitan la participación de los y las participantes, entre ellos: subsidio para la asistencia, cuidado infantil y seguro de accidentes para hijos/as menores de seis años (ocurridos a causa o con ocasión de la asistencia a las respectivas actividades para los participantes del programa). Se considera también un apoyo socio laboral personalizado, que contempla actividades destinadas a asegurar la permanencia de los y las participantes en el programa y que tiene como objetivo disminuir la probabilidad de que las personas deserten, por medio del acompañamiento, la orientación laboral y el fomento a la participación.

v) *Ejecutores*

Los ejecutores del programa pueden ser Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), Universidades, Institutos profesionales, Centros de Formación Técnica, Establecimientos Educativos Técnico Profesionales, Fundaciones o Corporaciones que atiendan preferentemente a personas con discapacidad.

vi) *Evaluaciones*

Para la elaboración de este informe se identificaron evaluaciones del programa en su fase piloto (ejecutada el año 2014) tanto por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales, como por organismos externos de carácter privado que ejecutan evaluaciones contratados por SENCE. Además, se cuenta con evaluaciones para el primer año de ejecución del programa en operación plena (no piloto) en los ámbitos de implementación, satisfacción usuaria y caracterización de participantes, realizadas tanto por la institución como por un organismo externo de carácter privado, información que se resumen en el cuadro A.2.

**Cuadro A.2**  
**Evaluaciones Programa Más Capaz, 2014-2015**

| Evaluaciones realizadas        | Tipo evaluación | Responsable  |
|--------------------------------|-----------------|--|
| Implementación piloto 2014     | Externa         | ClioDinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada                  |
| Implementación 2014-2015       | Externa         | Dirección de Presupuesto (DIPRES), Evaluación de Programas Gubernamentales |
| Satisfacción usuaria 2015      | Interna         | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)                         |
| Implementación y procesos 2015 | Externa         | ClioDinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada                  |
| Caracterización usuarios 2015  | Interna         | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)                         |

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Programa Yo Emprendo, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

### a) Institución responsable

El programa es implementado por el FOSIS, servicio público descentralizado que se relaciona con el Gobierno de Chile por medio del Ministerio de Desarrollo Social. Esta institución surge con el propósito de “financiar, en todo o parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de

desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado” y su actual misión se ha definido como la de “liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa” (FOSIS, 2014).

De acuerdo con la Ley N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (hoy Ministerio de Desarrollo Social) y organismos relacionados, en cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar actividades cuyas finalidades sean:

- i) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo;
- ii) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular;
- iii) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos;
- iv) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- v) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y
- vi) Propender al desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.

Los programas que ofrece FOSIS se organizan en torno a tres ejes temáticos asociados a su actual planificación estratégica: i) expansión de las capacidades de las personas y familias para que logren un mayor control de sus vidas, proyectos y metas futuras; ii) bienestar comunitario, orientado al desarrollo del capital social de comunidades que habitan en territorios vulnerables; iii) inversión para las oportunidades orientado al desarrollo del capital físico de personas, familias y comunidades, a través de obras de infraestructura básica.

#### **b) Descripción del programa**

El Programa Yo Emprendo “apoya a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, con una actividad económica en funcionamiento de manera independiente, con el objeto de aportar al mejoramiento de sus condiciones de vida a través del fortalecimiento de sus iniciativas económicas en desarrollo” (FOSIS, 2015a).

##### *i) Objetivos*

Su objetivo declarado es que “personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que desarrollan actividades económicas autónomas, perciban ingresos mayores y más estables fruto de su actividad independiente de generación de ingresos” (FOSIS, 2015a).

En términos específicos, el programa entrega herramientas que permiten contribuir al aumento de ingresos a través del desarrollo de actividades económicas independientes y se orienta a potenciar las características emprendedoras de las personas destinatarias, en función del desarrollo de la actividad económica.

##### *ii) Organización*

Una particularidad del programa es que declara tener dos focos (o niveles de intervención): uno individual y otro grupal. El primero se realiza con personas que cumplen las características de focalización, donde cada una de ellas recibe financiamiento individual y algún servicio de los componentes de capacitación y asesoría técnica. El nivel grupal se orienta al trabajo con una organización local o en un grupo de al menos cinco personas, que desarrollan una actividad económica con un fin común.

Además cuenta con dos niveles de ejecución que dependen del grado de desarrollo de las actividades económicas, estos son: nivel básico y nivel avanzado. El nivel básico se orienta a personas que cuentan con características emprendedoras, que requieren ser fortalecidas para hacer crecer su actividad económica, y que desarrollan una actividad en condiciones precarias por lo que necesitan de un apoyo importante para potenciar su modelo de negocio, orientándose a la consolidación del mismo; pueden tener un mínimo nivel de ventas y/o dedicación al negocio y/o tiempo de funcionamiento, pero una visión clara y proyección del negocio a largo plazo, cuentan con conocimientos básicos y/o experiencia previa en lo que desarrollan y activos que permiten su funcionamiento (FOSIS, 2015a). El nivel avanzado está orientado a personas que tienen una actividad económica más consolidada, con características emprendedoras definidas y que requieren de un apoyo que potencie oportunidades de mercado, a través de apoyos puntuales relacionados con objetivos claros; estas personas deben dedicar parte importante de su tiempo y deben tener un nivel de ventas constante, cuentan con una clara visión y proyección del negocio a largo plazo; y con conocimientos y/o experiencia previa en el negocio que desarrolla y activos en uso permanente (FOSIS, 2015a).

Adicionalmente a los focos (individual y grupal) y los niveles de ejecución (básico y avanzado) existe el Programa Yo Emprendo Semilla, destinado en particular a personas en situación de pobreza y/o mayor vulnerabilidad que son usuarias del Sistema Chile Solidario<sup>28</sup> o del Subsistema Seguridades y Oportunidades<sup>29</sup>.

Se orienta principalmente a “usuarios/as que requieren desarrollar sus competencias de empleabilidad para acceder al mercado laboral a través del auto empleo, generando o aumentando con ello sus ingresos” (FOSIS, 2016). Funciona como un programa paralelo a Yo Emprendo, pero relacionado, y tiene como objetivo particular “mejorar las condiciones de vida de las personas desocupadas interviniendo específicamente en la dimensión económica de la pobreza, a través del desarrollo y uso de sus capacidades personales” y como objetivo específico “apoyar el desarrollo de microemprendimiento o trabajo por cuenta propia de parte de hombres y mujeres, desocupados, cesantes, que buscan trabajo por primera vez o con una ocupación precaria para que generen con éste, ingresos autónomos superiores o igual a los declarados al inicio de su participación en el programa” (FOSIS, 2016).

El programa Yo Emprendo Semilla tiene a su vez dos modalidades de financiamiento: i) Línea regular, destinada a personas desocupadas o con una ocupación precaria, en situación de pobreza y vulnerabilidad que requieran generar ingresos autónomos a través de una actividad laboral independiente; y ii) Línea Sistema Chile Solidario y Subsistema Seguridades y Oportunidades, que requieren igualmente generar ingresos autónomos a través de una actividad laboral independiente. En estos casos los destinatarios no realizan una actividad económica de manera independiente previo al programa (como es el caso del Programa Yo Emprendo) solo basta que tengan una idea de negocio y cumplan con los criterios de focalización definidos.

Cabe señalar además que hay articulación entre las dos versiones del programa, por cuanto los usuario/as del Programa Yo Emprendo Semilla una vez egresados/as pueden continuar en el Programa Yo Emprendo en sus niveles básicos y avanzado, desarrollando trayectorias laborales dentro de los programas de FOSIS.

### *iii) Criterios de focalización*

El programa ha definido los siguientes criterios de focalización de su población objetivo: mayores de 18 años; residentes de los territorios donde FOSIS interviene; cuya situación ocupacional sea ocupado precario u ocupado, en ambos casos independiente; con un negocio en funcionamiento; con

<sup>28</sup> El Sistema Chile Solidario se crea el año 2004 por medio de la Ley N° 19.949 de Chile como un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza con el objetivo de promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.

<sup>29</sup> El Subsistema Seguridades y Oportunidades se crea en el año 2012 por medio de la Ley N° 20.595 de Chile, y forma parte del Sistema intersectorial de protección social. Se dirige a personas en situación de extrema pobreza, que pueden haber participado anteriormente en el Sistema Chile Solidario. Su objetivo es promover que las familias y personas accedan a mejores condiciones de vida, superando las condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidades sociales que les afecten.

características socioeconómicas de pobreza y/o vulnerabilidad (40%), según instrumento o variables que defina el FOSIS en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social; y otras condiciones a definir por cada equipo regional a nivel de admisibilidad y/o acceso preferente (FOSIS, 2016). Para el caso del Programa Yo Emprendo Semilla, sus destinatarios son hombres y mujeres, desocupados, cesantes, que buscan trabajo por primera vez o con una ocupación precaria.

#### *iv) Componentes*

El programa declara entregar tres componentes básicos: capacitación, asesoría técnica y financiamiento, los cuales han sido agrupados en tres categorías: formación, asistencia técnica y servicios complementarios.

- **Formación**

La capacitación está orientada a entregar herramientas para potenciar las capacidades emprendedoras, de gestión y otras que sean necesarias para el desarrollo de los negocios de los destinatarios. Los servicios asociados a este componente son talleres de los cuales dos son obligatorios cursar entre las opciones: taller del emprendedor, género y emprendimiento, y educación financiera. Adicionalmente hay talleres optativos sobre los siguientes temas: gestión (ventas y contabilidad u otros), alfabetización digital (alfabetización digital, comercio en línea, trámites en línea, u otros), de especialización en oficios, o específicos en temas de apoyo a organizaciones productivas. En el nivel avanzado se agrega el taller optativo modelo de negocio. En ambos niveles los destinatarios/as deben tomar al menos un taller específico optativo.

- **Asistencia técnica**

El programa considera una asesoría técnica orientada a acompañar y guiar a los usuarios en la definición e implementación del Plan Yo Emprendo. Esta asesoría implica detectar puntos débiles del modelo de negocio y/o del emprendedor como gestor de su negocio, así como también elementos a potenciar u oportunidades a aprovechar, las cuales deben verse reflejadas en un plan de trabajo. El Plan Yo Emprendo se compone de un diagnóstico inicial, plan de trabajo y plan y modelo de negocio que apoyan este proceso (FOSIS, 2015a).

Este componente financia actividades que complementan lo trabajado en los talleres de capacitación y orientan la adecuada inversión de los recursos de FOSIS, con el objetivo de apoyar a los usuarios en la superación de brechas que les impiden aprovechar las oportunidades de mercado. El objetivo específico del componente es “guiar, entrenar y acompañar al usuario mientras dure el proceso de asesoría, con el objetivo de fortalecer competencias emprendedoras y habilidades básicas de gestión, afinar el modelo de negocio, activar las redes asociadas y/o entregar servicios específicos para el crecimiento del emprendimiento” (FOSIS, 2015a). La asesoría comercial es el aspecto básico que se complementa con una o más asesorías técnicas específicas: formalización, imagen del negocio, habilitación de lugar de trabajo, apoyo a organizaciones productivas, u otras asesorías, giras técnicas o pasantías.

Incluye además financiamiento ejecutado junto con los otros componentes del programa de manera que a partir de la definición del Plan Yo Emprendo y/o sus instrumentos asociados, se realice la inversión necesaria para el desarrollo de las actividades propuestas, con el objeto de potenciar el negocio. En términos generales a través de este componente se financia la compra o pago de acciones asociadas al crecimiento del negocio tales como activos, capacitación, mejoramiento de infraestructura, imagen corporativa, trámites de formalización, entre otros. Este financiamiento está conformado por capital semilla y aporte propio; para el nivel individual FOSIS aporta entre \$ 350.000 y \$ 550.000 pesos chilenos (equivalentes a un rango de 562 a 881 dólares) como capital semilla y para el nivel grupal un máximo de \$ 4.000.000 pesos chilenos (equivalentes a 6421 dólares) por organización (FOSIS, 2016a). En ambos niveles el aporte propio debe corresponder a un aporte en efectivo, realizado por los usuarios, que puede alcanzar entre el 5% y 30% del capital semilla.

- **Servicios complementarios**

Si bien el programa es ejecutado por terceros vía licitación pública, considera el servicio de cuidado infantil como parte de las responsabilidades que asume el ejecutor de proyectos y de los servicios que deberá ofrecer a los destinatarios/as. Para ello la institución ha formulado una guía para el

cuidado infantil, con antecedentes y orientaciones para la implementación del servicio de cuidado complementario a la ejecución de los programas del FOSIS y que se incluye como anexo en los procesos de licitación pública.

v) **Ejecutores**

El programa es implementado por un periodo de nueve meses y ejecutado por un organismo externo, denominado “ejecutores intermediarios”, adjudicado por medio de un proceso de licitación pública y supervisado por FOSIS. Para ello la institución cuenta con un Registro Público de Consultores y Ejecutores del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y pueden ser personas naturales y jurídicas de derecho privado, habilitadas para prestar servicios de consultor y ejecutor del FOSIS.

vi) **Evaluación**

Para la elaboración de este informe se identificaron evaluaciones realizadas, tanto para el programa Yo Emprendo como Yo emprendo Semilla, desde los años 2011 a 2014, cuyo énfasis estuvo principalmente en los resultados obtenidos y satisfacción usuaria. Para los usuarios del año 2014 se registra además un seguimiento realizado a los egresados luego de 6 meses del término y que fue publicado el año 2016. En las entrevistas se consultó por evaluaciones recientes y no se han publicado hasta ahora reportes o informes evaluativos para los años de ejecución 2015 y 2016 (véase el cuadro A.3).

**Cuadro A.3**  
**Evaluaciones Yo Emprendo, 2011-2014**

| Evaluaciones realizadas     | Tipo Evaluación | Responsable   |
|-----------------------------|-----------------|---|
| Satisfacción usuarios 2013  | Externa         | Dirección de Estudios Sociales (DESUC) del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile |
| Satisfacción usuarios 2014  | Externa         | ClioDinámica Asesorías, Consultoría e Ingeniería Limitada   |
| Resultados 2014             | Interna         | Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS  |
| Seguimiento a usuarios 2014 | Externa         | Consultora Etnográfica  |
| Resultados 2011 y 2012      | Interna         | Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS  |

Fuente: Elaboración propia.

### **3. Programa Desarrollo de Competencias Laborales y Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, Fundación PRODEMU**

**a) Institución responsable**

La Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), es una fundación de derecho privado sin fines de lucro, que depende de la Dirección Sociocultural de la Presidencia y forma parte de su red de fundaciones. Su misión institucional declarada es “entregar herramientas a las mujeres para el desarrollo pleno de su autonomía, su liderazgo y el ejercicio de sus derechos a través de una oferta formativa implementada a nivel nacional” (PRODEMU, 2016a). Fue creada en el año 1990 con el propósito de facilitar la participación, organización y el desarrollo integral de la mujer, como parte de las fundaciones asociadas a la figura de la “primera dama” que posteriormente constituyen la Dirección Sociocultural.

Actualmente la Fundación cuenta con una oferta programática que contempla dos áreas de trabajo: i) promoción y desarrollo de la mujer y ii) autonomía económica de la mujer. Esta última tiene como objetivo “promover el empoderamiento y la autonomía económica de la mujer mediante el apoyo a su inserción, mantención y desarrollo laboral, con programas de habilitación laboral, capacitación en oficios y proyección, que permiten entregar formación oportuna, pertinente y de calidad” (PRODEMU, 2015a). Para el caso de PRODEMU se han seleccionado dos programas a analizar: el Programa de Desarrollo de Competencias Laborales (DCL) y el Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas (Convenio INDAP-PRODEMU), que se detallan a continuación.

## **b) Programa Desarrollo de Competencias Laborales**

Este programa promueve el desarrollo de competencias básicas de empleabilidad, así como de competencias laborales y de acceso a mecanismos de intermediación, que faciliten o mejoren sus posibilidades de incorporación al trabajo remunerado (PRODEMU, 2015a).

### *i) Objetivos*

Su objetivo es “desarrollar proyectos de habilitación, capacitación y actividades de proyección laboral de mujeres, que incluyan estrategias de búsqueda de empleo o financiamiento para el emprendimiento, que entreguen competencias básicas de empleabilidad, que faciliten o mejoren sus posibilidades de incorporación al trabajo remunerado, permitiendo que las mujeres del Sistema de protección social y sus subsistemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades, desarrollen competencias laborales para desempeñarse en el mundo del trabajo de manera dependiente o por cuenta propia” (PRODEMU, 2015a).

### *ii) Organización*

Una de las particularidades de este programa, es que se organiza en torno al Sistema de Protección Social Chile Solidario y Sistema de Seguridades y Oportunidades, realizándose en convenio con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Desarrollo Social.

### *iii) Criterios de focalización*

Los criterios de focalización del programa son: mujeres que pertenecen al Programas Chile Solidario y Subsistema Seguridades y Oportunidades, que estén entre 18 a 65 años, inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral OMIL (hasta el año 2015) o encontrarse desempleada según registro en Bolsa Nacional de Empleo (desde el año 2016).

### *iv) Componentes*

El programa declara 3 componentes: i) habilitación laboral, ii) capacitación técnica y alfabetización digital y iii) proyección laboral. Estos componentes se han organizado en dos categorías:

- **Formación:** incluye capacitación en oficio orientado al trabajo dependiente o por cuenta propia ejecutada por un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) con un duración de 65 a 80 horas. Considera además previamente una fase denominada habilitación laboral, instancia de carácter formativo, cuyo objetivo es contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujeto apoyando su inserción, mantención y desarrollo laboral, consta de nueve sesiones de tres horas de duración cada una. Además de la habilitación y capacitación en oficios, entrega capacitación básica en uso de TIC's al servicio de la empleabilidad o alfabetización digital.
- **Apoyo a la inserción:** contempla intermediación laboral cuyo objetivo es entregar herramientas para la búsqueda de empleo y oportunidades laborales; consta de cuatro sesiones de tres horas de duración, cada una donde las participantes realizan un plan de trabajo para proyectar el empleo dependiente o por cuenta propia.

### *v) Ejecutores*

Respecto a los ejecutores del programa, los contenidos de las sesiones de habilitación y proyección laboral son impartidos por un/a facilitador/a contratado/a por la Fundación, mientras que la capacitación técnica y alfabetización digital son impartidas por un organismo técnico de capacitación (OTEC), también contratado por la Fundación. Además, el programa cuenta con un recurso humano adicional, denominado gestor/a, que está encargado/a de los aspectos administrativos.

### *vi) Evaluaciones*

Para la elaboración de este informe se identificaron evaluaciones realizadas para el programa durante los años 2015 y 2016, tanto a nivel interno con énfasis en la gestión del programa como externo con énfasis en los resultados, realizada por organismos privados contratados por la Fundación. El detalle de las evaluaciones se presenta en el cuadro A.4.

**Cuadro A.4**  
**Evaluaciones Programa Desarrollo de Competencias Laborales, 2015-2016**

| Evaluaciones realizadas | Tipo evaluación | Responsable   |
|-------------------------|-----------------|---|
| Informe de gestión 2015 | Interna         | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU |
| Informe de gestión 2016 | Interna         | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer, PRODEMU |
| Resultados 2015         | Externa         | Guernica Consultores  |
| Resultados 2016         | Externa         | ARS Chile Ltda.   |

Fuente: Elaboración propia.

### **c) Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas**

Este programa surge en el año 1992 como parte de una alianza entre PRODEMU y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), quien realizó la propuesta inicial y aportó con los recursos que se requerían para su financiamiento (PRODEMU, 2016b). De los programas seleccionados, es el de mayor trayectoria y con mayor especificidad, por estar directamente vinculado al sector agrícola.

#### *i) Objetivos*

De acuerdo con la Fundación PRODEMU, el programa “tiene una estrategia de intervención de carácter integral, que implica desarrollar una inversión en capital humano y social, compatibilizando las actividades en las áreas psicosociales y las del tipo económico productivo, lo que ha permitido visibilizar las necesidades de las mujeres rurales y favorecer su empoderamiento, integrándolas a las discusiones de interés de su entorno e incorporación a la actividad económica, como productoras silvoagropecuarias” (PRODEMU, 2012). Se añade que “estos emprendimientos deben estar en concordancia con las estrategias de desarrollo de las regiones involucradas” (PRODEMU, 2012).

Así, el programa apoya la incorporación de mujeres campesinas al trabajo independiente, promoviendo su formación y capacitación para el desarrollo de iniciativas productivas agrícolas asociativas, que les permitan realizar proyectos de negocios sustentables (PRODEMU, 2015). Para ello, el programa dispone de un conjunto articulado de apoyos destinados a mejorar la eficacia productiva de las mujeres campesinas y/o pequeñas productoras agrícolas, a partir del incremento de su capital humano, social, físico y financiero, orientado a la optimización de sus iniciativas, como la realización de nuevos proyectos y la creación de valor (PRODEMU, 2015).

#### *ii) Organización*

El programa “tiene un enfoque territorial en el cual se desarrollan y articulan inversiones en capital humano, social, físico y financiero, con el fin de optimizar los resultados productivos de los emprendimientos desarrollados o que están por iniciarse. Dichos ámbitos se desarrollan durante un periodo de 3 años, que excepcionalmente se ampliará a un cuarto año en caso que la unidad de negocio presente debilidad en la comercialización (encadenamiento productivo, desarrollo de proveedores, etc). De manera complementaria, los grupos del programa accederán a incentivos para mejorar la implementación de sus emprendimientos, así como los de sus organizaciones” (Guernica Consultores, 2012).

El programa se organiza en unidades de trabajo, denominadas módulo, integrados por campesinas con similares recursos y conocimientos técnicos y, por lo tanto, con posibilidades de desarrollo en común. Cada módulo está compuesto por 10 unidades de negocio (grupos), integrados a su vez, por aproximadamente 10 mujeres por cada grupo (Guernica Consultores, 2012).

#### *iii) Criterios de Focalización*

Respecto a los requisitos, se formulan como criterios de focalización del programa: ser mujer campesina, comprometer que dispone de tiempo compatible con las actividades en grupo (mediante una carta compromiso), estar dispuesta a compartir en forma asociativa un proyecto de inversión común (declaración simple), obligación de asumir el cofinanciamiento cuando la actividad o proyecto lo requiera (declaración simple).

Adicionalmente a ello se considera, como criterios de selección (Guernica Consultores, 2012):

- Accesibilidad de localización: la localidad debe tener un mínimo de acceso expedito durante el año; contar con locomoción colectiva o, en su defecto, con compromisos formalizados y por escrito de parte de los Municipios u otras instituciones que cubran parcialmente dicha necesidad.
- Concentración geográfica: se privilegia la cercanía entre los grupos del módulo, lo que favorece la articulación fluida de los mismos, potenciando el control social sobre el Programa.
- Acceso a recursos productivos: disponibilidad de agua, tierra, luz, entre otros, en cualquier forma de tenencia aceptada por INDAP.
- Cercanía y accesibilidad a mercados: se busca que las distancias entre los grupos y centros de ventas, como también posibles nichos de mercado local, provincial y regional no constituyan un obstáculo para la comercialización de los productos.

#### *iv) Componentes*

Entre los servicios otorgados por el programa se encuentran: asesorías técnicas, capacitación, inversiones, elaboración de plan de negocio y apoyo a la formalización y comercialización. Estos componentes o servicios se han organizado en 3 categorías:

- Formación: se elabora un plan de negocios trienal, para lo cual el programa desarrolla sesiones de capacitación de planificación para la elaboración del plan de acción del negocio que determinará las actividades y procedimientos de la unidad de negocio durante los 3 años que dura el programa. Además se realizan actividades de capacitación en cuatro áreas: fomento productivo de actividades silvoagropecuarias, agroindustriales, turismo rural o artesanías con enfoque de sustentabilidad ambiental; gestión de negocios silvoagropecuarios, agroindustriales, turismo rural o artesanías; desarrollo organizacional y fomento de la asociatividad; desarrollo personal.
- Asistencia técnica: el programa considera un apoyo inicial a la inversión para unidades de negocio de primer año y un proyecto de inversión común en el grupo de trabajo que fortalece el negocio en caso de unidades de segundo año. Complementariamente, existen instrumentos destinados a reforzar la eficacia productiva de los grupos, el fortalecimiento de su capital social y acceso a redes.
- Apoyo a la inserción: por tratarse de un programa que promueve el trabajo independiente o por cuenta propia, los apoyos para la inserción se orientan a la formalización y comercialización mediante la entrega de recursos destinados a financiar y fortalecer estrategias de las unidades de negocio de tercer año para el mejoramiento de la venta y exploración de mercados.

#### *v) Ejecutores*

En este programa la ejecución es directa: cada módulo cuenta con un/a Coordinador/a Campesino/a de Área (CCA), profesional que apoya, acompaña, monitorea y promueve articulaciones para los grupos que se encuentran a su cargo; es el responsable de generar las condiciones para el cumplimiento de los resultados del programa.

#### *vi) Evaluaciones*

Para la elaboración de este informe se identificaron las siguientes evaluaciones realizadas para el programa durante los últimos años, tanto por la fundación como por organismos privados externos (véase el cuadro A.5).

**Cuadro A.5**  
**Evaluaciones Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, 2010-2016**

| Evaluaciones realizadas | Tipo evaluación | Responsable   |
|-------------------------|-----------------|---|
| Resultados 2011-2013    | Externa         | Dirección de Estudios Sociales (DESUC) del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile |
| Resultados 2010-2012    | Externa         | STATCOM Consultores   |
| Resultados 2011         | Externa         | Guernica Consultores  |
| Sistematización 2016    | Interna         | PRODEMU-INDAP   |

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Programa Mujeres Jefas de Hogar, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)

### a) Institución responsable

Como resultado de la nueva institucionalidad de género en Chile, con la creación en 2015 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) pasa a denominarse Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG). Este organismo es un servicio público desconcentrado y nacional encargado de implementar políticas, planes y programas que promueven la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y cuya misión es “fortalecer las autonomías y derechos de las mujeres, reconociendo sus diversidades, a través de la implementación de políticas, planes y programas de igualdad y equidad de género” (SERNAMEG, 2017).

Una de las áreas de trabajo de la institución es “Mujer y Trabajo”, a partir de la cual se coordinan los programas que buscan “favorecer la incorporación, desarrollo y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo remunerado” (Varela y otros, 2016). El objetivo estratégico al que responde esta área es “fortalecer la autonomía económica de las mujeres mediante la implementación de iniciativas para promover su incorporación al mundo del trabajo y la generación de ingresos” (Varela y otros, 2016).

### b) Descripción del programa

Como parte de los compromisos de la Agenda de Género 2006-2010, se incluye el desarrollo de un Programa de Mejoramiento de la Empleabilidad y de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar de ejecución municipal. Este programa compromete incluir “formación para el trabajo, capacitación laboral, apoyo al fomento de las microempresas individuales y asociativas, derivación para atención en salud ocupacional, odontológica, mental y oftalmológica, acceso a la nivelación de estudios básicos y medios, y cuidado infantil en horarios compatibles con la jornada de trabajo” (SERNAM, 2007).

El Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) se crea el año 2007, pero tiene como antecedente un programa del mismo nombre desarrollado entre los años 1992 y 1997. Actualmente, el programa se implementa a nivel comunal en coordinación con las Municipalidades y tiene como objetivo “contribuir a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo, de las mujeres jefas de hogar de los quintiles I, II y III, para fortalecer su autonomía económica” (SERNAMEG, 2017). El año 2010 fue evaluado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y reformulado en el proceso de formulación presupuestaria del año 2015.

### i) Objetivos

De acuerdo con lo declarado por la institución, el programa está destinado a “contribuir a mejorar las condiciones de empleabilidad de las mujeres jefas de hogar, que les permita superar las brechas que las separan de la inserción laboral en trabajos de calidad; contribuir al empoderamiento personal y autonomías de las participantes, para mejorar la calidad de vida de ellas y sus familias; llevar a cabo y promover procesos de intermediación laboral, que cuenten con amplia participación de actores a nivel territorial; articular con la red de fomento productivo con el fin de conectar a mujeres con la oferta existente de acuerdo a sus necesidades y perfiles de entrada, y coordinación con instituciones públicas y privadas, planes, medidas y acciones tendientes a fortalecer las necesidades y demandas de las participantes” (SERNAMEG, 2017).

## *ii) Criterios de focalización*

Respecto a las destinatarias, se han definido como criterios de focalización: mujeres jefas de hogar o núcleo, entre 18 y 65 años, económicamente activas (trabajando de manera dependiente o independiente o buscando trabajo), vivir o trabajar en la comuna donde se implementa el programa.

## *iii) Organización*

La organización del programa es en 3 niveles territoriales: comunal, regional y central (SERNAMEG, 2016). A nivel central la institución elabora orientaciones estratégicas y se coordina intersectorialmente con otros servicios públicos o ministerios que ofrecen apoyos a las participantes del programa vía convenio o acuerdo entre instituciones.

A nivel regional, los equipos del SERNAMEG y las instituciones asociadas, operacionalizan los convenios y acuerdos, y realizan gestiones adicionales con instituciones públicas o privadas para fortalecer el programa. A nivel comunal el programa es ejecutado por el municipio; el SERNAMEG se encarga de asesorar y supervisar la implementación.

## *iv) Componentes*

- **Formación:** considera el desarrollo de talleres de formación para el trabajo orientados a entregar herramientas para el empoderamiento personal y el desarrollo laboral, conocimientos sobre derechos laborales y recibir apoyos para mejorar su empleabilidad, mejorar sus proyectos productivos para los que trabajan en forma independiente, como también información para acceder a fuentes de financiamiento y diversificar sus canales de comercialización.

Para las mujeres trabajadoras dependientes, los talleres de formación para el trabajo se orientan a apoyarlas en la búsqueda de empleo, el conocimiento del mercado laboral, el perfil laboral y la elaboración del curriculum, preparación de la entrevista laboral, entre otros. Para las mujeres trabajadoras independientes el taller se orienta a entregar apoyos prácticos para elaborar planes de negocio, conocimiento sobre la red de apoyo a emprendimientos, postulación a fondos concursables, acceso a canales de comercialización, entre otros. A partir de los talleres de formación para el trabajo, cada participante del programa elabora un proyecto laboral, y de acuerdo a su perfil y a la disponibilidad de cupos de la comuna, el programa otorga acceso a redes de apoyos para la empleabilidad a cada destinataria, quienes podrán optar por capacitación en oficios, nivelación de estudios básicos y medios, y alfabetización digital; ofrecidos vía convenios con otras instituciones públicas tanto a nivel nacional como regional.

Entre las instituciones en convenio y los apoyos otorgados, se puede mencionar a: SENCE con la capacitación en oficios, becas laborales e intermediación laboral; por otra parte está el apoyo al fomento productivo de emprendimientos individuales y asociativos mediante convenios con SERCOTEC o FOSIS; la nivelación de estudios vía convenio con MINEDUC, siendo por tanto un programa de naturaleza intersectorial en su ejecución.

- **Servicios complementarios:** considera cuidado infantil preescolar, por medio de la red Junta Nacional de Jardines Infantil JUNJI y Fundación INTEGRAL para niños/as de 6-13 años en jornada extendida a través del Programa 4-7. Además considera atención odontológica vía convenios con otras instituciones públicas.

## *v) Ejecutores*

El programa se ejecuta a nivel local por medio de un convenio de colaboración con la municipalidad de cada comuna, que el año 2016 alcanzó en total a 250 comunas en las 15 regiones del país. Cabe señalar que en el caso de este programa los ejecutores son diversos por la naturaleza intersectorial de la iniciativa. Muchos de los componentes del programa son ejecutados por las instituciones en convenio, involucrando tanto ejecutores de carácter público como privado (OTEC, instituciones educativas como universidades, fundaciones, empresas, etc.).

vi) *Evaluación*

Para la elaboración de este informe se identificaron las siguientes evaluaciones y sistematizaciones realizadas. El año 2010 se realizó una evaluación de impacto del programa, siendo el único de los programas seleccionados que cuenta con una evaluación de este tipo; luego sólo se identificaron reportes parciales con algún carácter evaluativo: la evaluación de satisfacción usuaria de los componentes entregados por SENCE y el informe de gestión anual del Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) (véase el cuadro A.6).

**Cuadro A.6**  
**Evaluaciones Programa Mujeres Jefas de Hogar, 2010, 2014, 2016**

| Evaluaciones realizadas                     | Tipo evaluación | Responsable   |
|---|-----------------|---|
| Impacto, 2010                               | Externa         | Guernica Consultores, como parte de la Evaluación de Impacto de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda |
| Satisfacción usuaria, componente SENCE 2014 | Externa         | AC Nexco Investigaciones  |
| Ex ante de Programas sociales 2015          | Externa         | Ministerio de Desarrollo Social   |
| Informe gestión 2016                        | Interna         | Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG)   |

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Asuntos de Género****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

149. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: el caso de Chile, Carolina Muñoz Rojas (LC/TS.2017/118), 2017.
148. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia), Marisol Dalmazzo Peillard (LC/TS.2017/106), 2017.
147. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en San Salvador, Morena Herrera (LC/TS.2017/99), 2017.
146. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México, Ana Gabriela Buquet Corleto y Hortensia Moreno (LC/TS.2017/35), 2017.
145. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina, Cristina Bloj (LC/TS.2017/25), 2017.
144. La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género, Leandro Sepúlveda (LC/TS.2017/13), 2017.
143. The 2030 Agenda and the Regional Gender Agenda. Synergies for equality in Latin America and the Caribbean, Nicole Bidegain Ponte (LC/TS.2017/7), 2017.
142. El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?, Camila Arza (LC/L.4298), 2017.
141. Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi (LC/L.4262), 2016.
140. Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad, María Nieves Rico, Claudia Robles (LC/L.4226), 2016.
139. La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, Flavia Marco Navarro (LC/L.4225), 2016.
138. La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi (LC/L.4223), 2016.
137. Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas, Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi (LC/L.4213), 2016.
136. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México, Lucía Pérez Fragozo (LC/L.4211), 2016.
135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas, Cecilia Rossel (LC/L.4186), 2016.

# ASUNTOS DE GÉNERO

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)