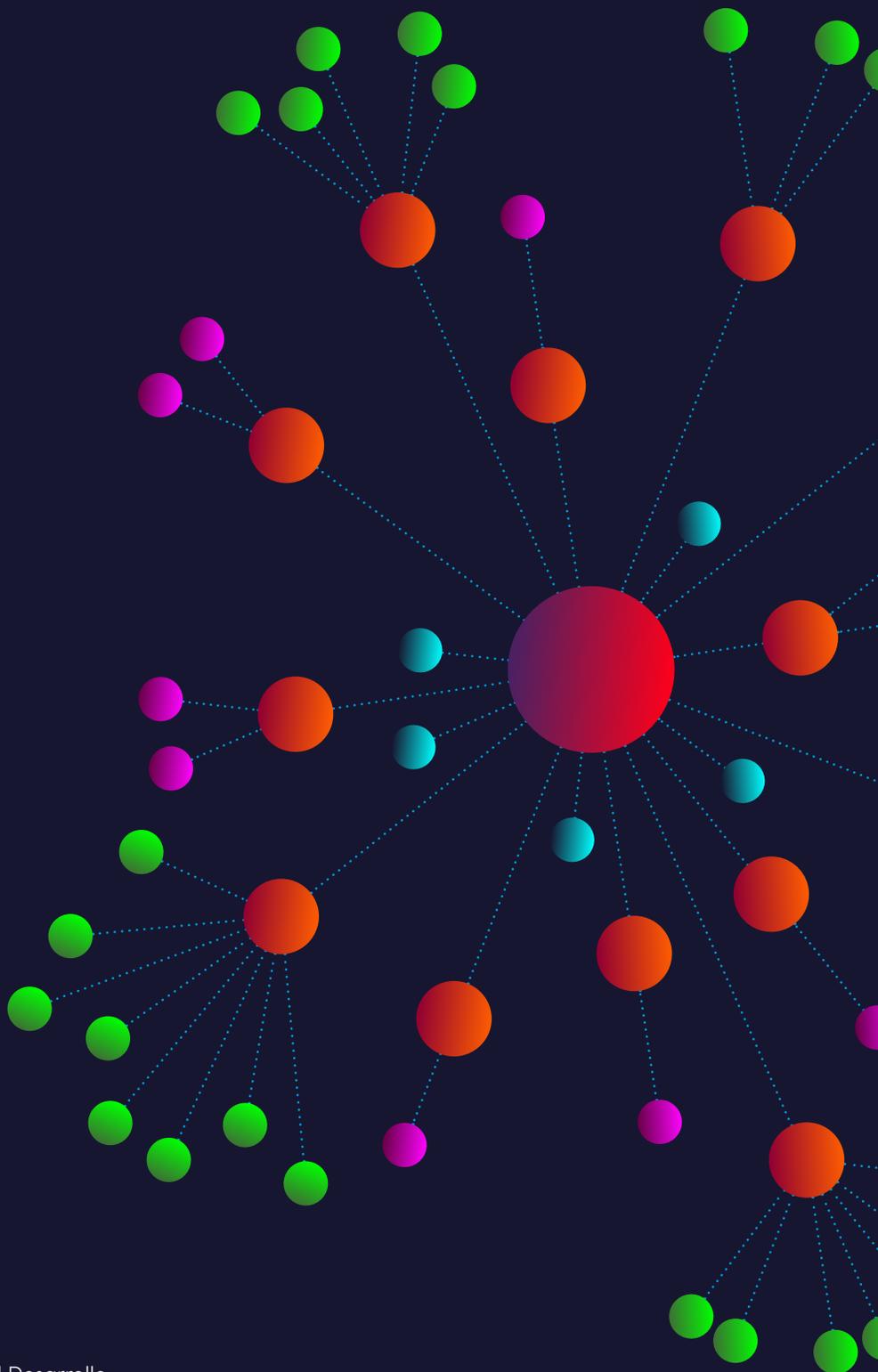




# Análisis integrado de la oferta de programas públicos.

Una aplicación práctica al caso del desempleo y la participación laboral de mujeres



Subsecretaría de Evaluación Social,  
Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



## **Análisis integrado de la oferta de programas públicos. Una aplicación práctica al caso del desempleo y la participación laboral de mujeres**

Santiago de Chile, enero de 2022

ISBN: Pendiente.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
[www.pnud.cl](http://www.pnud.cl)

© Ministerio de Desarrollo Social y Familia  
[www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl)

### **Equipo de autores principales:**

Rodrigo Herrera (PNUD)  
Javiera Troncoso (PNUD)  
Amanda Dawes (MDSF)  
Camila Leiva (MDSF)

### **Equipo de coautores:**

Gustavo Cabezas (PNUD)  
Pilar Riesco (PNUD)

### **Agradecimientos:**

Matías Cociña (PNUD)

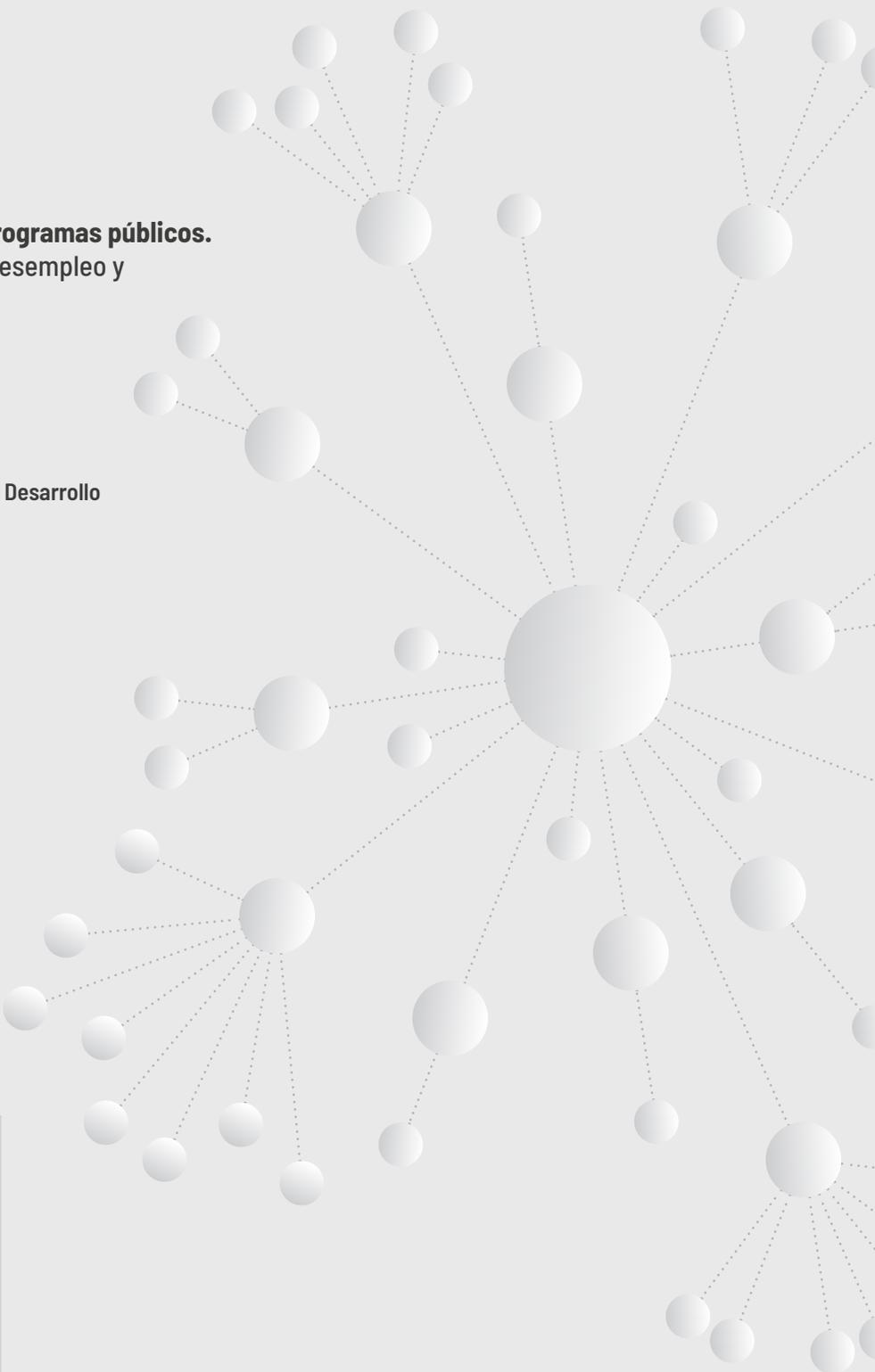
### **Diseño y Diagramación:**

Marcelo Cáceres, [www.infografias.cl](http://www.infografias.cl)

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando fuente.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las Naciones Unidas, el PNUD, ni de los Estados Miembros de Naciones Unidas.

En el presente documento, siempre que es posible, se ha procurado utilizar un lenguaje inclusivo, no discriminatorio ni sexista.



# Índice

<b>01</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>02</b>	<b>La necesidad de avanzar a un análisis integrado de los programas públicos</b> .....	<b>6</b>
2.1	¿Cómo se vinculan los programas a los problemas sociales? .....	7
2.2	Método para la construcción de la red de interconexiones entre problemas públicos, causas y programas .....	13
<b>03</b>	<b>La red de interconexiones entre problema, causas y programas: el caso del desempleo y la baja participación laboral de las mujeres</b> .....	<b>16</b>
3.1	El problema y sus causas .....	17
3.2	La red de programas en torno al problema del desempleo y la baja participación laboral femenina .....	20
3.3	Espacios de vinculación entre programas de la red .....	32
<b>04</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>37</b>
<b>05</b>	<b>Referencias</b> .....	<b>39</b>
<b>06</b>	<b>Anexos</b> .....	<b>40</b>

# 01

## Introducción

**La pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis económica y social que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante un largo tiempo. En Chile, el impacto en el empleo fue particularmente fuerte entre las mujeres, afectando no solo el desempleo sino también la participación laboral de éstas, con todo lo negativo que ello conlleva en materia de crecimiento, aumentos en la desigualdad y en pobreza.**

Ante la emergencia de los problemas y demandas que ha tenido la sociedad durante la pandemia, el Estado ha reaccionado implementando nuevas políticas públicas, con la expectativa que contribuyan a mitigarlos o eliminarlos. La política pública es la respuesta que ofrecen los gobiernos a los problemas que en un momento determinado se consideran como prioritarios o de interés público, por ejemplo, el desempleo de mujeres producto de la pandemia.

Una de las principales maneras de operacionalizar la política pública es a través de la ejecución de programas públicos. Un programa es un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una determinada política pública que, si bien incorpora un componente político, ofrece una construcción técnica (con objetivos y métodos) que permite dar cuenta de parte de la complejidad del problema que se desea abordar.

Durante el año 2020 se ejecutaron 684 programas públicos por una inversión que alcanza el 49,7% del gasto del gobierno central<sup>1</sup>, lo que corresponde al 13,6% del PIB de ese año<sup>2</sup>. En su conjunto, estos programas conforman un entramado de acciones ejecutadas por múltiples ministerios y servicios, que debe ser analizado de forma integral y no solo sectorial, de modo de aprovechar el potencial de impacto que tienen frente a los problemas que hoy más aquejan a la población. El objetivo de este documento es presentar un nuevo enfoque

de análisis que avance en esa dirección, ofreciendo una **aproximación metodológica para construir y analizar redes de programas en torno a problemas y las causas que los generan**, presentando una aplicación práctica al caso del desempleo y la baja participación laboral femenina, desafíos históricos para el país que han sido acrecentados por la pandemia.

Si bien existen diferencias entre los conceptos de políticas públicas y programas públicos, en la práctica, muchas veces un programa corresponde a la política que se desea implementar. Y otras veces, los fines perseguidos por una política pública se logran mediante un conjunto articulado de programas ejecutados por diferentes ministerios o servicios. En Chile, el diseño de programas debe permitir identificar, total o parcialmente, su vinculación con una política pública vigente, sectorial o global, local o nacional. Adicionalmente, debe ser consistente con la misión, objetivos y productos estratégicos de la institución responsable de su implementación.

El proceso de formulación de programas puede ser entendido como un conjunto de acciones mediante las cuales se identifican, deciden, diseñan, implementan y evalúan políticas y programas públicos. Es un proceso complejo, que lejos de consistir en la aplicación lineal de rutinas y procedimientos técnicos, utiliza múltiples fuentes y tipos de información y en el cual intervienen diversos actores. Un buen ejemplo de esta complejidad se ha observado durante la pandemia, en que las respuestas de política pública han debido ser diseñadas e implementadas en un corto periodo de tiempo y en un escenario de mucha incertidumbre.

Los programas públicos se implementan para proveer bienes y servicios que abordan un problema en particular. En este ámbito, es posible diferenciar a los programas según el tipo

de receptor que tienen estos bienes y servicios (instituciones, empresas, familias, personas), según la característica del bien y servicio que se entrega (por ejemplo, recursos monetarios, subsidios, o servicios de promoción/desarrollo) y el alcance de estas prestaciones (programas universales, universales selectivos y focalizados).

En general, en el ciclo de formulación e implementación de programas es posible visualizar dos grandes etapas: en la primera, se identifica la necesidad de solucionar un problema público (identificación que puede ocurrir dentro o fuera del Poder Ejecutivo) y el gobierno acuerda qué políticas y/o programas diseñar, adoptar e implementar para dar respuesta a esta necesidad. Las políticas y/o programas diseñados deben ser presentados al Poder Legislativo para su aprobación, ya sea por la creación de una norma específica sobre el programa o a través de la Ley de Presupuestos de cada año. En la segunda etapa, el sector público ejecuta estos programas y luego evalúa si se cumplieron los objetivos. De ahí que la oferta programática actual refleja la respuesta que distintos gobiernos, ministerios, servicios y otros organismos del Estado han otorgado, a lo largo del tiempo, a los múltiples problemas sociales que afectan o han afectado a la población.

Para afrontar el desafío de analizar las relaciones entre el entramado de programas públicos, el PNUD junto al MDSF,

han desarrollado un método de análisis que avanza en construir y visibilizar la **red de interconexiones existente en torno a los problemas públicos, sus causas y los programas que las abordan**. Se espera que este tipo de análisis permita a los diseñadores y ejecutores de política mejorar la articulación y coordinación de la oferta social existente y contribuya, entre otras cosas, a identificar problemas y causas no atendidos por la oferta y orientar así el diseño o rediseño de programas e iniciativas sociales, y/o intervenciones integrales con potencial de incidir sobre múltiples problemas y privaciones; a identificar espacios para promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial, de modo de fortalecer el seguimiento, control y evaluación del gasto social; y a fortalecer la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas orientadas al cierre de brechas sociales.

El documento comienza argumentando la necesidad de realizar un análisis integrado de los diversos programas públicos y la forma en que se estructura la oferta programática en Chile. Luego se presenta el método propuesto para la construcción de la red de interconexiones entre problemas públicos, causas y programas, para finalmente presentar los resultados de su aplicación práctica a la red de programas que abordan los problemas de la baja participación y el desempleo femenino.

---

<sup>1</sup> "Informe de Ejecución del Gobierno Central al cuarto trimestre 2020", Dipres. [https://www.dipres.gob.cl/598/articles201613\\_doc\\_pdf\\_Presentacion\\_IT.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles201613_doc_pdf_Presentacion_IT.pdf) 32  
Ver en: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/principal1/excel/ccnn/trimestrales/excel.html>

<sup>2</sup> Ver en: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/principal1/excel/ccnn/trimestrales/excel.html>

# 02

## La necesidad de avanzar a un análisis integrado de los programas públicos

**Un programa público se diseña, financia e implementa para resolver un problema específico que aqueja a un determinado grupo de la población. En algunos casos, el problema puede ser resuelto a partir de una intervención en particular (por ejemplo, falta de acceso a agua potable). Sin embargo, muchos problemas sociales son causados por carencias en múltiples dimensiones. Este tipo de problemas, que denominaremos “complejos” (como la pobreza), suponen que será un conjunto articulado de programas los que debieran contribuir a darle solución.**

Por esta razón, para avanzar en la solución de problemas públicos es imperativo transitar desde el análisis aislado de programas, con un enfoque sectorial, hacia el análisis integrado tanto de la oferta de programas públicos en torno a los problemas que se buscan solucionar, como de las causas que los programas están atendiendo. Esto significa establecer un enfoque de análisis donde se identifiquen todas las dimensiones que son relevantes para dar respuesta a las problemáticas sociales complejas, y que permita generar y articular intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias, capaces de abordar esta complejidad.

Sin embargo, lo anterior no es trivial cuando existe poco conocimiento sobre la forma en que está compuesta la oferta programática: ¿Qué programas existen? ¿Qué problemas abordan los programas actualmente en ejecución? ¿A quiénes están atendiendo? ¿Cómo se articulan y coordinan? ¿Qué complementariedades existen entre ellos? ¿Qué vacíos existen, en términos de problemas o necesidades no atendidas? Estas son algunas de las preguntas que deben ser respondidas para lograr evaluar la oferta de programas públicos, algunas de las cuales pueden ser abordadas mediante el método propuesto en este documento.

Medidas implementadas desde 2012, como la creación del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS<sup>3</sup>), o la implementación del proceso de evaluación ex ante y el monitoreo y seguimiento de programas públicos, permiten que hoy el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) dispongan de información para responder estas preguntas. Sin embargo, el análisis integrado de los programas públicos ha sido muy acotado, lo que puede responder a dos razones:

**i)** La gran cantidad de programas en ejecución dificulta contar con una visión general de las orientaciones de política pública. A su vez, la respuesta a ciertas problemáticas se establece por políticas distintas a la creación de un programa social como, por ejemplo, la creación de leyes o el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

**ii)** Los ministerios y servicios públicos se organizan en relación a sectores, lo que puede entenderse como dimensiones de la política pública (por ejemplo, educación, salud, trabajo, transporte), o bien en relación a la atención de grupos de la población con vulnerabilidades específicas (por ejemplo, niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; mujeres; pueblos indígenas). En razón de esta estructura y de la misión de cada ministerio y servicio, los programas que se crean tienden a enfocarse en solo una dimensión de los problemas sociales y no abordarlos considerando que los problemas sociales son causados por carencias en múltiples dimensiones y que por lo tanto exigen traspasar las fronteras sectoriales.

Como una primera aproximación a lo anterior, desde el año 2018 el MDSF en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y DIPRES utilizaron informa-

<sup>3</sup> Ver en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

ción del BIPS para identificar y caracterizar los problemas que actualmente están siendo abordados por la oferta programática del Estado. Para ello, se vinculó cada programa con el problema al que busca darle solución. Ello permitió sistematizar la oferta programática en relación con los ámbitos de acción sectorial (por ejemplo, "Trabajo, Ingresos y Seguridad Social"), los problemas de largo plazo que son abordados por los programas (por ejemplo, "Problemas de inserción al mercado laboral"), y los problemas más específicos que los programas buscan resolver con su quehacer (por ejemplo, "Baja empleabilidad").

El método y los resultados de este análisis han sido documentados en el Informe de Desarrollo Social 2020 y 2021 (MDSF, 2020 y 2021) y en el Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (2021), junto a una completa caracterización de los problemas que son abordados por la oferta programática ejecutada los años 2019 y 2020. Ello incluye el número de programas dirigido a resolver cada problema y el presupuesto destinado a ello, distinguiendo por ministerio o servicio público que los aborda y la población a la que se dirigen y que logran atender.

Este primer análisis sirve de insumo para avanzar a un análisis de mayor profundidad que permita diseñar o rediseñar programas que respondan a problemas que afectan a la población y que no han sido abordados ya por otros programas; y que permita que los programas actúen de manera coordinada con otros que se abocan a un mismo problema, pero atienden diferentes causas o dimensiones. Avanzar en generar este tipo de información es clave para dotar de mayor eficiencia al gasto público y lograr una mayor coherencia y efectividad del conjunto de programas ejecutados en la actualidad.

Para afrontar este desafío, el PNUD junto al MDSF, han desarrollado un método de análisis que avanza en construir y visibilizar la **red de interconexiones existente en torno a los problemas públicos, sus causas y los programas que las abordan**. Se espera que este tipo de análisis permita a los diseñadores y ejecutores de política mejorar la articulación y coordinación de la oferta social existente y contribuya, entre otras cosas, a: i) identificar las brechas existentes en la oferta y orientar así el diseño o rediseño de programas e iniciativas sociales, y/o intervenciones integrales con potencial de incidir sobre múltiples problemas y privaciones; ii) identificar espacios para promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial, de modo de

fortalecer el seguimiento, control y evaluación del gasto social; y iii) fortalecer la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas orientadas al cierre de brechas sociales.

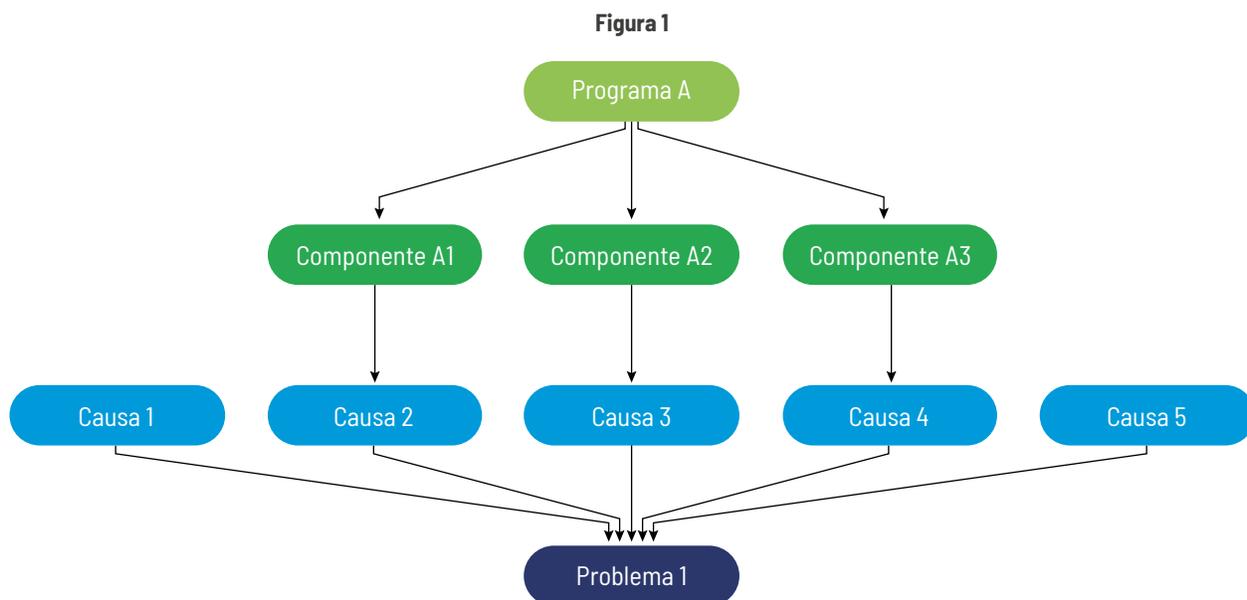
Lo anterior permitirá abrir espacios efectivos para la acción intersectorial, lo que supone desplegar esfuerzos concertados por parte de los ministerios y/o servicios que implementan programas públicos, con el propósito de maximizar el impacto y el uso de los recursos. No basta que diversos sectores gubernamentales entreguen a un mismo público específico los bienes y/o servicios que son propios de cada uno: se requiere que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que se originan por causas complejas, diversas y muchas veces relacionadas. Para ello es necesario que los sectores o ministerios actúen de manera coordinada a fin de lograr los objetivos de la política pública.

Sin embargo, la manera como están estructurados los ministerios y la asignación de presupuestos dificulta que existan intervenciones articuladas y holísticas, y tienden a abordar las causas de los problemas y sus múltiples dimensiones desde lugares y agendas no siempre integradas. En tal sentido, es urgente crear instancias e incentivos para avanzar a la intersectorialidad, tanto en la manera de entender los problemas, como en la manera en que se generan y financian las soluciones.

## 2.1 ¿Cómo se vinculan los programas a los problemas sociales?

Para construir y visibilizar la red de interconexiones existente en torno a los problemas públicos, sus causas y los programas que las abordan, es primero necesario comprender cuál es la estructura de un programa.

Todo programa público debe definir un único objetivo o **propósito**, esto es, el efecto directo que espera lograr en la población atendida como consecuencia de los bienes y/o servicios que entrega. De esta forma, el propósito corresponde a la contribución que el programa realiza para solucionar un problema o atender una necesidad específica que afecte a un grupo determinado de la población. Las **causas** que provocan el problema son abordadas por la entrega de diferentes tipos de bienes y/o servicios, los cuales corresponden a los componentes del programa. De esta forma, mediante los **componentes**, el programa identifica distintos ámbitos de acción que se están interviniendo para la solución del problema.



Ante problemas que son causados por múltiples factores, los programas pueden hacerse cargo de todas o algunas de las causas del problema, dependiendo de las atribuciones y capacidades del ministerio o servicio a cargo de su implementación. Si las causas del problema superan las atribuciones o capacidades de un servicio, debieran ser abordadas por otro servicio con las atribuciones o capacidades para hacerlo, generándose espacio para el trabajo intersectorial. Esto último porque, por lo general, un problema complejo sólo será posible de solucionar a partir de la ejecución articulada de dos o más programas de ministerios y/o servicios distintos.

Por su parte, la **estrategia** de intervención del programa consiste en la manera cómo se combinan sus distintos componentes para lograr el propósito planteado por el programa.

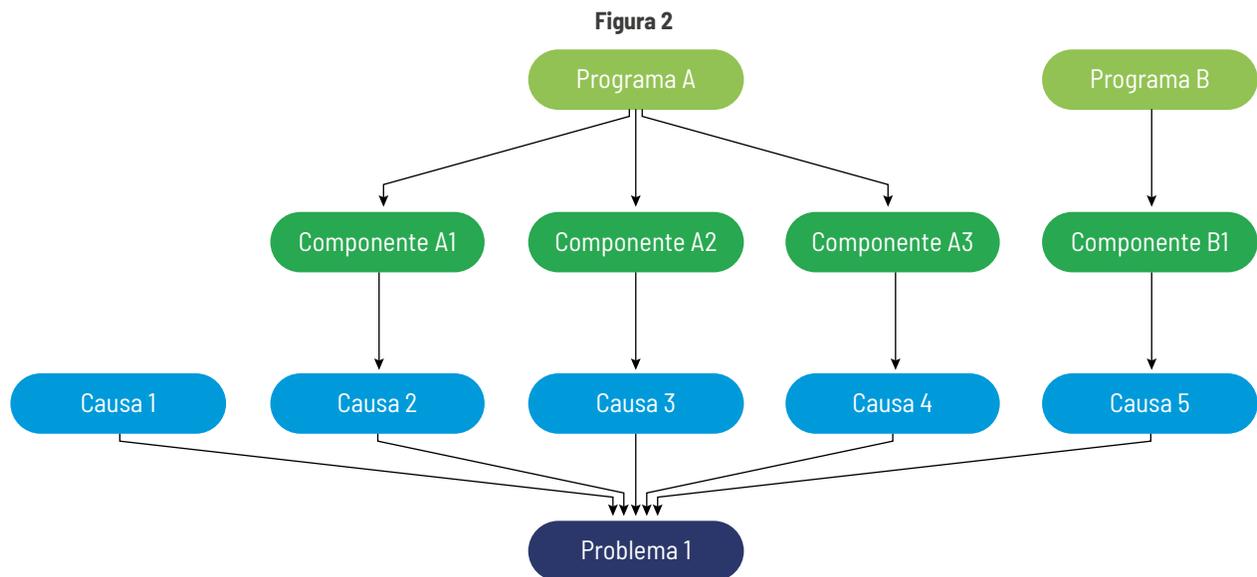
El desafío entonces pasa por comprender cómo se relacionan y conectan en la práctica los distintos propósitos que tiene cada programa, la red de vinculaciones que existe entre las causas que se buscan atender y las estrategias desplegadas para ello. A continuación, se presentan algunos ejemplos que permiten visualizar la complejidad que supone pasar de analizar un programa de manera aislada, a hacerlo considerando las interconexiones que pueda tener con otro(s) programa(s).

La figura 1 ilustra la estructura típica que tiene un programa. Todo programa declara abordar un problema determinado,

debiendo identificar la o las causas de ese problema que su intervención abordará sobre una población determinada.

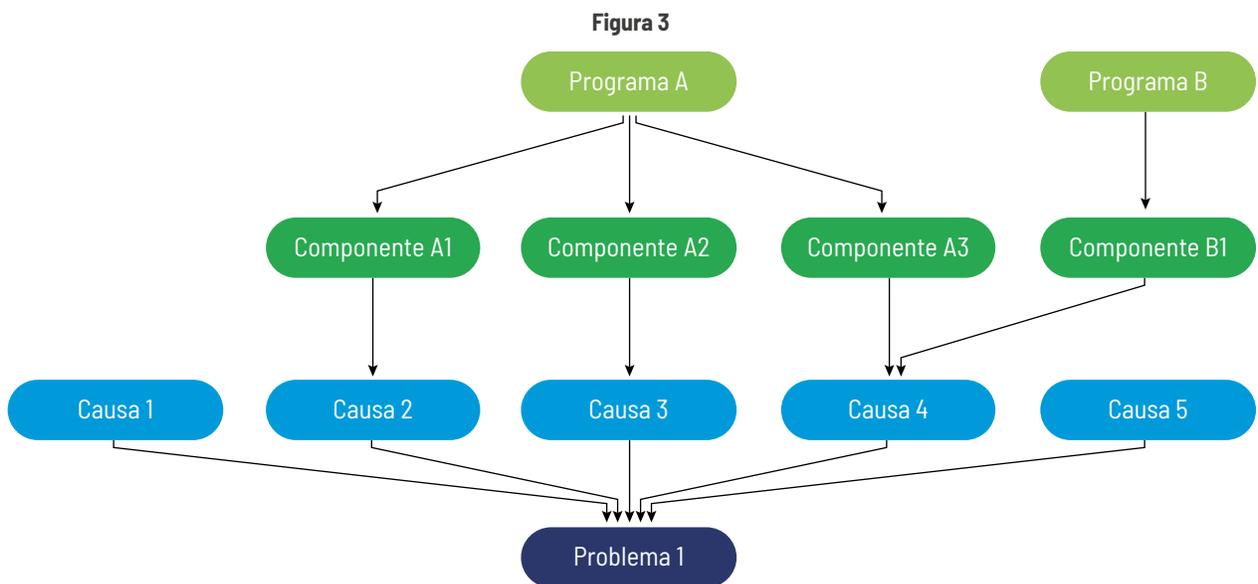
Esta estructura de la oferta programática se complejiza cuando se consideran la multiplicidad de programas que existen para atender un mismo problema y sus causas. La figura 2 ilustra la forma en que este análisis va adquiriendo complejidad, ya que al esquema anterior se podría sumar un segundo programa creado para atender una causa que no está siendo atendida por el primer programa. De esta forma, la acción del segundo programa se vuelve complementaria a la del primero, ya que ambos están buscando resolver el mismo problema pero atendiendo causas distintas.

Por ejemplo, el programa Inversión en la Comunidad y Servicios Sociales, ambos ejecutados por la Subsecretaría del Trabajo, se dirigen a resolver un mismo problema, el desempleo. Pero ambos lo hacen atendiendo distintas causas del desempleo. El programa Inversión en la Comunidad, mediante la creación de empleos de emergencia (su único componente), que aborda la falta de demanda de trabajo, una de las causas del desempleo. En cambio, el programa Servicios Sociales, aborda este desafío mediante un componente de capacitación, que se hace cargo de la necesidad de formación en competencias y habilidades laborales, y mediante un componente de intermediación y colocación, que aborda la necesidad de apoyo para la búsqueda de empleo. Ambos programas se complementan para contribuir a reducir el desempleo.



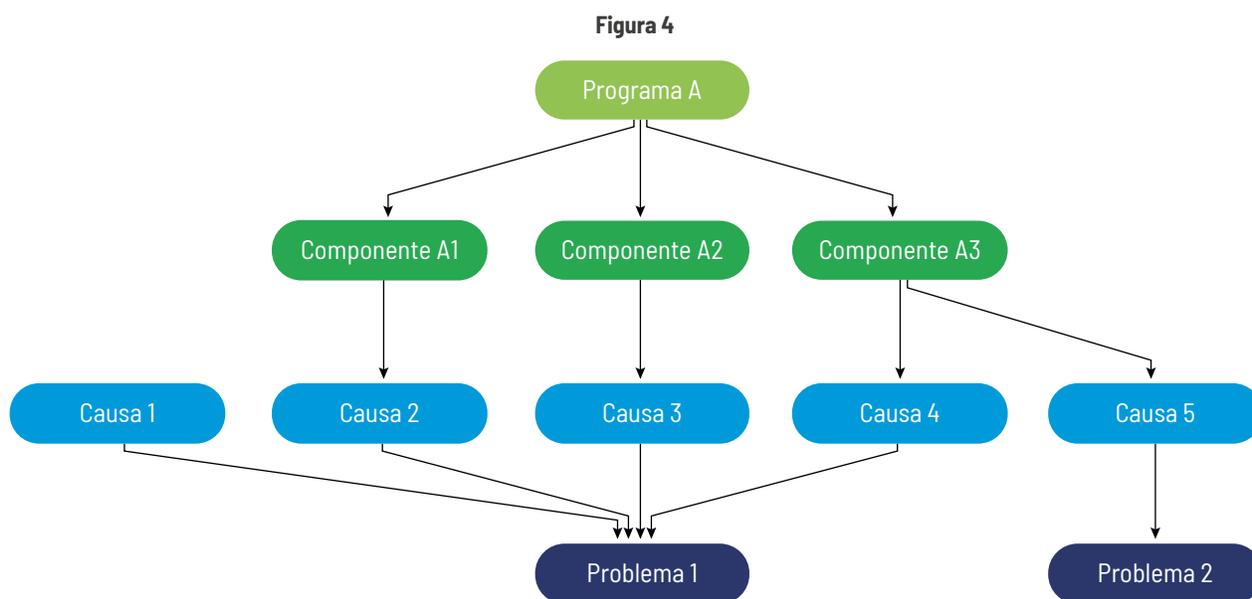
Distinto es el caso en que se considera un segundo programa que atiende una causa que ya está siendo abordada por el primer programa (figura 3). En este caso, cabe preguntarse la necesidad de haber creado el segundo programa. Al compartir el mismo problema, se abren las oportunidades de fusión (en caso que ambos programas atiendan además a la misma población), y de integración (si es que comparten el mismo problema, pero no atienden a la misma población). Este podría ser el caso de los programas Servicios Sociales, ejecutado por la Subsecretaría del Trabajo, y el programa Yo

Trabajo, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Ambos programas buscan contribuir a resolver el problema del desempleo, y más específicamente, la baja empleabilidad de la población vulnerable. A su vez, ambos programas abordan dos causas de la baja empleabilidad: por un lado, la necesidad de formación en competencias y habilidades laborales (el primero mediante capacitaciones; el segundo mediante asesorías técnicas) y, por otro, la necesidad de apoyo para la búsqueda de empleo.



La complejidad del análisis de la oferta programática aumenta si se consideran distintos problemas (figura 4). Si bien un programa, por definición, siempre debe abocarse a resolver un solo problema, en la práctica el programa podría atender causas que se vinculan también a otros problemas (atendidos por otros programas y posiblemente por otros ministerios y/o servicios). Este es el caso, por ejemplo, de los Jardines Infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Al proveer jardines infantiles (componente), se aborda la necesidad de acceso a establecimientos de educación parvularia de la población vulnerable (causa), facilitando el acceso a oportunidades de aprendizaje de

niños y niñas menores de 4 años (problema). Sin embargo, este mismo componente provee un espacio de cuidado para niños y niñas (causa) esencial para hacer frente a la baja inserción laboral femenina (problema). De esta forma, mediante un mismo componente se está contribuyendo a la solución de dos problemas distintos. Como es de esperar, el problema declarado por el programa Jardines Infantiles de JUNJI, servicio dependiente del Ministerio de Educación, será un problema asociado a la educación. Pero es innegable la contribución que ese programa, mediante ese mismo componente, hace a un problema del área del empleo.



Ahora, integrando diversos problemas y diversos programas, las configuraciones pueden nuevamente ser distintas. La figura 5 ilustra el caso en que una misma causa puede generar dos problemas distintos y que ella sea abordada por distintos programas. Por ejemplo, las bajas competencias y habilidades laborales de ciertos grupos de la población es una de las causas del problema del desempleo, pero también es una de las causas del problema de baja participación laboral femenina. Y esa causa (las bajas competencias y habilidades laborales) puede ser abordada por dos

programas distintos a través de un mismo componente o por componentes distintos. Por ejemplo, mientras un programa abocado al desempleo lo puede abordar realizando capacitaciones en oficio, otro programa abocado a la baja participación laboral femenina puede implementar el mismo componente (capacitaciones en oficio) tal como muestra la figura 5, u otro componente distinto, (por ejemplo, acompañamiento sociolaboral) tal como se esquematiza en la figura 6.

Figura 5

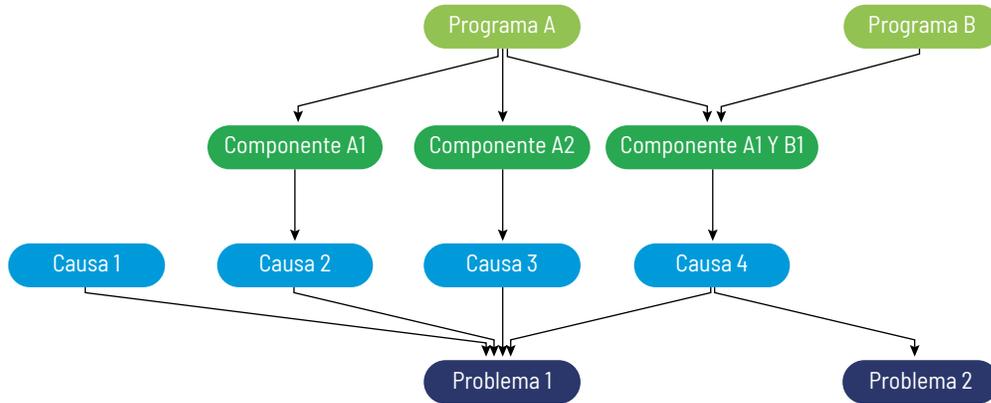
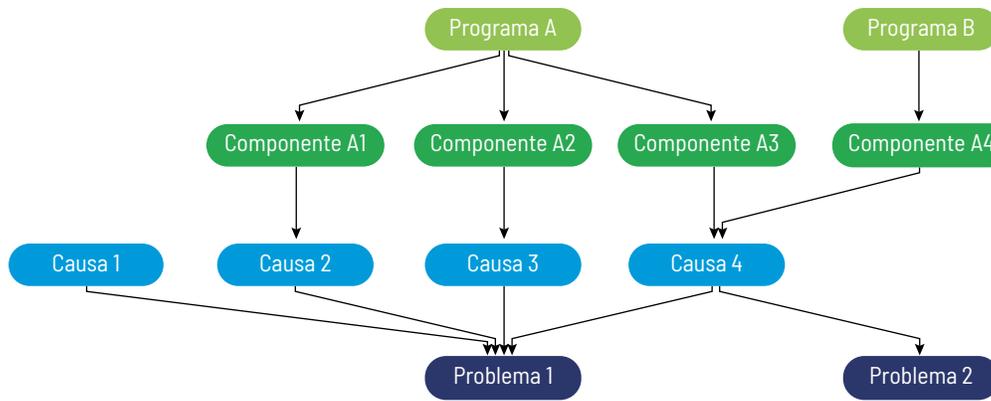


Figura 6

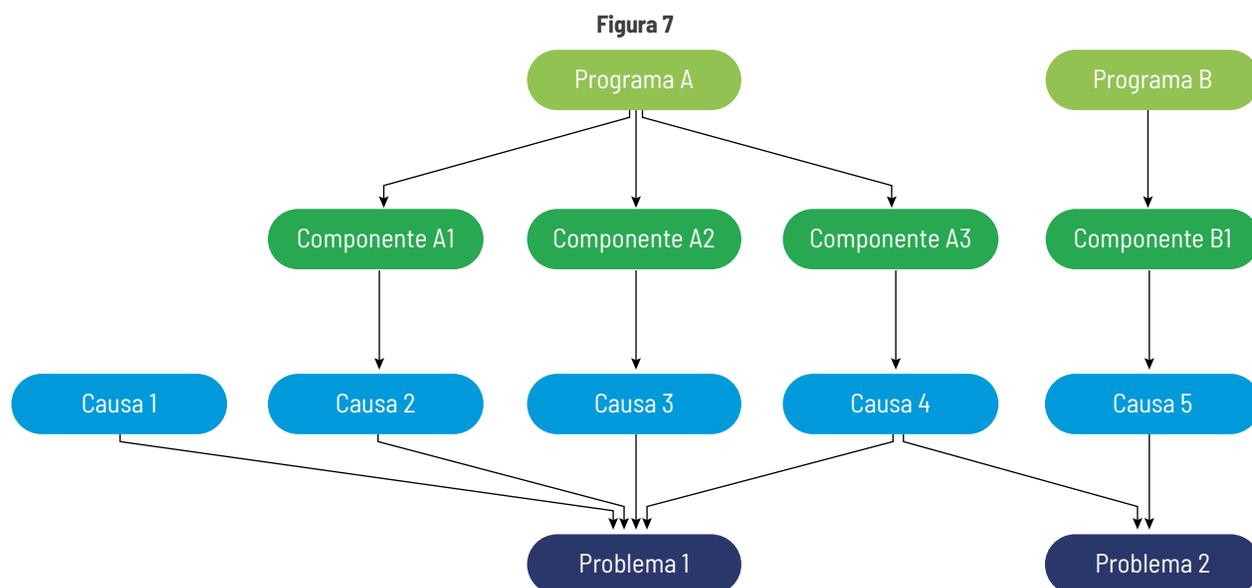


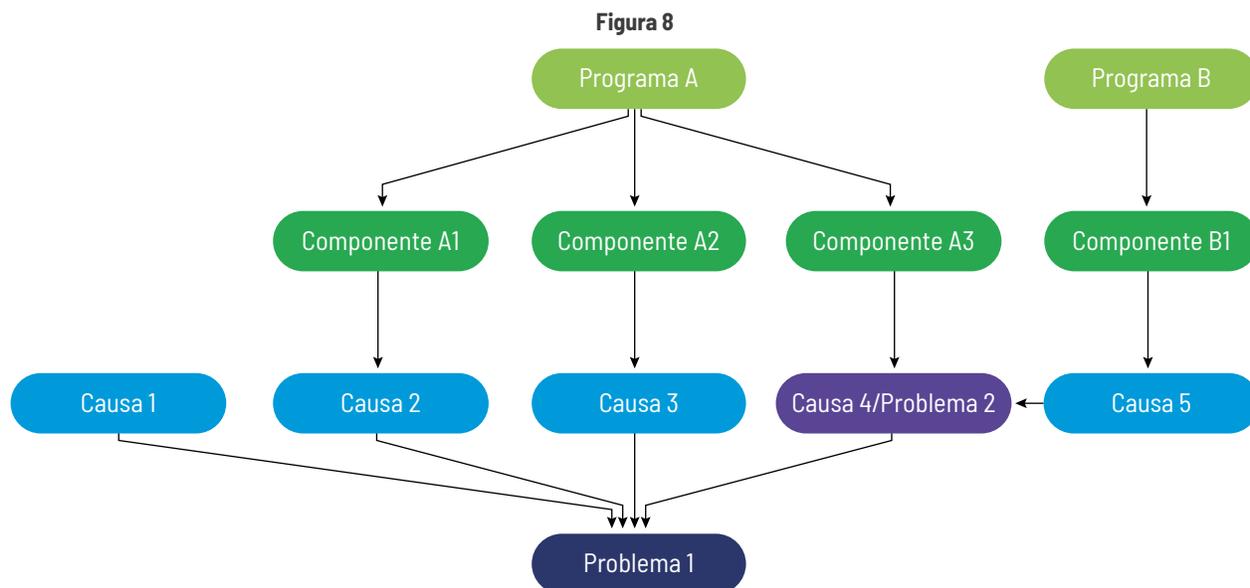
La complementariedad que se observó en la figura 2 con la existencia de dos programas y un problema, se puede dar también con dos programas y dos problemas. Tal como muestra la figura 7, de existir un primer programa que contribuye a solucionar el problema 2, puede existir un segundo programa que atiende otra causa asociada a ese problema 2. El complemento de su acción se produce en relación a este segundo problema. Por ejemplo, el programa Mujeres Jefas de Hogar ejecutado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG) aborda las bajas habilidades y competencias laborales mediante capacitaciones, y si bien lo hace para resolver la baja empleabilidad de las mujeres, al atender a mujeres que no están buscando activamente un trabajo, contribuye también a la mayor inserción laboral femenina. Por su parte, y de forma complementaria, el Bono al Trabajo de la Mujer de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) se dirige a reducir la baja participación laboral femenina abordando la causa de los bajos salarios y escasa oferta laboral para mujeres. Para ello entrega subsidios a las mujeres y sus empleadores. En la medida en que ambos programas se articulen para potenciar su acción, existirán mayores probabilidades de éxito en resolver el problema de la baja inserción laboral de las mujeres.

Finalmente, y sin pretensiones de abordar todas las posibles configuraciones que toma la oferta programática, existen casos en que la distinción entre causas y problemas se

difumina, y lo que para un programa puede ser una causa, para otro puede ser el problema que motiva toda su acción y que es abordado desde otra causa. Este es el caso, por ejemplo, de la oferta preferente que el Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO) pone a disposición de sus beneficiarios. Dicha oferta preferente corresponde a cupos en diversos programas a los que los usuarios del Subsistema pueden acceder de forma preferente para complementar la acción que el Subsistema realiza para resolver la pobreza extrema. Por ejemplo, el programa Servicios Sociales tiene una línea especial para atender a beneficiarios del Subsistema SSyOO. Como vimos, este corresponde a un programa de empleabilidad que tiene al desempleo como su problema a abordar, desempleo que para el Programa Familias del Subsistema SSyOO es una de las causas de la pobreza extrema.

En suma, la configuración de la oferta programática en Chile alcanza altos niveles de complejidad. Por esta razón se requiere implementar un instrumental analítico que permita transitar desde el análisis aislado y sectorial de programas hacia uno que incorpore la complejidad de la red de interconexiones que se genera cuando se implementan de manera conjunta 684 programas públicos. Desde ahí, será posible observar espacios de intersectorialidad y brechas que se deben superar para mejorar la eficacia de la política pública.





## 2.2 Método para la construcción de la red de interconexiones entre problemas públicos, causas y programas

El enfoque propuesto en este documento promueve un análisis integrado de los programas públicos, que rompa la lógica sectorial en que se organiza la oferta programática y que se enfoque en los problemas que enfrenta el país, para desde ahí identificar los programas que contribuyen a solucionarlos.

El método de análisis de la asociación entre problemas, causas y programas aquí propuesto tiene su origen en las metodologías desarrolladas en las últimas décadas para el Análisis de Redes Sociales, un enfoque que ha sido utilizado para investigar problemas recurrentes en el diseño, toma de decisiones e implementación de programas sociales (Bonvecchi, 2015). Esta herramienta es una aproximación metodológica y teórica que enfatiza el estudio de las relaciones entre distintos elementos, sean estos personas, organizaciones, programas, u otros. Su unidad de análisis no son los atributos de estos elementos (los nodos de la red), sino la naturaleza de las relaciones entre los nodos (las conexiones entre ellos). En el caso de la oferta pública, este tipo de análisis permite visibilizar y entender la estructura de relaciones mediante las cuales un conjunto de programas que abordan un problema público se constituye en una red. Este enfoque fue adaptado especialmente para el caso

chileno, tomando en consideración la información disponible respecto de los programas existentes en la actualidad.

En concreto, al ser aplicada a la oferta pública, la metodología de análisis de redes permite generar **mapas de problemas y programas**, que permiten realizar una representación gráfica de la vinculación que existe entre los problemas que afectan a la población y los programas públicos que los abordan. De esta forma, es posible identificar problemas no abordados o poco abordados por la política pública. A su vez, ello permite orientar el diseño o rediseño de programas, iniciativas y/o intervenciones integrales, con potencial de incidir sobre múltiples problemas y privaciones urgentes de abordar.

Uno de los principales desafíos para generar estos mapas es **identificar y establecer los problemas prioritarios** que enfrenta el país, para luego vincular los programas existentes a dichos problemas. Ante la ausencia de objetivos de política pública ampliamente consensuados y plasmados en planes de desarrollo de largo plazo, los problemas de política relevantes de solucionar suelen tener como fuente los programas de gobierno, planes sectoriales, documentos generados fuera del gobierno, entre otros.

Si bien identificar y priorizar problemas públicos puede ser complejo tanto en términos técnicos como políticos, no es posible avanzar en mejorar la eficacia de la oferta pública sin

vincularla a los problemas que ésta busca solucionar. Como se ha mencionado, la actual oferta programática es el resultado de diversas prioridades que han tenido los gobiernos en distintos momentos del tiempo, y ello supone revisar y actualizar la malla de problemas abordados por la oferta programática de manera permanente. Esto permitiría incorporar problemas incipientes que requieran el diseño de un nuevo programa, fortalecer y articular la respuesta en torno a problemas considerados relevantes pero que son poco atendidos, y eventualmente cuestionar la existencia de programas que abordan problemas ya atendidos por otras iniciativas, o bien que han dejado de ser prioritarios. En definitiva, una correcta identificación de problemas permitirá, especialmente, identificar los nuevos temas que emergen como desafíos para el país y con ello, la respuesta pública necesaria desde los programas públicos.

Una vez identificado un problema de interés, por ejemplo el desempleo, es necesario **identificar las causas que generan ese problema y luego los programas que abordan esas causas**. Para la identificación de las causas de los problemas se recomienda partir de una revisión de literatura que se recomienda sea sometida a una revisión de expertos que pudieran complementar y validar los primeros hallazgos. El proceso de identificación de problemas y causas debe ser actualizado periódicamente y enriquecido de manera permanente con documentos y miradas expertas.

Existiendo cierto consenso sobre las causas, se identifican los programas que, ya sea a través de su propósito o alguno de sus componentes, contribuyen a atender alguna de las causas del problema. Para ello es posible utilizar la información levantada en el proceso anual de monitoreo y segui-

miento que realiza el MDSF y DIPRES y que es publicada en el BIPS. El proceso de identificación de programas que abordan las causas no es un procedimiento mecánico e involucra muchas decisiones que idealmente deberían ser realizadas por personas con amplio conocimiento en la oferta pública, como los sectorialistas de MDSF y DIPRES que participan del seguimiento y monitoreo de programas. Complementariamente, se recomienda su validación por equipos técnicos sectoriales, como por ejemplo, los equipos que planifican e implementan los programas seleccionados.

Finalmente, el resultado de la vinculación de programas a problemas permite obtener un mapa de los problemas identificados y de los programas que actualmente se orientan a su solución. En la figura 9 se muestra un ejemplo genérico, en que los programas se vinculan a sus causas y éstas al problema.

Mediante softwares para la visualización de redes, es posible distinguir los nodos de acuerdo a sus atributos<sup>4</sup> superponiendo múltiples capas de información como, por ejemplo, el número de beneficiarios, la brecha de cobertura sobre la población objetivo del programa, el presupuesto ejecutado, entre otros. A partir de la visualización de las redes se espera detectar características de sus elementos, vínculos y estructuras agregadas, que permitan formular hipótesis sobre las relaciones entre factores estructurales y resultados sociales esperados. Por ejemplo, este tipo de análisis permitirá identificar las brechas existentes en la oferta (problemas o causas sin programas asociados), y un análisis más profundo realizado sobre los programas que conforman una red determinada permitirá visibilizar programas que se abocan a un mismo problema, pero atendiendo sus diferentes causas, e identificar espacios



<sup>4</sup> Para la visualización de la red se requiere previamente construir una base de datos que contenga, para cada programa de la red, los atributos que serán analizados (por ejemplo, servicio ejecutor, cobertura, presupuesto), y las vinculaciones entre los programas, las causas y los problemas. Los atributos son obtenidos a partir del BIPS, mientras las vinculaciones son definidas en el proceso de identificación de causas y programas que las abordan.

para promover una mejor y mayor coordinación y articulación intersectorial.

Para dar cuenta de esto último, se propone establecer relaciones entre programas a partir de la población a la cual atienden, tal como muestra la figura 10. De esta manera, cuando existen dos programas que abordan un mismo problema y atienden a poblaciones similares (por ejemplo, a mujeres), existe una **potencial fusión**. La fusión refiere a la posibilidad de que un programa sea total o parcialmente absorbido por otro programa. En caso de compartir iguales componentes, los programas pueden estar duplicados. En este caso, resulta potencialmente ineficiente mantener ambas intervenciones. Si ambos programas contribuyen mediante distintas estrategias, podría abrirse espacio de fusión entre ambos programas sumando los componentes en una sola intervención.

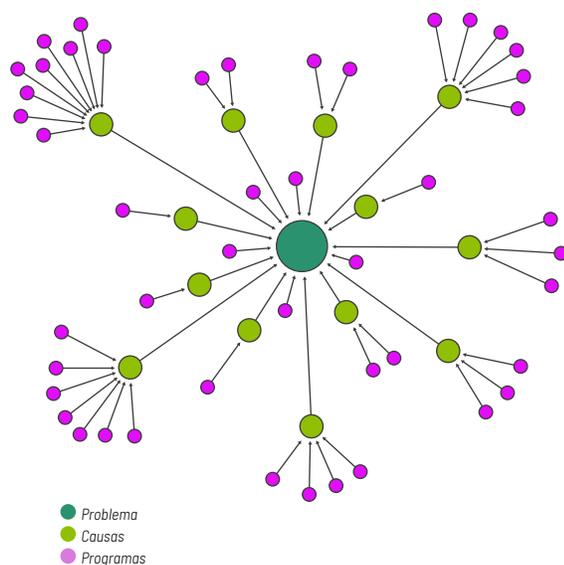
Si dos programas abordan el mismo problema, pero atendiendo distintas poblaciones (por ejemplo, uno destinado a mujeres y otro a población rural), se abre la **posibilidad de integrar** ambos programas. Ello significa agregar ambos programas en uno que contemple distintos componentes y que amplíe su cobertura, atendiendo a distintos grupos de beneficiarios. Consiste en una unificación de administracio-

nes, manteniendo cierta autonomía técnica de las partes integradas.

Existe otro tipo de relación que puede ser de interés para el análisis integrado de la oferta programática, la posibilidad de **articulación de programas** que se da cuando dos programas atienden una misma población, pero abordando distintos problemas. La articulación se dará entonces mediante una coordinación efectiva de las intervenciones para un mayor impacto social, pero manteniendo sus administraciones y diseños.

En definitiva, visibilizar las relaciones entre los problemas, sus causas y los programas, permite identificar todas las dimensiones que son relevantes para dar respuesta a las problemáticas sociales, reconocer las brechas de políticas públicas y generar insumos para la generación y articulación de intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias, capaces de abordar la complejidad que caracteriza a gran parte de los problemas sociales que aquejan a la población. Con ello se puede generar, por ejemplo, macro programas que responden desde distintos sectores a las distintas dimensiones de un problema, o bien paquetes de programas que entreguen una solución coordinada de distintas iniciativas a la población que comparte el problema.

**Figura 9.** Mapa de programas en torno al problema



**Figura 10.** Matriz para la caracterización de relaciones entre programas

		PROBLEMA	
		Coincide	No coincide
POBLACIÓN	Coincide	Potencial Fusión	Potencial Articulación
	No coincide	Potencial Integración	Independientes

# 03

## La red de interconexiones entre problema, causas y programas: el caso del desempleo y la baja participación laboral de las mujeres

A continuación, se presenta una aplicación práctica del método presentado en la sección anterior, construyendo la red de interconexiones que existe entre los problemas del desempleo y la baja participación laboral de las mujeres, y los programas que las abordan. Si bien son dos problemas distintos – el desempleo refiere a aquellas mujeres que no están trabajando de manera remunerada, pero que están buscando trabajo, mientras que la baja participación laboral hace referencia a quienes no están trabajando ni buscando empleo – ambos se han exacerbado por la crisis provocada por la COVID-19 y podrían tener efectos negativos a mediano plazo sobre el crecimiento, aumentos en la desigualdad y en pobreza, entre otros.

Desde la llegada de la pandemia las mujeres no sólo perdieron más empleos que los hombres (en términos relativos), sino que también se encuentran mucho más rezagadas en la recuperación de sus puestos de trabajo. En Chile, el impacto generalizado de la crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 ha interactuado con las desigualdades estructurales de género, lo que ha provocado que los impactos de la pandemia afecten en mayor medida a las mujeres.

Esta situación se viene a sumar a la persistente brecha de género existente en el mercado laboral chileno donde, a pesar de los avances en participación que experimentaron las mujeres en la última década, aún presentan rezagos

importantes respecto de los hombres. Las consecuencias de la crisis gatillada por la pandemia han exacerbado las brechas existentes, profundizando la situación de vulnerabilidad de las mujeres en el mercado laboral.

Frente a este problema, el Estado ha reaccionado generando diversas políticas y programas que buscan la reactivación del empleo, las que configuran un “intrincado conjunto de iniciativas”.<sup>5</sup> Estas iniciativas se insertan en una oferta programática que, ya desde antes de la pandemia, reunía múltiples programas dirigidos a reducir el desempleo y aumentar la participación laboral. Por ello, urge conocer si la actual configuración de la oferta programática está respondiendo a la complejidad y profundidad del problema, y si hay oportunidades para mejorar la articulación y coordinación de la oferta existente para contribuir a un mayor impacto social del gasto público.

Para realizar la construcción de la red de interconexiones en torno a los problemas del desempleo y la baja participación laboral de las mujeres, en primer lugar, se realiza un análisis de la literatura y de la situación del empleo femenino durante la pandemia que permita tener una mejor aproximación a las causas que actualmente están generando estos problemas. Posteriormente, se presenta la vinculación entre los problemas, sus causas y los programas públicos que las abordan.

<sup>5</sup> “Comisión para la Recuperación del Empleo, Informe Final”. Agosto 2021. Disponible en: <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/InformeFinalComisio%CC%81nEmpleos.pdf>

### 3.1 El problema y sus causas

Previo a la llegada de la pandemia a Chile, la participación laboral de las mujeres era de un 53,3% (trimestre enero-marzo 2020), con 20,6 p.p. de brecha respecto a la participación de los hombres. Además, ellas presentaban una tasa de desempleo 2,6 p.p. mayor a la de los hombres (10% vs 7,4%). Adicionalmente, las mujeres presentaban una mayor tasa de informalidad laboral, mayor presencia en trabajo a tiempo parcial, menores salarios promedio, menor tasa de protección social y mayor volatilidad frente a fluctuaciones en la economía. Varios de estos factores, a su vez, estaban vinculados a la menor disponibilidad de tiempo de las mujeres debido a que el trabajo de cuidado no remunerado recaía principalmente en ellas (PNUD-LAC, 2020).

Las medidas adoptadas para controlar el virus (reducción de movilidad de las personas y medidas de distanciamiento físico) provocaron que diversos sectores de la economía hayan tenido que reducir o detener sus operaciones. En Chile, esto llevó a una caída histórica de la actividad económica y el empleo, que tuvo su peor momento en los meses de junio y julio de 2020.

A continuación se presenta, a partir de una revisión de literatura, una breve descripción de la magnitud del problema y una aproximación a sus causas, incluyendo aquellas que han emergido y/o se han visibilizado a propósito de la pandemia.

#### Baja participación laboral

En el trimestre mayo-junio de 2020, la tasa de participación de mujeres en el mercado laboral retrocedió 10 años, situándose en un 41,3%. Esto quiere decir que, en ese momento, muchas mujeres que dejaron de trabajar remuneradamente durante los primeros meses de la pandemia decidieron no buscar trabajo o no estaban disponibles para trabajar. Se encontraban, en otras palabras, fuera de la fuerza de trabajo. En el trimestre agosto-septiembre-octubre, si bien la cifra de participación laboral de mujeres ha aumentado a 46,9%, aún está lejos de la tasa que las mujeres exhibían antes de la pandemia (53,3%).

Una causa frecuente de la baja participación de las mujeres en el mercado laboral es la **falta de redes de apoyo para el cuidado de menores y/o de personas con dependencia funcional** que requieren de alguien que les brinde cuidados. Esta situación se acentuó en pandemia debido al cierre

masivo de escuelas, jardines infantiles y salas cunas. Estudios realizados al inicio de la crisis mostraron que el trabajo de cuidado que realizaban los establecimientos educacionales se traspasó casi por completo a las madres y que el 69% de las mujeres que cuidaban a menores también trabajaban (Energici et al., 2020).

A las labores de cuidado realizadas por las mujeres se suman las **tareas domésticas**, cuya distribución dentro del hogar es también inequitativa en perjuicio de las mujeres, sea que estén o no trabajando de manera remunerada. En el trimestre octubre-diciembre de 2020, un 33,9% de las mujeres declararon como razón principal para no participar en el mercado laboral el tener que realizar trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en sus hogares (INE, 2021).

En este contexto, la **falta de corresponsabilidad familiar**, junto a normas, valores y creencias sociales que asocian a la mujer con este tipo de tareas (Arriagada, 2014), ha implicado que sean las mujeres quienes dedican más tiempo a labores domésticas, de cuidado infantil y de personas en situación de dependencia. Durante la pandemia las mujeres están empleando 3,2 horas diarias más que los hombres en tareas de cuidado y trabajo doméstico (MDSF y PNUD, 2021). En términos de responsabilidades parentales, durante la pandemia el 57% de los hombres dijo dedicar cero horas semanales al cuidado de menores (frente a un 28% de mujeres) y un 71% declaró no dedicar horas al acompañamiento en tareas escolares (versus el 48% de las mujeres) (Cerde et al, 2020).

La **escasez de trabajos flexibles** que permitan conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado también limita la participación de las mujeres en el mercado laboral, porque sube los costos del (re)ingreso al mercado laboral. Si el salario recibido no compensa esos costos, probablemente las mujeres tomarán la opción de retirarse del mercado laboral. De esta forma, especialmente durante la pandemia, los bajos salarios que ofrece el mercado han operado para muchas mujeres como un desincentivo a la búsqueda de empleo. Y ello convive con la existencia de **desincentivos a la contratación de mujeres**. Desde mucho antes de la pandemia existen discriminaciones y prejuicios parte de los/las empleadores/as que redundan en la contratación de mujeres en empleos de menor calidad.

Frente a la sobrecarga de labores domésticas y de cuidado forzada por las medidas de confinamiento y el cierre temporal de las escuelas, la generación de nuevos emprendimien-

<sup>6</sup> Esta cifra no incluye a las personas acogidas a la Ley de Protección al Empleo que en estadísticas del INE son clasificadas en la categoría "ocupados ausentes".

tos se convirtió en una alternativa atractiva para ingresar al mercado laboral y compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado. Sin embargo, las mujeres **enfrentan dificultades para iniciar y desarrollar** emprendimientos, entre ellas el acceso a financiamiento y las **bajas habilidades y competencias** requeridas para emprender (OEAP, 2018).

### Desempleo

Por su parte, entre marzo y julio de 2020 el número de ocupados cayó en un 21%<sup>6</sup>, lo que corresponde a una pérdida de 1.8 millones de puestos de trabajo. El número de mujeres trabajando cayó en un 23%, mientras que en el caso de los hombres la caída fue de un 20%. A marzo de 2021 se había recuperado un 58% de los puestos de trabajo perdidos esos primeros meses de pandemia (cerca de 850 mil empleos). Sin embargo, esta recuperación fue heterogénea entre hombres y mujeres. Los hombres recuperaron un 64% de los puestos de trabajo que perdieron entre marzo y julio de 2020, mientras que las mujeres sólo recuperaron el 50% de los trabajos perdidos. A septiembre de 2021, aún persistía un rezago en la recuperación de empleos de mujeres.

Por otra parte, en el trimestre mayo-junio-julio de 2020, las mujeres registraron una tasa de desempleo de un 12,7%, lo que implicó un incremento de 4,6% p.p. de variación interanual y la mayor tasa de desempleo desde que se tienen registros con la Nueva Encuesta de Empleo del INE (año 2010). En el trimestre agosto-septiembre-octubre de 2021 la tasa de desocupación de las mujeres alcanzaba un 8,1%, sin embargo, esta cifra está fuertemente afectada por la gran cantidad de mujeres que aún están fuera del mercado laboral.

Una de las razones de por qué las mujeres fueron más impactadas que los hombres en términos laborales, es que la crisis provocada por la **pandemia afectó muy fuertemente a sectores de la economía que requerían contacto directo con otras personas y donde predomina la participación laboral femenina**. Los puestos de trabajo que registraron una mayor caída en términos proporcionales fueron aquellos asociados al comercio y al alojamiento y servicios de comida. Otro sector fuertemente golpeado por la pandemia fue el trabajo doméstico remunerado que, además de ser realizado casi en su totalidad por mujeres y estar altamente precarizado, no puede ser realizado de forma remota (INE, 2021). Algunos de estos sectores no solo

emplean a la mayoría de las mujeres ocupadas, sino que además se caracterizan por altas tasas de informalidad, bajas remuneraciones y bajos niveles de calificación.

Por otra parte, la fuerte afectación a estos sectores de la economía también tuvo un impacto negativo en las actividades de emprendimiento desarrolladas por las mujeres. Previo a la pandemia, el 73,8% de los microemprendimientos de mujeres se concentraban en los sectores de servicios y comercio (45,5% entre los hombres), y el 57,3% de sus emprendimientos eran informales (sin inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos) (42,8% entre los hombres) (MINECON, 2020). Como se señaló, las mujeres enfrentan mayores **dificultades para iniciar y desarrollar emprendimientos** que los hombres, lo que explica que no solo emprenden en menor proporción que los hombres (del total de emprendimientos en 2019 sólo el 38,6% fue realizado por mujeres), sino que además obtienen casi la mitad de utilidades que las obtenidas por microempresarios (un 68% de las mujeres gana menos que el sueldo mínimo líquido), tienen menos respaldo de capital, enfrentan barreras estructurales para acceder a recursos financieros formales, y semanalmente dedican 18 horas más que los hombres al trabajo no remunerado. Esto presenta un desafío para la reapertura y la sobrevivencia de sus empresas.

Las medidas para contener la pandemia han impulsado **cambios en la composición del mercado laboral**. Por una parte, el trabajo remoto y la digitalización de procesos impone un desafío en el desarrollo de nuevas competencias tecnológicas entre quienes buscan empleo. Por otra parte, la automatización de procesos productivos obliga a la reconversión laboral de trabajadores y trabajadoras para adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado. La evidencia muestra que las mujeres enfrentan barreras para insertarse en el sector tecnológico, en parte por estereotipos y sesgos no siempre conscientes (Comunidad Mujer, 2021; Arriagada, 2014). A un nivel más alto, estos cambios ponen en evidencia la baja articulación entre la **oferta de titulados y las demandas del mercado laboral**. A modo de ejemplo, Chile es uno de los países de la región con mayor porcentaje de empresarios que señalan la inadecuada formación de los trabajadores como un obstáculo para el desarrollo de sus negocios (Gontero y Albornoz, 2019).

A este diagnóstico se deben añadir otros problemas que constituyen causas del desempleo. Una de las barreras más importantes para el empleo femenino es el **desincentivo a la contratación de mujeres**. Desde mucho antes de la

pandemia existen discriminaciones y prejuicios parte de los/las empleadores/as, por los costos asociados a la maternidad, la percepción de las mujeres como trabajadoras secundarias, con escasa capacitación, entre otros, que repercuten en procesos de reclutamiento y selección (Arriagada, 2014). En un contexto de alto desempleo de hombres y mujeres, esta discriminación podría verse acentuada, dada la mayor disponibilidad de mano de obra masculina.

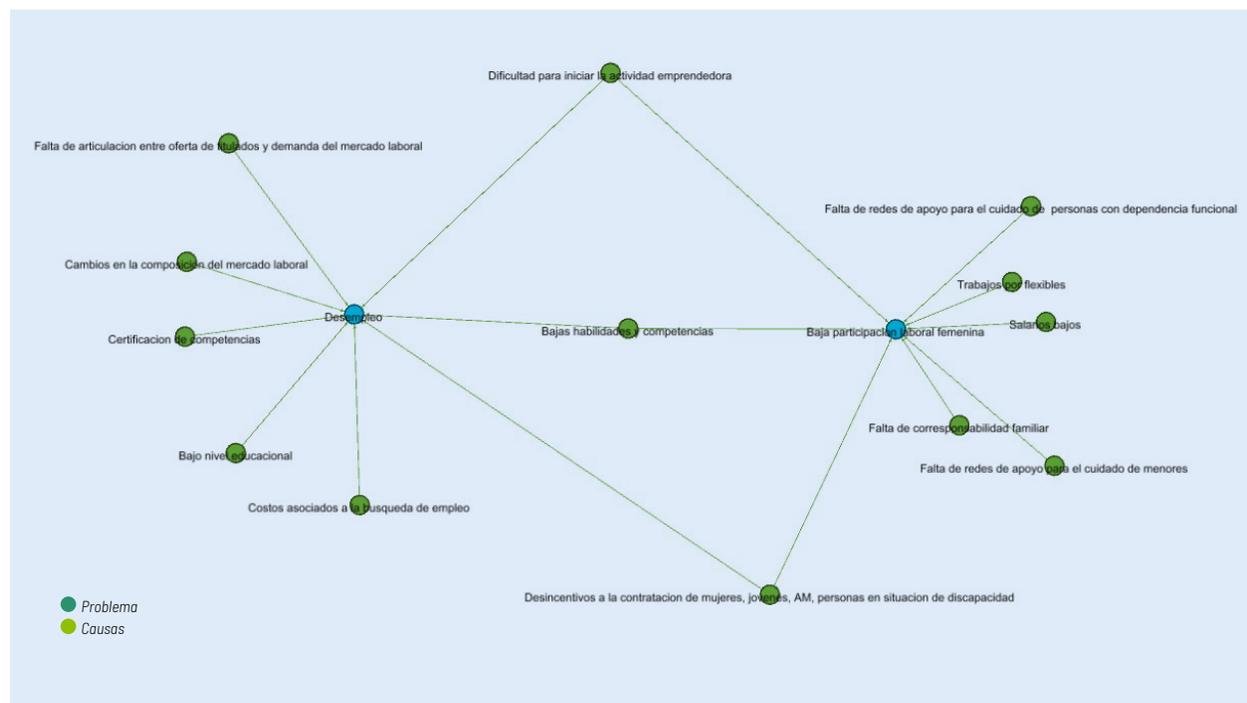
Por otra parte, existen **costos asociados a la búsqueda de empleo** que pueden actuar como una barrera para que las personas desempleadas encuentren un trabajo. La falta de información sobre oportunidades laborales, junto a los costos en términos de tiempo, gastos en transporte y comunicación, entre otros, pueden ser limitantes para población especialmente vulnerable y afectar en particular a quienes no tienen redes de contacto que puedan facilitar la búsqueda de empleo (Margota y Contrucci, 2013).

Finalmente, se suman como obstáculos a la obtención de un empleo todos aquellos aspectos que tienen relación con la

formación de los trabajadores y trabajadoras, entre los que destacan la **baja certificación de competencias**, las **bajas habilidades y competencias para en trabajo**, y el **bajo nivel educacional de ciertos grupos de la población**.

En síntesis, a pesar de que la economía comienza a recuperar sus niveles prepandemia, el mercado laboral solo se ha recuperado parcialmente evidenciando un rezago respecto de la actividad económica. Además, la recuperación continúa siendo heterogénea, con rezagos aún relevantes en los sectores más intensivos en interacción social, lo que ha impactado de manera particular el empleo de mujeres. Ambos problemas son fenómenos complejos, causados por múltiples factores y que muchas veces se presentan de manera conjunta (figura 11). Por lo mismo, y para avanzar en la resolución de la baja participación laboral femenina, y entre quienes participan, del desempleo, urge saber de qué manera sus causas se vinculan e interactúan con los programas públicos existentes, para de esta manera identificar los espacios para el trabajo intersectorial desde el Estado.

**Figura 11.** Principales causas asociadas al desempleo y/o la baja participación laboral femenina



Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 1.** Número de programas que abordan causas del desempleo y de la baja participación laboral femenina, según ministerio y servicio ejecutor

Ministerio	Servicios	Desempleo	Baja Participación Laboral Femenina
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	1	1
	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	5	5
	Instituto Nacional de la Juventud	1	1
	Subsecretaría de Servicios Sociales	2	3
	Servicio Nacional del Adulto Mayor	-	4
	Servicio Nacional de la Discapacidad	-	1
	Subsecretaría de Evaluación Social	-	1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	10	7
	Subsecretaría del Trabajo	3	2
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	2	3
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	1	1
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo	1	-
Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	2	-
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	-	3
Fundaciones	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer	2	2
	Fundación Integra	-	4
Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales	-	1
<b>TOTAL</b>		<b>31</b>	<b>39</b>

**Nota:** Existen programas que abordan simultáneamente el desempleo y la baja participación laboral.

**Fuente:** Elaboración propia.

Los programas exclusivos para mujeres abordan diferentes causas del desempleo y la baja participación laboral, pero se concentran principalmente en el desarrollo de habilidades y competencias y en el apoyo para encontrar empleo, así como en el apoyo para iniciar emprendimientos. Solo un programa se dirige a levantar las barreras que las mujeres enfrentan para encontrar empleo, el Subsidio al Empleo de la Mujer, más conocido como Bono al Trabajo de la Mujer (BTM), que aborda la problemática desde una perspectiva exclusivamente monetaria al entregar un incentivo en dinero a las trabajadoras y sus empleadores.

Destacan también programas orientados a mujeres y asociados a la falta de redes de apoyo para NNA. El Programa 4 a 7 y el Programa de Extensión Horaria cumplen un importante rol, posibilitando que las mujeres dispongan de tiempo para

trabajar en un empleo o emprendimiento. Sin embargo, surge la duda de si los programas que intervienen para insertar a las mujeres en el mercado del trabajo generan alguna coordinación con estos programas del ámbito de los cuidados. Una acción concertada de programas para llegar a mujeres que tengan NNA a su cuidado puede generar un impacto significativamente mayor. Lo mismo ocurre en relación con los cuidados de personas dependientes: dado que las cuidadoras son mayoritariamente mujeres, se podría priorizar no solo en aquellas con mayor necesidad sino, entre ellas, a quienes requieran el servicio para poder trabajar o comenzar a buscar trabajo.

De las 13 causas identificadas (figura 11), once están siendo abordadas por al menos un programa de la red. Las causas que no están siendo atendidas por ningún programa guardan

**Tabla 2.** Número de programas que atienden cada causa del desempleo y/o la baja participación laboral femenina, según ministerio que lo ejecuta

Ministerio	Min. de Desarrollo Social y Familia	Min. del Trabajo y Previsión Social	Min. de la Mujer y Equidad de Género	Min. de Economía, Fomento y Turismo	Min. del Interior y Seguridad Pública	Min. de Educación	Fundaciones	Min. de Salud	Total
Desempleo	-	1	-	-	1	-	-	-	2
Bajas habilidades y competencias	7	7	2	-	-	-	2	-	18
Costos asociados a la búsqueda de empleo	3	4	1	-	-	-	1	-	9
Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	3	2	-	-	-	-	-	-	5
Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	4	-	1	1	-	-	-	-	6
Bajo nivel educacional	-	1	-	-	-	1	-	-	2
Certificación de competencias	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Cambios en la composición del mercado laboral	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	5	-	-	-	-	-	-	1	6
Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	1	-	1	-	-	3	4	-	9
Falta de articulación entre oferta de titulados y demanda del mercado laboral	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Salarios bajos	2	1	-	-	-	-	-	-	3

**Nota:** Existen programas que abordan simultáneamente el desempleo y la baja participación laboral.

**Fuente:** Elaboración propia.

relación con la conciliación del trabajo y la vida familiar: la falta de corresponsabilidad familiar y la escasez de trabajos flexibles, compatibles con las labores domésticas y de cuidado. Ambas causas afectan principalmente a las mujeres y constituyen una de las principales razones de su no participación en el mercado laboral remunerado.

Por el contrario, la oferta programática se concentra en las bajas habilidades y competencias para el trabajo, los costos asociados a la búsqueda de empleo y la necesidad de contar con espacios de cuidados para personas dependientes. Los programas de MINTRAB (tabla 2) predominan en relación con las bajas habilidades y competencias y los costos para la

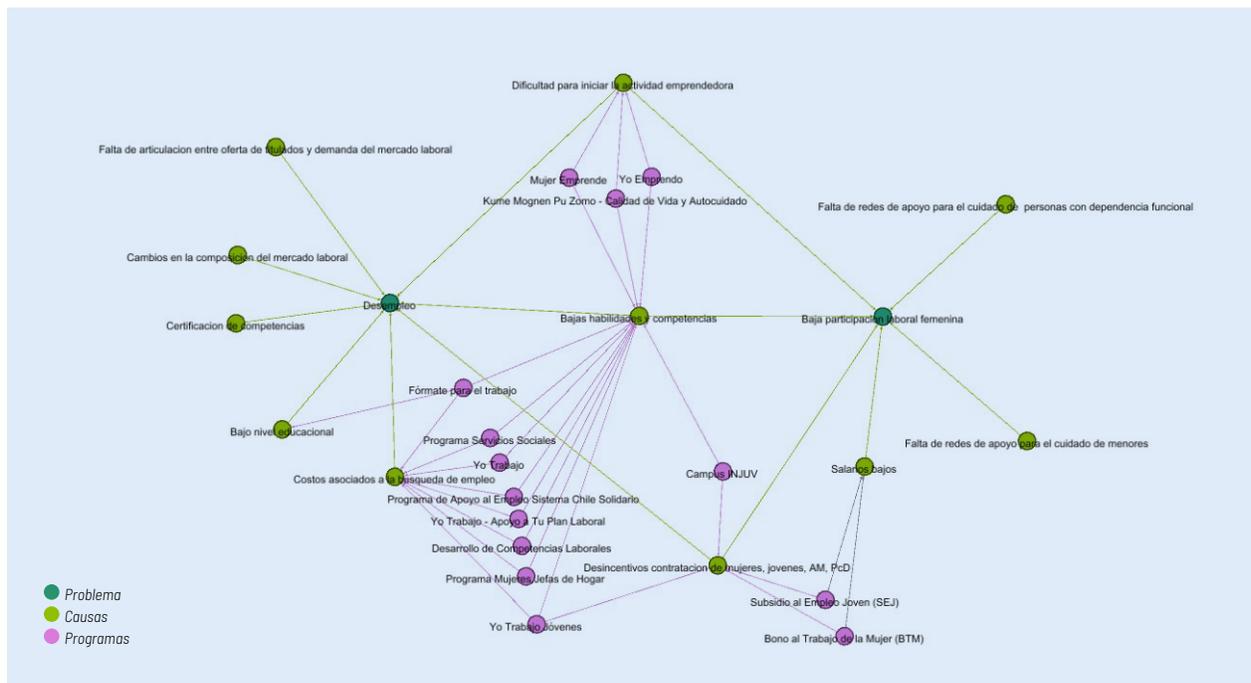
búsqueda de empleos, mientras los del MDSF predominan en relación con causas asociadas a la falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional y con las dificultades para iniciar actividades de emprendimiento. Entendiendo que los problemas para conciliar el trabajo con las labores de cuidado son un obstáculo particularmente para el trabajo femenino, la coordinación de la acción entre estos dos ministerios se hace fundamental para facilitar la entrada de más mujeres al mercado laboral

lo contrario, podría darse el caso de que una mujer, por mucho que adquiera habilidades para el trabajo o se le apoye para iniciar un emprendimiento, no pueda trabajar por no tener resuelto los problemas de cuidado. Podría ser también que el apoyo en la búsqueda de empleo sea infructuoso porque las capacidades del trabajador/a no se encuentran certificadas; o que las mayores habilidades y competencias, aún si se las certifica, no se traduzcan en un empleo por dificultades para encontrarlo.

La gráfica de la figura 12 también muestra que la gran mayoría de los programas se enfoca en atender una única causa, lo que establece mayores desafíos en términos de coordinación de la red, entendiendo que se podrían generar mayores impactos sociales en la medida que se abordasen de forma simultánea todas las causas que se presentan. En otras palabras, si las dificultades son experimentadas por las mujeres de forma combinada, pero cada programa atiende solo una de ellas, se requerirá la intervención de varios programas para eliminar efectivamente esas dificultades. De

En esta red, de los 47 programas que la componen, catorce abordan más de una causa (figura 13), ya sea asociada al desempleo o la baja participación laboral femenina. Dos de ellos abordan simultáneamente tres causas: los programas Yo Trabajo Jóvenes y Fórmate para el Trabajo. Esto los hace especialmente interesantes, pues ofrecen una respuesta más integral a los problemas analizados. Los restantes doce programas abordan dos causas simultáneamente, por lo general combinando la atención a las bajas habilidades y los costos asociados a la búsqueda de empleo.

**Figura 13.** Programas de la red que atienden más de una causa del desempleo y/o la baja participación laboral femenina.



Fuente: Elaboración propia.

Una menor concentración de programas se observa con relación a atender causas que exigen la adaptación de la oferta de trabajadores a las nuevas características del mercado como son los cambios en la composición del mercado laboral, la necesidad de certificar competencias laborales y la falta de articulación entre la oferta de titulados y las demandas del mercado laboral. Estas causas son abordadas por un programa en cada caso. Ello no necesariamente es preocupante, ya que lo relevante no es la cantidad de programas que atienden cada causa, sino la cobertura que estos programas tienen, es decir, la cantidad de población con el problema que pueden atender de forma efectiva. De modo más concreto, si una causa fuera atendida por un solo programa y este tuviera capacidad de atender de manera efectiva a la totalidad de la población que presenta ese problema, no se requeriría de ningún programa adicional. Lamentablemente, ese no es el caso de esta red de programas.

Si bien la mayoría de las causas del desempleo y la baja participación laboral femenina están siendo abordadas por uno o más programas públicos, la gran mayoría de los programas cuentan con una importante brecha de cobertura respecto de la población que atienden (figura 14). Estas brechas se producen porque los programas cuentan con un número de cupos acotado, el que es definido a partir del presupuesto con el que disponen. La diferencia entre los cupos disponibles y la población que enfrenta el problema que el programa busca resolver es lo que se entiende por **brecha de cobertura**.

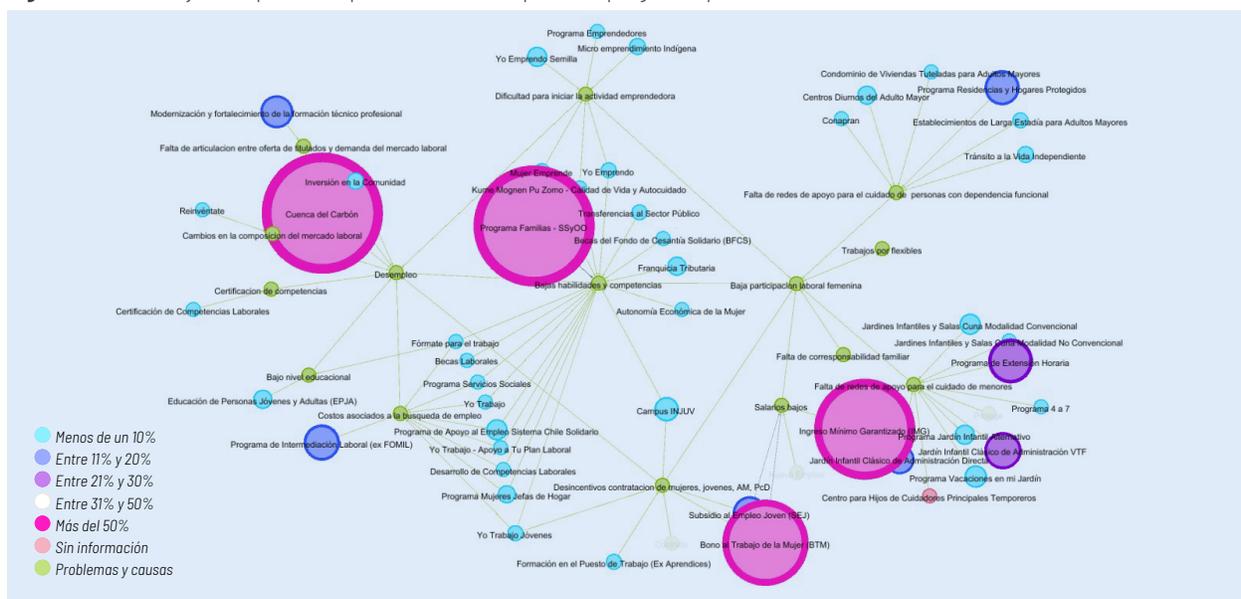
En la red analizada la **brecha de cobertura** es grande (figura 14): la mayoría de los programas (74%, correspondiente a 35 programas) no alcanza a cubrir al 10% de la población que presenta el problema que se busca resolver, y casi ninguno aborda más del 30% de la población que potencialmente podrían atender. Solo cuatro programas atienden a más del 50% de la población afectada: el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM), el Programa Familias de SSy00 y el Programa Cuenca del Carbón.

El IMG y el BTM constituyen subsidios para complementar los bajos salarios, aunque en el caso del BTM ello se suma a una acción directa para incentivar la contratación de mujeres a través de la entrega de un subsidio adicional al empleador. A su vez, ambos programas comparten la característica de ser beneficios que no tienen un número de cupos predefinido, sino que se encuentran garantizados a todas aquellas personas que cumplan los requisitos para obtener el subsidio. Las brechas que existen - del 19% en el caso del IMG y del 33% en el caso del BTM- posiblemente pueden justificarse en problemas de información de potenciales beneficiarios que, pudiendo acceder a ellos, no los han solicitado. Cabe notar que, aplicando esta misma lógica, se esperaría que en el grupo de programas de altas coberturas se encuentre también del Subsidio al Empleo Joven, otro de los subsidios garantizados para la población que cumple los requisitos, pero en este caso, la brecha de cobertura alcanza el 82%, es decir, solo un 19% de los jóvenes que podrían acceder están solicitando el beneficio.

Lo anterior deja de manifiesto las dificultades que se imponen a la población para el acceso a beneficios que podrían serles otorgados automáticamente. Bajo el supuesto de que, estando la información disponible, las personas solicitarán los beneficios si efectivamente los necesitan, aquellos grupos con mayor dificultad para informarse quedan sin cobertura. Éstos son probablemente los grupos más vulnerables (por ejemplo, de menor escolaridad, más excluidos de la red de apoyo municipal y estatal o con mayores dificultades de desplazamiento).

En los casos del Programa Familias del Subsistema SSy00 y del Programa Cuenca del Carbón, se trata de programas que se dirigen a población mucho más acotada. El primero, se dirige a hogares en situación de pobreza extrema, y con una cobertura anual de 90.000 familias logra abarcar a una proporción significativa del grupo objetivo. El segundo es un programa específico para resolver el desempleo de personas afectadas por el cierre de minas en el borde costero de la región del Biobío.

**Figura 14.** Porcentaje de la población potencial atendida por cada programa que conforma la red



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.** Número de programas por porcentaje de población potencial atendida, según causa

Causas	Menos de un 10%	Entre 11% y 20%	Entre 21% y 30%	Entre 31% y 50%	Más del 50%	Sin información	Total
Desempleo	1	-	-	-	1	-	2
Bajas habilidades y competencias	17	-	-	-	1	-	18
Costos asociados a la búsqueda de empleo	8	1	-	-	-	-	9
Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	3	1	-	-	1	-	5
Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	6	-	-	-	-	-	6
Bajo nivel educacional	2	-	-	-	-	-	2
Certificación de competencias	1	-	-	-	-	-	1
Cambios en la composición del mercado laboral	1	-	-	-	-	-	1
Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	5	1	-	-	-	-	6
Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	5	1	2	-	-	1	9
Falta de articulación entre oferta de titulados y demanda del mercado laboral	-	1	-	-	-	-	1
Salarios bajos	-	-	-	-	1	-	1

Nota: Existen programas que abordan simultáneamente más de una causa del desempleo y la baja participación laboral.

Fuente: Elaboración propia.

La **inversión pública para la ejecución de los programas** que abordan el desempleo y/o la baja participación laboral femenina alcanzó, el año 2020, un total de 1.388.568 millones de pesos. Ello constituye un 5% de la inversión pública total en programas públicos de ese año<sup>10</sup>. El enfoque de análisis aquí presentado permite estudiar de manera gráfica y simple cómo se distribuye este gasto en el caso del fomento a la participación y el empleo de las mujeres. El gasto público se concentra fuertemente en programas que apoyan en el cuidado de niños y niñas, a través de la oferta de jardines infantiles (figura 15). Pero el gasto en oferta complementaria, como el Programa 4 a 7, es bajo. Esta alta inversión no debe confundirse con la solución del problema del cuidado. Como se vio previamente, los programas de

jardines infantiles y sala cuna aún tienen tasas de cobertura bajas, atendiendo a menos del 30% de la población objetivo. La alta inversión se explica entonces por el alto costo que tiene el servicio que estos programas proveen a cada beneficiario/a.

Destaca también, aunque en un nivel significativamente menor, la inversión destinada a los tres programas que buscan complementar los bajos salarios (que suman 197 mil millones de pesos), inversión que se asemeja a la destinada a programas que abordan las bajas habilidades y competencias laborales (162 mil millones), aunque en este último caso dicha inversión se distribuye en 18 programas, en general, de bajo presupuesto.

**Tabla 4.** Presupuesto ejecutado y número de programas según causa abordada.

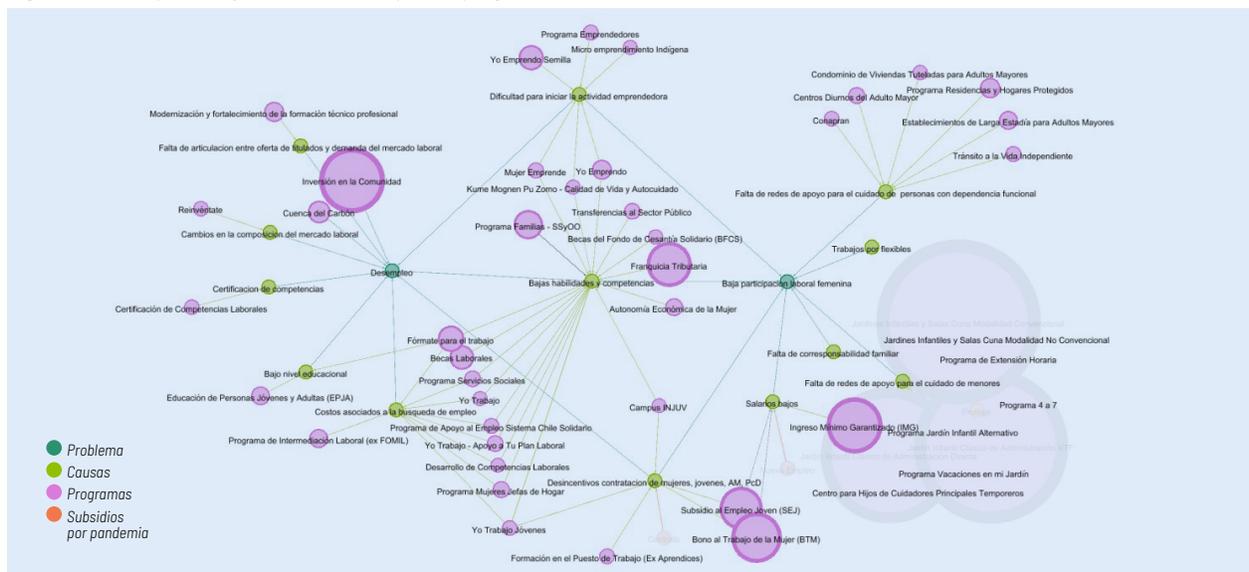
Causas	Ppto ejecutado 2020 (M\$)	N° programas que atienden la causa
Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	837.740.693	9
Salarios bajos	197.601.402	3
Bajas habilidades y competencias	162.472.986	18
Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	123.882.998	5
Desempleo	110.708.596	3
Costos asociados a la búsqueda de empleo	45.309.033	9
Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	34.672.893	6
Bajo nivel educacional	29.428.392	2
Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	27.338.481	6
Falta de articulación entre oferta de titulados y demanda del mercado laboral	10.163.339	1
Certificación de competencias	1.307.521	1
Cambios en la composición del mercado laboral	1.299.837	1

**Nota:** Un programa puede atender más de una causa y, dado que no es posible identificar qué proporción de ese presupuesto se destina a cada una, en dichos casos se asignó el total del presupuesto ejecutado a cada causa atendida.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>10</sup> Considerando los programas que participaron del proceso de seguimiento y monitoreo de la Subsecretaría de Evaluación Social y Dipres del año 2020, que comprende 684 programas públicos por un total ejecutado de M\$27.051.246.707.

Figura 15. Presupuesto ejecutado en 2020 por los programas de la red



Fuente: Elaboración propia.

Sin considerar la oferta tradicional de programas para el cuidado de NNA (jardines infantiles y sala cunas), que tienen un presupuesto considerablemente mayor al resto de los programas, la inversión en cada programa tiende a ser similar (figura 15). La mayor inversión se concentra en los programas Inversión en la Comunidad (95 mil millones de pesos), el Ingreso Mínimo Garantizado (77 mil millones<sup>11</sup>), el Bono al Trabajo de la Mujer (67 mil millones), la Franquicia Tributaria (56 mil millones) y el Subsidio al Empleo Joven (53 mil millones). Para los 40 programas restantes se destinaron 268 mil millones de pesos.

El costo de un programa debe comprenderse en relación con dos elementos: a la cantidad de población que atiende el programa (a mayor población atendida, más alto el presupuesto requerido), que es lo que justifica la mayor inversión en el IMG, el BTM, la Franquicia Tributaria y el SEJ, todos atendiendo a más de 20 mil personas en 2020; y al gasto por beneficiario, que es lo que justifica la alta inversión del programa Inversión en la Comunidad.

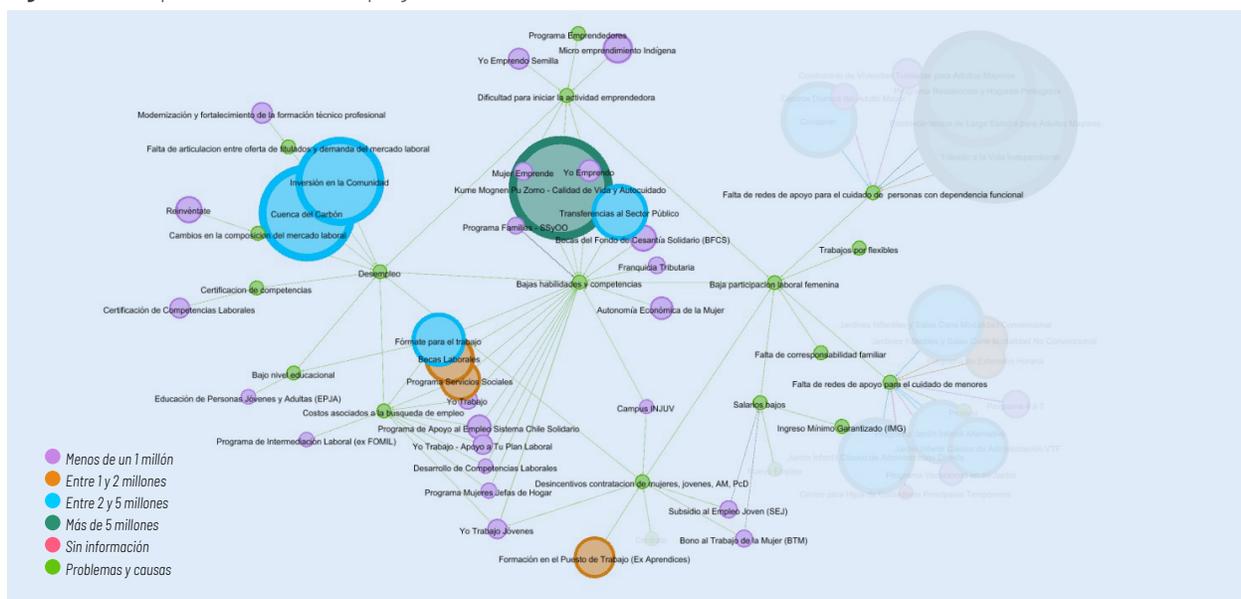
El **gasto anual por beneficiario** permite ver los programas más "caros" respecto de la intervención que realizan o el beneficio que entregan (figura 16). En esta red, los programas de mayor gasto por beneficiario se asocian al cuidado de personas con dependencia funcional y al cuidado de menores. Excluyendo a estos programas del análisis, la

mayoría de los programas dirigidos a reducir el desempleo y aumentar la participación laboral femenina corresponden a intervenciones con un gasto menor a 1 millón de pesos anual por beneficiario. El mayor gasto se produce en el programa Kume Mognen Pu Zomo - Calidad de Vida y Autocuidado, que aborda las dificultades para iniciar la actividad emprendedora, y en los programas de empleos de emergencia: el programa Inversión en la Comunidad y Cuenca del Carbón, ambos con una inversión de 4 millones anuales por beneficiario. Si bien los programas de empleos de emergencia constituyen una solución atractiva frente al problema del desempleo, ya que lo resuelven directamente a través de la contratación de personas desempleadas, resulta una alternativa poco sostenible. Su vinculación con programas de reconversión laboral o la generación de nuevas competencias es una posibilidad para que la intervención sea transitoria y se de paso a soluciones más duraderas.

Lo anterior, abre espacio para un último elemento esencial en el análisis de esta red: la **estrategia** que cada programa utiliza para abordar los problemas. Subsidios, capacitaciones, intermediación, asesorías y prácticas laborales son algunos ejemplos. Sin considerar los programas asociados a cuidado de dependientes o NNA, destaca una importante concentración de programas de la red que abordan los problemas a través de capacitaciones en oficios o en competencias para el trabajo, ya sea para el empleo o para

<sup>11</sup> El Ingreso Mínimo Garantizado se empezó a implementar en mayo de 2020 por lo que se espera que su costo en 2021 sea significativamente mayor.

Figura 16. Gasto por beneficiario de los programas de la red.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Número de programas de la red por estrategia.

Estrategia	Nº programas
Capacitación en oficios o educación	12
Capacitación en competencias laborales o de emprendimiento	12
Intermediación laboral	9
Práctica laboral	3
Financiamiento de proyectos o bienes	6
Subsidios	4
Asesorías/ asistencia técnica	9
Mantención	5
Empleo	2

Nota: Un programa puede implementar más de una estrategia.

Fuente: Elaboración propia.

un emprendimiento (21 programas de los 32 analizados). Por lo general los programas ofrecen solo un tipo de capacitación, es decir, se genera capacidades para el trabajo o se capacita en un oficio, cuando ambas podrían ser complementarias. Destaca también el hecho de que existen muy pocos programas (3) que ofrecen una práctica laboral y que entregan un apoyo (principalmente monetario) para la

mantención del beneficiario de modo de facilitar su participación en el programa (por ejemplo, para su movilización).

La mayoría de los problemas de la red son abordados por distintas estrategias, especialmente frente a las bajas habilidades y competencias, y a los costos asociados a la búsqueda de empleo.

**Tabla 6.** Número de estrategias utilizadas por los programas de la red para abordar los problemas.

Causa	Capacitación en oficios o educación	Capacitación en competencias laborales o de emprendimiento	Intermediación laboral	Práctica laboral	Financiamiento de proyectos o bienes	Subsidios	Asesorías/asistencia técnica	Mantenimiento	Empleo	Otro
Bajas habilidades y competencias	10	10	7	3	3	-	6	5	-	-
Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	1	1	2	-	-	3	1	1	-	-
Costos asociados a la búsqueda de empleo	4	7	8	3	-	-	3	3	-	-
Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	1	4	-	-	5	-	5	-	-	-
Bajo nivel educacional	2	-	1	1	-	-	1	-	-	-
Desempleo	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Salarios bajos	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-
Cambios en la composición del mercado laboral	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Falta de articulación entre oferta de titulados y demanda del mercado laboral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Certificación de competencias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

**Nota:** Un programa puede implementar más de una estrategia.

**Fuente:** Elaboración propia.

Aun cuando la diversidad de estrategias es amplia, por lo general los programas se especializan en entregar una sola. Cuando los programas combinan estrategias, las combinaciones son variadas. Aun así, se observa un patrón entre los programas enfocados en la empleabilidad, que suelen tener en común un componente de intermediación laboral, mientras los enfocados en emprendimiento, uno de financiamiento de proyectos. Más allá de esto, la variedad de combinaciones de estrategias determina que, aun cuando los programas abordan una misma causa, ofrezcan servicios distintos. Por ejemplo, existen programas que ofrecen solo capacitaciones, otras veces combinan capaci-

taciones con intermediación laboral, y ello a su vez puede ir acompañado de un subsidio para una mantención del beneficiario o bien una asistencia técnica personalizada.

Resulta interesante observar con mayor detalle los programas que combinan tres y hasta cuatro estrategias. Podría entenderse que estos programas ofrecen un servicio más completo para abordar el problema que se busca resolver. Este es el caso de los programas Yo Trabajo Jóvenes, Fórmate para el trabajo, Programa Servicios Sociales y el Programa de Apoyo al Empleo de SSyOO. Los cuatro programas realizan capacitaciones en combinación con apoyos

para la colocación laboral mediante intermediación y/o prácticas laborales, además de asistencia técnica y/o mantención de apoyo para facilitar la participación en el programa. Como los cuatro se enfocan principalmente en la empleabilidad de sus usuarios, resulta natural que no provean el financiamiento de proyectos.

Sin embargo, ninguno de ellos ofrece lo que podría entenderse como un paquete completo de prestaciones. Las competencias en un oficio y en habilidades para el trabajo son totalmente complementarias y hasta necesarias para la promoción del empleo, pero ellas no suelen darse juntas. La intermediación y la práctica laboral también pueden verse como complementarias configurando una estrategia más sólida para asegurar la colocación. Las asesorías ofrecen un trato personalizado de modo de apoyar a los beneficiarios de acuerdo a sus realidades particulares. Y finalmente la mantención es especialmente relevante cuando se trabaja con poblaciones vulnerables, como es el caso de estos cuatro programas. Por lo tanto, las distintas estrategias son complementarias y todas necesarias en una intervención que levante los obstáculos que se enfrentan para el trabajo. Por otra parte, pueden existir obstáculos adicionales -como los asociados al cuidado de NNA-, que difícilmente pueden ser abordados por programas del ámbito del trabajo, lo que obliga a la articulación de programas para levantar esas

barreras. Pero en lo que es materia de trabajo, todos los servicios podrían ser integrados en una intervención y eso no se observa en ningún programa de la red.

Entre los programas que combinan tres o cuatro estrategias, hay cuatro que se enfocan en el desarrollo de emprendimientos (en tabla, los de color blanco). En todos ellos, la combinación se da entre capacitaciones, financiamiento de proyectos y asistencia técnica para el desarrollo del negocio. Evidentemente, en estos programas la intermediación y práctica laboral no aplican, pero bien se podrían complementar las capacitaciones en oficio con capacitaciones en habilidades para el negocio, y agregar servicios de apoyo a la mantención del beneficiario, al menos mientras participa del programa. Entre los demás programas que combinan varias estrategias, cuatro corresponden a programas de empleabilidad (en la tabla de color celeste), los que siempre combinan capacitación en competencias laborales e intermediación laboral, pero no suelen incorporar prácticas laborales, capacitaciones en oficios, o recursos para la mantención del participante. Finalmente, tres de estos programas apoyan tanto la empleabilidad como emprendimientos (color verde), aunque sus estrategias se concentran en capacitaciones e intermediación sin existir entre ellos apoyo al financiamiento de proyectos.

**Tabla 7.** Programas de la red que combinan 3 o 4 estrategias de intervención.

Programa	Capacitación en oficios o educación	Capacitación en competencias laborales o de emprendimiento	Intermediación laboral	Práctica laboral	Financiamiento de proyectos o bienes	Asesorías/ asistencia técnica	Mantenimiento
Yo Trabajo Jóvenes	-	x	x	-	-	x	x
Programa Servicios Sociales	x	x	x	x	-	-	-
Yo Trabajo	-	x	x	-	-	x	-
Yo Trabajo - Apoyo a Tu Plan Laboral	-	x	x	-	-	-	x
Fórmate para el trabajo	x	-	x	x	-	x	-
Programa de Apoyo al Empleo SSy00	x	x	-	x	-	-	x
Desarrollo de Competencias Laborales	x	x	x	-	-	-	-
Kume Mognen Pu Zomo - Calidad de Vida y Autocuidado	x	-	-	-	x	x	-
Yo Emprendo	-	x	-	-	x	x	-
Yo Emprendo Semilla	-	x	-	-	x	x	-
Microemprendimiento Indígena	-	x	-	-	x	x	-

**Nota:** Un programa puede implementar más de una estrategia.

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.3 Espacios de vinculación entre programas de la red

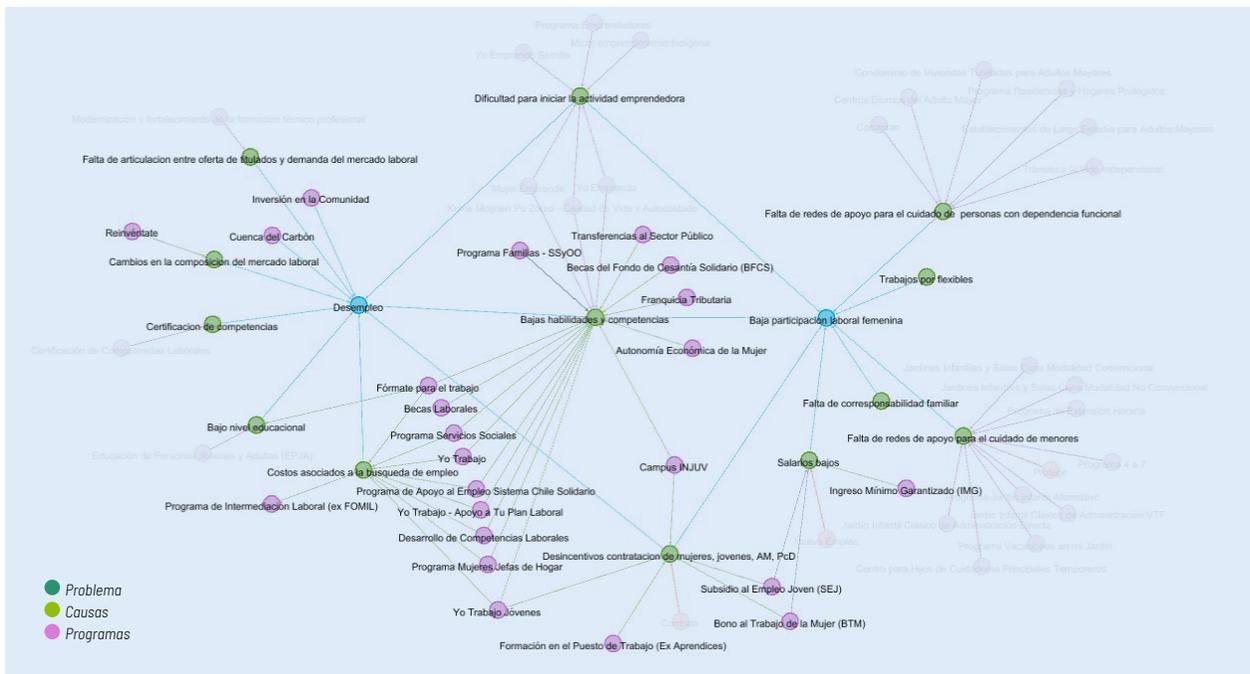
Tal como se presentó en la sección 2.2, podrían existir diferentes espacios y maneras de vinculación entre programas. A continuación, se analiza el potencial de articular, integrar y fusionar programas, observando la población a la que atienden y las causas que abordan.

Muchos de los programas de esta red realizan una intervención concentrada en el empleo dependiente, es decir, con miras en la empleabilidad del beneficiario, mientras otros se orientan a una salida independiente, por la línea del emprendimiento.

Existen otros programas que habilitan para ambos casos. Es de esperar que, por ejemplo, existan habilidades para el emprendimiento que sean distintas a las necesarias para promover la empleabilidad. De ser así, analizar los programas bajo esta distinción puede ser útil para identificar espacios de articulación, integración o fusión al interior de la red.

En el siguiente diagrama (figura 17) se observan los programas que buscan generar una salida dependiente (empleabilidad) o entregan sus servicios sin distinguir si la salida del beneficiario será dependiente o independiente.

Figura 17. Red de programas con salida dependiente



Fuente: Elaboración propia.

### Espacios para la articulación de programas con salida dependiente

Como se mencionó en la segunda sección de este documento, los espacios de articulación se dan entre programas que atienden una misma población, pero abordando distintos problemas o causas. La articulación se puede dar mediante una coordinación efectiva de las intervenciones para entregar soluciones integrales y aumentar su impacto social, ya sea bajo una misma administración o con administraciones separadas. Ello podría resultar en intervenciones más efectivas, en el entendido que las personas muchas veces se enfrentan a más de un obstáculo para encontrar empleo o ingresar al mercado laboral. En la red de la figura 17, es posible observar los programas que atienden a población que busca encontrar un empleo dependiente. Si dentro de esta red analizamos los programas que atienden distintas causas, se pueden encontrar potenciales de articulación como los que siguen.

- En este grupo se encuentran los programas que ofrecen empleos de emergencia ya que su intervención consiste en entregar empleos dependientes. Sin embargo, estos programas, que por definición se desarrollan en espacios donde hay un desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra, bien podrían ser articulados con el programa Reinvéntate, que mediante capacitaciones entrega competencias laborales en áreas que presentan alta inversión, ajustando así la oferta de mano de obra a las variaciones en la demanda del mercado laboral.
- Otra interesante línea de articulación se puede dar en relación al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG). Su acción para complementar los salarios bajos que ofrece el mercado podría ser articulable con todo programa que apoye la búsqueda de empleos mediante intermediación laboral. La intervención se vuelve más completa si luego de la intermediación, y siempre que ese empleo otorgue un salario bajo, automáticamente se active el IMG. Especialmente interesante es el potencial de articulación entre el IMG y los programas que, junto con apoyar en la búsqueda de empleo, generan capacidades y competencias laborales. Por ejemplo, con el Programa Servicios Sociales, que entrega capacitación en competencias de empleabilidad y oficios, seguido por la realización de una práctica laboral, intermediación y colocación laboral; o con el programa Yo Trabajo, que entrega formación sociolaboral mediante planes personalizados de inserción laboral, que incluyen talleres, aseso-

rías y/o tutorías individuales, junto al apoyo en la búsqueda activa de empleo y la facilitación de acceso a un puesto de trabajo.

- Otros programas combinan la salida dependiente e independiente, por lo que también existe espacios de articulación del IMG con ellos: Fórmate para el Trabajo, considera una estrategia integral que incluye la formación en un oficio, práctica laboral, intermediación laboral, nivelación de estudios para aquellos que no hayan finalizado educación media y de continuidad de estudios técnicos para los que cuenten con licencia de cuarto medio.
- Otra posibilidad de articulación se da entre las Becas del Fondo de Cesantía Solidario, las Becas Laborales y/o los cursos de la Franquicia Tributaria (en particular para ex trabajadores) con el programa de Intermediación Laboral que apoya en la búsqueda de empleo. Remitidos a las personas que se encuentran sin un empleo, la generación de habilidades y competencias para el trabajo es posiblemente un medio para acceder a un nuevo empleo, pero ello no eliminará necesariamente todos los obstáculos que implica encontrar un trabajo, por lo que la articulación de programas que atienden estas causas de forma separada podría generar un mayor impacto.
- Respecto de la acción de programas focalizados en mujeres, el programa Autonomía Económica de la Mujer, que articula dimensiones formativas y técnicas para contrarrestar las principales barreras que dificultan la inserción laboral de las mujeres vulnerables, podría también ser articulado con el Programa Mujeres Jefas de Hogar para ayudarlas a encontrar trabajo. A su vez, estos programas podrían ser articulados con el Bono al trabajo de la Mujer (BTM), eliminando también de manera simultánea las barreras que las mujeres enfrentan para insertarse al trabajo por desincentivos de los empleadores a contratar mujeres. Con ello no solo existe mayor probabilidad de apoyarlas en encontrar un empleo, sino también a compensar los salarios más bajos que usualmente se ofrecen a las mujeres. Y aún más, los programas anteriores podrían ser articulados con programas de apoyo al cuidado de NNA o personas dependientes, levantando así la importante barrera que el cuidado significa para la inserción laboral. Por ejemplo, a través de la articulación con el Programa 4 a 7, las mujeres podrían disponer de tiempo para desempeñarse laboralmente en trabajos que exigen jornada completa, como son la mayoría de los empleos en Chile.

### Espacios para la integración o fusión de programas con salida dependiente

Enfocando el análisis en las vinculaciones que se pueden generar entre programas que abordan iguales causas, existen espacios de integración cuando estos abordan una misma causa, pero atendiendo distintas poblaciones. Ello abre la posibilidad de agregar ambos programas en uno que contemple distintos componentes y que amplíe su cobertura, atendiendo a distintos grupos de beneficiarios. En cambio, si los programas abordan una misma causa y atienden a poblaciones similares, existen posibilidades de fusión de modo que un programa sea total o parcialmente absorbido por otro. La estrategia de los programas cobra especial relevancia frente a esta alternativa. Si los programas además de la causa y la población tienen igual estrategia, se trataría de una duplicidad, por lo que resulta potencialmente ineficiente mantener ambas intervenciones. Si, por el contrario, las estrategias son distintas, podrían fusionarse en un programa que conserve los componentes que corresponden a cada estrategia.

- Una integración de programas al interior de esta red se podría dar entre los subsidios BTM y SEJ. Ambos abordan la causa de los bajos salarios, con igual estrategia (subsidios), pero se encuentran destinados a poblaciones diferentes, el SEJ destinado a jóvenes y el BTM a mujeres. Su integración permitiría simplificar la oferta programática de cara a los ciudadanos e incluso, corregir la duplicidad que se genera para el grupo de mujeres jóvenes. Si además se considera la existencia del IMG, destinado en parte a las mismas poblaciones del SEJ y el BTM, la duplicidad se hace evidente y la oportunidad de fusión en un solo subsidio que complemente los bajos ingresos se vuelve una necesidad.

- El programa Yo Trabajo Jóvenes, es uno de los pocos de la red que aborda tres causas de forma simultánea. Por un lado, habilita al empleo, por otro, apoya en la búsqueda de un trabajo, y al mismo tiempo, al estar focalizado en jóvenes, ayuda a levantar barreras específicas que esta población enfrenta para insertarse al trabajo. En relación a este último problema existe también el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) que busca motivar la contratación de jóvenes ofreciendo un

subsidio al empleador, al tiempo que compensa los bajos salarios que se dan a los más jóvenes. La vinculación de estos dos programas simplificaría el acceso a un subsidio que se encuentra garantizado, pero que aun así presenta importantes brechas de cobertura.

- Resulta interesante notar la cantidad de programas que abordan simultáneamente las bajas habilidades y competencias para el empleo y apoyan en la búsqueda de un trabajo (4 programas). Orientados a población del Subsistema Seguridades y Oportunidades, dirigido a población en extrema pobreza, se identifican tres programas: Desarrollo de Competencias Laborales, Yo Trabajo – Apoyo a tu Plan Laboral y Programa de Apoyo al Empleo Chile Solidario. Los programas son ejecutados por distintas instituciones (PRODEMU, FOSIS, Sub. del Trabajo), pero persiguen el mismo propósito a través de estrategias similares (principalmente capacitaciones, aunque esta sea complementada con prácticas laborales en algunos casos, o con asesorías personalizadas en otros). Generar una instancia en la que estos tres programas puedan compartir aquello que ha funcionado en su experiencia y lo que no, puede resultar un insumo provechoso para los demás. Y aún más, cabe cuestionarse la necesidad de contar con tres programas separados y evaluar su fusión en un programa mayor que potencie las experiencias exitosas. Ello, al menos, reduce la complejidad de la oferta, y en este caso particular, podría significar un ahorro en costos administrativos (por la ejecución en tres servicios) que se traduzca en un aumento de cobertura (más cupos para atender más beneficiarios).

- Algo similar puede plantearse en relación a los programas que ofrecen capacitaciones como los ya mencionados: Becas del Fondo de Cesantía Solidario, las Becas Laborales y los cursos de la Franquicia Tributaria. En general, una mirada detallada a los 13 programas que abordan las bajas habilidades y competencias puede abrir espacios de mayor eficiencia de la oferta para la provisión de servicios que son, al menos, similares.

Considerando los programas que incentivan el trabajo con una salida independiente, sea exclusivamente o no, la red se reduce y queda compuesta de 13 programas (figura 18).



y el programa Micro Emprendimiento Indígena, ejecutado por CONADI y orientado a población de SSy00. Resulta interesante potenciar los espacios de colaboración de programas similares como los descritos, en especial en lo referido a las materias en las que cada servicio es especialista: SERCOTEC, con su experiencia en el apoyo a emprendedores para el logro de resultados sostenibles; SERNAMEG, en lo referido al trabajo con mujeres; CONADI, en relación a un trabajo con pertinencia indígena cuando ello sea requerido; y FOSIS en el trabajo con población en situación de pobreza.

- Otra línea interesante de integración se puede generar entre programas que entregan un mismo bien o servicio pero con diferente énfasis o foco. En este caso es posible establecer rutas integradas entre prestaciones de diferentes programas. Es el caso de los programas Yo Emprendo de

FOSIS y el Programa Emprendedores de SERCOTEC, ambos entregan capacitación y financiamiento para la gestión y desarrollo de un negocio, pero el primero lo destina a población en situación de pobreza o vulnerabilidad mientras que el segundo no tiene esas restricciones. Otra diferencia es el monto del financiamiento que entregan, mayor en el caso del programa de SERCOTEC. Estos programas tienen posibilidad de ser integrados, es decir, podría ser posible establecer una estructura de promoción, en que los programas contribuyan a que las personas que primero pasan por el programa de FOSIS transiten automáticamente al programa de SERCOTEC, y de esta manera fortalezcan el emprendimiento que impulsan. Este tipo de estrategias también contribuiría a que se superen aquellas situaciones en que las personas perciban que promover o mejorar su situación económica podrían hacerles perder beneficios del Estado.

# 04

## Conclusiones

**Este documento identificó causas en torno al desempleo y la baja participación laboral de las mujeres, así como los programas sociales y no sociales que actualmente las abordan. Asimismo, indagó respecto a los potenciales espacios de coordinación y/o articulación que ofrece esta red de programas y causas.**

La visualización de la red que existe entre los problemas analizados y los programas públicos que los abordan permite dar cuenta de la complejidad de estos problemas, con múltiples causas en diversos ámbitos. De hecho, la red está compuesta por 13 causas y 47 programas que son ejecutados por diversos ministerios y servicios. Tal como planteó la Comisión para la Recuperación del Empleo, dos de los principios que debe guiar la definición de política pública es el principio de la simplificación que permita dar acceso a la población a un sistema de apoyo claro, simple y sistemático, que incluya todas las formas de empleo; y el principio de la integración, que hace referencia a la vinculación de iniciativas como aquellas que fomentan el empleo o la normalización de las actividades educacionales como condición necesaria para activar el mercado laboral.

En general, la visualización de la red entrega información acerca de las brechas que existen en algunas causas, como por ejemplo respecto de la corresponsabilidad familiar o el estímulo a la creación de trabajos flexibles, causas que actualmente no están siendo abordadas a través de la oferta programática. Un caso interesante es el tema asociado a salarios bajos, causa que no estaba abordada hasta la aparición del IMG (2020), y que como respuesta a las consecuencias de la pandemia hoy sumó un nuevo programa (Nuevo Empleo), aunque de manera transitoria.

La red también da cuenta que la mayoría de las causas son abordadas por más de un programa, pero que los programas tienden a especializarse en atender una única causa. Sin embargo, en algunas causas hay que prestar atención. Por ejemplo, sólo existe un programa, de baja cobertura, que aborda el tema de la reconversión laboral, en un contexto en que producto de los efectos de la pandemia hay actividades económicas que se están recuperando más lento este podría ser un tema a profundizar ya sea vía aumento de coberturas o vía diseño de nuevas iniciativas.

También es interesante la existencia de programas que atienden un "paquete" de causas (por ejemplo, el programa Yo Trabajo Jóvenes y el programa Fórmate para el Trabajo), ofreciendo soluciones integrales frente a la complejidad de estos problemas. Lo interesante hacia el futuro será analizar si es posible aumentar las coberturas de estos programas y/o diseñar o rediseñar programas que aborden otros paquetes de causas que resulten necesarias para promover el trabajo (como por ejemplo bajas habilidades y desincentivos a la contratación, o las bajas habilidades y la intermediación laboral).

En conclusión, el enfoque analítico desarrollado permite observar que la red de programas que se implementan en torno a los problemas del desempleo y baja participación laboral de la mujer no pareciera estar haciéndose cargo de la magnitud y de la complejidad que tienen estos problemas. Por un lado, las coberturas de los programas son bajas respecto a la cantidad de personas que presentan las carencias que los programas desean abordar. Y por otro, dado que estos problemas tienen múltiples causas, se requiere que éstas sean abordadas de manera coherente por la oferta programática. Esto último está en duda, ya que los programas por sí mismos

no pueden abordar todas las causas de manera individual, pero tampoco se observa que exista una coordinación entre programas que se haga cargo de esta complejidad.

En otras palabras, las características y conformación de la red están dificultando la superación de los problemas públicos abordados. La oferta de programas no está construida de modo tal que sea fácil reconocer qué programa es el que le conviene a quién de acuerdo a su perfil y a sus necesidades. Todos los programas tienen requisitos diferentes, plazos diferentes y entregan servicios distintos. Si los obstáculos que se enfrentan son más de uno, la complejidad de la red es aún mayor. Los municipios son la principal -sino la única- instancia que centraliza gran parte de la información y que puede orientar a las personas a moverse en este entramado de programas. Pero los municipios no tienen la capacidad de articular los programas. El acceso a uno u otro se define desde el nivel central, como vimos, en 17 servicios diferentes.

¿Cuál podría ser el punto (o área) de entrada para hacer cambiar la tendencia de participación de las mujeres, o para diseñar/fortalecer programas catalíticos en esta red? El documento indagó sobre los espacios para promover la articulación y coordinación entre programas, espacios que podrían tener un potencial acelerador en la solución de varias causas y, por tanto, en el acceso de las mujeres al empleo.

Dado que los problemas están vinculados, hay espacios para proponer rutas de programas que aborden una senda lógica

en una misma causa, en una lógica de articulación vertical de programas. Por ejemplo, programas que ofrezcan rutas en materia de emprendimiento, en la que de manera secuencial se vayan adquiriendo mayores conocimientos y recibiendo mayor financiamiento del Estado, a la vez que se reducen los incentivos a mantener una situación económica precaria para no perder beneficios. Otra posibilidad es promover y/o fortalecer el diseño de programas que atienden varias causas, o establecer "paquetes" de programas que aborden diferentes causas cada uno. En una lógica de articulación horizontal de causas. Por ejemplo, en "paquete" de programas dirigido a una misma mujer que aborde en conjunto la habilitación para el trabajo, genere los incentivos para que sean contratadas pero que también levante las barreras de que implican hoy en día los cuidados.

Esto último, establecer rutas de programas o paquetes de programas para una misma mujer implicaría que a mujeres que son seleccionadas para un programa en particular se les activan otros programas de manera automática. La idea detrás de esto es asegurar que mujeres que enfrentan más de un problema para la inserción laboral, reciban el paquete de intervenciones más adhoc a su caso. Sin lugar a duda esto representa un desafío mayor para la oferta programática y las instituciones a cargo de promover y monitorear el diseño y funcionamiento de programas (MDSF y DIPRES). Pero es de esperar que la acción conjunta de programas sobre problemas que debieran estar vinculados tenga un impacto social mayor al que tienen los programas de manera individual.

# 05

## Referencias

**Arriagada Acuña, I. (2014).** "Mapeo de las políticas laborales y sociales para la inserción laboral de las mujeres en Chile". Diciembre, Santiago.

**Bonvecchi, A., Johannsen, J., Scartascini, C. (2015).** "¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina". Nueva York.

**Alejandro Bonvecchi Julia Johannsen Carlos Scartascini**

**Cerda, R., Domínguez, C., Lafortune, J., Muñoz, N., Reyes, J. (2020)** "Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas". Centro de Políticas Públicas UC, Temas de la Agenda Pública, Año 15, N° 130, septiembre, Santiago.

**Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (2021).** "Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria". Enero, Santiago.

**Comunidad Mujer (2021).** "Una reactivación laboral sostenible en Chile con perspectiva de género". Serie Comunidad Mujer, Boletín N° 50, julio, Santiago.

**Energici, A., Schongut, N., Rojas, S. y Alarcón, S. (2020).** "Cuidar. Estudio sobre tiempos, formas y espacios de cuidado en casa durante la pandemia". Facultad de Psicología, Universidad Alberto Hurtado, junio, Santiago.

**Instituto Nacional de Estadísticas (2021).** Boletines de empleo nacional trimestral. Disponibles en:

<https://ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

**Margotta, P. y Contrucci, I. (2013).** "Pobreza y mercado laboral: desafíos de Política Pública". Notas Públicas, Centro UC Políticas Públicas, septiembre, Santiago.

**MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2020).** "Informe de Desarrollo Social 2020". Santiago.

**MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2021).** "Informe de Desarrollo Social 2021". Santiago.

**MDSF y PNUD (Ministerio de Desarrollo Social y Familia; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021).** "Principales resultados de la Primera Medición del Bienestar Social en Chile". Octubre, Santiago.

**MINECON (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) (2020).** "Informe de Resultados. El Microemprendimiento Femenino en Chile". Unidad de Estudios División Política Comercial e Industrial, diciembre, Santiago.

**OEAP (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico) (2018).** "Brechas para el Emprendimiento en la Alianza del Pacífico". Santiago.

**PNUD-LAC (2020).** "El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina". PNUD LAC C19 PDS No. 18, agosto, Nueva York.

**S. Gontero y S. Albornoz (2019).** "La identificación y anticipación de brechas y habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones", Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 199 (LC/TS.2019/11) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 06

## Anexos

## Listado de programas de la red, causas que abordan y su presupuesto ejecutado en 2020

Nombre	Ministerio	Servicio	Causas abordadas	Presupuesto ejecutado en 2020 (M\$ 2020)
Campus INJUV	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Instituto Nacional de la Juventud	Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad Bajas habilidades y competencias	18.025
Desarrollo de Competencias Laborales	Fundaciones	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	30.353
Centro para Hijos de Cuidadores Principales Temporeros	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores Bajas habilidades y competencias	70.317
Kume Mognen Pu Zomo - Calidad de Vida y Autocuidado	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	275.758
Yo Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	294.906
Micro emprendimiento Indígena	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	525.938
Condominio de Viviendas Tuteladas para Adultos Mayores	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	949.675
Becas del Fondo de Cesantía Solidario (BFCS)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Bajas habilidades y competencia	1.011.30
Reinvéntate	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Cambios en la composición del mercado laboral	1.299.837

Nombre	Ministerio	Servicio	Causas abordadas	Presupuesto ejecutado en 2020 (M\$ 2020)
Certificación de Competencias Laborales	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Certificación de competencias	1.307.521
Conapran	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	1.644.521
Yo Trabajo Jóvenes	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	1.651.062
Formación en el Puesto de Trabajo (Ex Aprendices)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	1.913.390
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	2.026.024
Jardines Infantiles y Salas Cuna Modalidad No Convencional	Fundaciones	Fundación Integra	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	2.134.510
Tránsito a la Vida Independiente	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional de la Discapacidad	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	2.325.598
Mujer Emprende	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	Bajas habilidades y competencias Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	2.409.862
Programa Servicios Sociales	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	3.515.036
Programa 4 a 7	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	3.551.464
Transferencias al Sector Público	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	Bajas habilidades y competencias	3.554.862
Programa Vacaciones en mi Jardín	Fundaciones	Fundación Integra	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	3.680.781
Yo Trabajo - Apoyo a Tu Plan Laboral	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	3.732.701

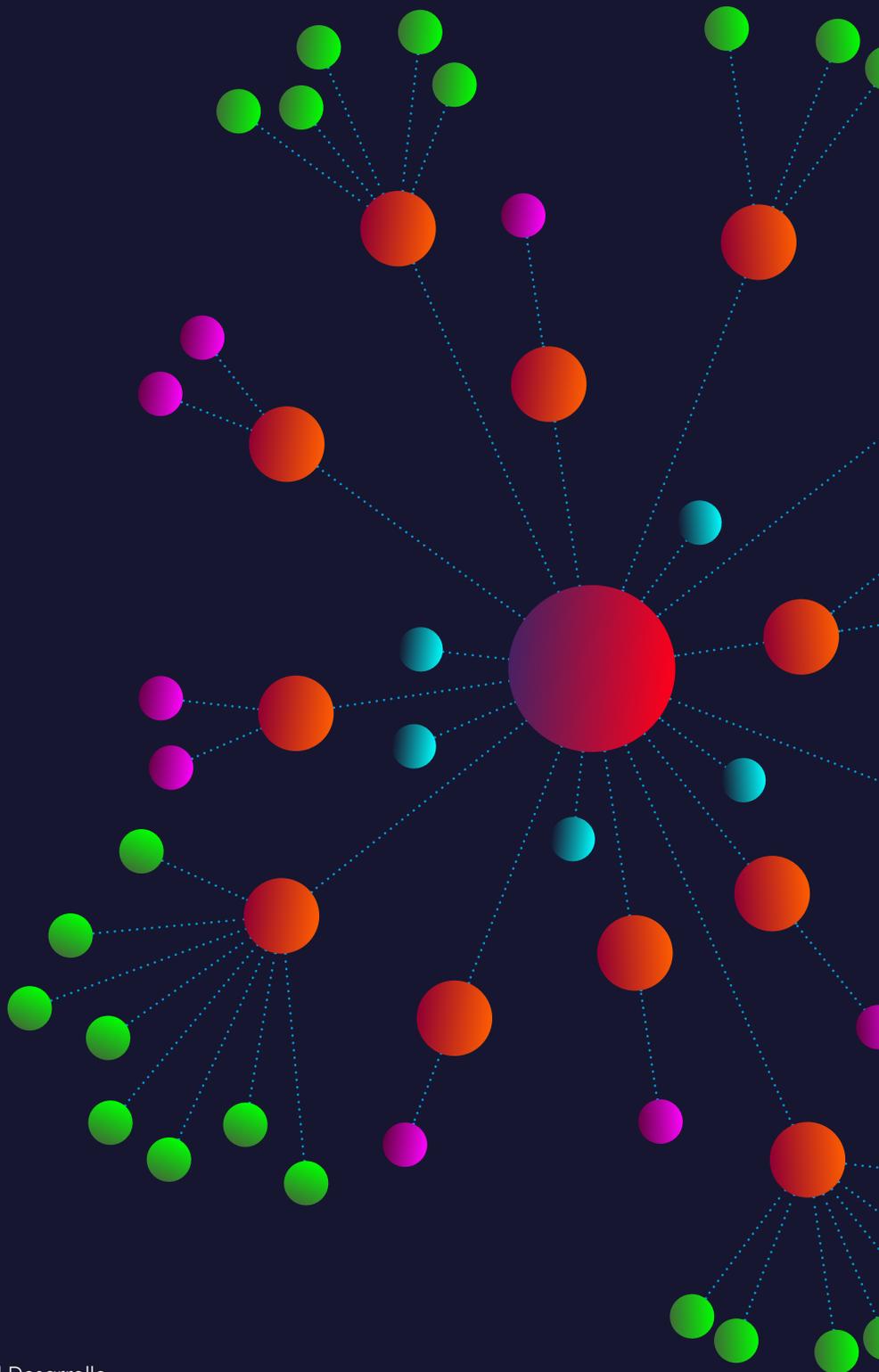
Nombre	Ministerio	Servicio	Causas abordadas	Presupuesto ejecutado en 2020 (M\$ 2020)
Centros Diurnos del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	4.035.348
Programa Mujeres Jefas de Hogar	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	4.244.032
Autonomía Económica de la Mujer	Fundaciones	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer	Bajas habilidades y competencias	5.763.207
Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Bajo nivel educacional	7.721.865
Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	7.749.136
Programa de Intermediación Laboral (ex FOMIL)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Costos asociados a la búsqueda de empleo	8.108.392
Yo Emprendo	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Bajas habilidades y competencias	9.794.896
Modernización y fortalecimiento de la formación técnico profesional	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	10.163.339
Programa Residencias y Hogares Protegidos	Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Falta de articulación entre oferta de titulados y demanda del mercado laboral	10.634.203
Cuenca del Carbón	Ministerio de Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo	Falta de redes de apoyo para el cuidado de personas con dependencia funcional	14.814.048
Becas Laborales	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Desempleo	18.459.331
Yo Emprendo Semilla	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Bajas habilidades y competencias Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	19.550.745
Fórmate para el trabajo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Bajo nivel educacional Bajas habilidades y competencias Costos asociados a la búsqueda de empleo	21.706.527

Nombre	Ministerio	Servicio	Causas abordadas	Presupuesto ejecutado en 2020 (M\$ 2020)
Programa Jardín Infantil Alternativo	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	21.860.645
Programa Familias - SSy00	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Bajas habilidades y competencias	27.219.190
Programa de Extensión Horaria	Fundaciones	Fundación Integra	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	35.891.302
Subsidio al Empleo Joven (SEJ)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Salarios bajos Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	53.140.541
Franquicia Tributaria	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Bajas habilidades y competencias	56.765.913
Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Salarios bajos Desincentivos a la contratación de mujeres, jóvenes, AM, personas en situación de discapacidad	67.159.980
Inversión en la Comunidad	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo	Desempleo	95.894.548
Jardín Infantil Clásico de Administración Directa	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	228.139.277
Jardín Infantil Clásico de Administración VTF	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	261.510.550
Jardines Infantiles y Salas Cuna Modalidad Convencional	Fundaciones	Fundación Integra	Falta de redes de apoyo para el cuidado de menores	280.901.847
Programa Emprendedores	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Dificultad para iniciar la actividad emprendedora	2.115.694
Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Evaluación Social	Salarios bajos	43.691.425



# Análisis integrado de la oferta de programas públicos.

Una aplicación práctica al caso del desempleo y la participación laboral de mujeres



Subsecretaría de Evaluación Social,  
Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo