



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA  
MAGISTER EN GERENCIA PÚBLICA

**CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA MUJERES  
JEFAS DE HOGAR DEL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y LA EQUIDAD  
DE GÉNERO (SERNAMEG) ENTRE LOS AÑOS 2014 - 2017 Y SU  
CONTRIBUCION AL PILAR DE LA AUTONOMIA ECONOMICA DE LAS  
MUJERES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS**

Alumna: Jiménez Silva, Gemita  
Profesor Guía: Sierra Valenzuela, Juan Enrique

Tesis para optar al Grado de Magíster en Gerencia Pública

Santiago, 2018

Mis agradecimientos a quienes han contribuido de una u  
otra manera a la realización de este trabajo.

Especialmente:

A mi esposo, por su amor incondicional

A mi madre, por el apoyo constante

A mi hijo, por las horas que no le dediqué mientras estudiaba

Y a mi profesor guía por sus consejos y aportes para el logro de esta causa.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CAPÍTULO I: EL PROBLEMA Y SUS GENERALIDADES</b>	9
1. Planteamiento del Problema	9
1.1. Descripción del Problema de Investigación	9
1.2. Delimitación del Problema de Investigación	17
1.3. Formulación del Problema de Investigación	18
2. Objetivos de la Investigación	19
3. Hipótesis Tentativa de la Investigación	19
4. Justificación de la Investigación	20
5. Limitaciones de la Investigación	21
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	22
1. Gerencia Pública	23
1.1. Rol del Gerente Público	24
1.2. Elementos de la Nueva Gerencia Pública	26
1.3. Teórica de la Nueva Gerencia Pública	30
1.3.1. La Teoría de la Elección Pública o «Public Choice»	31
1.3.2. El Neo-Institucionalismo: Teoría de los Costes de Transacción y Teoría de la Agencia	32
1.3.3. El Neo-Taylorismo	35
1.4. Modelos de Gestión de la Nueva Gerencia Pública	35
1.4.1. La Reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992)	36
1.4.2. El Paradigma Posburocrático (Barzelay, 1998)	38
1.4.3. La Creación de Valor Público (Moore, 1995)	40
1.4.4. La Gestión por Procesos (Aguilar, 2006)	41
1.4.5. La Gestión para Resultados, GpR (BID - CLAD, 2007)	42
2. Gestión Pública y Políticas Públicas	43
3. Políticas Públicas	44
3.1. Algunas Dimensiones de las Políticas Públicas	47
3.2. Características de las Políticas Públicas	54
3.3. Ciclo de las Políticas Públicas	56
4. Políticas Públicas en Chile	58
5. Políticas Públicas de Género	61
5.1. Aclaraciones Conceptuales Respecto a los Temas de Género	63
5.2. Políticas Públicas de Género en Chile	68
5.3. El Programa Mujeres Jefas de Hogar	77
5.3.1. Objetivos del Programa Mujeres Jefas de Hogar	78
5.3.2. Componentes del Programa Mujeres Jefas de Hogar	79
5.3.3. Compromisos de Gestión e Indicadores de Metas del PMJH	85
5.3.4. Proceso de Implementación del Programa Mujeres Jefas de Hogar	86

6. Enfoque de Derechos	97
6.1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	98
6.2. Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)	100
6.3. Mujeres y Enfoque de Derechos	103
6.4. El Análisis de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos	106
<b>CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO</b>	108
1. Tipo de Investigación	108
1.1. Diseño de la Investigación	108
1.2. Enfoque de la Investigación	109
2. Técnicas de Recolección de la Información	110
3. Población y Muestra	111
3.1. Población	111
3.2. Muestra	112
3.2.1. Tipo de Muestreo	112
4. Técnicas de Validación de la Información	113
5. Dimensiones de Análisis	114
5.1. Estrategia para Establecer Categorías de la Investigación	114
5.2. Trabajo de Campo	115
5.3. Técnicas de Análisis de la Información	115
<b>CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS</b>	117
1. Presentación General del Trabajo de Campo	117
2. Resultados del Programa Mujeres Jefas de Hogar en el Período 2014-2017	118
3. Análisis Descriptivo y Relacional de los Resultados Obtenidos a través de la Entrevista Grupal y las Encuestas	121
3.1. Dimensión Enfoques Estratégicos del Programa	122
3.1.1. Categoría Enfoque de Igualdad de Género	124
3.1.1.1. Subcategoría de Empoderamiento	125
3.1.1.2. Subcategoría de Autonomía Económica	126
3.1.2. Categoría Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres	129
3.1.2.1. Subcategoría Sub-garantías	131
3.2. Dimensión Gestión del Programa	139
3.2.1. Categoría Rol Profesional	140
3.2.1.1. Subcategoría Tipos de Roles	141
3.2.2. Categoría Modelo de Gestión	145
3.2.2.1. Subcategoría Tipos de Gestión	150
<b>CONCLUSIONES</b>	155
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	162
<b>ANEXOS</b>	174

## INTRODUCCIÓN

El Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG), es una de las instituciones fundamentales que se encarga de velar por el bienestar en materia de Derechos de la Mujer y, a su vez, resguardar la Equidad de Género en distintas áreas como la política, la economía y en otros espacios de desarrollo personal y social. La implementación del Enfoque de Género en las Políticas Públicas, se inicia con la propia creación del Servicio y, en ese sentido, durante el periodo 2014 - 2017, el SernamEG, ha tenido como misión *“fortalecer las Autonomías y Derechos de las Mujeres, reconociendo sus diversidades, a través de la implementación de Políticas, Planes y Programas de Igualdad y Equidad de Género, aportando a la transformación cultural del país”*.

Para cumplir con la misión que se ha propuesto, el SernamEG, implementa y ejecuta Modelos programáticos, con aliadas/os y socias/os, orientados a la igualdad de género, al fortalecimiento de las Autonomías de las Mujeres, que permitan mejorar su calidad de vida y su plena participación en todos los ámbitos del quehacer nacional.

Dentro de las principales iniciativas y/o líneas programáticas que ha desarrollado el SernamEG durante el el periodo 2014 - 2017, encontramos cuatro áreas de trabajo:

- **Violencia contra las Mujeres:** el propósito es contribuir a la Autonomía Física de las Mujeres con la erradicación de toda forma de violencia, tanto en lo público como en lo privado, a través de la prevención, atención, protección, y reparación del daño psicosocial, además, de promover el acceso a la justicia de las víctimas mediante un sistema especializado de atención para estos fines.
- **Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción:** se creó con el objeto es contribuir a la plena realización de las personas, en especial de las Mujeres, adolescentes y jóvenes, considerando su diversidad, las etapas de su ciclo vital

y sus proyectos de vida a través del ejercicio de sus Derechos sexuales y reproductivos, como parte integral de los Derechos Humanos.

- **Mujer, Ciudadanía y Participación:** su objetivo es promover la Autonomía Política de las Mujeres con participación ciudadana, social y política, asegurando el acceso a los espacios de representación y toma de decisiones con criterios de paridad de género. Y,
- **Mujer y Trabajo:** cuyo objetivo es contribuir a la Autonomía Económica de las Mujeres, entregando herramientas que permitan superar las principales barreras de acceso y permanencia que enfrentan en el mercado del trabajo.

El Área Mujer y Trabajo, desde el año 2014, ha planteado la necesidad de avanzar en la actualización del Modelo de intervención orientado a fortalecer la Autonomía Económica y Empoderamiento de las Mujeres, para ello, cuenta con cuatro Programas:

- **Buenas Prácticas Laborales para el Trabajo Decente con Equidad de Género:** Orientado a promover y a apoyar técnicamente a las organizaciones públicas y privadas y las organizaciones de trabajadoras y trabajadores para la comprensión y adopción de buenas prácticas laborales para el trabajo decente con equidad de género, que permitan reducir brechas de género y avanzar hacia la conciliación de la vida laboral y familiar, incorporando el concepto de corresponsabilidad.
- **Programa “4 a 7”:** impulsa estrategias y articulaciones para potenciar la acción del Servicio en vistas a fortalecer la Autonomía Económica de las Mujeres mediante la implementación de iniciativas para promover su incorporación, permanencia y desarrollo en el mundo del trabajo remunerado, la generación de ingresos y para abordar las restricciones derivadas de las responsabilidades del cuidado de niñas y niños, producto de la división sexual del trabajo.
- **Programa Mujeres Asociatividad y Emprendimiento:** Orientado a apoyar a las Mujeres a potenciar sus emprendimientos económicos, promoviendo la asociatividad, mejorando y diversificando sus canales de comercialización y

vinculándolas con la oferta pública y privada de apoyo al fomento productivo en los territorios. Y,

- **Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH):** el que contribuye a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo, de las Mujeres Jefas de Hogar para fortalecer su Autonomía Económica, mejorando las condiciones de empleabilidad en las Mujeres que les permitan superar barreras que las separan de una inserción laboral en trabajos de calidad, llevando a cabo y promoviendo procesos de intermediación laboral con amplia participación de actores a nivel territorial y coordinando con instituciones públicas y privadas Planes, medidas y acciones tendientes a fortalecer las necesidades y demandas de las participantes.

En virtud de lo anterior, esta investigación constituye un intento de análisis y reflexión en torno a la **“Caracterización del Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género entre los años 2014 - 2017 y su contribución al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos”**.

Con este documento culmina un proceso de trabajo, en donde se ha recopilado, observado, ordenado, analizado y reflexionado en torno al Modelo de Gestión que ha desarrollado el Programa en el periodo definido en el párrafo anterior, con la finalidad de identificar los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer entre los años 2014 - 2017 y como éstos contribuyen al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos

Por último, para dar un mayor orden al documento, se ha dividido éste en cuatro capítulos, los cuales se mencionan y detallan a continuación:

- Capítulo I “El Problema y sus Generalidades”, donde se describe el problema de investigación; los objetivos e hipótesis de la investigación; junto a la justificación y limitación del estudio.

- Capítulo II “Marco Teórico”, que contiene elementos que servirán de base a este estudio, en función de los conceptos de Gerencia Pública; Políticas Públicas; Enfoque de Género y Enfoque de Derechos. El Marco Teórico incluye algunas aclaraciones de los conceptos de género, así como el contexto nacional en políticas públicas y el ámbito institucional.
- Capítulo III “Marco Metodológico”, que guiará la investigación con el tipo, diseño y enfoque de la investigación; las técnicas de recolección de la información; la población y muestra del estudio como también, las técnicas de validación y de análisis de la información.
- Capítulo IV “Presentación y Análisis de los Resultados”, el que da cuenta de la reflexión y análisis desarrollado a partir de los resultados obtenidos por medio de los instrumentos de recolección de la información. Y, finaliza la investigación con un acápite de Conclusiones que genera el presente estudio.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA Y SUS GENERALIDADES**

Este apartado tiene la finalidad de entregar al lector los primeros lineamientos que contiene esta investigación, en él podremos visualizar cinco grandes secciones:

Primero, el planteamiento del problema de investigación, el que incluye la descripción de éste, junto con la delimitación y formulación del problema de investigación.

Segundo, la definición de objetivos del estudio, tanto general como específicos.

Tercero, la formulación de hipótesis de investigación. Cuarto, la justificación del estudio. Y, Quinto las limitaciones que posee éste.

### **1. Planteamiento del Problema**

#### **1.1. Descripción del Problema de Investigación**

Durante las décadas transcurridas, el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG), ha tenido importantes logros, tanto en materia legislativa, como en lo social y cultural, destacando su accionar en torno a la generación de una mayor Autonomía en las Mujeres; su permanente labor en contra de la violencia intrafamiliar; la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas; y, los Planes de Igualdad de Oportunidades, que han permitido la elaboración de políticas ministeriales con enfoque de género.

En el contexto de esta trayectoria y más allá del primer hito de creación de una institucionalidad a cargo de esta temática y sus derivadas asociadas, en el fondo *“la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas ha tenido como objetivo visibilizar y corregir las desigualdades e inequidades de género, a través del compromiso explícito del Estado de revertir las desigualdades presentes en la sociedad; asimismo, transformar las relaciones de género. La incorporación*

*del enfoque de género en las políticas públicas ha sido identificada, también, como una estrategia para incrementar la eficacia y eficiencia de las mismas; construir políticas públicas más equitativas y mejorar su focalización; promover la participación ciudadana; fortalecer la democracia, y contribuir a la modernización del Estado y la gestión pública” (Solar, 2009:3).*

Como se mencionara en el punto anterior, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet crea una *Nueva Agenda de Género 2014 - 2018* basada en los Derechos, Igualdad y Autonomía de las Mujeres, impulsada por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Destacar que en dicha *Agenda* se enuncia que “...entre las medidas prioritarias 2014 - 2018 propuestas en el Programa de la Presidenta Bachelet se incluyen las siguientes **líneas programáticas**: institucionalidad de género; **Género y Trabajo, Autonomía Económica de las Mujeres y Trabajo Decente**; participación política; violencia contra las Mujeres en sus distintas formas y espacios; y, Derechos sexuales y reproductivos”. (SERNAM, 2014: 45).

Esta nueva *Agenda de Género* tiene como **misión** principal disminuir brechas de desigualdades hacia las Mujeres, como asimismo, barreras de acceso de variadas temáticas en la sociedad chilena. A partir de ello, se asume que el Estado debe, necesariamente, abordar el desafío de avanzar hacia una mayor igualdad entre Hombres y Mujeres, a través de la implementación de Planes y Programas que posibiliten una mayor *equidad de género*, entendiendo esto último, como *la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres en sus distintos ámbitos de actuación*.

En este sentido, la igualdad de género según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe (OIG)<sup>1</sup>, se ancla en el concepto de la ***Autonomía de las Mujeres que permita garantizar el ejercicio de sus Derechos Humanos***.

En la búsqueda de lograr, particularmente, mayor Autonomía Económica de las Mujeres en Chile durante el periodo 1991 a la fecha, distintos Organismos del Estado han implementado diferentes Programas orientados a promover la ***Autonomía y Participación Económica de las Mujeres***. Pero, ha sido el SERNAM (hoy SernamEG) quien implementa un Programa dirigido a las **Mujeres Jefas de Hogar<sup>2</sup> (PMJH)**, el que tiene dos versiones, una primera, entre 1992 y 2000; y una segunda, desde el 2007 a la fecha.

Por otro lado, a nivel de gestión pública, el Estado chileno ha tenido profundas transformaciones, vinculadas a un proceso de Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública implementadas desde la década del ochenta hasta nuestros días. Primeramente, se impulsaron acciones durante la Dictadura Militar, denominadas reformas de *primera generación*, esto es, una reestructuración de la estructura del Estado y su funcionamiento desde la Administración Pública, lo que se tradujo en medidas de ajuste estructural y de estabilización. Posteriormente, los nuevos gobiernos, post dictadura, impulsaron nuevas reformas, conocidas como de *segunda generación*, basadas fundamentalmente en mejoras de la gestión institucional, que se tradujeron en reformas institucionales, ya que *“a partir de la restauración de la democracia, comienza, a su vez, a adquirir cuerpo un modelo de gestión pública basado en resultados, que también recoge las ideas dominantes en el mundo occidental, aunque con variantes que introducen los principales mentores del proceso”* (Cunill, 2009: 12).

---

<sup>1</sup> El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), es una herramienta creada en virtud del Mandato emanado de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en la ciudad de Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007, que tiene como propósito contribuir al fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de las Mujeres, poner a disposición pública información oficial de los Gobiernos de la región y facilitar el seguimiento de los Acuerdos Internacionales de Derechos de las Mujeres. (<https://oig.cepal.org/es/infografias/que-es-observatorio-igualdad-genero-america-latina-caribe>)

<sup>2</sup> Se entiende por Jefa de Hogar, la Mujer que es económicamente activa, tiene responsabilidades familiares y es el principal sustento económico del hogar.

En la actualidad, se observan nuevas acciones, consideradas como reformas de *tercera generación*, que se originan en las demandas que solicita la ciudadanía a través de la consecución de sus derechos. Y, es en este sentido, que la ***segunda versión del Programa Mujeres Jefas de Hogar se profundiza desde el Enfoque de Derechos***. Así, el Programa Mujeres Jefas de Hogar constituye un importante eje para el logro de variados compromisos en el Programa de Gobierno, específicamente, en enfrentar las principales barreras que limitan el acceso de las Mujeres al mundo del trabajo remunerado, buscando por ello, contribuir a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo, de las Mujeres Jefas de Hogar para fortalecer su Autonomía Económica.

El Modelo de Intervención que presenta el Programa está diseñado para brindar herramientas a las Mujeres que les permitan acortar las brechas que las separan de una inserción laboral en trabajos de calidad y del desarrollo de sus iniciativas de emprendimiento económico. Esto se concreta mediante Talleres de Formación para el Trabajo dependiente e independiente, capacitación en oficios, procesos de intermediación laboral y acceso a instrumentos de apoyo al emprendimiento. Además, contempla la derivación de Mujeres a otros apoyos transversales para mejorar sus condiciones de empleabilidad. El Programa busca contribuir a procesos profundos de empoderamiento de las Mujeres Jefas de Hogar y de Núcleo<sup>3</sup>, que les permita mejorar sus condiciones de vida y sus niveles de Autonomía.

En este sentido, la Autonomía Económica de las Mujeres apunta a la capacidad de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los Hombres; el uso del tiempo y la contribución de las Mujeres a la economía. En el caso de las Jefas de Hogar de los quintiles I al III, existe una baja inserción en el mercado laboral, solo en cinco de cada diez hogares liderados por una Mujer, ésta se encuentra activa en términos laborales (Casen, 2015). Según esta fuente, estos hogares han crecido desde el año 1990, con un

---

<sup>3</sup> A diferencia de las Mujeres Jefas de Hogar, las de Núcleo, son Mujeres económicamente activas que viven al interior de un hogar que tiene un jefe o jefa distinta a ella, pero con su aporte económico mantiene cargas familiares de su núcleo.

20% y al 2015, con un 39,5%, concentrándose el 45,4% en los cuatro primeros deciles; lo que implica que a pesar de los avances logrados desde 1990, estos hogares siguen siendo los más pobres. La jefatura femenina es predominante en los hogares de menores ingresos: un 52,8% de los hogares del primer decil de ingreso, tiene a una mujer como jefa de hogar. En el quinto decil de ingreso, es decir, de sectores medios de la población, la participación de la jefatura de hogar femenina alcanza el 40%, y en el décimo decil, de mayores ingresos, llega al 30%.

En el caso de la medición multidimensional (empleando la medición ampliada con entorno y redes), el porcentaje de Mujeres en situación de pobreza, es de 20,4%.

La mirada multidimensional de la pobreza permite apreciar como los hogares con jefatura femenina en relación a los hogares con jefaturas masculina son, especialmente, afectados por problemas en escolaridad, en un 31%; habitabilidad, en un 20,5%; trato igualitario, en un 17,4%, y seguridad, en un 11,8%.

Por otra parte, el análisis de los ingresos autónomos de las personas según sexo del perceptor muestra que, de cada 100 pesos de ingreso autónomo disponibles en el país, 62 son percibidos por un hombre y 38 son percibidos por una Mujer.

Respecto a las Mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, en el quintil I, el 30,2% de las Mujeres señala dedicarse, principalmente, al cuidado o quehaceres del hogar, mientras que en los hogares de mayor ingreso (quintil V), dicho porcentaje es de un 10,9%. Razón por la cual, abordar los problemas vinculados al cuidado, resulta clave para avanzar en la generación y control de recursos propios para las Mujeres.

La falta de herramientas para la Autonomía Económica de las Mujeres Jefas de Hogar se refleja, también, en los bajos niveles de escolaridad, solo un 31% tiene enseñanza media completa, situación que dificulta el acceso al mercado laboral. Así mismo, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, ENUT (2015), indica que el 68,2% de las

personas que desarrollan actividades de cuidado de dependientes al interior del hogar, son Mujeres, lo que tiene más impacto en las Jefas de Hogar, únicas responsables en el hogar. Esto limita su Autonomía para decidir y acceder a oportunidades laborales.

Dentro de los estudios realizados por SERNAM se ha encontrado que la mayor proporción de las Jefas de Hogar se capacita laboralmente en rubros feminizados, en los que se concentran las mayores condiciones de precariedad en el mercado.

Los datos expuestos anteriormente, muestran que el tamaño de los hogares, la presencia de niñas y niños, la Jefatura de Hogar femenina, la educación y la cantidad de ocupadas/os por hogar constituyen factores claves de abordar para superar la pobreza, avanzar en Autonomía para las Mujeres y disminuir las brechas de género.

Si bien, las brechas han ido acortándose con el tiempo y han sido atendidas desde el Estado con diversas intervenciones, éstas no se han eliminado y siguen siendo un factor que pesa en la incorporación de las Mujeres al mundo del trabajo remunerado, en particular, en el empleo dependiente.

En términos generales, lo que arroja el diagnóstico es una *causalidad múltiple* que puede resumirse en:

- Baja participación laboral femenina.
- Inequidad de acceso entre Mujeres y Hombres al mercado laboral.
- Inequidad en participación y acceso entre las Mujeres de los deciles más bajos.
- Alta segmentación laboral.
- Brecha salarial, la cual aumenta con niveles educativos más altos.
- Persistencia de mitos sobre los costos asociados a la maternidad y de estereotipos y prejuicios sobre las habilidades y capacidades de ellas.
- Desde el lado del emprendimiento, se vincula los altos índices de pobreza con la necesidad de generar ingresos mediante el emprendimiento, en donde la mayoría de las Mujeres trabaja dentro de su vivienda, siendo un alto porcentaje

Jefas de Hogar (al mismo tiempo, las jefaturas de hogar se concentran mayormente entre los hogares con mayores índices de pobreza).

- Dificultades hacia las Mujeres para iniciar o mantener su emprendimiento: acceso al crédito, por la exigencia de garantías y los altos intereses que se cobran, la falta de capital inicial de trabajo, el condicionamiento a la situación económica del cónyuge, problemas para manejar el capital financiero, falta de redes de apoyo y comercialización y aspectos legales requeridos para emprender.
- Las responsabilidades relacionadas con la crianza de los hijos, como la falta de servicios de guardería, limitan enormemente las opciones de las Mujeres en el empleo.
- Aumento significativo en la Jefatura de Hogar femenina, situación que se agudiza en los hogares en pobreza y pobreza extrema o indigencia.
- Relación entre nivel de escolaridad y participación laboral, ya que mientras menos años de escolaridad, menos es la participación de las Mujeres en el mercado laboral

El ***Programa Mujeres Jefas de Hogar*** ha contribuido a que las Mujeres Jefas de Hogar a través de su participación en él hayan avanzado progresivamente en el fortalecimiento de su Autonomía Económica, como a su vez, en la toma de conciencia de género y, por ende, en su empoderamiento individual y colectivo.

Para el logro de lo anterior, el Programa ha utilizado una estrategia de intervención de coordinación con el sector público y privado y de apoyos y herramientas para aumentar la inserción al mundo laboral en modalidad dependiente e independiente. Por lo que, se pueden identificar tres *instancias de intervención*:

La primera, es la habilitación laboral con enfoque de Género, donde las Mujeres adquieren herramientas para prepararse a ingresar al mundo del trabajo asalariado y construyen un proyecto laboral de acuerdo a su perfil, que identifican en base a sus competencias, experiencias y calificación para el trabajo, y de

acuerdo a las necesidades del territorio. Este proceso de aprendizaje contempla adquisición de herramientas básicas para el empleo, empoderamiento y la participación, el ejercicio de derechos y la promoción de la organización y sindicalización de las trabajadoras.

La segunda instancia consiste por un lado (salida dependiente), en una intermediación laboral que llevan a cabo en forma coordinada las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y la Oficina del Programa Mujeres Jefas de Hogar. Se requiere de un trabajo mancomunado entre los actores locales, que incorpore la vocación productiva del territorio, los perfiles de las usuarias y las necesidades específicas de empleo. Esta intermediación laboral debe tener enfoque territorial y considera la articulación con el sector privado y público. Como por otro lado (salida independiente), entrega de apoyos prácticos para que las Mujeres puedan mejorar sus proyectos productivos o ideas de negocio (asesoría para la elaboración de Planes de negocio, información para la formalización de sus negocios, asesoría para el acceso a redes de financiamiento y apoyo en el acceso a canales de comercialización).

Y, la tercera instancia, tiene por objetivo derivar a las Mujeres a otras prestaciones del Estado a cargo de otras instituciones públicas, que aporten a la disminución de las brechas que impidan su inserción al mundo laboral. Estos apoyos son: Derivación al Ministerio de Educación (MINEDUC) para la nivelación de sus estudios básicos y medios, derivación a la Red de Bibliotecas de la Dirección de Bibliotecas y Museos (DIBAM) u otras instancias de alfabetización digital, derivación a la red de Salud del Ministerio de Salud (MINSAL) para atención odontológica y a Salas Cunas y Jardines Infantiles para el cuidado de hijos/as articulación que se realiza, además, con el Programa 4 a 7.

Ahora bien, en virtud de la intervención realizada, en este estudio, surge la interrogante en torno a que si el Modelo de Gestión que presenta el Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer (y

desde el 2016, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género) en el periodo 2014 - 2017, ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

## 1.2. Delimitación del Problema de Investigación

Para efectos de este estudio, la delimitación del problema se establecerá en términos de espacio, tiempo, universo y contenido.

- **Delimitación Espacial:** El área geográfica en dónde se va desarrollar la investigación está comprendido dentro del todo el territorio nacional, pues el PMJH, se encuentra presente en las 15 regiones del país, en 250 comunas, con una cobertura total de 28.707 participantes para el año 2017.
- **Delimitación Temporal:** El periodo seleccionado para realizar la investigación es entre los años 2014 y 2017. Básicamente, porque es período del Segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, implementando una Nueva Agenda de Género 2014 – 2018, basada en los Derechos, Igualdad y Autonomía de las Mujeres
- **Delimitación del Universo:** El Universo del estudio está dado por la Unidad de Análisis que corresponde al Programa Mujeres Jefas de Hogar diseñado por el SernamEG e implementado por diversas Municipalidades de Chile. Mientras que la unidad de observación corresponde a Profesionales de nivel central y regional vinculados al Programa Mujeres Jefa de Hogar, en el periodo seleccionado para realizar la investigación. Y,
- **Delimitación del Contenido:** A nivel de contenido, específicamente, se quiere estudiar el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y su contribución al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

### **1.3. Formulación del problema de Investigación**

En consideración a la magnitud y relevancia del tema, el presente estudio, se abocará a una descripción en torno a las características que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer en el periodo 2014 - 2017, y cómo esta forma de operar contribuye al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

Entonces, se formula la siguiente **pregunta de investigación** **¿El Modelo de Gestión que presenta el Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer en el periodo 2014 - 2017, ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos?**

En síntesis, el estudio que se presenta, a través de la descripción y análisis señalado en los párrafos precedentes, permitirá, por un lado, explicitar los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer, en el periodo descrito, teniendo como foco de objeto investigativo, el pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres (presente en la Agenda de Género 2014 - 2018); y, por otro lado, explicitar las características que muestra este pilar desde el Enfoque de Derechos de una sociedad moderna, cuyo trasfondo y fin último desde el rol del Estado, es generar condiciones para contar con una sociedad más inclusiva, participativa e igualitaria.

## **2. Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Describir los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer entre los años 2014 – 2017 y como éste ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el enfoque de Derechos.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer entre los años 2014 - 2017.
2. Precisar qué elementos característicos que presenta el Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer contribuyen al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el enfoque de Derechos
3. Determinar el rol de la Gerencia Pública dentro del Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer en el periodo 2014 - 2017.

## **3. Hipótesis Tentativa de la Investigación**

El Modelo de Gestión que presenta el Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer en el periodo 2014 - 2017, ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

#### 4. Justificación de la Investigación

La presente investigación busca analizar los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer entre los años 2014 - 2017 y como éste ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

El interés investigativo sobre este tema tiene su justificación en torno a tres niveles:

- **A nivel Institucional:** Aportará en la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo del Programa Mujeres Jefas de Hogar, permitiéndole establecer nuevas pautas y/o lineamientos de acción en torno al modelo de intervención de éste, como a su vez, mejoras a la efectividad del modelo de intervención del Área Mujer y Trabajo en donde se encuentra inserto el Programa.
- **A nivel Técnico:** Representa un aporte fundamental para futuras investigaciones en torno a las temáticas en las que se centra esta investigación, que son: Modelos de Gestión Pública, Enfoque de Género y Autonomía Económica y Enfoque de Derechos.
- **A nivel Personal:** Es de suma relevancia en lo personal este estudio debido a que será un aporte en el quehacer profesional, posibilitando obtener nuevas herramientas y enfoques para el funcionamiento de la labor específica desarrollada dentro del Programa Mujeres Jefas de Hogar.

## 5. Limitaciones de la Investigación

Las limitaciones de esta investigación se dividirán en torno a tres dimensiones:

- **Técnicas:** Limitaciones de información o de acceso a ella.
- **Metodológicas:** La fiabilidad y veracidad de los datos, el sesgo de los sujetos a entrevistar y la disponibilidad de éstos.
- **Otras:** La presente investigación en el tiempo sólo alcanza o comprende el periodo 2014 - 2017, en virtud de que el Programa se viene implementando desde 1991.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

Haciendo una mirada al proceso de Reforma y Modernización del Estado en Chile, es que el marco teórico de esta investigación se centrará en entregar los elementos conceptuales que guiarán este estudio. Para ello, nos basaremos en cuatro aspectos teóricos que nos permitan conocer de forma integral la situación del problema a investigar, estos son:

Primero, la dimensión de lo que es la Gerencia Pública (GP) o Nueva Gerencia Pública (NGP), donde conoceremos el Rol del Gerente Público, los Elementos de la Nueva Gerencia Pública, junto con algunos aspectos teóricos de ésta. Finaliza este punto con información respecto a los Modelos de Gestión de la Nueva Gerencia Pública.

Segundo, se proporcionará información respecto a la Gestión Pública y las Políticas Públicas; donde se describirán las dimensiones de las políticas públicas, las características de ésta, así como el ciclo de las mismas, y el desarrollo de las Políticas Públicas en Chile.

Tercero, la entrega de elementos teóricos respecto al concepto de Género, que incluye algunas aclaraciones conceptuales de ésta y el desarrollo de lo que son las Políticas Públicas de Género en Chile, asociadas, principalmente, al Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y a su Programa Mujeres Jefas de Hogar.

Cuarto y último, se procuran antecedentes de lo que es el Enfoque de Derechos, haciendo una relación de éste con la igualdad de género y un análisis a las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos.

## 1. Gerencia Pública

La Gerencia Pública o Nueva Gerencia Pública (NGP) se enmarca dentro de los procesos de Modernización del Estado que vivieron los países más desarrollados durante las décadas 80 y 90, respectivamente, como una acción desarrollada por profesionales de alto nivel jerárquico dentro del aparato estatal, lo que conlleva un cambio en la Administración del Estado desde un Modelo Burocrático a un Modelo Empresarial, donde se realiza lo privado, el individualismo y la rentabilidad.

Ahora, para comprender esta nueva forma de Administración del Estado, hay que partir entendiendo el concepto de Gerencia Pública, el cual podemos definir como *“el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos”* (Plasencia, 1994: 99). Esto significa, por tanto, el buen aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos.

Considerando, que el concepto se encuentra determinado por dos corrientes: la de la *Política Pública* y la de las *Escuelas de Administración*, quienes recibieron el influjo de las Escuelas de Negocios. Por lo tanto, la Nueva Gerencia Pública constituye una visión privada de lo público, a través de una privatización del Estado, donde los Gobiernos dejan los campos de acción a particulares, o sea, al mercado, el cual es un mediador entre el Estado y la sociedad.

El nuevo paradigma gerencial tiene entonces como objetivo el mejoramiento de la capacidad del gobierno para lograr un incremento de la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua de los procesos administrativos, y así resolver de manera eficiente y expedita los problemas que presenta la sociedad, a través de la exploración de nuevas técnicas de administración privada.

Dentro de las principales **características** que presenta esta nueva racionalidad administrativa, encontramos:

- *Una gestión centrada en el cliente-usuario a partir del cual, se diseña la organización.*
- *Su finalidad es lograr “El bien común”.*
- *El espíritu empresarial y la capacidad de innovación.*
- *La gerencia y el liderazgo estratégico que permita gestionar en la complejidad.*
- *La capacidad para la negociación como oportunidad de crecimiento personal y organizacional.*
- *Flexibilidad en las estructuras organizacionales.*
- *La capacidad para gestionar el recurso humano y potenciar el trabajo en equipo.*
- *Propensión por la calidad y el servicio al cliente-usuario.*
- *La descentralización de la Autoridad, la información y la toma de decisiones.*
- *La gestión del talento y el desarrollo constante de los recursos intelectuales de la organización.*
- *Cultura organizativa coherente con los nuevos principios del management<sup>4</sup> público<sup>5</sup>.*
- *Gestión orientada a las actividades y procesos que agregan valor público.*
- *Se concentra en las funciones esenciales o competencias. Y,*
- *Establecimiento de mecanismos de control de gestión.*

### **1.1. Rol del Gerente Público**

En términos más básicos el rol de un Gerente se encuentra vinculado al logro de los objetivos de una organización, por lo tanto, como señala Alvarado (1990), *“el Gerente existe para ejecutar el objetivo o misión de la organización”*.

---

<sup>4</sup> Management, es un término inglés, que alude a la administración o gestión de todas las actividades asignadas por la división de trabajo dentro de una organización.

<sup>5</sup> Los nuevos principios del Management público, son: Mejorar el rendimiento y la eficacia de la administración; Adoptar una organización de trabajo más flexible; Orientación ciudadana y Orientación al cliente y calidad de los servicios.

En el caso de la Administración Estatal, podemos encontrar al funcionario público, que es aquel empleado o empleada que pertenece a un organismo del Estado, el cual puede representar a cualquier estamento público.

Ahora bien, dentro de la Nueva Gerencia Pública, vamos a entender al Gerente Público como aquel funcionario que pertenece a un organismo estatal, que vela por los intereses públicos y que persigue la eficiencia y la eficacia en el trabajo. Entonces, para esta nueva forma de Administración del Estado, se pierde la imagen del Servidor público, transformándose en un Gerente público, donde el desarrollo de la acción estatal se encuentra inmerso bajo estándares de asignación de deberes y competencias mediante la consecución de ciertas metas.

Para Fernando Duque (2006) *“un Gerente Público es un profesional altamente calificado, que es empleado por el Estado y está íntimamente involucrado en lo que se ha llamado ‘La profesión gubernamental’”*. Además, plantea que este Gerente Público desarrolla su labor por intermedio de otros Servidores Públicos y que *“es capaz, a través de su actuación, alcanzar altos niveles de eficiencia y productividad por parte del funcionamiento del Estado.”* (Duque, 2006).

En el caso chileno, el Servicio Civil, realiza una distinción entre distintos niveles del Gobierno central, diferenciados, básicamente, por la concentración de responsabilidades en función a la implementación de las políticas públicas. Así, los cargos de primer nivel jerárquico corresponden a Directores Nacionales de Servicio; los de segundo nivel a Subdirectores de Servicios y Directores Regionales de Servicios, y los del tercer nivel jerárquico corresponde a Jefes de Departamento.

En este sentido, Duque (2006), señala (plantea) que *“consecuentemente, toda organización pública tiene un estrato de Gerentes Públicos de alto nivel, tales como, Jefe de Servicio, División, o de Departamento, tanto en el Gobierno central, como en la Administración descentralizada. Pero, también, existen Gerentes Públicos de nivel medio, que funcionan como Jefes de Sección o de Sub-*

*secciones. Finalmente, tenemos una gran masa de Gerentes Públicos de nivel inferior y ellos, supervisan cantidades menores de Personal. En este estrato inferior de supervisión se ubican los Jefes de Unidades y Jefes de Grupos”.* (Duque, 2006).

En cuanto al perfil que debiera tener un Gerente público, en Chile, el Servicio Civil, propone una serie de **atributos** a tener en cuenta, estos son:

- *Visión estratégica.*
- *Gestión y Logro.*
- *Relación con el entorno y articulación de redes.*
- *Manejo de crisis y contingencias.*
- *Liderazgo.*
- *Innovación y flexibilidad. Y,*
- *Conocimientos técnicos.*

Finalmente, para Duque (2006), el Gerente Público forma parte de una “*masa crítica de individuos con sólidos conocimientos en Ciencia Política y Administración Pública [y donde] ellos, puedan ser la punta de lanza que inicie un proceso de desarrollo político acelerado y sustentable en Chile*”. (Duque, 2006).

## **1.2. Elementos de la Nueva Gerencia Pública**

El término elemento según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), significa “*parte constitutiva o integrante de algo*”, por lo tanto, en este punto del estudio indicaremos cada uno de los componentes que comprenden la Nueva Gerencia Pública. Siendo estos, los siguientes: eficacia; eficiencia; economía; efectividad; calidad; y, responsabilización.

- **La Eficacia**

La eficacia es uno de los elementos que establece el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en una organización, programa o actividad. En general, los indicadores de eficacia se crean a través de mediciones en las que se comparan los resultados previstos o fijados como alcanzables con los que realmente se lograron conseguir. Así, podemos decir, entonces, que una organización, una política pública, un programa o una actividad logran ser eficaz, si logra alcanzar los objetivos que se había propuesto. Por el contrario, si no se logran los objetivos o metas establecidas, significa que ha sido en vano la inversión realizada.

- **La Eficiencia**

La eficiencia es la capacidad para lograr los objetivos y/o metas al menor costo posible, o sea, optimizando al máximo los recursos. Así, los indicadores de eficiencia relacionan los costos de producción con la producción obtenida. Entonces, podemos decir, que una organización, una política pública, un programa o una actividad logra ser eficiente, cuando consigue ser eficaz minimizando los costos de los recursos empleados para lograr conseguir dicha eficacia. Por lo tanto, la eficacia pasa a ser una condición necesaria de la eficiencia.

- **La Economía**

La Economía es aquel componente de la Nueva Gerencia Pública que establece la relación más favorable entre el valor de los recursos utilizados y lo presupuestado, por lo tanto, es una capacidad que tiene toda organización para manejar de manera adecuada los recursos financieros en post del cumplimiento de sus metas u objetivos. Constituyendo un balance en el uso de los recursos económicos para obtener los resultados correctos a costos razonables.

En general, los indicadores de economía buscan detectar en qué medida se han determinado las decisiones más adecuadas en la utilización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades planificadas. Buscando, por lo tanto, que se haya establecido un eficiente manejo de los recursos, que la calidad

de éstos sea la más apropiada, que su uso actual sea en relación a lo planificado, al igual que los plazos de adquisición, o sea, que los recursos se hayan adquirido al menor costo posible y en el tiempo oportuno.

Como existen distintos tipos de recursos, también, se deben fijar indicadores de economía para cada uno de ellos: financieros, humanos y materiales. Considerando de vital importancia el poder establecer con antelación un conjunto de estimaciones en relación a los recursos que necesita la organización para el buen desarrollo de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos, con la finalidad de prevenir situaciones de deseconomías.

- **La Efectividad**

La efectividad en la Nueva Gerencia Pública, es el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos con el menor número de consecuencias imprevistas, entregando el servicio de manera oportuna, mejorando la gestión interna y el manejo del gasto público.

Para ello, en Chile, en la década del 90, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000), se desarrolló un proceso de modernización de la gestión estatal, para aumentar la efectividad de los Servicios Públicos lo que *“requería transitar hacia un estilo de gestión desburocratizada, orientada por resultados más que por normas rígidas. Introducir cambios en la cultura y en los diseños administrativos implicaba reducir trámites, aumentar la transparencia, mejorar conocimientos y hacer efectiva la disciplina fiscal”*. (Cañas, 2003: 157).

- **La Calidad**

La calidad es una de las expresiones de la Nueva Gerencia Pública que busca reorientar la gestión del Gobierno en cuanto a la prestación del servicio, con el objetivo de desarrollar altos estándares de gestión, dándole especial importancia a la relación con los usuarios y a la calidad en el servicio entregado, lo que implica una constante mejora de las respuestas a las necesidades planteadas por dichos

usuarios. Una forma de medir el cumplimiento de esto es a través de indicadores de satisfacción de los usuarios. Ello implica, por lo tanto, una forma distinta de entender la gestión que tiene el Gobierno y el cambio que éste debe hacer para lograr cumplir con los objetivos de esta nueva manera de gestión, como lo plantea Razeto (2008), *“Los caminos posibles de la reinención, contemplan a un Gobierno como catalizador de los procesos sociales y económicos, a un Gobierno inspirado en objetivos más que en reglas, a un Gobierno dirigido al logro de resultados, al rendimiento y la medición de lo que se hace, o a un Gobierno que se inspira en sus clientes, preocupándose de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos”*. (Razeto, 2008: 51).

- **La Responsabilización**

La responsabilización, llamada, también, *accountability*<sup>6</sup>, es una de las claves del éxito de la Nueva Gerencia Pública, ya que afianza la participación ciudadana, nivelándola al poder de las Autoridades. Donde los primeros, tienen el derecho de controlar la acción de las Autoridades y éstos últimos, tienen el deber de rendir cuentas ante la ciudadanía para ello, se utilizan ciertos mecanismos en torno a quién debe rendir cuentas y quién puede exigir tal rendición. Aunque existen diversas clasificaciones alrededor de estos mecanismos de responsabilización, en general, varios autores, distinguen entre ***accountability vertical*** (*relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado*) y ***accountability horizontal*** (*relaciones de control entre instituciones del Estado*). Otra forma de clasificación es la que realiza el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>7</sup>, quienes plantean que existen 2 formas **clásicas**: el ***control de Procedimiento*** (que se realiza a través de mecanismos internos a la administración, tales como: las Comisiones Administrativas de

---

<sup>6</sup> Accountability, es un término inglés, que alude a la forma óptima de trabajar en una organización.

<sup>7</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su sede se encuentra en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la “Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo” (G.O. N° 2.718 del 30 de diciembre de 1980). Y, Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. (<https://www.clad.org/acerca-de/clad>).

fiscalización del comportamiento financiero y jurídico de los Funcionarios, así como a través de mecanismos externos, como los Tribunales de Cuentas, las Auditorías independientes y el Poder Judicial) y el **control Parlamentario** (que tiene como “controladores” a los Políticos, es una vía clásica de accountability y reconoce como premisa, no sólo la separación de los Poderes sino que, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo); como también, 3 formas **modernas**: el **control por Resultados** (la que se realiza, básicamente, mediante la evaluación a posteriori del desempeño de las políticas), el **control por Competencia Administrada** (se basa en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a las demandas de los ciudadanos, por lo que propone como solución aumentar el número de proveedores, pasando del monopolio a la pluralidad de agentes, y establecer una competencia administrada entre ellos, de modo que ese proceso competitivo sirva, al mismo tiempo, para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad del gobierno de rendir cuentas a la población en relación con los servicios públicos); y, el **control Social** (hace de los ciudadanos “controladores” de los Gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes) (CLAD, 2000). Finalmente, la consolidación de la responsabilización en el aparato público va más allá de la lucha contra el abuso de poder, sino que involucra un trabajo de asentamiento de bases sólidas que deben plantear los Gobiernos para que los ciudadanos puedan entregar su plena confianza a la gestión que éstos realicen, para ello, es importante, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las Autoridades y las Instituciones públicas.

### **1.3. Teórica de la Nueva Gerencia Pública**

Como se ha planteado anteriormente en este capítulo, la Nueva Gerencia Pública incorpora algunos elementos de la lógica privada, en post de una mayor eficiencia, eficacia y efectividad, lo cual tiene su base en teorías que persiguen reformas administrativas mediante **ideas** como: la *competencia*, la *elección*, la *transparencia* y el *control*. Dentro de estas teorías tenemos, las siguientes: de la

Elección Pública o Public Choice; de los Costes de Transacción y de la Agencia, pertenecientes al Neo-Institucionalismo; y, el Neo-Taylorismo, que a continuación, se describen.

### **1.3.1. La Teoría de la Elección Pública o «Public Choice»**

Esta teoría plantea la existencia de una estrecha relación de la economía con la política, al utilizar la primera, para estudiar problemas típicos de la segunda y donde el Estado sería el puente entre los dos entes anteriores, con el objetivo de conocer las circunstancias y/o elementos que determinan las decisiones colectivas que se adoptan al margen del mercado. Ella, comprende dos **ramas**, según Enrique Bour:

- *La **Elección Pública Positiva**, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos. Y,*
- *La **Economía Política Constitucional**, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. (Bour, 2010: 1).*

Este planteamiento critica el monopolio estatal bajo el que actúa la burocracia administrativa. Para evitar esto, propone un conjunto de **medidas**, los cuales se encuentran resumidos en Niskanen (1971):

- *Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos.*
- *Privatización o contratación externa para reducir el gasto.*
- *Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.*
- *Controles más estrictos sobre la burocracia. (Niskanen, 1971: 78).*

Por último, esa teoría estudia los "*fracasos del gobierno*", postulando que la evidencia científica señala al Gobierno y no al mercado como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

### 1.3.2. El Neo-Institucionalismo: Teoría de los Costes de Transacción y Teoría de la Agencia

El *Neo-Institucionalismo* o la *Nueva Economía Institucional*, estudia la relación de las instituciones individuales con el Estado (donde este último, es el objeto central de su estudio), entre sus *postulados* manifiesta: el papel determinante que tienen las instituciones para analizar, explicar y comprender la interrelación entre los individuos y sus preferencias, como a su vez, pretende relacionar la cultura y el comportamiento políticos de las instituciones con la realidad de los individuos desde un significado amplio y conductual a favor de la fortaleza del Estado, aunque sin apartarse de la norma jurídica.

En esta corriente de pensamiento se encuentran las teorías de los Costes de Transacción (Coase y Williamson), la de Agencia (Jensen y Mekling) -ambas consideradas en el análisis de este estudio-, y la de los Derechos de Propiedad (Alchian y Demsetz).

La ***Teoría de los Costes de Transacción*** forma parte fundamental de la Nueva Economía Institucional y postula que toda transacción económica engendra costes previos a su concreta realización. Así, esta teoría aporta a la reflexión en torno a que, si se quiere minimizar los costos de transacción que se generan en los intercambios que se producen en el sistema económico, es preciso evaluar cuan conveniente es la realización de una tarea dentro de la organización o si es mejor recurrir al *outsourcing*<sup>8</sup> y obtenerlo a través del mercado.

Por otra parte, los costes de transacción no sólo existen en los intercambios que se producen en el sistema económico, sino que también, considera los intercambios realizados al interior de las mismas organizaciones.

---

<sup>8</sup> Outsourcing, es un término inglés, que alude al contrato que una empresa realiza a otra para que ésta lleve a cabo determinadas tareas que, originalmente, estaban en manos de la primera.

Williamson (1975: 8), identifica costes de transacción asociados a la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales. Estos costes varían, por un lado, con las características de las decisiones de los gestores que participan en la transacción, y con los objetivos propios del mercado, por otra.

Estas ideas, fueron consideradas por el aparato público, formando parte de los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública, estableciendo que será provechoso realizar transacciones dentro del sector público cuando los costos de producción sean más elevados realizarlos por fuera de aquel sector. Ahora bien, si se da el caso contrario, los costos se podrían disminuir si las tareas de la Administración Pública se externalizan o se subcontratan con el sector privado.

Por lo tanto, la Administración Pública funcionaría óptimamente si tienen en cuenta los costes de transacción, ya que éstos son los que brindan una explicación de las ventajas de ordenar la producción dentro o fuera del sector público.

En cambio, la **Teoría de la Agencia**, es un método usado por las empresas, donde existe un sistema de contrato entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente), delegando en él, la ejecución de una determinada tarea para conseguir una correcta adecuación de dicho trabajo. En palabras de Jensen y Mekling (1976), *“Definimos una relación de agencia como un contrato bajo el cual uno o más personas (el principal) contratan a otra persona (el agente) para realizar algún servicio en su nombre, lo cual implica que se le delegue a éste alguna Autoridad en la toma de decisiones”*.

En el ámbito público la definición de principal y agente es compleja, en cuanto al riesgo de que el agente actúe en función de sus propios objetivos, denominado el problema de agencia, y en este sentido, podemos definir según García Sánchez dos **niveles básicos**:

- *La provocada por la **delegación sucesiva de responsabilidad** que representa la cadena: Ciudadanos → Políticos → Gestores. Esta cadena se produce en todos los niveles de la administración, estatal, local, etc., en cuanto a que la elección de Autoridades y la delegación de gestión de subordinados se da en todos los niveles. De esta cadena se desprende: La relación Ciudadanos → Políticos y La relación Políticos → Gestores. En el caso del primero, existe la posibilidad de que se genere un comportamiento oportunista, en relación a que los ciudadanos aportan su capital de forma coercitiva y los políticos toman decisiones que pueden no generar un beneficio colectivo para la ciudadanía. En el caso de los segundos, se puede dar que tengan objetivos diferentes, ya que los políticos se encargan de diseñar políticas, fijar objetivos, planificar acciones, etc., mientras los gestores son los encargados de llevar a cabo las actividades. También, se puede dar una tercera relación que es entre gestores de distinto nivel jerárquico, donde se corre el riesgo moral en cuanto a que cada agente actúe en función de sus propios objetivos. Y,*
- *La **relación inter-administraciones**. Que se observa claramente en la lucha de poder que se genera entre las distintas entidades de un determinado territorio, en virtud de que cada una quiere obtener el dominio en un ámbito territorial determinado, para lo cual utilizan distintos mecanismos, como el intervencionismo o la desviación de recursos públicos con fines políticos, entre otros. (García Sánchez, 2007: 41).*

En virtud de lo anterior, se sugieren algunas acciones esenciales que facilitarían la comunicación con los ciudadanos, favoreciendo la transparencia administrativa, tales como: la existencia de un adecuado sistema de control; mejores medidas de transparencia a través de mecanismos como las rendiciones públicas de cuentas y de resultados; adecuada delimitación de la responsabilidad de los agentes, y el incremento en la mejora de la información a través de la implementación de un asequible sistema de indicadores.

### 1.3.3. El Neo-Taylorismo

La teoría *Neo-taylorista* reemplaza el método mecánico empleado por el Taylorismo por el método informático, mantiene el principio de producción en masa, pero adaptado a la nueva era de la automatización de los procesos productivos. Además, utiliza la multiplicidad de tareas y funciones e intenta aminorar el aparato burocrático para reducir las fallas en la producción.

Esta teoría plantea que es imposible alcanzar un grado óptimo de eficiencia en la Administración Pública, si no se tiene un sistema de gestión adecuado. Es por ello, que el Neo-Taylorismo destaca al modelo de la *Reinversión del Gobierno*, como un apropiado sistema de gestión pública, aunque “*esto requiere una transformación fundamental de los sistemas públicos*”. (Osborne y Plastric, 1998: 30).

En general, el Neo-Taylorismo, esencialmente, formula las siguientes **técnicas**:

- *Separación entre política y gestión.*
- *Reducción de las normas de actuación, especialmente, las referidas a los órganos directivos.*
- *Establecer el gerencialismo y la profesionalización del gestor.*
- *Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales. E,*
- *Introducción de mecanismos incentivos para premiar logros y sancionar fallos.* (García Sánchez, 2007: 41).

## 1.4. MODELOS DE GESTIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Dentro de la variedad de enfoques o modelos sobre los que se ha valido la Nueva Gerencia Pública, tenemos 5 corrientes que se presentan como una nueva racionalidad administrativa, donde entre sí, continuamente se interrelacionan. Estos *modelos* son los siguientes: la Reinención del Gobierno; el paradigma posburocrático; la creación de

valor público; la gestión por procesos; y, la gestión para resultados, que a continuación, se explicitan.

#### **1.4.1. La Reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992)**

Cuando hablamos de la *Reinención del Gobierno*, estamos haciendo referencia a *“la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura”* (Osborne y Plastric, 1998: 30)

A principios del siglo XX, el antiguo paradigma ya no daba abasto para hacer frente a las nuevas realidades que estaban surgiendo, debido a que:

- *El creciente tamaño y la complejidad de las empresas exigía modelos organizacionales mejor definidos.*
- *La fragilidad y parcialidad de la teoría clásica y de la teoría de las relaciones humanas (opuestas y contradictorias entre sí), para presentar un enfoque global, integrado y totalizador de los problemas organizacionales. Y,*
- *Era necesario encontrar un modelo de organización racional capaz de caracterizar todas las variables involucradas.* (Chiavenato, 2007: 222).

Así surge el modelo burocrático de Max Weber que viene a reformar la concepción de organización, normando las relaciones dentro de una organización, con el fin de poner normas claras e iguales a todos en base a un respeto de la jerarquía y el propio buen funcionamiento de la organización y su plena productividad. Este sistema de organización tiene como principal objetivo alcanzar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos.

La burocracia es la organización eficiente que explica en detalles *como deben hacerse las cosas*, teniendo una visión estandarizada del comportamiento humano y

presentando ciertas *características* como que existe una racionalidad en las relaciones con el alcance de objetivos de la organización; así como que se da una rapidez en las decisiones, pues cada uno conoce lo *que debe hacerse y quien debe hacerlo*. También, existe una uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización, la reducción de costos y errores. Además, se logra mayor beneficio para las personas en la organización, ya que se formaliza la jerarquía, se divide el trabajo entre las personas de forma ordenada, se entrenan las personas para que se transformen en especialistas, para que puedan seguir el camino en la organización en función de su mérito personal y competencia técnica.

Pero, esta teoría, presenta anomalías o imperfecciones, a las cuales Merton<sup>9</sup> llamó *disfunciones de la burocracia*, siendo, básicamente, las siguientes: *“Internalización de las reglas y apego a los reglamentos; exceso de formalismo y de papeleo; resistencia a los cambios organizacionales; despersonalización de la relación; categorización como base del proceso de decisión; superconformidad a las rutinas y a los procedimientos; exhibición de señales de autoridad y dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público”*. (Chiavenato, 2007: 231-232).

Ahora bien, *“este modelo nos fue útil en su día. Mientras las tareas fueron relativamente sencillas y claras y las circunstancias se mantuvieron estables...Sin embargo durante los últimos veinte años ha estado fallando. En un mundo de cambios rápidos, revolución tecnológica, clientes exigentes y severas restricciones fiscales, los monopolios centralizados y jerárquicos resultan sencillamente demasiado lentos, premiosos e incapaces para el cambio o la innovación”*. (Osborne y Plastric, 1998: 34).

Así, nace el enfoque de la Reinversión del Gobierno, que cuestiona el Modelo de Organización Burocrática. Además, asevera que el Estado tiende a reinventarse como una forma de asumir una nueva forma de Administración Pública de tipo más

---

<sup>9</sup> Robert K. Merton (1910 - 2003), revisó profundamente la teoría de la burocracia de Weber, poniendo de manifiesto las consecuencias negativas que observó en el modelo.

gerencial, alejada del modelo burocrático, pues el objetivo de este enfoque no es cambiar los fines sino cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática del funcionamiento del Gobierno, para ello, es preciso, aumentar la eficacia del sector público mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial.

Los postulados de la “reinención del gobierno”, pueden ser resumidos en torno a 4 **principios** básicos:

- *Prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes, en cuanto a la prestación de los servicios públicos (ciudadanos pasan a ser los clientes).*
- *Reducción del papeleo innecesario (que posibilitará eliminar los procedimientos burocráticos).*
- *Otorgarle mayor poder a los empleados en la toma de decisiones. Y,*
- *Reducir los costos, o sea, lograr un gobierno que produzca más con menos -uso de los recursos en nuevas formas de maximizar productividad y efectividad-. (Gore, Al; 1994).*

#### **1.4.2. El Paradigma Posburocrático (Barzelay, 1998)**

Otro modelo que cuestiona a la Organización Burocrática es el *paradigma Posburocrático*, cuyo principal exponente es Barzelay (aunque, también, encontramos a Guerrero, Matas, Moyado Estrada y Calderón, entre otros).

La propuesta de este paradigma está centrada en lograr superar las limitaciones del modelo burocrático, buscando incrementar la capacidad de respuesta y adaptación continua a los cambios organizacionales desde estructuras más flexibles.

Además, enfatizan en que los Servicios Públicos deben estar al servicio del usuario, reorientando las acciones hacia los fines y resultados y beneficios que la sociedad percibe del accionar público, medidos desde la valoración que dan a éstos los ciudadanos. De esta manera, al modelo le preocupa más la ejecución que el apego a las normas, sin descuidar este último. Así, a la eficiencia, se le

suman conocimiento y calidad como valor agregado, donde debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia.

En resumen, las principales **características** de este modelo son:

- *La flexibilización administrativa para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia.*
- *Los resultados cobran mayor importancia que las acciones o tareas.*
- *La gestión por procesos más que el control sobre tareas individuales.*
- *Se separa el servicio del control.*
- *Se revisan las rutinas de trabajo buscando mejoras y actualizaciones necesarias.*
- *Se controlan los costos y la justificación de éstos se proyecta desde la necesidad de plantear el concepto de generación de valor.*
- *Se da paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras.*
- *La Administración entendida en términos de producción, que implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos.*
- *El paulatino achatamiento de estructuras jerárquicas.*
- *El ofrecimiento de incentivos, tanto a los clientes internos como externos.*
- *La construcción de redes institucionales.*
- *La búsqueda de mejora continua de los procesos a través de la orientación a la calidad y la mejora permanente.*
- *Se piensa en el servicio a la comunidad, se amplían las opciones de los clientes y se alienta a la acción colectiva.*
- *La gestión por Proyectos y Programas poniendo énfasis en los resultados. Y,*
- *La evaluación y análisis de los resultados y el enriquecimiento de la retroalimentación.*

El paradigma Posburocrático, se presenta como una nueva manera de pensar y practicar la Administración Pública, lo cual implica vencer la resistencia al cambio. (Barzelay, 1998: 196).

#### **1.4.3. La Creación de Valor Público (Moore, 1995)**

El concepto de *valor* lo encontramos en la propuesta de Barzelay, quien señala que *“al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor”*. (Barzelay, 1998).

Por lo tanto, desde la crítica de Barzelay, se logra plantear un debate acerca de la creación de valor público, el cual nos traslada al trabajo de Mark Moore (1995). Autor que entiende *la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido, el Gerente Público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público*. (Moore, 1995: 18).

Para Moore, al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual al final, es lo que es valorado y reinterpretado por la ciudadanía. Ante esto, la satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es tan fácil, *“pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar, porque en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salió un chorro de agua potable”*. (Moore, 1995: 64). Por lo tanto, la medición de la satisfacción ciudadana, se evalúa en cuanto a reducción de quejas y reclamos y en términos de encuestas ciudadanas.

Entonces, bajo esta premisa, Moore, plantea que los principales **desafíos** a los que se deben enfrentar los Gerentes Públicos son:

- *El cambio en la cultura de sus organizaciones.*
- *La búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos.*
- *La humanización de los procesos administrativos; y,*
- *El entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la utilidad de la administración, para resolver problemas socialmente relevantes.*

#### **1.4.4. La Gestión por Procesos (Aguilar, 2006)**

La *gestión por procesos* es uno de los grandes aportes de la gestión de calidad, sus postulados plantean que las organizaciones alcanzan sus resultados con más eficiencia cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso, ya que se logra obtener mejoras fundamentales en la forma de trabajo y, de ese modo, ser más competitivos.

Percibe a la organización como un sistema interrelacionado de procesos que contribuyen conjuntamente a incrementar la satisfacción del cliente, para ello, coloca el énfasis en la medición, a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados, por lo que es esencial que la organización reoriente su visión de la estructura organizacional hacia un tipo de carácter horizontal siguiendo los procesos interfuncionales y con una clara visión de orientación al cliente final, lo que no significa que los procesos suplan o anulen las funciones.

También, hace énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), ya que estas últimas, se convierten en un gran habilitador para la innovación de procesos, dado que su uso, se atribuye como garante de la disminución de tiempos y recorte de distancias en la prestación oportuna de servicios.

Según, Aguilar, dentro de las principales **características** que presenta la Gestión por Procesos tenemos:

- *Organización orientada a los procesos.*
- *Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.*
- *Autoridad basada en los responsables del proceso.*
- *Principios de autonomía y de autocontrol.*
- *Orientación externa hacia el cliente interno o externo.*
- *Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.*
- *Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.*
- *Principio de eficacia: Ser más competitivos.*
- *La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer. Y,*
- *Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional transfuncional y generalizado: el proceso. (Aguilar, 2006: 422).*

#### **1.4.5. La Gestión para Resultados, GpR (BID - CLAD, 2007)**

El enfoque de la *Gestión para Resultados* (GpR), es un proceso estratégico, político y técnico que facilita la creación de valor público en organizaciones públicas a través del logro de objetivos y mejora continua, ya que pone mayor énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos más que en los procedimientos.

La Gestión para Resultados (GpR), se interesa en avanzar en la solución de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales. (BID y CLAD, 2007).

Además, tiene interés en *cómo se realizan las cosas*, aunque cobra mayor relevancia en *qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto* en el bienestar de la población; es decir, la *creación de valor público*, para ello, cobra vital importancia

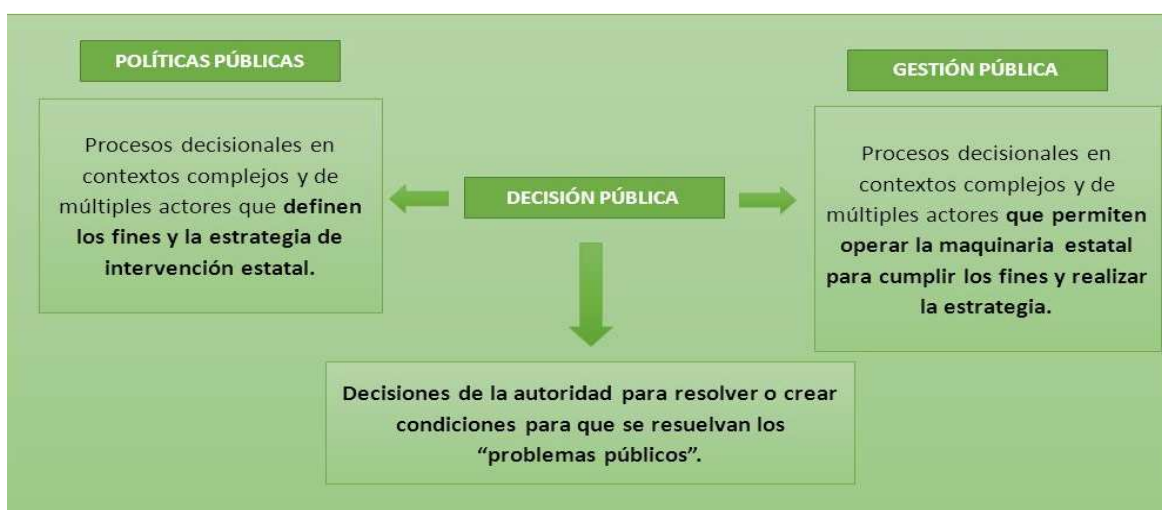
la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Es por esto que incorpora una cadena orientada hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (*insumos*), indicadores de gestión (*medios*) e indicadores de resultados (*fines*). Siendo determinante en los indicadores de resultados los análisis de los efectos y de los impactos de las acciones y productos desarrollados por la gestión pública.

## 2. Gestión Pública y Políticas Públicas

Existe una estrecha relación entre política pública y gestión pública, ya que ambas pertenecen al ámbito de la toma de decisiones del Estado y a pesar de localizarse en distintos polos de ésta, se puede afirmar que no hay gestión sin política ni hay política sin gestión.

En este sentido, Carlos Alza Barco (2014), plantea que tanto las Políticas Públicas como la Gestión Pública son dos caras de una misma moneda, indicando, además que esa moneda es la *decisión pública*. El siguiente esquema muestra gráficamente esta relación.

### Esquema N° 1 Políticas Públicas y Gestión Pública



Fuente: Alza (2014).

Ahora bien, siguiendo el esquema anterior, podemos indicar que la Política Pública pertenece al ámbito de la *estrategia*, mientras que la Gestión Pública concierne al terreno de la operación. Por lo tanto, si “la Política Pública decide *qué hacer*, la Gestión Pública resuelve *cómo se implementan*”.

Por su parte, Olavarría (2007), señala que “*las políticas públicas se implementan a través del aparato administrativo del Estado, es decir, a través de organismos públicos*”, y si la gestión pública se encuentra en el terreno del hacer, entonces, existe una estrecha relación entre esta última y el aparato administrativo del Estado (los Organismos Públicos). Así “*esta manera de ver a la gestión pública - desde las políticas públicas-, implica reconocer que la organización pública se encuentra en el centro de un complejo entramado de intereses y expectativas que diversos actores tienen sobre ella*” (Olavarría, 2007).

Por ende, entonces, la gestión pública está en un espacio político, el cual también, es un espacio de decisiones y de ahí entonces, la relación entre política pública y gestión pública como dos caras de una misma moneda.

### **3. Políticas Públicas**

Para conocer con mayor profundidad el concepto de Políticas Públicas, se señalarán varias definiciones de diversos autores, las que nos ayudarán a lograr una mayor precisión de este término.

William Jenkins (1978), plantea que una política pública es “*un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores*”.

Meny y Thoenig (1992), señalan que *“es el resultado de la actividad de una Autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) es decir, de los actos y los “no actos comprometidos” de una Autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia”* Además, indican que *“una política pública se presenta como un Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”*.

Bárbara J. Nelson (1996), define política pública como *“una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta y éstas serían desarrolladas por Cuerpos Gubernamentales o por los funcionarios”*.

Lahera (2002), señala en su libro *“Introducción a las políticas públicas”* que éstas son *“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”*.

Kraft y Furlong (2007), plantean que *“una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales... reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”*.

Para Dye (2008), una política pública *“es todo lo que los Gobiernos deciden hacer o no hacer”*.

Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone (2008), definen el concepto como *“Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos*

*formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.*

Julio Franco Corzo (2013), plantea que *“Las políticas públicas son acciones de Gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”.*

Finalmente, *“El Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto y Evaluación”* del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (2014), define política pública como *“un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por Autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”.*

Estas definiciones resultan ser iluminadoras en cuanto a que dan la posibilidad de determinar los **elementos** que contiene el concepto, en la medida en que cada una aporta a éste, y a la búsqueda de **puntos en común** entre sí, entre los que tenemos, los siguientes:

- *Es un proceso decisorio que implica un flujo de información y que conlleva un conflicto de valores y prioridad entre éstos a la hora de la toma de decisiones, en relación a ejercer una acción o no.*
- *Resuelve problemas públicos que afectan a un grupo de la sociedad bajo una situación específica o en un contexto geográfico dado.*

- *Desarrolla una secuencia de acciones de manera programada como forma de abordar el problema, para producir un cambio y generar un impacto en ello. Y,*
- *Participación de múltiples actores desde dos ámbitos: Por un lado, actores políticos, Gubernamentales o Autoridades públicas; y, por otro, los particulares o la comunidad. En este sentido, los primeros, son los que estarían ligados con la toma de decisiones, o sea, los que están en la línea de la acción o la inacción. En cambio, los segundos, son los afectados con el problema, quienes pueden participar de la solución en la medida de su capacidad de involucramiento o de que si fueron o no invitados a participar del proceso.*

### **3.1. Algunas Dimensiones de las Políticas Públicas**

Tito Flores, en su texto “*Análisis y Diseño de Alternativas de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos*”, identifica 4 **dimensiones** de las políticas públicas que a continuación, se detallarán:

#### **a) Actores**

En todo el proceso del desarrollo de las políticas públicas, encontramos involucrados a distintos sujetos (personas, grupos u organizaciones). La literatura en esta materia distingue varios tipos de actores. Por un lado, tenemos una muy simple que distingue actores individuales y colectivos, como también actores centrales y marginales a la red de intereses que se construye alrededor de la política pública.

También, encontramos una **clasificación** que plantea la existencia de:

- **Actores Públicos:** *aquellos que se encuentran vinculados formalmente a la estructura político-administrativa del Gobierno y/o de la Administración Pública.*
- **Actores Privados:** *individuos y/o grupos organizados o no organizados que forman parte de la sociedad, que se pueden subdividir en:*

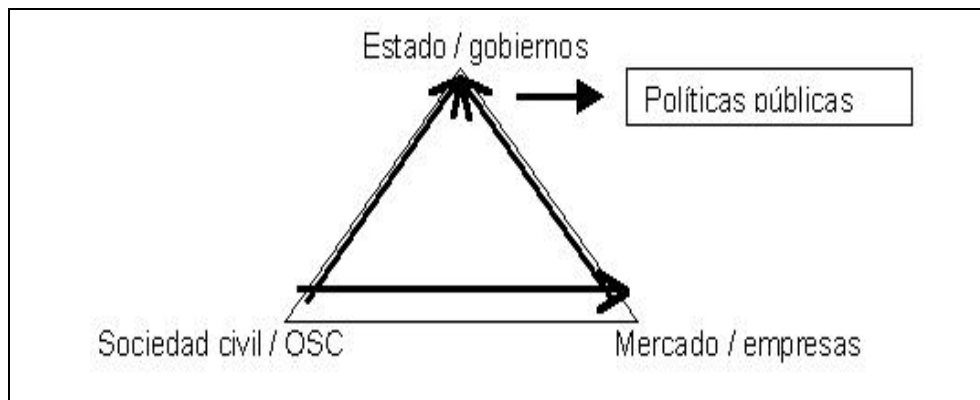
- **Actores privados-participantes:** son quienes intervienen, en mayor o menor medida, en algún momento del proceso de las políticas públicas (formación de la agenda, formulación, implementación y/o evaluación).
- **Actores privados-destinatarios:** corresponde aquellos actores sociales que son receptores directos o indirectos de las políticas públicas. (Pastor Albaladejo, G. 2014:33).

Una variante de esta **clasificación** distingue entre:

- **Actores Gubernamentales:** Estado, Gobierno, Burocracia y Administración Pública, Parlamento y Tribunales de Justicia.
- **Actores Privados:** Mercado, empresas.
- **Actores Sociales:** Sociedad civil y sus organizaciones.

**Diagrama Nº 1**

**Triangulo de Actores: situación deseable**



Fuente: Martínez (2001)

Otra **clasificación** propone:

- **Actores formales u oficiales:** que desempeñan cargos dentro del Estado Ej.: Presidente(a) de la República, Parlamentarios, Asesores Presidenciales, etc.
- **Actores informales o no oficiales:** que se encuentran fuera de la estructura del Estado y sus roles no están tan reglados como en el caso de los actores

formales. Ej.: grupos de presión o interés, los partidos políticos, académicos, investigadores y expertos y los medios de comunicación. (Olavarría, 2007: 51-59)

Existe una última **clasificación** planteada por Diana María Sepúlveda:

- **Actores del nivel de decisión:** aquellos de quienes depende la aprobación para desarrollar el diseño de la política y garantizar su promulgación.
- **Actores en el nivel técnico:** aquellos que, por su conocimiento y experticia en un área específica, tienen la responsabilidad de incorporar los elementos técnicos en algún momento del proceso de las políticas públicas.
- **Actores en el nivel de operación:** aquellos en quienes recae la responsabilidad de hacer realidad la política.
- **Actores sociales o comunitarios:** cada uno de los integrantes de la sociedad y la comunidad involucrada con el problema y con su solución.
- **Los medios de comunicación:** aquellos encargados de la difusión de las decisiones y los acuerdos y transmisores de las reacciones de los actores sociales frente a las decisiones en el proceso de una política pública. (Sepúlveda, 2014)

*“Es importante individualizar a estos actores, reconocer o identificar sus intereses y entender el grado de poder que ellos ostentan, así como la fuente del mismo”.* (Flores, 2013).

## **b) Actividad**

Aquellos que participan o están involucrados en el proceso de una política pública, se encuentran constantemente realizando acciones que generan interacciones con el entorno. Existe un accionar *-de los y entre los-* diferentes sujetos que intervienen en las distintas etapas de una política pública. Cada uno actúa de una forma o de otra según sus intereses.

Así, las políticas públicas son el resultado de acciones y transacciones políticas desarrolladas por diferentes actores en un contexto determinado y donde cada actor influye en razón del grado de poder o influencia que tengan.

En este sentido, podemos distinguir los siguientes **enfoques** respecto a la relación de los *actores* y el *poder* en política pública:

- **Visión Pluralista:** *entienden al proceso de las políticas públicas como un “mercado”, ya que los actores son jugadores relativamente libres de entrar en la arena del juego político en la interactúan con distintos actores con diferentes intereses. Y,*
- **Visión Corporativista y Neo-corporativista:** *plantea que los procesos políticos son relativamente cerrados. Sólo los grupos de interés con suficiente poder y capacidad de organización son los que el Estado incorpora en el proceso de las políticas y se les permite jugar un rol importante en la formación de la agenda y las políticas. De esta forma, no todos los intereses tienen la oportunidad de incidir en las decisiones. La arena política en las que se decide se encuentra cerrada a los grupos con menos poder y capacidad de organización.*

Frente a estos enfoques surge una perspectiva que centra su visión en la relación entre los decisores políticos (el Gobierno), la burocracia y los actores relevantes que se comportan como grupos de presión.

Entonces, las políticas públicas son el resultado de un proceso dinámico en el que interactúan muchos actores que persiguen la obtención de sus objetivos para satisfacer sus intereses.

En resumen, la relación de las actividades y actores en el desarrollo de una política pública se puede distinguir en la siguiente tabla, que se construye a partir de las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas, que van desde la *identificación e institucionalización de un problema* (Fase I) hasta la *evaluación* (Fase V), pasando por la *formulación de soluciones o acciones* (Fase II); la *toma de decisiones* (Fase III), e *Implementación* (Fase IV).

**Tabla Nº 1**

**Ciclo de las Políticas Públicas: Actividades y Actores Principales**

<i>FASE I</i>	<i>FASE II</i>	<i>FASE III</i>	<i>FASE IV</i>	<i>FASE V</i>
<i>Identificación e institucionalización de un problema</i>	<i>Formulación de soluciones o acciones</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Actividades Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Actividades Ejecución, gestión, efectos concretos.	Actividades Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: André-Noël Roth (2008:79).

**c) El Cambio Social**

Una política pública abarca en el fondo una insatisfacción en un ámbito específico de la realidad, es por ello que se decide actuar para lograr la transformación de dicha realidad. Por lo que, existe una vinculación de esta política pública con la teoría del cambio social, en razón de los objetivos que busca y del sistema de actores, donde se incluyen a los ejecutores de dicha política y a los sujetos a quienes va dirigida ésta.

La teoría del cambio manifiesta una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un cambio positivo, en el fondo, explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención,

ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización.

La intervención para el cambio es una acción planeada en base a lograr la modificación de algo, en este caso, de un problema público<sup>10</sup>, en donde se requiere de un actuar político para que éste sea incluido en la Agenda pública y, por ende, sea resuelto a través de una política pública.

En resumen, un problema público es una situación que produce insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, a través del diseño de una política pública y cuando esto se genera, se desarrolla, por lo tanto, un cambio en dicha situación.

Entonces, como dice Meny y Thoenig (1992), “*toda política pública encubre una teoría del cambio social*”.

#### **d) Tipos de Política Pública**

Existen diversas clasificaciones y tipologías de políticas públicas, las cuales varían de autor a autor.

Una de ellas, según Carlos Alza Barco (2011) pone énfasis en la naturaleza de las políticas públicas, **clasificándolas** de la siguiente manera:

- **Económicas:** *fiscales, monetarias o cambiarias*
- **Sociales:** *vivienda, salud, educación, etc.*
- **De Gestión:** *planificación del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; presupuesto y recaudación; organización y métodos; auditoría y evaluación.* (Alza, 2011).

---

<sup>10</sup> Cuando una situación social se juzga políticamente como problemático y es objeto del debate público, se convierte en un problema público.

Otra tipología de política pública, definida por el mismo autor, se suscita a partir del **marco normativo nacional**.

- **Por su proyección temporal:** políticas estatales, gubernamentales e institucionales.
- **Por su nivel de coordinación:** políticas sectoriales, multisectoriales y transectoriales.
- **Por el nivel de Gobierno:** políticas nacionales, regionales y locales. (Alza, 2011).

Otras formas de **clasificación**:

- Políticas sustantivas y procedimentales.
- Políticas materiales y simbólicas. Y,
- Otras Políticas: política exterior, de seguridad nacional, etc.

Por último, Meny y Thoenig (1992), basado en el trabajo de Lowi (1964) y Salisbury (1968), describen una forma de tipología de políticas públicas según su *intencionalidad*, bajo el parámetro de la *coerción* que las políticas introducen entre el Estado y el sujeto y que resumen en la siguiente tabla.

**Tabla N° 2**  
**Tipología de las Políticas Públicas basadas en la Coerción (según Lowi)**

		<b>La coerción pública se ejerce ...</b>	
		<b>... directamente Sobre el comportamiento de los afectados</b>	<b>... sobre el entorno del comportamiento de los afectados</b>
<b>La coerción pública es ...</b>	<b>... indirecta, lejana</b>	Políticas redistributivas	Políticas constitutivas
	<b>... directa inmediata</b>	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Fuente: Meny, Thoenig (1992).

Así, para estos autores, una **Política reglamentaria**, es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe... En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por Decreto. Ejemplo: Políticas de Tránsito.

Una **Política distributiva**, es una acción mediante la cual, el poder público concede una autorización a casos particulares, especialmente, designados... El afectado se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones. Ejemplo: permisos para construir (un derecho, que la Autoridad pública otorga caso por caso).

Una **Política redistributiva**, en cambio, consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o sujetos. Ejemplo: Los Programas sociales.

Una **Política constitutiva**, en tanto, se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. Ejemplo: Políticas de descentralización. (Meny, Thoenig, 1992: 99-100).

### 3.2. Características de la Política Pública

Stein, E., y Tommasi, M. (2006), señalan que dentro de las **características claves** de las políticas públicas se deben incluir, lo siguiente:

- **Estabilidad**

La medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Pero, no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes

*respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.*

- ***Adaptabilidad***

*La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.*

- ***Coherencia y coordinación***

*La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.*

- ***La calidad de implementación y ejecución***

*Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.*

- ***Orientación hacia el interés colectivo***

*La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicas? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.*

- **Eficiencia**

*La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general constituye, por lo general, una asignación ineficiente de recursos. (Stein, E., y Tommasi, M., 2006: 396-397)*

### **3.3. Ciclo de las Políticas Públicas**

El ciclo de las políticas públicas es un elemento de ésta última, que ha sido considerado en el análisis de diversos autores, aunque difieren en su número de un autor a otro, presentan como principal característica, que cada etapa o fase es interdependiente y el cambio en cualquiera de ellas afecta a las otras, por lo que es un proceso dinámico, flexible e iterativo.

Uno de los pioneros del estudio de las políticas públicas, es Harold Laswell, quien fue el primero en proponer un modelo análisis de éstas, aunque focalizándolo como **proceso de adopción de decisiones**, más que de ciclo, por lo que, en 1956, destacó el desarrollo de la política pública sobre la base de una sucesión de **7 fases**, las cuales son: *Inteligencia; Promoción; Prescripción; Invocación; Aplicación, Terminación y Evaluación.*

Posteriormente, Garry Brewer, alumno de Lasswell, propuso desde la base del modelo de Laswell, una **lista de etapas** que se ha constituido en la agenda más común utilizada en el análisis de las políticas públicas, siendo éstas: *iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.*

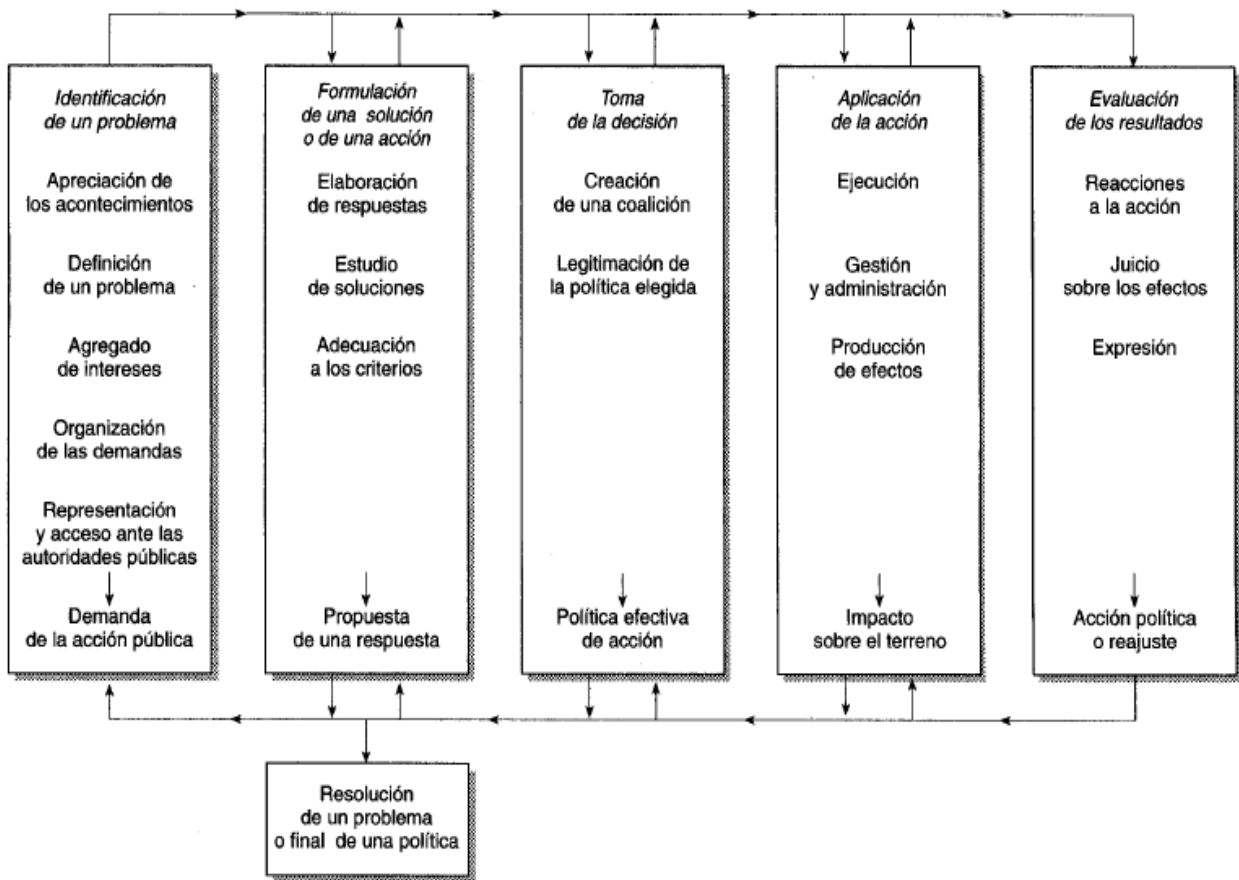
Más tarde, en 1970, Charles Jones, propone un nuevo encuadre para analizar el proceso de las políticas públicas, destacando **5 etapas** que se suceden entre sí: *identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la puesta en marcha del Programa y la evaluación de la acción.*

James Anderson, en 1975, propuso un **modelo** compuesto por **cinco etapas**:

- **Identificación del problema y establecimiento de la Agenda:** los problemas que pueden convertirse en los objetivos de las políticas públicas se identifican y especifican, es decir, cómo los organismos gubernamentales deciden qué problemas abordar.
- La **formulación:** Esto abarca la creación e identificación de propuestas o cursos de acción, a menudo llamados alternativas u opciones, para resolver o mejorar problemas públicos.
- La **adopción de la política:** Implica decidir qué alternativa propuesta, incluida la falta de acción, será utilizada para resolver o manejar un problema.
- La **implementación:** lo que hacen los organismos gubernamentales para llevar a cabo las acciones o el empleo de las políticas adoptadas.
- La **evaluación:** actividades destinadas a determinar lo que está logrando con la implementación de una política, o sea, determinar cuándo la política pública ha sido efectiva o no. (Anderson, 1975: 27).

Finalmente, Meny y Thoenig (1992), desarrolla un esquema en base a la propuesta de Charles Jones, el que sintetiza en la siguiente tabla.

**Tabla Nº 3**  
**Etapas del proceso de las Políticas Públicas**



Fuente: Meny y Thoening (1992).

#### 4. Políticas Públicas en Chile

Raczynski y Serrano (2005), plantean que la estrategia utilizada en política pública en Chile, desde 1990 en adelante, presenta características de renovación y de innovación. Así, las autoras, definen **seis materias** en que se han introducido cambios:

- **Incremento del Gasto Social:** Este incremento se pudo realizar gracias a las reformas tributarias impulsadas post dictadura, posibilitando la expansión del gasto con fines sociales, contrario a la política del régimen militar, cuyo objetivo central fue siempre la reducción del gasto público.

- **Rediseño de la Institucionalidad Social:** *A partir de una nueva lógica en el diseño de la acción de la política pública de carácter social, se crearon nuevas Instituciones y Programas de Desarrollo Social (MIDEPLAN, FOSIS, SERNAM, INJUV, CONADI, FONADIS, SENAMA<sup>11</sup>). La nueva mirada no centra su accionar sobre la base de temas sectoriales y de subsidios focalizados, como se venía implementando antes de la década del 90, sino que su eje está en función al desarrollo de una Agenda Social con un componente eminentemente promocional, que entrega herramientas y fortalece capacidades, todos estos en torno a 2 líneas de preocupación: la preocupación por la pobreza y la preocupación por la vulnerabilidad social.*
  
- **Rediseño de la Modalidad de Gestión y Provisión de los Servicios:** *La modalidad de intervención de la política pública post dictadura, sufrió variados y profundos cambios. La nueva forma de accionar de la política pública de carácter social destaca **cuatro áreas** en que se produce estos cambios:*
  - *Gestión descentralizada.*
  - *Externalización de los servicios en materia social.*
  - *Mecanismos de focalización en función a una doble mirada: por situación socioeconómica y por vulnerabilidad social.*
  - *Participación ciudadana.*
  
- **Instalación de la Temática de los Derechos Ciudadanos:** *En función de esto, la tematización de los Derechos Sociales presenta dos aristas: Asumir explícitamente el compromiso que se tiene como sociedad en torno a determinados Derechos entendidos como mínimos (destacan el Plan*

---

<sup>11</sup> En orden correlativos, las presentes siglas corresponden a: Ministerio de Planificación y Coordinación; Fondo de Solidaridad e Inversión Social; Servicio Nacional de la Mujer; Instituto Nacional de la Juventud; Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; Fondo Nacional de Discapacidad; y, Servicio Nacional del Adulto Mayor, respectivamente.

*AUGE<sup>12</sup> y el Sistema de Protección Social Chile Solidario), y la defensa y protección de los Derechos de la población, ligado más bien con el tema de la vulnerabilidad de aquellos más desprotegidos (ejemplo: Niños y Mujeres).*

- ***Manejo Técnico Político del Presupuesto y Evaluación de Programas:*** *A través de la Dirección de Presupuesto (DIPRES,) se diseñó, a partir de 1994, un “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados”. Este sistema presenta dos líneas:*
  - ***Evaluación de Programas:*** *la cual, presenta una modalidad de evaluación de escritorio y una de evaluación de impacto de algunos Programas.*
  - ***Evaluación de Instituciones:*** *relacionado con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), y cuya tarea es monitorear el desempeño de la gestión de los Servicios Públicos. Y,*
  
- ***Tecnificación de la Política Social:*** *Los instrumentos de medición de pobreza creados en el régimen militar, de alguna manera, han mantenido su vigencia, pero se han ido tecnificando cada vez más, así la Ficha CAS<sup>13</sup> desaparece y se crea la Nueva Ficha de Protección Social (FPS), y la Encuesta CASEN<sup>14</sup> se ha ido perfeccionando. (Raczynski y Serrano, 2005).*

---

<sup>12</sup> El Plan AUGE, corresponde al Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud (AUGE), también conocido como Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (GES), el cual es un programa integral de salud que prioriza un grupo de 80 patologías o problemas de salud, y garantiza en todas ellas el acceso a tratamientos oportunos, de calidad y con protección financiera.

<sup>13</sup> La Ficha CAS, fue un instrumento de focalización, que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje que determinaba la prioridad de acceso a los beneficios sociales.  
([http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_texto15.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_texto15.pdf)).

<sup>14</sup> La Encuesta CASEN, corresponde a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, realizada por MIDEPLAN -hoy en día, Ministerio de Desarrollo Social (MDS)-, y es una encuesta de hogares representativa a nivel nacional, regional, urbano y rural y comunal.  
([http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/WebHelp/informaci\\_n\\_casen/descripci\\_n\\_y\\_objetivos\\_de\\_la\\_encuesta\\_casen.htm](http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/WebHelp/informaci_n_casen/descripci_n_y_objetivos_de_la_encuesta_casen.htm)).

## 5. Políticas Públicas de Género

En los temas de mujer y género, desde los años 50, han surgido diversos enfoques que colocan énfasis en el desarrollo de las Mujeres. Así, tenemos:

- Enfoque de *Bienestar*.
- Enfoque *Anti-pobreza*.
- Enfoque de *Eficiencia*.
- Enfoque de *Equidad*. Y,
- Enfoque de *Empoderamiento*.

Pero, son tres enfoques los que destacan, gracias a que marcan una evolución progresiva desde “Mujer y Género” a “Perspectiva de Género”, siendo estos:

- *Mujeres en Desarrollo (MED)*;
- *Género en el Desarrollo (GED)*; y,
- *Transversalización de Género*.

Marcela Ríos (2008), en su texto “*Avances Internacionales en la Estrategia de Transversalización*”, presenta la siguiente **explicación** de cada uno de ellos.

***Enfoque de Mujer en Desarrollo (MED)***: aplicación del género en las políticas públicas caracterizada por la instalación de políticas de género asociadas directamente a políticas específicas para grupos de Mujeres; con el objetivo de incorporar o visualizar a Mujeres en áreas clave para el desarrollo.

***Enfoque de Género en Desarrollo (GED)***: aplicación del género en las políticas públicas caracterizada por impulsar estrategias para el trato igualitario de las Mujeres y para la Igualdad de Derechos. Y,

**Enfoque de Transversalización de Género:** definida como “*la integración sistemática de la perspectiva de género en todos los sistemas y estructuras, en las políticas, programas, procesos de personal y proyectos, en las formas de ver y hacer, en las culturas y organizaciones.*” (Ríos, M., 2008: 2). Este último, surge a fines de los años 90, donde su objetivo principal está relacionado con la transversalización de la perspectiva de género en la estructura del Estado.

En la actualidad, el requerimiento de igualdad de género se ha ido extendiendo cada vez más hacia todos los ámbitos del Estado; los Organismos y Agencias Internacionales; las Organizaciones no Gubernamentales; el ámbito académico, etc.

Así, Organismos Internacionales para el Desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enfatizan que la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas **contribuye** a:

- *Redistribuir mejor los recursos y las oportunidades.*
- *Aumentar la eficacia de las Políticas Públicas.*
- *Mejorar la comprensión de los procesos sociales, económicos y culturales.*
- *Hacer a las Políticas Públicas más equitativas.*
- *Aumentar la eficiencia y la transparencia.*
- *Redistribuir mejor los recursos y las oportunidades.*
- *Promover la participación ciudadana.*
- *Ayudar al fortalecimiento de la democracia.*
- *Mejorar la Focalización de las Políticas Públicas. Y,*
- *Contribuir a la modernización del Estado y la Gestión Pública.*

## 5.1. Aclaraciones Conceptuales Respeto a los Temas de Género

Antes de continuar con la mirada de políticas públicas de género en Chile, es importante entregar algunos **lineamientos conceptuales** que serán orientadores de este estudio:

- **Género:** En primer lugar, Sonia Montecino (1998), define el Género *como todo aquello que entendemos por ser hombre o ser mujer, el cual tiene directa relación con el aprendizaje sociocultural, más que con las características biológicas, por lo cual el sexo correspondería a los rasgos biológicos y fisiológicos (con los cuales se nace), mientras que el género tiene que ver con los atributos socioculturales que asociamos a las categorías “hombre y mujer” en un contexto histórico, cultura y sociedad en particular.*
- El **Sistema Sexo – Género:** *Son las formas de relación establecidas entre Mujeres y Hombres en el seno de una sociedad. Analiza las relaciones producidas bajo un sistema de poder que define condiciones sociales distintas para Mujeres y Hombres en razón de los papeles y funciones que les han sido asignadas socialmente y de su posición social como seres subordinados o seres con poder sobre los principales recursos. Conforme a lo enunciado, nuestra sociedad actual está sujeta por un sistema sexo-género que sostiene una relación desigual de poder entre Mujeres y Hombres. (Rubin, G., 1986).*
- La **Socialización de Género:** *Proceso mediante el cual, las personas vamos aprendiendo las normas, valores, costumbres y roles asignados en cada cultura a las Mujeres y a los Hombres. Es un proceso que comienza desde la primera infancia y se va consolidando a lo largo de los años. Este proceso se ve reforzado por instituciones sociales tales como: la familia, las instituciones educativas, religiosas y los medios de comunicación social, así como por el grupo de iguales. (Volio, R., 2008).*

- **Roles de Género:** *Son el conjunto de normas sociales y comportamentales generalmente percibidas como apropiadas para los Hombres y las Mujeres en una sociedad, y se basan en la construcción social que se tiene de la masculinidad y la femineidad. (Ávila, P. y Troya, C., 1999).*
- **Estereotipos de Género:** *Son ideas o imágenes exageradas y reduccionistas, pero que son aceptadas socialmente como un modelo o patrón de cualidades o de conductas, en este caso, relacionadas con el género. Por lo general, las usamos para encasillar o catalogar a las distintas personas, aún cuando no conozcamos cómo son o si están de acuerdo con esos estereotipos. Muchas veces, los estereotipos están basados en prejuicios validados socialmente, pero que no son ciertos, con lo que se generan discriminaciones. (Ávila, P. y Troya, C., 1999).*
- La **división sexual del trabajo:** *Es el mandato social de realizar ciertas labores por ser de un determinado sexo. Estas actividades, pese a su gran importancia, son socialmente poco valoradas y no generan pago económico alguno para el o la integrante de la familia que lo realice (sólo se conceptualiza como trabajo y se paga por ello, si lo hace una persona ajena al hogar, contratada para eso). Debido al mandato social que indica que las Mujeres “son las encargadas” de este tipo de trabajo, se les acota su ámbito de acción tratando que éste sea exclusivamente el espacio doméstico, ubicado en el ámbito de lo privado. (Schvarstein, L. y Leopold, L., 2005).*
- **Intereses estratégicos de Género:** *son identificados por las Mujeres a partir de su posición de subordinación social. Estos intereses plantean un reto a la división sexual del trabajo, el poder y el control, así como a los roles y normas definidas según parámetros tradicionales. Varían según los contextos particulares, y pueden incluir temas tales como Derechos legales, violencia doméstica, igualdad salarial y el control de las Mujeres sobre sus cuerpos.*

- **Igualdad de Género:** *La igualdad de género supone que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las Mujeres y los Hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Ello, no significa que Mujeres y Hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de, sí han nacido Hombres o Mujeres. La igualdad de género implica la idea de que todos los seres humanos, Hombres y Mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones. El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la justicia en el tratamiento a Mujeres y Hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. (América Latina Genera. Programa Naciones Unidas de Desarrollo).*
- **Equidad de Género:** *La equidad de género implica la posibilidad de tratamiento diferencial para corregir desigualdades de partida; medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adoptó el término igualdad de género, pero en el marco del paradigma del desarrollo humano se adopta el concepto de equidad, por lo que es un debate pendiente al interior del Sistema de Naciones Unidas el uso de estos términos. (PNUD, s/f Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y Caribe. 2005-2009).*
- **Perspectiva de Género:** *Consiste en el compromiso institucional para modificar la condición y posición de las y lograr así un sistema sexo-género más equitativo, justo y solidario. (De la Cruz, 1998).*
- **Enfoque de Género:** *Hace visible la relación social desigual entre Hombres y Mujeres que se establece sobre la base de patrones culturales que instalan y justifican la subordinación de las Mujeres. La incorporación de la perspectiva de género es una estrategia o un proceso para eliminar las desigualdades y lograr la Igualdad de Derechos entre los sexos. Supone considerar*

sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de Mujeres y Hombres, tanto en los análisis acerca de la realidad, como en las acciones diseñadas para transformarla. Permite reconocer las causas que producen las desigualdades y formular mecanismos para superar estas brechas. Contribuye a explicar y ampliar aspectos de la realidad anteriormente no tomados en cuenta; y se aplica a todos los ámbitos de la vida: laboral, educativo, personal entre otros. (PNUD, s/f, Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y Caribe. 2005-2009).

- **Empoderamiento:** Es la expansión en la habilidad de las personas para hacer elecciones de vida estratégicas en un contexto donde esta habilidad estaba previamente negada a ellos (Kabeer, 2001). Concepto central de la perspectiva de género. Incluye el fortalecimiento de la posición social, económica y política de las Mujeres. Su objetivo es reducir o eliminar las relaciones de poder entre los sexos. El término poder se utiliza en el sentido de "poder para", -por ejemplo, el reconocimiento de las propias capacidades y habilidades para ejercer influencia, poder y liderazgo en algunas o todas las relaciones sociales, y actuar en función de este reconocimiento-, y no en el sentido, de poder sobre otras personas. (De la Cruz, 1998).
- **Autonomía:** "la Autonomía significa, entonces, para las Mujeres contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. Para el logro de una mayor Autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas, liberar a las Mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los Derechos Reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las Mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones". (Bevavente M. y Valdés A., 2014: 19-20).

Desde esta perspectiva, los **tres pilares fundamentales** para lograr disminuir desigualdades e inequidades entre Hombres y Mujeres en una sociedad moderna, que permita generar, por tanto, una ciudadanía más paritaria, son los siguientes:

- La **Autonomía Física**: *el control sobre el propio cuerpo*;
  - La **Autonomía Económica**: *la capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos y recursos*; y,
  - La **Autonomía en la Toma de Decisiones**: *la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad*. (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de Naciones Unidas).
- **Transversalización de Género**: *Es el proceso para asegurar que Mujeres y Hombres tengan igual acceso y control sobre los recursos, los beneficios del desarrollo y la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de desarrollo y en los Proyectos, Programas y Políticas del PNUD*. (UNDP, 2002).
  - **Análisis de Género**: *Busca documentar y comprender los roles, responsabilidades e identidades de Mujeres y Hombres en un contexto dado*. Los **temas claves**, incluyen:
    - *División del trabajo, tanto para las actividades productivas, como reproductivas*.
    - *Acceso y control sobre los recursos y beneficios*.
    - *Factores sociales, económicos y medioambientales que influyen en los dos primeros temas*. Y,
    - *La capacidad de toma de decisiones*. (De la Cruz, 1998).

También, se interpreta como el “*estudio de las diferencias de condiciones, necesidades, índices de participación, acceso a los recursos y desarrollo, poder de toma de decisiones, etc., entre Hombres y Mujeres debido a los roles que tradicionalmente se les ha asignado*”. (Junta de Andalucía, 1998).

## 5.2 Políticas Públicas de Género en Chile

El Gobierno de Chile, reconociendo los avances obtenidos en pro de la igualdad de oportunidades entre Hombres y Mujeres, está consciente que aún existen obstáculos para lograr la plena inserción de las Mujeres al desarrollo del país, es por ello, (por lo) que ha implementado los siguientes **mecanismos**:

- Creación del *Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)*; posteriormente, *Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG)*, cuando se crea el *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*, en el año 2016.
- Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 -1999/ 2000 - 2010 / 2010 - 2020.
- Creación del *Consejo de Ministros y Ministras para la Igualdad de Oportunidades*.
- *Comité Asesor del Consejo de Ministros y Ministras para la Igualdad de Oportunidades*.
- *Comisiones Ministeriales de Equidad de Género*.
- *Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*.
- *Agenda de Género 2006 - 2010 / 2014 - 2018*. Y,
- *Instrumentos Normativos con Enfoque de Género*.

En Chile, luego de la recuperación de la democracia a fines de los años 80', se genera desde el quehacer de lo público una expectativa creciente en materia de participación política y social de las Mujeres. En dicho contexto, el Estado de Chile, ratifica *Compromisos internacionales* contraídos en el marco de la *Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, además, de suscribir otros *Acuerdos* que recomiendan a los países que *organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las Mujeres*. Así, junto con una legítima necesidad de contar en democracia con un organismo del Estado que se ocupe de la

promoción de políticas públicas de igualdad entre Mujeres y Hombres, se inicia un proceso que viene a incorporar el enfoque de género en las dinámicas políticas y programáticas del Estado.

A un año de ejercicio del primer gobierno democrático (1990 - 1994) post dictadura se da inicio a este proceso mediante la creación del **Servicio Nacional de la Mujer** (SERNAM), el año 1991, como respuesta a la ratificación de *Convenios internacionales* tras el regreso de la democracia, dando paso a partir de dicho hito a variadas *Políticas y Programas* gubernamentales que con el transcurso del tiempo han ido mutando, ya que este Servicio en sus inicios, no tenía como misión exclusiva abordar las problemáticas de la mujer, sino más bien, las de la familia como conjunto, limitándose el Servicio a cumplir un rol más que nada técnico, de coordinador de políticas públicas referidas a la mujer, sin atribuciones como ejecutor de Políticas y Programas, salvo en aquellos Programas pilotos que posteriormente serían traspasados a otros ejecutores.

Así, durante el primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por Patricio Aylwin (1990 -1994), el SERNAM logró colocar el tema de la mujer en la Agenda Política de la transición concentrándose en la tarea de gestionar **reformas legislativas** ante las discriminaciones que sufrían las Mujeres. *“El primer objetivo, luego de dar a conocer el Servicio y difundir sus Programas, fue poner en la **Agenda Pública** temas que no habían sido abordados integralmente en Chile: la feminización de la pobreza, la violencia intrafamiliar, el embarazo en adolescentes, la información como herramienta de cambio y la igualdad jurídica de los sexos”* (Memoria SERNAM 1990 -1994).

Además, de conseguir formular el **Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 - 1999**, que se logra incluir en el *Programa de Gobierno* del candidato de la Concertación, Eduardo Frei Ruiz –Tagle -que gobernaría en el período 1994 – 2000-, y que en el fondo definía acciones que facilitarían el diseño

de políticas públicas en favor de las Mujeres, enfatizando en la institucionalización del SERNAM, por lo que se legisló en torno a temas referidos a la **Igualdad de Género y la protección de los Derechos de las Mujeres**.

Las Leyes aprobadas en dicho período fueron: la **Nº 19.325 que Establece Normas sobre Procedimiento y Sanciones a los Actos de Violencia Intrafamiliar** (1994); la **Nº 19.585 que Modifica el Código Civil y Otros Cuerpos Legales en Materia de Filiación** (1998); y, la **Nº 19.611 que Establece la Igualdad Jurídica entre Hombres y Mujeres** (1999), instituyendo que todos/as los/as niños/as nacen iguales ante la Ley, lo que se traduce en la eliminación de la distinción discriminatoria entre hijos/as legítimos, ilegítimos y naturales.

Iniciado el nuevo milenio, se diferenciaron los temas de género de los de familia (SERNAM, 2014: 42).

Un hito importante en este período, es que se crea el **Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades**, lo que permitió que en el año 2002, por decisión de dicho Consejo y, por primera vez, todos los Ministerios acuerdan establecer **Compromisos de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres**. A nivel Regional, también, se generan **Consejos Regionales de Igualdad de Oportunidades**, teniendo como principal función definir compromisos a nivel regional para este nuevo tipo de Igualdad.

Sumado a lo anterior, se formó un **Equipo Transversal Ministerial** en el tema **Mujer y Trabajo** para facilitar el acceso de las Mujeres al mercado de trabajo y potenciar nuevas acciones para el logro de este fin desde los Ministerios. De este modo, la Autonomía y el Empoderamiento personal de las Mujeres fueron considerados elementos centrales para la promoción y el ejercicio efectivo de sus derechos.

En el año 2002, se incorpora el **Sistema de Equidad de Género** dentro del *Programa del Mejoramiento de la Gestión del Estado* (PMG), con la finalidad de *incorporar el enfoque de género en el proceso de provisión de los bienes y servicios de las instituciones del Estado*, esto es, desde el diseño de éstos hasta la entrega a los Usuarios finales y su evaluación. Gracias a este sistema, el conjunto del Estado debía asumir y profundizar compromisos y responsabilidades de género en las esferas de planificación y gestión (SERNAM, 2014: 43).

Ahora bien, la implementación de este nuevo Sistema no estuvo exento de dificultades, existiendo resistencias desde los distintos niveles del Estado y, para lo cual, fue necesario desde el SERNAM desarrollar *permanentes actividades de alfabetización en materias de género e igualdad* al interior de éste.

*“En todo el proceso de incorporación del enfoque de género en los sectores, el SERNAM cumple un rol que se puede desagregar en **tres aspectos**. Por un lado, entrega información y motiva a las Autoridades y funcionarios de los sectores; por otro lado, apoya la elaboración y diseño de acciones que contribuyan a lograr la equidad de género. Finalmente, realiza acciones de seguimiento a los Servicios durante y después de las acciones comprometidas en el PMG”* (SERNAM, 2005: 83).

Además, durante este periodo, existieron avances en materia legislativa, aprobándose relevantes Leyes en cuanto a la defensa de los Derechos de las Mujeres. Las leyes publicadas en dicho período fueron: la **Nº 19.947 Establece Nueva Ley de Matrimonio Civil** (2004); la **Nº 19.968 que Crea los Tribunales de Familia** (2004); la **Nº 20.066 que Establece Ley de Violencia Intrafamiliar** (2005), la cual modifica la Ley Nº 19.325, instituyendo nuevas normas sobre procedimientos y de aumento de sanciones en torno a los actos de Violencia Intrafamiliar; la **Nº 20.005 que Tipifica y Sanciona el Acoso Sexual** (2005);

y; la **Nº 20.047 que Establece un Permiso Paternal en el Código del Trabajo** (2005), el cual es denominado Postnatal Masculino.

En resumen, el SERNAM, definió para el periodo de gobierno 2000 - 2006 de Ricardo Lagos Escobar, las siguientes **prioridades**: *Autonomía Económica de las Mujeres y superación de la pobreza; Mujer, familia y bienestar en la vida cotidiana; Promoción de Derechos y participación de las Mujeres; y, Gestión pública orientada a la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres, por medio de la incorporación de la equidad de género en las políticas públicas y en la gestión del Estado.* Todas estas áreas, se verán reflejadas en las acciones emprendidas al alero del **Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 - 2010**, el que tenía como principal objetivo, *consolidar y capitalizar los avances obtenidos, y garantizar la plena integración de las políticas con enfoque de género en el Estado.*

Sin embargo, es importante reconocer que hasta este periodo, aún se estaba lejos de poder afirmar que el enfoque de género había logrado instalarse, “*en primer lugar, porque la mayoría de las medidas no abarcan la perspectiva relacional que incluye a Hombres y Mujeres; segundo, porque son pocas las iniciativas que emanan de los sectores por su propia convicción y voluntad; y en tercer lugar, porque falta decisión y compromiso político sectorial para posicionar una mirada que registre y actúe sobre las diferencias entre Hombres y Mujeres que afectan el acceso a la igualdad de oportunidades de las Mujeres*” (SERNAM, 2005: 84).

En el año 2006, con el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se genera un punto de inflexión relevante a través de la irrupción de la denominada “**Agenda de Equidad de Género Gubernamental**”, cuya implementación se materializa a través de una “**Coordinación Intersectorial y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Público**”, teniendo como liderazgo institucional, al SERNAM y de fondo, el Enfoque de Derechos.

Esta Agenda presentaba cuatro grandes **objetivos**:

- *Eliminar o reducir la discriminación en contra de las Mujeres.*
- *Eliminar o reducir las brechas que existen entre Mujeres y Hombres, pero, también, aquellas que existen entre Mujeres, como son: la brecha entre el campo y la ciudad; entre las Mujeres indígenas y las que no lo son; entre las de sectores populares y las de sectores sociales de mayor escolaridad; entre las jóvenes y Mujeres mayores; entre las Mujeres que tienen alguna discapacidad, y las que no la tienen.*
- *Ampliar los Derechos y responsabilidades de las Mujeres en el ámbito público y de los varones en el ámbito privado, contribuyendo a hacer más igualitarias las relaciones entre los géneros. Y,*
- *Contribuir al empoderamiento de las Mujeres como sujetos sociales, y en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad toda y al desarrollo de sus potencialidades en el ámbito cultural, artístico, académico, científico y tecnológico. (SERNAM, 2007: 15).*

En este sentido, la **Agenda de Equidad de Género**, entregó los lineamientos claves para que el Gobierno desarrollara Proyectos que posibilitaran avanzar a una mayor igualdad de oportunidades para las Mujeres, respondiendo por ello, a determinadas demandas en materia de género, centrándose en la consecución de ciertos Derechos fundamentales, como son: a nivel económico, jurídico, laboral y sexual.

Durante el período 2010 - 2014, asume la presidencia del país, Sebastián Piñera, y el énfasis del SERNAM estuvo puesto en la *“incorporación de los temas de Mujeres ligados a los de familia”*, así en su Programa de Gobierno, se destacaron acciones en torno a la *incorporación de la laboral femenina con equilibrio familiar; la disminución de la violencia intrafamiliar y evitar la destrucción de la familia; el fortalecimiento del emprendimiento femenino; la promoción de la participación de la mujer en el ámbito político; y, el*

*fortalecimiento de la familia como base de la sociedad.* (Cuenta Pública SERNAM 2010).

En este período de Gobierno, el enfoque dado a las políticas públicas se inscribió a la visión tradicional de la familia y del rol de la mujer, por lo tanto, dichas políticas desarrolladas por el SERNAM durante esta etapa estuvieron enfocadas en el rol de la mujer como única responsable del cuidado de los hijos y en su inserción en el mercado laboral y, en forma particular, en aquellas Mujeres madres trabajadoras. *“Así, la mujer madre trabajadora se constituye como el pilar sobre el cual se deben organizar las acciones públicas y las políticas”.* (Díaz - Romero, 2010).

De acuerdo al análisis desarrollado por Díaz - Romero en torno a las políticas de género implementadas en este período, es posible señalar que la reproducción de los roles tradicionales de género y de las discriminaciones asociadas no sólo han sido ignoradas por el Estado, sino que éste ha jugado un rol directo en la reproducción de dichas desigualdades. En la práctica *“desaparecen los contenidos de la Agenda de Género adoptados por la administración saliente”.* (Díaz - Romero, 2010).

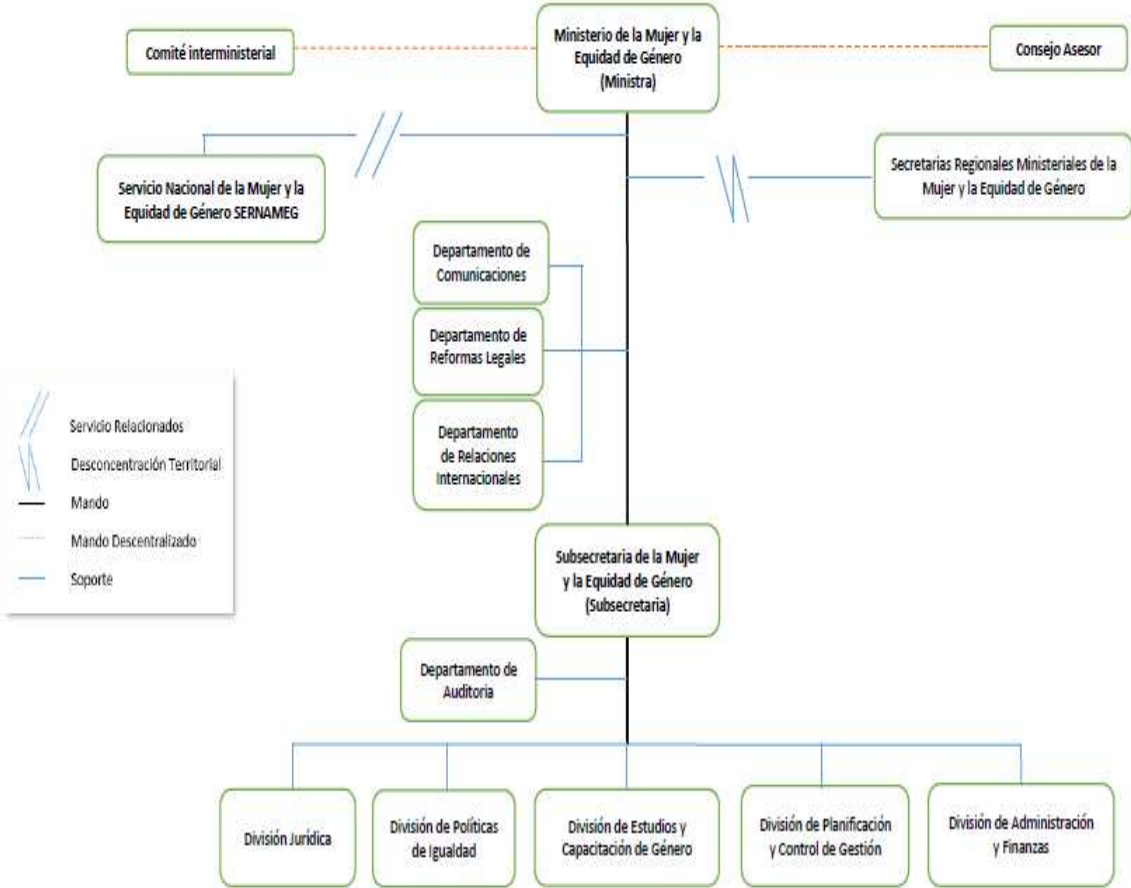
El segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se encuentra marcado por la creación de una ***Nueva Agenda de Género 2014 - 2018*** basada en los ***Derechos, Igualdad y Autonomía de las Mujeres***, impulsada por una institucionalidad renovada y de mayor rango, el **Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género**, creado mediante Ley N° 20.820, de marzo del 2015 y que inicia sus actividades, el 01 de junio el 2016.

Esta nueva institucionalidad está a cargo de diseñar, coordinar y evaluar las Políticas, Planes y Programas para promover la equidad de género y procurar eliminar todas las formas de discriminación en contra de las Mujeres.

En cuanto a su estructura, el nuevo Ministerio, está conformado por: una Subsecretaría y Secretarías regionales, y cuenta con un Comité Interministerial de Igualdad de Oportunidades, un Consejo Asesor y un Fondo para la Igualdad de Género. (Ver Organigrama N° 1).

**Organigrama N° 1**

**Estructura Organizacional  
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género  
DFL N° 1 - 2016**



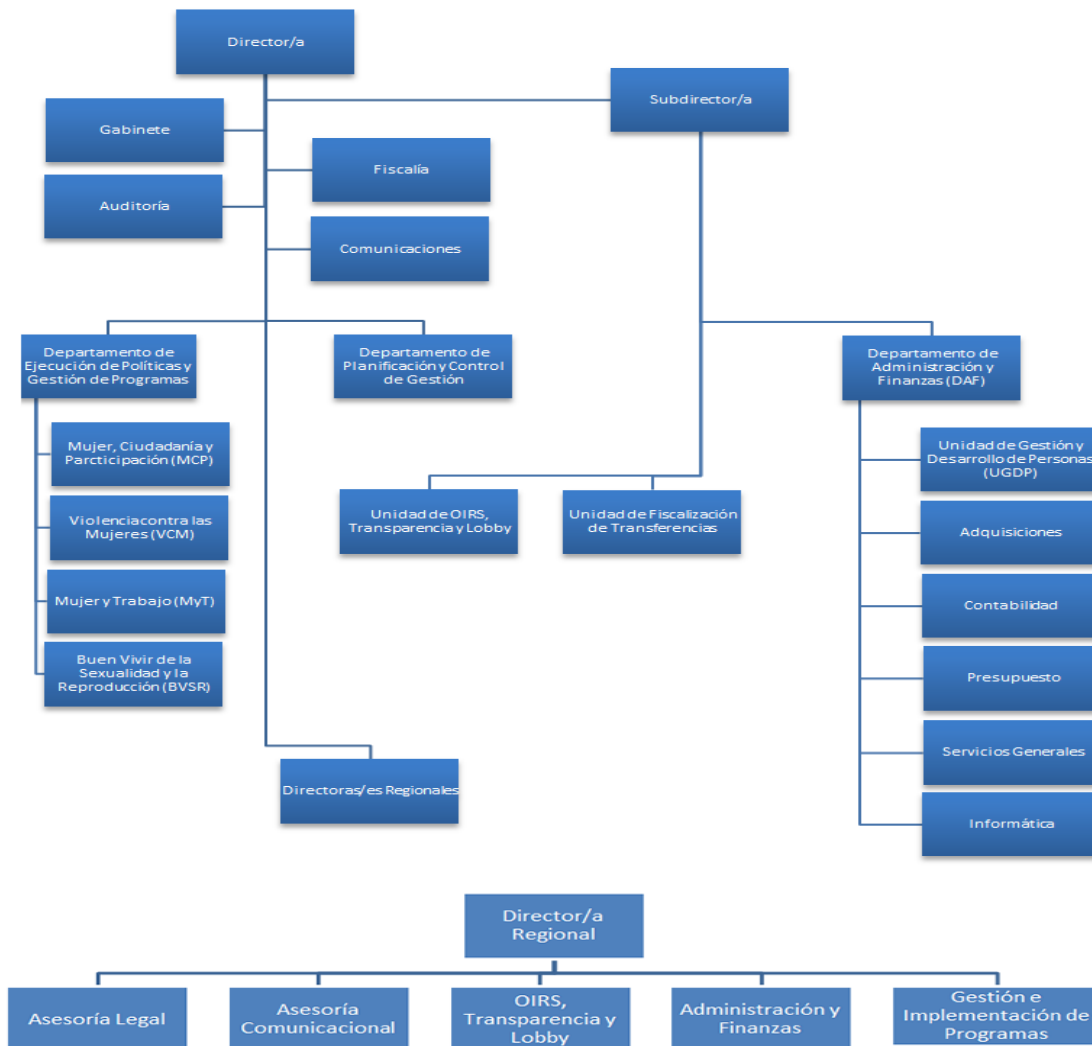
Fuente: "Balance de Gestión Integral. Año 2016", Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

No desaparece la figura del SERNAM, sino que pasó a depender del nuevo Ministerio y a llamarse **Servicio Nacional de la Mujer y de la Equidad de Género**

(SernamEG), asumiendo un rol más concreto, en la implementación de estos Programas y Políticas.

A continuación, se presenta la estructura organizacional de este Servicio Público (Ver Organigrama N° 2).

**Organigrama N° 2**  
**Estructura Organizacional**  
**Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género**



Fuente: Resolución Exenta N° 0629 del 30 de abril de 2018. Organigrama Funcional del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

El SernamEG en este nuevo Gobierno, es la entidad mandatada para implementar la ***Nueva Agenda de Género***, para ello, se ha centrado en establecer ***lineamientos y estrategias*** que posicionan al Servicio como un garante de los Derechos de todas las Mujeres.

Dicha Agenda, incluye las siguientes ***líneas programáticas***:

- *Nueva Institucionalidad de Género;*
- *Equidad de Género en materia laboral, Autonomía Económica de las Mujeres y Trabajo Decente;*
- *Medidas de participación política equilibrada de Mujeres y Hombres;*
- *Prevención, protección y reparación en violencia contra las Mujeres en sus distintas formas y espacios; y,*
- *Autonomía de las Mujeres y respeto por sus Derechos Sexuales y Reproductivos.*

### **5.3. El Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH)**

El *Programa Mujeres Jefas de Hogar* (PMJH), creado por el SERNAM existió desde 1992 hasta el año 2000, cuando es suprimido en la gestión de la Ministra Adriana del Piano bajo la presidencia del Ricardo Lagos Escobar. Sin embargo, a partir del año 2007, se reinstala nuevamente, durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006 - 2010).

Este Programa constituye una estrategia de intervención social orientado a intervenir las principales barreras que dificultan el acceso al mercado laboral de las Mujeres, a través de la aplicación de un modelo de intervención integral con perspectiva de género, participativo, de coordinación intersectorial y de ejecución local, orientado a mejorar la empleabilidad y las condiciones laborales de las Mujeres Jefas de Hogar.

El PMJH, está orientado a brindar herramientas a las Mujeres que les permitan acortar las brechas que las separan de una inserción laboral en trabajos de calidad y del desarrollo de sus iniciativas de emprendimiento económico. Esto, mediante Talleres de Formación para el Trabajo dependiente e independiente, capacitación en oficios, procesos de intermediación laboral y acceso a instrumentos de apoyo al emprendimiento. Además, contempla la derivación de Mujeres a otros apoyos transversales para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Este Programa (PMJH) tiene un modelo de intervención integral, que reconociendo las diversas brechas que las Mujeres Jefas de Hogar enfrentan, hace énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de condiciones para su empoderamiento, empleabilidad (en actividades económicas dependientes o independientes), y acceso a servicios que mejoran sus competencias y calidad de vida.

Por tanto, el fin del PMJH, es favorecer procesos para que las Mujeres Jefas de Hogar avancen en su Autonomía Económica. Para esto, articula y potencia la oferta pública y privada, mejorando el acceso a instrumentos y servicios, con un carácter intersectorial, ya que en las alianzas con otras instituciones se logra sinergia, evitando duplicaciones de atención. El trabajo intersectorial contribuye a disminuir las brechas y barreras que impiden la inserción laboral y la generación de ingresos de las Jefas de Hogar y a utilizar de manera más eficiente los recursos públicos.

### **5.3.1. Objetivos del Programa Mujeres Jefas de Hogar<sup>15</sup>**

**General:** *Contribuir a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo de las Mujeres Jefas de Hogar, con el objeto de fortalecer su Autonomía Económica.*

---

<sup>15</sup> Información obtenida de las Orientaciones Técnicas del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2017.

## Objetivos Específicos

- *Mejorar condiciones de empleabilidad en las Mujeres que les permitan superar barreras que las separan de una inserción laboral en trabajos de calidad.*
- *Llevar a cabo y promover procesos de intermediación laboral con amplia participación de actores a nivel territorial.*
- *Articular con la red de fomento productivo con el fin de conectar a Mujeres con la oferta existente de acuerdo a sus necesidades y perfiles de entrada. Y,*
- *Coordinar con instituciones públicas y privadas planes medidas, acciones tendientes a fortalecer las necesidades y demandas de las participantes.*

### 5.3.2. Componentes del Programa Mujeres Jefas de Hogar <sup>16</sup>

#### ***Componente N° 1: Talleres de Formación para el Trabajo***<sup>17</sup>

El modelo de intervención considera una etapa inicial de Talleres de Formación. Su finalidad es entregar formación, tanto para el trabajo dependiente, como para el desarrollo de proyectos laborales independientes; desarrollar capacidades y habilidades blandas que les permitan conseguir, mantener y/o mejorar un trabajo o emprendimiento, a través del conocimiento y uso de redes de apoyo existentes; y potenciar y/o desarrollar competencias de liderazgo en las Mujeres participantes, que les permita tener mejores herramientas para un buen desempeño en el ámbito del trabajo.

Los Talleres se dividen en dos etapas. Una primera etapa común, donde participan todas las Mujeres que han sido seleccionadas. Luego, una segunda etapa, donde se dividen de acuerdo a su perfil laboral, siendo un grupo, el de las

---

<sup>16</sup> Información obtenida de las Orientaciones Técnicas del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2017.

<sup>17</sup> Los Talleres descritos en las Orientaciones Técnicas del Programa son sólo el contenido a trabajar y no representan necesariamente el número de sesiones obligatorias para los Talleres comunes ni los Talleres específicos Líneas Dependiente e Independiente. El número final de sesiones dependerá de la planificación del Equipo Comunal y la estrategia a ocupar en cada territorio. Lo que sí es importante considerar son los contenidos mínimos a pasar, los cuales se encuentran reflejados en el Manual del Programa, los que no pueden variar, independiente de la cantidad de sesiones que se establezcan realizar. Es deber de los Equipos Regionales cautelar que en cada comuna se desarrollen en los Talleres todos los contenidos establecidos en el Manual.

trabajadoras de perfil dependiente, y un segundo, de Mujeres que optan por desarrollar proyectos laborales por cuenta propia.

**Sesiones Comunes**: Consiste en sesiones grupales, cuya finalidad es entregar formación para el trabajo tanto dependiente como independiente. Tienen como principal objetivo brindar información y herramientas que les permitan a las Mujeres definir y desarrollar un proyecto laboral.

Los principales **contenidos** abordados son:

- Presentación (expectativas, presentación del Programa, Misión, Programas del SernamEG)
- Género y Autonomía Económica (sexo género, división sexual del trabajo, Autonomías de las Mujeres, Derechos Humanos, ciudadanía, qué es la Autonomía Económica, barreras a ésta. Participación de Mujeres y Hombres en la actividad económica. Brechas ingresos laborales.)
- ¿Qué es el trabajo? (no remunerado, remunerado, tipos de trabajo, trabajo decente)
- Derechos Laborales y Agenda Laboral (derechos, legislación, casos prácticos con pertinencia territorial)
- Construcción perfil laboral: demanda del mercado laboral, el sistema de formación y capacitación laboral.
- Oportunidades Laborales en el Territorio (mapa de oportunidades laborales, vocación productiva territorial). Y,
- Asociatividad y cooperativismo (asociatividad, organización, cooperativismo, trabajo colectivo).

**Talleres Mujeres Perfil Dependiente**: Consiste en Talleres, cuya finalidad es entregar formación para el trabajo dependiente que les permitan conseguir, mantener y/o mejorar un empleo. Tienen como principal objetivo brindar un espacio de aprendizaje colectivo entre Mujeres, donde adquieren conocimientos

de Género, Autonomía Económica y nociones sobre el ejercicio de una ciudadanía activa en el marco de un *Enfoque de Derechos*.

1. Desafíos en el Trabajo para las Mujeres (historia de la incorporación de las Mujeres al trabajo, concepto de corresponsabilidad, oficios no tradicionales).
2. Habilidades Sociales en el Trabajo y Perfil Laboral (colaboración, trabajo en equipo, asertividad, empatía, comunicación efectiva, competencias laborales). Y,
3. Herramientas para buscar trabajo – Taller Práctico (carta de presentación, CV, proceso de selección, entrevistas, identificar redes de apoyo para la búsqueda de empleo).

**Talleres Mujeres Perfil Independientes:** Consiste en sesiones grupales orientadas a apoyar a las Mujeres que han definido su proyecto laboral en una línea de tipo independiente o por cuenta propia, a través de Talleres prácticos que permitan a las Mujeres mejorar sus proyectos productivos, formalizarse, acceder a fuentes de financiamiento y diversificar sus canales de comercialización.

1. Alternativas al Trabajo Tradicional (economía solidaria, microempresa familiar, encadenamientos productivos, cooperativas, asociatividad, riesgos de un emprendimiento, ciclos de un emprendimiento).
2. Diagnósticos de los Proyectos de las participantes – Taller Práctico (Ideas de negocio de las Mujeres, proyectos con potencial asociativo, proyectos individuales).
3. Plan de Negocios y Tutorías – Taller Práctico (cómo hacer un plan de negocios, cómo organizar los costos, formalización, postulación a fuentes de financiamiento). Y,
4. Información a nivel regional y comunal sobre la Red de Fomento Productivo actualizada (fondos concursables, capacitaciones, seminarios, etc.)

## **Componente N°2: Apoyo Línea Dependiente**

Las Mujeres de perfil dependiente junto con pasar por los Talleres de Formación para el Trabajo en su fase común, participan en los Talleres específicos de apoyo para el Trabajo dependiente que es una instancia con un enfoque mucho más práctico y definido según los proyectos laborales definidos por las Mujeres y sus respectivas necesidades de apoyo para la empleabilidad.

**Capacitación en oficio:** Uno de los apoyos fundamentales para las Mujeres de perfil dependiente es la capacitación en oficios que se desarrolla principalmente a través de la coordinación con SENCE. Es importante destacar que para el año 2017 se cuenta con un Convenio firmado entre ambas Instituciones que contiene acuerdos para la incorporación de las participantes del PMJH en su oferta programática, en los distintos instrumentos de capacitación de éste (especialmente en las becas laborales). Se anexa instructivo de ejecución del Convenio SernamEG – SENCE 2016-2017.

Es tarea de los equipos comunales con apoyo de las/os Encargadas/os Regionales gestionar las acciones necesarias para la incorporación de las participantes a los distintos instrumentos de capacitación existentes en el territorio, los cuales deben ser coherentes con los requerimientos que se identifican con las Mujeres para su proyecto laboral, con el perfil definido y con las posibilidades de inserción laboral a nivel local. En este sentido es fundamental la pertinencia territorial de los cursos a los que se derive a las Mujeres.

El objetivo último de la capacitación es que las Mujeres adquieran o mejoren un conocimiento técnico que les permita acceder a un trabajo o mejorar la situación laboral en la que se encuentran en la actualidad.

**Intermediación Laboral:** Consiste en apoyos que permitan a las Mujeres incrementar su probabilidad de ocupación y a empleadores(as) encontrar a quienes cumplan los perfiles laborales para puestos de trabajo vacantes, es decir, brindar apoyos y gestiones para

lograr una inserción laboral efectiva. Por una parte, se ofrece capacitación que permita adquirir herramientas en el manejo productivo de un oficio (Programa Más Capaz y otros instrumentos de capacitación tales como: Becas laborales, OTIC<sup>18</sup>), y por otra, gestiones con diferentes actores a nivel territorial que permitan el acceso al mercado laboral. Este componente se lleva a cabo en estrecha coordinación con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a nivel central y regional y con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) a nivel comunal, estableciendo lineamientos bases que permitan coordinar una agenda de trabajo conjunta para fortalecer una estrategia de intermediación laboral con las participantes del PMJH.

En el marco del Convenio SernamEG – SENCE (2016 - 2017), se agregó un Compromiso especial para la inserción laboral de Mujeres participantes del PMJH, que dice relación con entregar, a través del Programa de Fortalecimiento OMIL, una bonificación especial a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) que coloquen a Mujeres participantes de los Programas de SernamEG en puestos de trabajo dependiente, lo que viene a fortalecer el trabajo colaborativo entre el PMJH y las OMIL. Para ello, se considera los nichos productivos del territorio y las particularidades específicas que enfrentan las Mujeres a la hora de insertarse en un trabajo, es decir, intermediación laboral con enfoque territorial y de género. Se consideran, además, actividades de sensibilización con el sector público y privado para la incorporación de Mujeres a empleos decentes.

### **Componente N° 3: Apoyos para la empleabilidad**

Este componente se basa en la provisión de apoyos que se obtienen de la coordinación con otros sectores públicos y privados para mejorar las condiciones en que las Mujeres se enfrentan a la búsqueda de un empleo dependiente e independiente. Este componente es previo o paralelo, cuando existe la posibilidad

---

<sup>18</sup> Los OTIC son Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación, y se definen como aquellas personas jurídicas, agrupados sectorial o regionalmente, reconocidos por el SENCE, cuyo Objetivo primordial es dar apoyo técnico a sus empresas adherentes asociadas, las cuales optan libremente a un OTIC según sus propios intereses. Este apoyo es principalmente a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y de asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos. Los OTIC no pueden impartir ni ejecutar directamente acciones de capacitación, sino que sirven de nexo entre las empresas afiliadas y los Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC. (<http://www.inn.cl/que-es-otic>).

desde el sector, a la capacitación y la intermediación laboral. Consiste en servicios de Nivelación de Estudios y Cuidado Infantil que se provee en coordinación con MINEDUC y la Red de Jardines Infantiles y Salas Cunas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y de la Fundación Integra. También, se realiza una coordinación con los Equipos del Programa 4 a 7 de SernamEG para derivación de hijas/os de las participantes del PMJH a la oferta de cuidado de niñas/os que promueve dicho Programa.

Además, se considera el acceso a Atención Odontológica y Alfabetización Digital como apoyos transversales, los cuales se ofrecen a las participantes de acuerdo a sus necesidades concretas para apoyar su inserción laboral de tipo dependiente e independiente.

Respecto de las coordinaciones específicas con cada uno de los sectores, éstas quedan establecidas en diferentes instrumentos tales como: Convenios, PMG de Género, Acuerdos operativos, Compromisos que emergen de Mesas de Trabajo Territoriales, entre otros. El nivel central y el nivel regional de SernamEG, apoyan el trabajo sectorial que realiza el equipo comunal a través de la coordinación, comunicación, asesoría y seguimiento oportuno sobre compromisos y nivel de cumplimiento de otras instituciones que participan en la implementación del PMJH.

#### **Componente N° 4 Apoyos línea independiente**

Las Mujeres de perfil independiente junto con pasar por los Talleres de Formación para el Trabajo en su fase común, participan en los Talleres específicos de apoyo para el Trabajo independiente, en los cuales, según sus Proyectos laborales se brindan apoyos prácticos para apoyar a las Mujeres a mejorar sus proyectos productivos o ideas de negocio, tales como: asesoría para la elaboración de planes de negocio, información para la formalización de sus negocios, asesoría para el acceso a redes de financiamiento, apoyo en el acceso a canales de comercialización (realización de ferias de Mujeres emprendedoras, rincones emprendedores, etc.).

**Fondos Concursables de Apoyo a Emprendedoras (Capital Semilla Municipal):**

Aquellos Municipios que en sus Proyectos Comunales hayan incorporado capitales semilla con aportes del SernamEG o Municipal para apoyar financieramente iniciativas de emprendimiento, ejecutan estos fondos concursables en beneficio de las Mujeres del Programa. La Dirección Regional SernamEG vela, mediante asesoría y supervisión al nivel comunal, por un procedimiento estructurado de implementación de los fondos concursables que incorpore etapas claramente establecidas de difusión, postulación, diseño, evaluación y mecanismos de entrega del capital para las Mujeres. Además, se cuenta con acompañamiento a las Mujeres, seguimiento posterior y, en lo posible, complementariedad del aporte entregado con cursos de comercialización, marketing, contabilidad, gestión de negocios, etc. En estos casos, se vuelve sumamente necesaria la asesoría y acompañamiento de los/as Encargados Regionales del SernamEG a los Equipos comunales y Mujeres participantes, en especial, en el ámbito administrativo y financiero a objeto de resguardar el correcto uso de los recursos transferidos.

**Derivaciones y apoyos: Instituciones y Programas de Fomento Productivo:**

Las Mujeres independientes que desarrollen y egresen satisfactoriamente de los Talleres de Formación para el Trabajo, orientados a trabajo independiente, pueden ser derivadas a instituciones de fomento productivo que complementen el desarrollo de su emprendimiento, como: FOSIS, SERCOTEC -Servicio de Cooperación Técnica-, CORFO -Corporación de Fomento a la Producción-. La gestión comunal es clave para la concreción final de la derivación en conjunto con los cupos disponibles en cada Institución y/o Programa.

**5.3.3. Compromisos de Gestión e Indicadores de Metas del PMJH<sup>19</sup>**

El Programa Mujeres Jefas de Hogar durante el periodo 2014-2017 ha tenido asociado dos *Compromisos de Gestión*, que se manifiestan en:

---

<sup>19</sup> Información obtenida de las Orientaciones Técnicas del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2017.

1. **Indicador de Inserción de Mujeres en el ámbito laboral dependiente:** Se entiende que una mujer se ha insertado laboralmente cuando sea contratada formalmente en un empleo (esto significa con Contrato de trabajo). La información de las Mujeres insertas laboralmente se registra en el Sistema Informático del SernamEG. Semestral y anualmente las Direcciones Regionales generan desde el Sistema una base de datos que incluya los datos de la participante, de la empresa y la fecha de Contrato e identificación donde se encuentra copia de éste.
2. **Indicador de Egreso:** Se entiende como egreso, el momento en que la mujer completa su Proyecto laboral en el Programa, ya sea dependiente o independiente. Para que una mujer complete su Proyecto laboral en la línea dependiente, debe al menos, haber pasado por los Talleres de Formación para el Trabajo y finalizar un proceso de intermediación laboral. Se entiende por finalizado, el proceso de intermediación laboral cuando la mujer ha concretado algún vínculo con la oportunidad de empleo que se gestione (entrevista laboral, entrega currículum, plan de inserción, etc.). Para que una mujer complete su Proyecto laboral en la línea independiente, debe al menos, haber pasado por los Talleres de Formación para el Trabajo y recibir alguno de los apoyos específicos para el fortalecimiento de su proyecto de trabajo independiente, esto es, acceso a canales de comercialización, acceso a capital inicial y asistencia técnica para su negocio (Capacitación, Talleres, etc.). Y,
3. Adicionalmente para la línea independiente, se incorporó para el año 2017, un **Indicador de Mejoramiento del Negocio**, que reflejó el trabajo realizado de las Mujeres en post de un mejor proyecto laboral, al aumentar sus ventas, postulación y/o adjudicación de fondos concursables, como también, acciones en la línea asociativa y de encadenamiento productivo.

#### **5.3.4. Proceso de Implementación del Programa Mujeres Jefas de Hogar<sup>20</sup>**

El Área Mujer y Trabajo del SernamEG considera un modelo de gestión que articula diferentes iniciativas programáticas para superar barreras y obstáculos para la

---

<sup>20</sup> Información obtenida de las Orientaciones Técnicas del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2017.

inserción, permanencia y desarrollo de las Mujeres en el mercado del trabajo. En cada Dirección Regional del SernamEG se encuentra conformada un área con profesionales preparadas(os) y capacitadas(os) que llevan a cabo estas distintas iniciativas, vinculándose con diversos actores, tanto públicos como privados, para incorporar en la Agenda política, institucional y productiva de la región, las necesidades específicas de las Mujeres para insertarse y desarrollarse en empleos de calidad, del mismo modo, se vincula con empresas, sectores productivos y el mundo sindical para sensibilizar y generar cambios concretos que mejoren las condiciones de trabajo de las Mujeres, en un marco de conciliación de la vida personal y laboral de las personas, en un marco de corresponsabilidad entre el trabajo remunerado y no remunerado.

Las entidades ejecutoras, representadas en los Equipos comunales del Programa Mujeres Jefas de Hogar, y el equipo Regional del Área Mujer y Trabajo, deben mantener una relación fluida, permanente y oportuna.

El Programa organiza su gestión en ***tres niveles: local o comunal, regional y central.***

#### **a) Nivel Local o Comunal**

El nivel ***local***, es donde se ejecuta el Programa. SernamEG firma un Convenio de colaboración con cada Municipio<sup>21</sup> que implementa el Programa, en el marco del cual, se contempla la contratación de un Equipo Comunal encargado de difundir, seleccionar a las Mujeres participantes, realizar los Talleres de Formación para el Trabajo y gestionar el acceso de las Mujeres a cada una de las prestaciones consideradas por el Programa y la derivación a diferentes redes de apoyo institucional.

---

<sup>21</sup> Cada Municipio en Convenio debe realizar un aporte en recursos frescos y/o valorizados de un 100% igual al aporte del SernamEG.

También, es preciso considerar que el PMJH debe tener dependencia de una instancia municipal vinculada al Fomento Productivo o a una Unidad de Desarrollo Económico Local o en instancias relacionadas con desarrollo del empleo y fomento productivo.

En este sentido, es muy importante que el PMJH se encuentre bajo la misma dependencia en la que está la OMIL, para lograr una mayor articulación entre ambas instancias.

En caso de que el Programa se encuentre en otra Unidad o Departamento Municipal, se busca resguardar el trabajo coordinado con las Unidades de Desarrollo del Empleo y Fomento Productivo para el debido cumplimiento de su naturaleza, que es la inserción laboral y el apoyo a la Autonomía Económica de las Mujeres.

## Diagrama N° 2

### Ejecución del Programa Mujeres Jefas de Hogar a Nivel Comunal



Fuente: Orientaciones Técnicas del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2017

### **Funciones del Nivel Comunal de la Entidad Ejecutora**

- Elaborar el Proyecto Comunal según la pertinencia territorial, considerando las Orientaciones Técnicas y la Pauta de Proyecto entregadas por el SernamEG.
- Entrega del Proyecto Comunal de acuerdo a los plazos establecidos por el SernamEG Regional.

- Contribuir a la problematización y sensibilización respecto de las desigualdades basadas en Género (Economía del cuidado, trabajo remunerado productivo, trabajo no remunerado reproductivo, violencia de género, discriminación, discapacidad, interculturalidad, orientación y/o identidad de género, etc.) existentes a nivel local, a través del desarrollo coordinado de acciones de difusión, formación y sensibilización.
- Coordinar y generar procesos que permitan la articulación de la oferta pública con la oferta privada y de la sociedad civil instalada en el territorio municipal.
- Ejecutar el Proyecto Comunal aprobado según las Orientaciones Técnicas y el Convenio de ejecución entre SernamEG – Municipalidad.
- Difundir el Programa en la comuna para convocar a las Mujeres a participar.
- Visibilizar las actividades del SernamEG y del Área Mujer y Trabajo a través de actividades en terreno.
- Entrevistar y preseleccionar a las Mujeres que cumplan con los criterios de priorización, evitando desfocalización.
- Realizar Talleres de Formación para el Trabajo de acuerdo a metodologías, contenidos definidos por el SernamEG.
- Mantener el registro de los Proyectos Laborales proyectados y cobertura de componentes.
- Coordinar el acceso a los componentes según la demanda de las Mujeres.
- Realizar coordinaciones entre Departamentos del Municipio, con instituciones públicas y organismos privados para potenciar y mejorar la oferta programática y asegurar el acceso de las Mujeres a la oferta que apoye su inserción laboral.
- Cumplir con la normativa comunicacional siguiendo los lineamientos establecidos por el Departamento de Comunicaciones disponibles en la Dirección Regional del SernamEG.
- Administrar los recursos según lo establecido al flujo de caja del Proyecto Comunal en coordinación con el Departamento de Finanzas municipal.
- Realizar proceso de convocatoria, implementación, evaluación y rendición de recursos financieros correspondiente a los capitales semillas municipales.

- Elaborar Informes de rendición de cuentas mensuales, de acuerdo a Manual entregado por el SernamEG.
- Mantener, resguardar y respaldar toda información relativa al Programa.
- Mantener actualizado el sistema informático con la información correspondiente a cada mujer.
- Establecer las coordinaciones con el Concejo Municipal y con los diferentes Departamentos Municipales para avanzar hacia la institucionalización de los Programas del SernamEG en la estructura municipal, a través de la transversalización del enfoque de género y de la incorporación del concepto Jefatura de Hogar Femenina en instrumentos de planificación y gestión comunales, tales como: PADEM -Plan Anual de Educación Municipal-, PLADECO -Plan de Desarrollo Comunal-, Presupuesto municipal, entre otros.
- De ser requerido: solicitar Capacitaciones / Talleres a otros Programas del SernamEG que se implementen en la comuna.
- Señalar claramente cuáles serán las tareas propias de la intermediación e inserción laboral y las coordinaciones con Departamentos Municipales de Empleo y Fomento Productivo, así como empresariado.
- Establecer las tareas para el cumplimiento de metas de inserción laboral y mejoramiento del negocio.
- Elaborar Informes de ejecución durante el año, de acuerdo a documentos establecidos por el SernamEG.
- Confeccionar Informes de ejecución semestral y anual, de acuerdo a procedimientos elaborados por el SernamEG.
- Organizar Encuentros Comunales con las Mujeres que permitan la construcción de propuestas y sugerencias para el desarrollo y mejoramiento de la implementación del Programa, de modo que se constituyan como espacios de fortalecimiento de participación de las Mujeres a nivel local.
- Difundir en los Encuentros Comunales la labor del SernamEG en su conjunto.
- Aplicar instrumentos de seguimiento y/o evaluación que se establezcan por el SernamEG.
- Retroalimentar al Equipo Regional respecto de aspectos que durante la ejecución

del Programa a nivel local resulten importantes para la evaluación o rediseño. Y,

- Por último, se contempla un **seguimiento** en dos etapas:
  - Durante los primeros quince días desde que la trabajadora se incorpora en la empresa, se realiza una llamada telefónica a la usuaria y al empresario/a, con el fin de conocer el proceso integración de la mujer y el nivel de satisfacción del empleador.
  - Así también, de las Mujeres colocadas, luego de tres meses desde su fecha de incorporación al trabajo, se espera que al menos se realice un seguimiento 50% de estas.

### **Acciones a Realizar por los Equipos Comunales**

- **Acciones de Gestión Local y Regional:** Realizar gestiones locales y regionales con instituciones públicas y privadas y con otras instancias municipales para complementar la oferta del Programa y para incorporar en el quehacer municipal problemáticas específicas que afectan las Mujeres Jefas de Hogar de la comuna.
- **Encuentros de Mujeres:** Las diferentes instancias que se organicen en la región con Mujeres participantes, deben realizarse en estrecha colaboración entre el SernamEG Regional y los Equipos Comunales. Estos Encuentros pueden ser comunales, provinciales o regionales.
- **Informes de Gestión:** Los Ejecutores (el Municipio), deberán elaborar Informes Técnicos de Gestión de acuerdo a plazos y formatos comunicados oportunamente por el SernamEG, también llevar a cabo la rendición de cuentas y actualización del flujo de caja mensual, que den cuenta de los avances presupuestarios de los recursos frescos transferidos por el SernamEG y de los recursos frescos comprometidos por el Ejecutor. Los formatos para Informes y rendiciones son entregados por el SernamEG regional a los Equipos Comunales. Se incorporarán las siguientes **obligaciones**:
  - Obligatoriedad del registro y actualización de los datos en la Plataforma Informática y de llevar una consistencia entre lo expresado en términos de cobertura en el Proyecto Comunal y lo registrado en el Sistema.

- Cumplimiento de la Ley sobre el uso de información personal de las usuarias.
- Otras actividades de interés: Por ejemplo, Día de la no Violencia, Día Internacional de la Mujer, entre otras.

## **b) Nivel Regional**

A nivel **regional**, entre las principales *funciones* que desarrollan los Equipos Regionales del PMJH se encuentran, el fortalecimiento de la coordinación intersectorial y la asesoría técnica y acompañamiento a los Equipos Comunales.

Los Equipos Regionales a cargo del PMJH se coordinan con sus contrapartes de los diferentes Servicios Públicos y Ministerios que participan en la implementación del PMJH, con el fin de operacionalizar los Acuerdos y/o Convenios Regionales. También, se realizan otras gestiones con instituciones públicas y privadas para lograr apoyos para las participantes del Programa.

Del mismo modo, en este nivel se realiza la asesoría a los Equipos Comunales, tarea relevante para el cumplimiento de los objetivos programáticos. Asimismo, el nivel regional (Directora del SernamEG y Equipo Regional PMJH) tiene a cargo la relación política técnica y administrativa con los Ejecutores, ya que son los gestores de la ejecución del Programa y encargados de coordinar en los territorios el proceso de firma y ejecución de los Convenios con los Municipios, así como el traspaso y ejecución de recursos.

### **Mecanismos de Apoyo a la Gestión Comunal**

- Jornadas Regionales periódicas de planificación y coordinación de las diferentes líneas de trabajo del Programa: En el marco de estas Jornadas, el SERNAMEG brindará lineamientos a los Equipos Comunales para la implementación de sus proyectos a nivel local. En esta instancia, deben ponerse en común y buscar solución a eventuales nudos de gestión que presenten las comunas, los cuales pueden ser de tipo administrativo-jurídico

(rendiciones, modificaciones de Convenio, compras, etc.); técnicos-metodológico (asesoría para el desarrollo de Talleres de Formación, coordinación con sectores que participan en la implementación del Programa, utilización del sistema informático, apoyo en acciones de visibilidad del Programa, etc.); políticos (gestiones con Alcaldes y Alcaldesas, Concejo comunal, y otras Autoridades políticas de la región), entre otros.

- Jornadas de Capacitación y Formación: el SernamEG debe generar acciones de formación para fortalecer herramientas técnicas y metodológicas en los Equipos Comunales. Este proceso debe ser continuo y, dentro de lo posible, diferenciado de acuerdo al nivel de las y los profesionales del nivel comunal. Ej: Inducción a profesionales nuevos(as), seminarios y congresos organizados por servicios públicos, universidades y/u otras organizaciones de la sociedad civil. Y,
- Mesas Regionales relativas al tema Mujer y Trabajo, Género y Minería, Capacitación, Género y Autonomía Económica, Mesas Rurales, Mesa Mujer Indígena, Mesa de Salud Bucal, entre otras.

### **Funciones del Nivel Regional SernamEG**

- Asesorar y apoyar técnicamente a la Directora Regional en materias atinentes al Área Mujer y Trabajo.
- Asesorar técnicamente para la elaboración y modificaciones de Convenios con Ejecutores de los Modelos Programáticos del Área Mujer y Trabajo.
- Asesorar y entregar de lineamientos contenidos en las Orientaciones Técnicas a los Equipos Comunales.
- Asesoría técnica y apoyo a los Equipos Comunales / Ejecutores en la implementación de los Modelos Programáticos del Área.
- Asesorar y apoyar a los Ejecutores en la elaboración de los Proyectos Comunales.
- Evaluar periódicamente la gestión programática de los Equipos Comunales, a objeto de incorporar las mejoras que se requieran.
- Transversalizar el enfoque de género en las distintas instancias de participación con el sector público y privado.

- Monitorear permanentemente que el enfoque de género y la pertinencia territorial estén presentes en todas las acciones que ejecuten los distintos Modelos Programáticos.
- Gestionar de redes con entidades públicas y privadas a nivel regional y comunal para potenciar la ejecución de los Modelos Programáticos.
- Elaborar Informes de Gestión semestral y anual, y otros Documentos Técnicos que se requieran.
- Asesorar al Equipo Comunal técnica, administrativa y presupuestariamente durante la implementación, ejecución y evaluación de los Modelos Programáticos, vía presencial, telefónica, en terreno y utilizando, a su vez, diversas plataformas multimedias.
- Monitoreo y seguimiento a la ejecución del Proyecto Comunal resguardando que las etapas de su implementación se cumplan con eficiencia, eficacia, pertinencia y calidad.
- Monitoreo y seguimiento del ingreso de información al Sistema Informático por parte de los Equipos Comunales.
- Monitorear y hacer seguimiento a los Equipos Comunales, para que el Sistema Informático de los Programas, cuente con todo el registro de la información de las participantes.
- Evaluar y hacer seguimiento a los Proyectos Comunales.
- Planificar y asesorar a los Equipos Comunales para la implementación de jornadas de trabajo con las participantes de los Modelos Programáticos.
- Planificar y ejecutar Encuentros Regionales con Mujeres de los distintos Modelos Programáticos del Área.
- Participar en el proceso de selección de los Equipos Comunales. Y,
- Otras funciones que encomiende la Directora Regional.

### **c) Nivel Central**

El nivel **central**, tiene como principal tarea el diseño, la planificación y la elaboración de las Orientaciones Técnicas, Instrumentos y Manuales del

Programa, el cual entrega a los Equipos Regionales y estos, a su vez, a los Equipos Comunales. Además, tiene a cargo el fortalecimiento de la coordinación intersectorial a nivel nacional, donde el equipo del nivel central se coordina con las contrapartes de los diferentes Servicios Públicos y Ministerios con el fin de operacionalizar Acuerdos y/o Convenios nacionales que posibiliten el buen desarrollo del Programa.

### **Funciones del Nivel Central SernamEG**

- Diseñar Modelos Programáticos que se implementarán a nivel local y/o regional.
- Entregar lineamientos técnicos, administrativos y presupuestarios a los Equipos Regionales, a fin de que dispongan de las orientaciones necesarias para resguardar los procesos de implementación de los Modelos Programáticos.
- Diseñar y elaborar Documentos e Instrumentos Técnicos para el trabajo a nivel central, regional y local de los Modelos Programáticos, tales como: Orientaciones Técnicas, lineamientos, propuesta de Convenios, Proyectos Comunales, Instrumentos de registro de asesorías, Cartas compromisos, Informes de Gestión semestrales y anuales, entre otros.
- Asesorar al Equipo Regional técnica, administrativa y presupuestariamente durante la implementación, ejecución y evaluación de los Modelos Programáticos, vía presencial, telefónica, en terreno y utilizando, a su vez, diversas plataformas multimediales.
- Evaluar periódicamente la gestión programática a nivel regional, a objeto de incorporar mejoras en el caso que sea necesario.
- Coordinar acciones con otras Áreas y Departamentos del SernamEG para fomentar un trabajo articulado tendiente a avanzar en las Autonomías de las Mujeres.
- Transversalizar el enfoque de género en las distintas instancias de participación con el sector público y privado.

- Coordinar con instituciones públicas y privadas los apoyos necesarios para fortalecer la integralidad de los Modelos Programáticos.
- Coordinar, gestionar y articular acciones y Acuerdos con actores públicos y/o privados para promover alianzas estratégicas que fortalezcan los Modelos Programáticos.
- Elaborar Informes de Gestión semestral y anual de cada Modelo Programático.
- Realizar seguimiento y monitoreo a los Indicadores de gestión, comprometidos por cada Modelo Programático.
- Analizar la información territorial (nacional, regional y comunal), en función de las directrices de la Autoridad, para la proyección de los Modelos Programáticos y elaboración del presupuesto.
- Elaborar Documentos Político-Técnicos, Minutas, Informes, entre otros, solicitadas por las Autoridades y/o sectores públicos para la toma de decisiones político-estratégica.
- Elaborar Bases Técnicas y/o licitaciones, realizar seguimiento técnico y administrativo en coordinación con las Unidades de Apoyo involucradas en el proceso.
- Coordinar con el Departamento de Administración y Finanzas (DAF) Central los procesos de formulación presupuestaria, seguimiento a la ejecución del presupuesto y tomar decisiones respecto de las reasignaciones presupuestarias.
- Coordinar con DAF, en especial, el proceso de transferencias de recursos presupuestarios a las Direcciones Regionales y de éstas a los Ejecutores.
- Coordinar con DAF el seguimiento y monitoreo a la ejecución de los recursos transferidos a la Región y Ejecutores.
- Diseñar e implementar Jornadas con Equipos Regionales y/o Comunales.
- Diseñar Jornadas con participantes de los Modelos Programáticos. Y,
- Apoyar y supervisar el poblamiento de datos en el Sistema Informático. De manera que se encuentren disponibles en forma oportuna a las necesidades de las Autoridades y de otras instituciones públicas.

## 6. Enfoque de Derechos

Como se explicara en el capítulo primero de este estudio, dentro de la Nueva Administración del Estado en Chile, nuestro país ha tenido profundas transformaciones, vinculadas a un proceso de Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública implementadas desde la década del ochenta hasta nuestros días y en donde, en la actualidad, se observan nuevas acciones, consideradas como reformas de tercera generación, que se originan en las demandas que solicita la ciudadanía a través de la consecución de sus Derechos y que en el caso del Programa Mujeres Jefas de Hogar, coincide con la puesta en marcha de la segunda versión del Programa desde el año 2007, que es cuando se profundiza desde el Enfoque de Derechos.

El PMJH, hace visible -desde el enfoque de igualdad de género-, las brechas y discriminaciones que viven las Mujeres Jefas de Hogar para la Autonomía Económica y mejorar su calidad de vida, con énfasis en la empleabilidad, sea ésta dependiente o por cuenta propia, y el impacto que produce el trabajo no remunerado referido a las responsabilidades doméstico - familiares y los cuidados, para su Autonomía Económica.

Históricamente y desde la perspectiva teórica de la división sexual del trabajo, el rol de las Mujeres ha sido delegado al trabajo reproductivo o doméstico (incorpora labores de cuidado del hogar, cuidado de personas, alimentación, entre otras), el cual no es remunerado monetariamente, es invisibilizado y, por consiguiente, no reconocido socialmente. Esta realidad trae consigo una serie de **consecuencias** para las Mujeres como por ejemplo, menos acceso al control de recursos y a la propiedad; limita su desarrollo profesional; las excluye de las esferas de poder político y social; y genera dependencia económica hacia otros. Dichas consecuencias impactan negativamente en la Autonomía Económica de las Mujeres, lo cual incide en lograr mejores condiciones de vida para ellas.

Sin embargo, y desde este marco, no se debe desconocer que este rol invisibilizado de trabajo reproductivo delegado en las Mujeres configura un engranaje cuyo impacto no se ha abordado con la relevancia que merece, ya que su trascendencia a nivel económica, social y cultural ha determinado el desarrollo del país, lo cual requiere posicionarnos desde el enfoque de los Derechos Humanos, disminuyendo de este modo las inequidades y desigualdades entre los géneros. **El Derecho al cuidado, ha sido recientemente incorporado como un Derecho Humano.**

### **6.1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

La Red DESC<sup>22</sup>, define a los ***Derechos Económicos Sociales y Culturales*** (DESC) como los *Derechos Humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.*

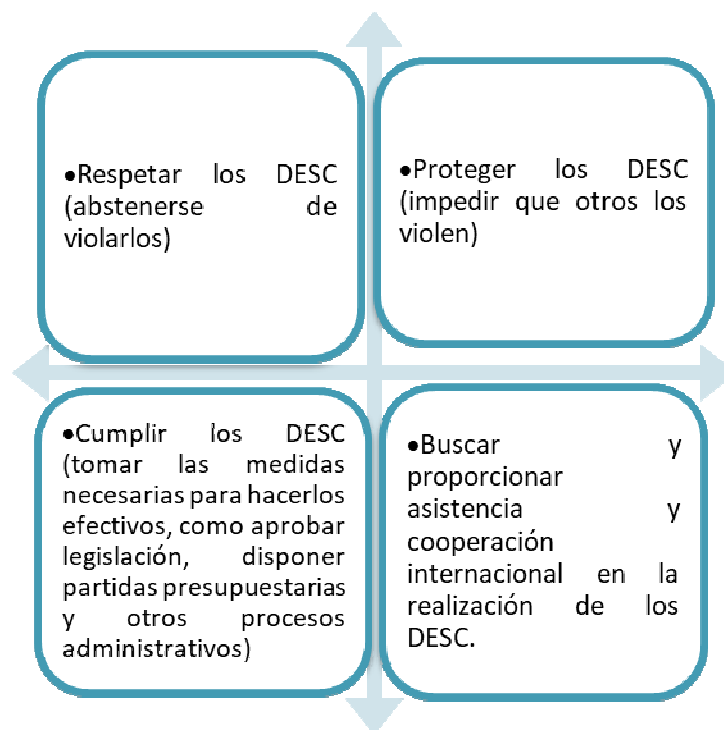
En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en la cual se establecen los Derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales fundamentales de los que deben disfrutar todas las personas. En 1966, los DESC quedaron reflejados como Derechos legales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) - que junto con la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos - y en otros Tratados universales y mecanismos regionales. Según la Red DESC a la fecha, más de 160 Estados han ratificado el PIDESC. Como a su vez, numerosos países han articulado su compromiso con los DESC por medio de sus Constituciones nacionales y legislación nacional.

---

<sup>22</sup> La Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red DESC) conecta a más de 280 ONG, movimientos sociales y activistas de 75 países para construir un movimiento global que haga de los Derechos Humanos y la justicia social una realidad para todos. (Red DESC, <https://www.escr-net.org/es>).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) plantea que para el cumplimiento de los DESC hay que tener en cuenta una serie de principios importantes que, a menudo, están incluidos, también, en otros Tratados relacionados con los DESC. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, obliga a los Estados de tomar medidas progresivas hacia la plena realización de los DESC. Estas **obligaciones** las encontramos en el siguiente esquema:

**Esquema Nº 2**  
**Obligaciones que plantea el PIDESC a los Estados Nacionales**



Fuente: elaboración propia en base a información de la Red DESC

En función de los lineamientos entregados en el PIDESC, los Estados deben evitar la discriminación en el acceso a los DESC (de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica y nacimiento). Adicionalmente desde la ONU, específicamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), ha identificado motivos adicionales para prohibir la discriminación (por discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y la situación

familiar, la orientación sexual e identidad de género, el estado de salud, el lugar de residencia y la situación económica y social).

La eliminación de la discriminación y ciertas obligaciones mínimas identificadas por el CDESCR en algunas de sus observaciones generales no están sujetas a una realización progresiva, sino que son obligaciones inmediatas.

## **6.2. Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)**

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), es aquel orientado a analizar la realidad social partiendo de la supremacía de los Derechos Humanos de las personas, y por tanto, de su promoción y protección. En tal medida, apunta a identificar y analizar la desigualdad y los actos de discriminación. El Estado debe garantizar el acceso a condiciones más dignas y justas para el ejercicio de la ciudadanía plena, en especial de aquellos grupos sociales históricamente excluidos. El Enfoque basado en los Derechos considera a los ciudadanos y ciudadanas como **‘sujetos y sujetas con Derechos’**, crea oportunidades para que estos hagan oír su voz, y les permite participar activamente en la reconstrucción y el desarrollo, como también, a demandar del Estado determinadas prestaciones y conductas, en lugar de ofrecerles apoyo o servicios para atender supuestas necesidades básicas e impedirles decidir sobre las acciones que se toman.

Este enfoque aparece a fines de la década de los noventa, que es cuando se desarrollan las primeras manifestaciones en torno a un desarrollo cuyo objetivo es lograr el ejercicio de los Derechos Humanos, el que incluye los principios, valores y normas de los Derechos Humanos, con el fin de transformar las relaciones de poder existentes, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que dificultan el desarrollo.

Así, se revaloran los principios de igualdad, interdependencia, no discriminación, universalidad, inalienabilidad e indivisibilidad, que refuerzan, a su vez, valores como la solidaridad, la paz, el respeto y la libertad, que constituyen la base fundamental para conseguir un desarrollo que busca el pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

Grandes ONG como Amnistía Internacional y las principales Agencias de Cooperación para el Desarrollo incorporaron dicho discurso con más fuerza, recién hacia inicios de los 2000. (DFID, 2001).

Los Derechos Económicos y Sociales poco a poco fueron retomando su importancia, aunque ciertamente poniéndose mayor énfasis en su exigibilidad, recién a inicios del 2000.

Es en el marco de esta discusión que surge el denominado “**Enfoque de Derechos**”, el que se constituye más bien, *como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que -desde el punto de vista normativo-, está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y -desde el punto de vista operacional-, está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos.* (ONU, 2006).

Este Enfoque, busca ampliar la democracia al proteger la integridad de las personas, eliminando formas de dominio, de discriminación y de violencia. Son Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de, nacionalidad, territorio, sexo, raza, situación migratoria, religión, lengua, o cualquier otra condición. Los Derechos Humanos son universales, inherentes, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles, dinámicos e indivisibles o interrelacionados y sin jerarquía de unos sobre los otros.

Carlos Alza Barco, en su texto “*El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las Políticas Públicas?*”, delimita los **elementos básicos** que componen el Enfoque basado en Derechos, el cual sintetiza en la siguiente tabla:

**Tabla Nº 4**  
**Elementos Básicos del Enfoque Basado en Derechos (EBD)**

<ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>Delimitación del Derecho</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. <i>Identificación del Derecho.</i></li><li>b. <i>Elementos del Contenido del Derecho.</i></li></ol></li> <li>2. <b>Obligaciones del Estado</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. <i>Obligaciones de Respetar.</i></li><li>b. <i>Obligaciones de Proteger.</i></li><li>c. <i>Obligaciones de Garantizar.</i></li><li>d. <i>Obligaciones de Promover.</i></li></ol></li> <li>3. <b>Principios Transversales</b><ol style="list-style-type: none"><li>a. <i>Principio de Igualdad y No Discriminación.</i></li><li>b. <i>Principio de Progresividad y no Regresividad.</i></li><li>c. <i>Principio de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones.</i></li><li>d. <i>Principio de Transparencia y Rendición de Cuentas.</i></li></ol></li></ol>
--

Fuente: Alza (2014).

### **¿Cómo se aplica el Enfoque Basado en Derechos?**

El enfoque basado en los Derechos Humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las **normas de género**, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más vulnerables de la población.

Carlos Alza Barco, propone **cinco pasos básicos** para aplicar el Enfoque Basado en Derechos, tanto para formular una política pública, así como para realizar un análisis de verificación de existencia de dicho enfoque en una política pública:

## Tabla N° 5

### Pasos básicos para la aplicación del EBD en Políticas Públicas

1. **Delimitar la Política Pública**, *comprendiendo el problema público que la política pública resolverá y la alternativa de solución seleccionada.*
2. **Delimitar el Derecho** (*establecer los estándares nacionales e internacionales, definir qué Derechos y sus contenidos*).
3. **Identificar las Obligaciones Estatales.**
4. **Verificar los Principios Transversales.**
5. **Establecer los contenidos específicos para verificar el EBD en la Política Pública** (*la arquitectura institucional, las Políticas y Estrategias, y los Programas y Proyectos*).

Fuente: Alza (2014).

### 6.3. Mujeres y Enfoque de Derechos

En el caso de las Mujeres, los Derechos económicos, sociales y culturales son sustanciales en el desarrollo de la vida de éstas, principalmente, porque se encuentran íntimamente ligados con temas como pobreza y desigualdad. En este sentido, la Red DESC plantea respecto a la relación entre los Derechos económicos, sociales y culturales y las Mujeres que, *“A través de las experiencias cotidianas de las Mujeres y sus roles sociales y culturales, ellas conocen muy bien la importancia de asegurar la disponibilidad de alimentos adecuados para sus familias, de poder acceder fácilmente a agua limpia, de tener una vivienda segura y acceso a medicamentos y a un centro de salud. Las Mujeres saben que, debido a que su vida laboral suele interrumpirse por las obligaciones de cuidar a otros familiares y educar a sus hijos/as, o porque su trabajo no está formalizado, o porque siempre han cobrado menos que sus compañeros Hombres, o porque cuando sean mayores, su acceso a beneficios adecuados de seguridad social puede ser limitado. Las Mujeres saben que el costo de la educación, la falta de privacidad o instalaciones sanitarias adecuadas, el acoso sexual por parte de los Maestros y las políticas que*

*excluyen a las madres jóvenes, constituyen barreras importantes para el acceso de las niñas a la educación. Las Mujeres saben que los estereotipos de género afectan sus posibilidades de lograr la igualdad y el éxito en el trabajo, la educación, la política y el hogar. Las Mujeres conocen el efecto diario que tiene la pobreza y la desigualdad en sus vidas. Como grupo, las Mujeres tienen menos poder social, económico y político, y son desproporcionadamente pobres. En el marco de la crisis financiera global y la profundización de la desigualdad económica, las Mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por la presencia o ausencia de Programas y Políticas Sociales que aseguren la atención médica, la educación, el cuidado de los niños/as, la vivienda, el alimento y el agua, debido a que son ellas, las principales encargadas (aunque no reciben compensación por ello) de satisfacer dichas necesidades cuando el Estado no lo hace". (Red-DESC, 2014: 8).*

Por otro lado, en países como Chile, el Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres ha impulsado un cambio de paradigma en relación al empoderamiento y avance de éstas. Hasta hace muy poco, la incorporación de las Mujeres en las estructuras sociales y productivas, era considerada condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico, y un valioso instrumento para la implementación exitosa de políticas en las distintas áreas. Actualmente, se reconoce, también que el empoderamiento, la autonomía y la mejora del estatus político, social y económico de las Mujeres, son fines en sí mismos, que responden al pleno reconocimiento de sus Derechos ciudadanos.

*La Agenda Regional de Género, se ha basado de manera consistente y coherente en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que, con carácter vinculante, obligan a los Gobiernos a adoptar medidas y destinar recursos para garantizar el ejercicio de los Derechos de las Mujeres. (CEPAL, 2016).*

Dentro de los instrumentos internacionales mencionados en el párrafo anterior tenemos: la CEDAW y su Protocolo Facultativo, la Convención de Belém do Pará<sup>23</sup>, y los Convenios N° 100 (Sobre igualdad de remuneración del año 1951); N° 111 (Sobre la discriminación (empleo y ocupación) del año 1958); N° 156 (Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares del año 1981); N° 183 (Sobre la protección de la maternidad del año 2000) y N° 189 (Sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos del año 2011) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo.

En el marco de los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Regional de Género avanza y sienta bases para incluir el reconocimiento de nuevos Derechos -como es el caso, de los Derechos sexuales y Derechos reproductivos, Derechos medioambientales y Derecho al cuidado-, como parte de los Derechos Humanos.

Finalmente, el Enfoque de Derecho, busca la igualdad de género y el pleno ejercicio de los Derechos en condiciones de igualdad para Mujeres y Hombres, considera que los Derechos Humanos son indivisibles e interdependientes. Se centra en el reconocimiento de los Derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El rol de las políticas públicas es darle centralidad a los Derechos, creando las condiciones para su reconocimiento y ejercicio.

Ahora bien, en el caso de las políticas públicas de género, se destaca el Programa Mujeres Jefas de Hogar, el que desde el 2007, profundiza su intervención desde el Enfoque de Derechos.

---

<sup>23</sup> La Convención de Belém do Para, se realizó en la ciudad de Belém en el Estado de Pará en Brasil, el 09 de Junio de 1994 y tuvo como objetivo principal. la lucha contra esta manifestación extrema de la discriminación estructural y social que viven las mujeres.

#### 6.4. El Análisis de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos

En el análisis de las políticas públicas con Enfoque de Derecho se debiera identificar los elementos asociados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y a las Garantías Sociales que éstos conllevan.

Para Gacitúa - Marió y Norton (2009), el concepto de **Garantía Social** *identifica los mecanismos a los que el Estado puede recurrir para hacer efectivo un derecho y para que su contenido se haga tangible.* Además, los autores plantean que el concepto general de garantía social se puede subdividir en varias **tipologías o sub-garantías concretas**, siendo éstas, las siguientes:

- a) **Sub-garantía de Acceso:** *asegura que cualquier individuo tiene acceso adecuado a los servicios garantizados durante el tiempo que le sea necesario. Constituye el eje principal de una garantía social y se debe diseñar de tal manera que promueva la igualdad y una mejor calidad de vida.*
  
- b) **Sub-garantía de Calidad:** *asegura que los beneficios sociales y los procedimientos para su prestación están definidos conforme a la normativa de calidad establecida. Se precisan procedimientos de seguimiento y evaluación ordinarios y mecanismos para hacer públicos los resultados de estas evaluaciones.*
  
- c) **Sub-garantía de Protección Financiera:** *asegura que aquellas personas que no puedan asumir el coste de acceso a las prestaciones sociales (o recibir un servicio garantizado) puedan recibir estos beneficios. Este acceso se alcanza gracias a un compromiso financiero de recursos privados y públicos. Se definen, además, posibles contribuciones del Estado, de los beneficiarios u otras instituciones, preferentemente en función de la situación socioeconómica de los propios beneficiarios.*

- d) **Sub-garantías de Revisión Continua y Participación:** asegura que la garantía se revisa periódicamente en consonancia con la disponibilidad de recursos, los riesgos emergentes, el consenso político y social y los avances científicos y tecnológicos más relevantes. Garantiza, además, que los ciudadanos puedan opinar sobre elementos clave en lo que a prestación de servicios se refiere. Y,
- e) **Sub-garantía de reparación:** asegura que cualquier individuo o grupo pueda exigir el acceso a sus prestaciones sociales según las sub-garantías especificadas. Los mecanismos de reparación requieren una clara definición de la situación en la que los ciudadanos pueden exigir acceso a los servicios y, además, una definición de las vías judiciales o administrativas por las que estos reclamos pueden canalizarse y resolverse. (Gacitúa - Marió y Norton, 2009).

A partir de estas sub-garantías, podemos en esta investigación, efectuar un análisis concreto de una política pública de género específica, como es el Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH), desde el Enfoque de Derechos.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

A continuación, se expondrá la metodología que se va a utilizar para abordar el tema de investigación de la presente Tesis de Magister. En este capítulo se detallará el tipo, diseño y enfoque de la investigación; las técnicas de recolección de los datos; la población y muestra del estudio como también, las técnicas de validación y de análisis de la información.

#### 1. Tipo de Investigación

Para definir el tipo de investigación, se necesita precisar en dos cuestiones fundamentales, como son el Diseño de la Investigación y el Enfoque Metodológico desde el cual se abordará.

##### 1.1. Diseño de la investigación

Esta investigación será de tipo ***no experimental, transeccional y descriptiva***. Esto quiere decir, que al ser no experimental, lo que se pretende es *observar el fenómeno tal y como se da en su contexto natural, sin manipular de manera intencionada las variables, sino más bien, poder describirlas*, con la finalidad de poder después *analizar su incidencia e interrelación en un momento dado*, por eso es transeccional. Por último, el que sea descriptivo, es porque *buscará caracterizar al objeto de estudio, identificando sus propiedades y/o describiendo sus características o funciones*. Por lo tanto, se observará el fenómeno tal y como se da en su contexto natural, en una circunstancia temporal y especial determinada, describiendo sus rasgos más peculiares o diferenciadores. (Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P., 2014).

## 1.2. Enfoque de la Investigación

La presente investigación será enfocada desde una perspectiva metodológica *mixta*, o sea, *cualitativa* y *cuantitativa*, ya que los primeros, recolectan la información, mientras que los segundos, la miden.

En este sentido, cuando se habla de metodología ***cualitativa*** se hace referencia a aquella investigación que produce datos descriptivos. Esta perspectiva metodológica explora lo nuevo que puede surgir al interior de los grupos sociales y aquellos elementos que no están codificados en las estadísticas. El diseño de Investigación de tipo cualitativo no concibe la realidad investigada como un ente neutral y pasivo, sino que presenta una concepción de la realidad de tipo dialéctica, lo cual le permite asumir un proceso investigativo que más bien trata de “*descubrir o sacar a la luz cierto orden implícito en el área de su interés, y convertir el orden implícito en datos explícitos*”. (Willems y Raush, 1969: 162). Citados por Martínez (1989: 194). En este enfoque, el/la Investigador/a social, no es un observador/a externo/a que deba mantener distancia de su foco de investigación, sino que es un/a sujeto que se inserta en un contexto social, lo que le permite aprehenderlo, conocerlo y darlo a conocer.

En tanto, la investigación ***cuantitativa***, se basa en la recolección de datos que posibiliten probar una o varias hipótesis, a través de la medición de estas variables y el análisis estadístico, con la finalidad de poder establecer patrones de comportamiento y lograr confirmar una o varias teorías que sustentan el diseño de investigación. (Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P., 2014).

Una combinación de ambos diseños, permite poder conocer cómo se desenvuelve en un momento del tiempo una variable de investigación, pero para poder medirla, se necesita previamente describir dicha variable y ello, ocurre gracias a los elementos que aporta el diseño de investigación cualitativa, al recoger previamente los elementos conceptuales que presenta dicha variable para los sujetos de investigación.

## 2. **Técnicas de Recolección de la Información**

En razón, a lo que se quiere investigar, se define una estrategia metodológica, a través, de tres técnicas de recopilación de la información, que posibilitan generar un proceso de análisis de los datos, estas son:

- **Técnica documental o bibliográfica**, la que se desarrolla a partir de la lectura de libros y artículos científicos que posibilitan obtener insumos teóricos y conceptos relevantes; como a su vez, en base a documentos que constituyen el material informativo recabado, en relación al tema a investigar. Para ello, se logró contar con:
  - **Registros formales:** Materiales escritos que permitieron revisar los aspectos técnicos de la experiencia. Documentos y escritos del Programa a investigar, con los cuales se logra realizar un análisis documental.
- **Entrevista grupal en profundidad** que nos posibilita acercarnos a Actores claves a nivel nacional (Coordinador y/o Encargados Nacionales), de quienes logramos obtener información en torno Modelo de Gestión y al actuar de la Gerencia Pública en el desarrollo del Programa en estudio. Y,
- **Encuesta semi estructurada** a Actores claves a nivel regional (Encargados/as Regionales) a través de un cuestionario de preguntas elaborado con la información obtenida en la entrevista en profundidad realizada a los Profesionales del Nivel Nacional y así poder profundizar en la información en torno al Modelo de Gestión y al actuar de la Gerencia Pública en el desarrollo del Programa en estudio.

### 3. Población y Muestra

#### 3.1. Población

La población se refiere al conjunto de personas sujetos a investigación que para este caso, es una población finita que en el periodo de estudio 2014 - 2017 constaba con un total de 27 personas, divididos en: un Coordinador Nacional del Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH), 2 Profesionales Encargados/as Nacionales y 24 Profesionales Encargados/as Regionales de dicho Programa.

**Tabla N° 6**  
**Población de Estudio**  
**Encargados/as Regionales Programa Mujeres Jefas de Hogar**

<b>Región</b>	<b>Cantidad de Personas</b>
Arica Parinacota	1
Tarapacá	1
Antofagasta	1
Atacama	1
Coquimbo	2
Valparaíso	3
Metropolitana	3
O'Higgins	2
Maule	2
Bio-Bio	2
Araucanía	2
Los Ríos	1
Los Lagos	1
Aysén	1
Magallanes	1
<b>Total</b>	<b>24</b>

**Tabla N° 7**

**Población de Estudio**

**Coordinador y Encargados/as Nacionales Programa Mujeres Jefas de Hogar**

<b>Nivel Institucional</b>	<b>Cantidad de Personas</b>
<b>Nivel Central</b> SERNAM	3

**3.2. Muestra**

Como la muestra es una parte de la población estudiada. En ella, se ha considerado al Coordinador Nacional del PMJH (que para este caso el cargo ha sido ocupado por 2 personas, uno entre el 2014 y el 2016 y otro entre el 2016 a la actualidad) a quienes se les realizó una entrevista grupal en profundidad, además, de la aplicación de una encuesta semiestructurada a 17 Profesionales Encargados/as Regionales del Programa. En total, la muestra está compuesta por 19 personas.

**3.2.1. Tipo de Muestreo**

El tipo de muestreo es ***no probabilístico***, donde el/la Investigador/a selecciona la muestra por características especiales, buscando la elección de sujetos de manera intencional que permita seleccionar los casos característicos de la población previamente especificados bajo ciertos criterios que se detallan a continuación:

**Sujetos/as de Investigación y Criterios para seleccionar a los Sujetos:** Desde una perspectiva cualitativa se logra definir a los/las sujetos/as del estudio, considerados como Actores o Informantes claves que conocen con mayor expertiz y/o experiencia el Programa en estudio y su desarrollo.

Para determinar a las personas que formaron parte de la investigación, se logra primeramente precisar ciertos ***criterios de selección***, a saber:

- *Su rol o participación en el Programa (sea éste en sus fases de diseño, implementación o evaluación), brinda un acceso privilegiado a la información que busca la investigación.*
- *Cuenta con conocimientos teóricos y/o empíricos útiles para el desarrollo de la investigación.*
- *Cuenta con una buena disposición para cooperar en la investigación.*
- *Cuenta con atributos de comunicabilidad, esto es, con una cualidad en su comunicación que es inteligible para el investigador. Y,*
- *Cuenta con imparcialidad, esto es, ausencia de inclinación en favor o en contra de personas o Programas.*

#### 4. Técnicas de Validación de la Información

Para efectos de este estudio se han considerado las siguientes **técnicas de validación**:

a) **Triangulación**: Según Cohen y Manion, en Portouis y Desmet (1992: 61), "*la triangulación puede ser definida como el uso de dos o más métodos en la recogida de datos a propósito del estudio de un fragmento de la conducta humana*". Estos mismos autores, exponen distintos **tipos de triangulación** (*de datos, temporal, espacial, por combinación de niveles, teórica, de los observadores, metodológica, de las fuentes e interna*). Para el caso de este estudio, se han tenido en cuenta dos de ellos:

- La triangulación **metodológica**, ya que se han considerado tres técnicas de recolección de la información: el *análisis documental*, la *entrevista en profundidad* y la *encuesta semi estructurada*. Y,
- La triangulación de los **datos**, pues se usaron múltiples fuentes de datos: como son los distintos materiales escritos del Programa a investigar y los distintos actores claves entrevistados y encuestados.

**b) Validez de Significancia:** Esta técnica de validación hace referencia a saber si los datos obtenidos *"son realmente resultado de una real comprensión por parte del sujeto y de una concordancia cierta entre el sentido objetivo de los ítems y la percepción que estos producen en las personas. Asimismo, conviene también, preguntarse sobre la comprensión por parte del Investigador de las respuestas o expresiones de los sujetos"* (Pourtois y Desmet, 1992: 67). En definitiva, se refiere a si el lenguaje del Investigador y del Informante coincide, o si es comprendido por ambos; si se conocen las percepciones que subyacen a las respuestas y afirmaciones de los sujetos. La validez de significancia se efectúa en dos planos distintos:

- **Denotación:** Consiste en interrogarse acerca de: *si el Informante entiende las preguntas del Investigador y, a su vez, si el Investigador, comprende las respuestas del Informante.*
- **Connotación:** Se refiere a que *"el Investigador intenta aclarar lo percibido, las explicaciones, los sentimientos de los individuos respecto de los acontecimientos relatados o de los ítems propuestos"*. (Pourtois y Desmet, 1992: 67).

Lo anterior, reduce la posibilidad de que existan relatos e ideas confusas, logrando que la información sea clara y refleje lo que las personas quieren decir, efectivamente.

## **5. Dimensiones de Análisis**

### **5.1. Estrategia para Establecer Categorías de la Investigación**

Con todos los antecedentes a recolectar en las distintas fases de la investigación, se logra definir las categorías de análisis, que no son más que aquellos conceptos que se derivan del objeto de estudio a la luz de las concepciones aportadas por el marco teórico.

## 5.2. Trabajo de campo

El trabajo de campo es la fase de la recolección de la información cuyo fin es captar las características específicas de los Programas a investigar. Éste incluye **cuatro fases**:

- La planificación del trabajo de campo en sí;
- La selección de las herramientas a utilizar en el trabajo de campo;
- La recolección de la información; y,
- La tabulación y organización de la información.

## 5.3. Técnicas de Análisis de la Información

La presentación de la información obtenida será realizada por la propia Investigadora, quien no sólo realiza la recolección de la información, sino que también, la presentación de ésta, ya que no sólo se trata de describir los hechos sino de comprenderlos mediante un análisis exhaustivo y diverso de los datos. Donde este último, como señalan Taylor y Bodgan, es un proceso dinámico y creativo y a lo largo del cual "*se trata de obtener una comprensión más profunda de lo que se ha estudiado, y se continúan refinando las interpretaciones*". (Taylor S.J. y Bodgan R., 1985: 159).

Considerando a Taylor y Bodgan, el análisis se realizará en relación a **tres fases o etapas**, que engloban el proceso de producción de los datos.

a) **Primera Fase "De Descubrimientos"**: Donde se identificarán y desarrollarán los temas, conceptos y proposiciones que serán posteriormente codificados. Para ello:

- Se realizará un proceso de lectura y reflexión de los registros formales y de las entrevistas realizadas.

- Se anotará cada idea, tema, interpretación, etc. que surja dentro del proceso de lectura y reflexión de los datos. Y,
  - Se marcará en el texto de cada material escrito los párrafos destacados identificados en esta primera fase.
- b) **Segunda Fase "De Codificación de los Datos"**: Donde se reunirán y analizarán todos los datos referidos a ideas, temas, conceptos, proposiciones e interpretaciones identificadas en la primera fase. Para ello, se desarrollarán las distintas categorías de codificación de los temas abordados, o sea:
- A partir de sucesivas lecturas de los datos obtenidos y la reflexión, se identificarán los temas emergentes y se agruparán entre si hasta elaborar categorías.
  - Se codificarán todos los datos, llegando incluso si fuese necesario redefinir y/o reestructurar categorías.
  - Se separarán los datos pertenecientes a diversas categorías y temas.
  - Se revisarán los datos para verificar si alguno se ajusta a alguna categoría o si será necesario crear nuevas categorías. Y,
  - Se leerán nuevamente los datos obtenidos, pero esta vez, para verificar si cada tema, concepto e idea se encontraba codificado en la categoría que le corresponde.
- c) **Tercera Fase "De Relativización de los Datos"**: Donde se situarán y comprenderán los datos en el contexto en que fueron recogidos. Para lo cual:
- Se prestará especial atención a las fuentes de información, para no generalizar en relación a una idea entregada por una sola fuente. Y,
  - Se analizará los propios supuestos y prejuicios de la investigadora, como forma de reflexión y control, para que no influyeran en la validez de los datos. (Taylor S.J. y Bodgan R., 1985).

## CAPÍTULO IV

### PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El presente capítulo da cuenta de una reflexión y análisis en torno a los resultados obtenidos a través de los instrumentos de recolección de datos utilizados para esta investigación.

Para dar un mayor orden a este apartado, se ha dividido en tres grandes secciones: Primero, la presentación general del trabajo de campo que da cuenta de la utilización de las técnicas de recolección de la información. Segundo, entrega de los resultados obtenidos por el Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) en el periodo de estudio; y, Tercero, el desarrollo del análisis descriptivo y relacional de los resultados obtenidos a través de la entrevista grupal realizada a 2 Coordinadores Nacionales que tuvieron a su cargo el Programa durante el lapso 2014 - 2017 y de la encuesta semiestructurada aplicada a 17 profesionales Encargados/as Regionales del Programa.

#### 1. Presentación General del Trabajo de Campo

El trabajo de campo se desarrolló de acuerdo a las técnicas de recopilación de la información, o sea, a través de la técnica documental o bibliográfica, se revisa el material escrito del Programa Mujeres Jefas de Hogar entre los años 2014 y 2017, y se analiza la información contenida en estos registros formales que permiten generar un **documento que recoge los principales resultados del Programa en dicho periodo** y que se detalla en el punto 2 de este capítulo.

En cuanto a la entrevista en profundidad, se realizó una entrevista grupal a 2 Coordinadores Nacionales del Programa (cargo que estuvo ocupado por un profesional entre el 2014 y el 2016 y, por otro profesional, entre el 2016 a la actualidad), funcionarios del nivel central. Por otro lado, se desarrolla una encuesta semi estructurada a 17 Profesionales Encargados/as Regionales del

Programa de un total de 24 personas (Encargados/as Regionales del Programa) que formaban parte del universo. Dichos Profesionales encuestados pertenecen a las distintas regiones de Chile y presentan diferencias en sus condiciones laborales, sociales y educativas, que sin duda repercuten en la percepción que tienen del Programa y los efectos de éste en relación al tema de estudio, pues cada uno se enfrenta a realidades locales heterogéneas y, por tanto, a dificultades específicas. En cuanto al tiempo en que se encuentran en el PMJH, el 58,8% de los/as Encuestados/as ha desempeñado su función desde antes del 2014.

Estas 2 últimas técnicas generaron un **documento de análisis** en base a los Entrevistados y Encuestados/as que se detalla en el punto 3 de este capítulo. Un dato relevante a tener en cuenta es que, en la presentación de estos resultados, las citas utilizadas de las entrevistas y encuestas se identifican con números para asegurar su anonimato. Entrevistados (EN1 y EN2) y Encuestados/as (ER1, ER2, ER3,...ER17).

## 2. Resultados del Programa Mujeres Jefas de Hogar en el Período 2014 – 2017

El PMJH se encuentra presente en las 15 regiones del país, en 250 comunas, por lo tanto está implementándose en el territorio local, siendo el Municipio, el Ejecutor y, desde el año 2014 al 2017, ha tenido una cobertura de 112.086 Mujeres.

Durante este periodo, podemos definir a las participantes del Programa en base a las siguientes **características**:

- **Tabla Nº 8 Porcentaje de Mujeres participantes en el PMJH, por tramos de edad**

Mujeres del Programa PMJH	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 59 años	De 60 años y más
	17,55%	43,72%	33,58%	5,15%

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Tabla Nº 9 Porcentaje de Mujeres participantes en el PMJH, con estudios en enseñanza básica y media**

Mujeres del Programa PMJH	Básica Incompleta	Media Incompleta	Media completa
	13,06%	28,5%	52,04%

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Tabla Nº 10 Distribución de Mujeres participantes en el PMJH, según quintil de ingreso autónomo**

Mujeres del Programa PMJH	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
	47,5%	31,9%	15,2%	4,9%	0,6%

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Tabla Nº 11 Porcentaje de Mujeres participantes en el PMJH, de acuerdo a su condición en el hogar**

Mujeres del Programa PMJH	Mujeres Jefas de Hogar	Jefa de Núcleo	Segunda Perceptora
	70,8%	13,1%	16,1%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Tabla Nº 12 Nacionalidad de las Mujeres participantes del PMJH**

Nacionalidad	Chilena	Extranjera
Total	97,39%	2,61%

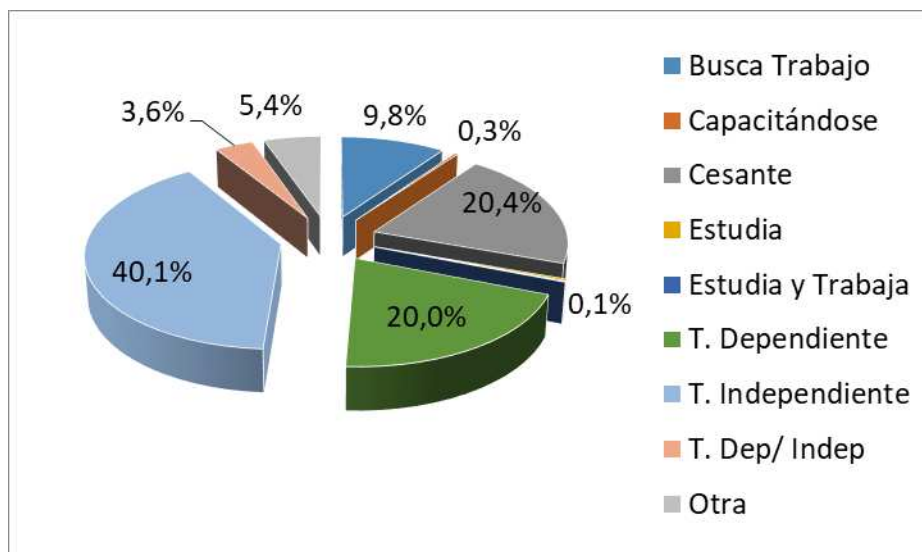
Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Tabla Nº 13 Pertenencia a pueblo indígena de las Mujeres participantes del PMJH**

Pertenencia Pueblo Indígena	No pertenece a ningún pueblo indígena	Atacameño (Linkán Antai)	Aymara	Coya	Diaguita	Kawésqar (Alcalufes)	Mapuche	Quechua	Rapa-Nui (Pascuense)
Total	85,72%	0,34%	0,97%	0,13%	0,62%	0,02%	11,82%	0,25%	0,01%

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

- **Gráfico N° 1 Distribución de participantes del PMJH, de acuerdo a situación laboral**



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Sistema Informático del Programa MJH.

En cuanto a los **avances** durante el periodo 2014 - 2017, encontramos:

- Aumento en el número de Municipios que se han comprometido en implementar y ejecutar el Programa.
- Énfasis del Programa puesto en la inserción laboral (llegando incluso a un 18,9%), mediante una estrategia que combina en el territorio la habilitación e intermediación laboral en coordinación con las OMIL.
- Aumento de participantes de la línea dependiente. 51% de las participantes son dependientes, según datos del Sistema Informático del SernamEG.
- Se han capacitado más de 29.500 Mujeres, 19.017 en Convenio con el SENCE y, el resto, con otros Organismos públicos y privados.
- Alrededor del 98% de las participantes han culminado el proceso de habilitación laboral.
- 75% de las Mujeres que participan en procesos de intermediación laboral se insertan laboralmente (línea dependiente).
- La entrega de herramientas para la inserción laboral de las Mujeres Jefas de Hogar, permitió alcanzar en el periodo alrededor del 18%.

- De las Jefas de Hogar orientadas a la modalidad de trabajo independiente más de 8.0000 accedieron a instrumentos FOSIS.
- Más de 40.000 participantes han accedido a atención odontológica gracias al Convenio con el Ministerio de Salud.
- 75% de las Mujeres que accede a Alfabetización Digital aprueba el curso.
- Establecimiento de Convenios con SENCE, FOSIS, JUNJI, INTEGRA, MINSAL, DIBAM que fortalecen la articulación intersectorial en apoyo a las Mujeres participantes.
- Establecimiento de un Acuerdo de articulación OMIL - PMJH para la definición de una metodología de levantamiento de necesidades de capacitación de las Mujeres y de intermediación laboral con enfoque territorial. Y,
- Definición de orientaciones estratégicas destinadas a los Equipos Regionales y Comunales para la postulación de las Mujeres a Becas Laborales en función de trayectorias laborales.

### **3. Análisis Descriptivo y Relacional de los Resultados Obtenidos a través de la Entrevista Grupal y las Encuestas**

El presente análisis, es el resultado de la codificación de las respuestas de la entrevista grupal aplicada a los 2 Coordinadores Nacionales del Programa durante los años 2014 y 2017 y de las respuestas a la encuesta semiestructurada aplicada a 17 profesionales Encargados/as Regionales del Programa.

A partir de esta codificación, se logra generar subcategorías y categorías, para ser luego agrupadas en diferentes dimensiones, las cuales podemos observar en la siguiente tabla.

**Tabla N° 14**  
**Dimensiones, Categorías y Subcategorías**

<b>Dimensiones</b>	<b>Categorías</b>	<b>Subcategorías</b>
<b>Enfoques Estratégicos del Programa</b>	Enfoque de Igualdad de Género	Empoderamiento
		Autonomía Económica
	Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres	Sub-garantías
<b>Gestión del Programa</b>	Rol Profesional	Tipos de Roles
	Modelos de Gestión	Tipos de Gestión

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se ahondará en cada uno de estos temas y se dará cuenta de los resultados obtenidos en el proceso de levantamiento de información.

### **3.1. Dimensión Enfoques Estratégicos del Programa**

Los enfoques se entienden de acuerdo a lo señalado en la Estrategia de Montevideo, como “marcos conceptuales e ideológicos que se encuentran interrelacionados y no se comprenden de manera separada o fragmentada sino de forma sinérgica” (CEPAL, 2016: 19).

El SernamEG ha definido los siguientes enfoques transversales que otorgan un sello al conjunto de sus Modelos programáticos:

## Figura N° 1 Enfoques Transversales



Fuente: Orientaciones Técnicas para la ejecución comunal del Programa Mujeres Jefas de Hogar 2018 – 2019. Área Mujer y Trabajo. Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Cada uno de estos enfoques tiene una expresión particular en cada Modelo programático, no obstante, se debe tener presente que constituyen un lugar desde el cual se analiza, ejecuta y orienta el conjunto de la intervención, desde el trabajo directo con las Mujeres y Hombres; la relación con otros actores; y, las relaciones entre el equipo de trabajo, entre otras. Es decir, deben permear el conjunto de acciones que se desarrollan en el marco de la gestión programática.

En el caso de los Entrevistados y las/os Encuestadas/os, hacen mención que en la base del Programa Mujeres Jefas de Hogar se observa la existencia de 2 Enfoques:

- El Enfoque de Igualdad de Género. Y,
- El Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres.

### 3.1.1. Categoría Enfoque de Igualdad de Género

El enfoque de igualdad género, en tanto categoría analítica, permite la reflexión crítica sobre las concepciones, creencias y pensamientos que refuerzan las relaciones de subordinación y dependencia basadas en el género. Es un enfoque relacional, que hace explícitas las relaciones de poder que se dan en el contexto de la división sexual del trabajo, que asigna a Hombres y Mujeres tareas diferenciadas con valoración desigual.

**EN1:** *“Como se dan las relaciones sociales de género en el ámbito del trabajo, del mundo laboral, considerando, también, las discriminaciones que sufren las Mujeres en el mundo laboral”.*

En este sentido, el enfoque de igualdad de género constituye un eje central y transversal que necesita estar presente en toda la acción del Estado, por lo que debe adoptarse en todos los Planes, Programas y Políticas Públicas, y se lo considera un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo más participativo e inclusivo. (Consenso de Santo Domingo, CEPAL, 2013).

**ER17:** *“Mayor recursos asignados a transversalización del enfoque de género en los Servicios con los cuales se trabaja, ello ayudaría a tener capacitaciones pertinentes y no las que reproducen desigualdades y estereotipos de género”.*

Éste distingue entre los conceptos sexo y género, permitiendo un análisis de las desigualdades entre lo femenino y lo masculino, visibilizando la posición de desventaja, que los patrones sociales y culturales, producto del sistema sexo - género, instalan y naturalizan en las distintas sociedades y en la nuestra en particular. El sistema sexo - género tiene expresiones diferenciadas en los territorios.

**ER6:** *“La cultura patriarcal campesina es predominante, lo que obviamente genera, que la diferenciación de roles de Hombres y Mujeres sea muy marcada, poniendo a las Mujeres en una posición muy subordinada”.*

Este enfoque hace referencia a la igualdad, lo que supone que se dé un tratamiento idéntico a Mujeres y Hombres, acompañado de un tratamiento diferenciado (equitativo) cuando, por razones biológicas o sociales vinculadas al orden de género dominante se requieran distinciones, con el objeto de ejercer los Derechos de manera universal, y conformar un cuerpo coherente de Políticas Públicas y Programas transformadores.

**EN1:** *“Una Mujer sufre superposición de discriminaciones en la sociedad y, es necesario, entender su situación y la complejidad de su situación para poder brindar un apoyo desde el Estado para la Equidad de Género”.*

### **3.1.1.1. Subcategoría de Empoderamiento**

El enfoque de igualdad género incorpora el concepto de empoderamiento o poderío, como proceso de cambio en el que las Mujeres van aumentando su acceso y toma de conciencia sobre el poder; dando lugar, a potenciar sus Autonomías y fortalecer sus competencias en las distintas esferas, tanto a nivel personal como colectivo.

**ER6:** *“Cada año constatamos el crecimiento de las Mujeres en torno a sus procesos de empoderamiento y autonomía y a su autodefinición como mujer trabajadora”.*

Desde esta perspectiva, el empoderamiento de las Mujeres implica la toma de conciencia sobre su subordinación y el aumento de la confianza en sí mismas (“poder propio”). La organización autónoma para decidir sobre sus vidas y sobre el desarrollo que desean (“poder con”). Y, la movilización para identificar sus intereses y transformar las relaciones, estructuras e instituciones que les limitan y que perpetúan su subordinación (“poder para”).

**ER12:** *“El trabajo para el desarrollo de identidad de género y de Mujer trabajadora, es un importante elemento de empoderamiento personal y laboral para las Mujeres, constituyendo un factor de cambio y movilizador para sus vidas, sus metas y objetivos personales, laborales y familiares”.*

En este sentido, el Programa Mujeres Jefas de Hogar promueve condiciones y entrega contenidos para aportar al empoderamiento individual y colectivo de las Mujeres, así lo expresan los Encargados Regionales.

**ER6:** *“El PMJH es sólo un peldaño en la vida laboral de las Mujeres y, nuestra pretensión (ambiciosa) es instalar en las Mujeres el "yo puedo", es decir, colaborar para que adquieran mayores niveles de empoderamiento, y así luego del egreso, den continuidad a su proyecto laboral y gestionen sus oportunidades”.*

### **3.1.1.2. Subcategoría de Autonomía Económica**

La Autonomía Económica es un pilar fundamental de la Autonomía de las Mujeres y, por definición, requiere que éstas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa de la vida social y política, y dedicarse a sus seres queridos sin que ello, se transforme en una barrera para el logro de sus propias aspiraciones. Los ingresos monetarios y el tiempo, son recursos finitos y, muchas veces, escasos; la evidencia empírica indica que no se reparten en forma igualitaria en los hogares, como tampoco en la sociedad. Las Mujeres tienen menor acceso al dinero y a otros recursos productivos como la tierra, la capacitación y las tecnologías. A su vez, disponen menos de su propio tiempo por dedicarse al cuidado y el bienestar cotidiano de los miembros de sus familias. Esto atenta contra su Autonomía y no permite alcanzar la igualdad distributiva en los hogares ni en la sociedad en su conjunto. (CEPAL, 2016: 39).

**ER4:** *“Al ocuparse de mejorar e incrementar su Autonomía Económica, las Mujeres han ido adquiriendo herramientas que son pilar fundamental en los procesos de enriquecimiento del capital social”.*

En relación al Programa Mujeres Jefas de Hogar, dentro de sus postulados plantea que, promueve la Autonomía Económica de las Mujeres Jefas de Hogar, a través de un conjunto de herramientas que les permitan generar, gestionar ingresos y recursos propios a partir del trabajo remunerado, el acceso a la oferta pública y de oportunidades de conciliación trabajo remunerado, doméstico y de cuidados, lo cual es ratificado por los/as Encuestados/as.

**ER7:** *“Porque de igual forma el objetivo es alcanzar la Autonomía Económica para las Mujeres”.*

**ER13:** *“Porque el Programa entrega herramientas para que ellas puedan ejercer su Autonomía Económica... A través del acceso a distintos componentes, por ejemplo, capacitación, intermediación laboral, inserción, apoyo al emprendimiento, las Mujeres adquieren herramientas que les permite ejercer su Autonomía Económica”.*

Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as y Entrevistados por **el aporte que realiza la intervención del PMJH a la Autonomía Económica de las Mujeres**, se logra obtener 2 grandes ideas en relación al aporte que éste realiza:

a) Aporte al **Desarrollo Personal de las Mujeres y al cambio cultural en temas de género**.

**EN1:** *“El hecho de poder resignificar algunas cosas en las Mujeres, poder cuestionar de repente roles o relaciones que han tenido en sus Familias, en sus círculos cercanos que han sido de subordinación, de violencia. Yo, creo que en el momento en que tú informas o provocas la sensibilización respecto del tema, ya estás haciendo un aporte a la Autonomía Económica”.*

- EN2:** *“Reconociéndose entre ellas, sus Derechos, cuestionando como han vivido hasta ahora o quizás no cuestionando sino también, trabajando como ha sido la experiencia de cada una, valorando cada una de esas experiencias”.*
- ER6:** *“El PMJH en su intervención primera busca interpelar a las Mujeres para que se conozcan y reconozcan como personas individuales y con valor, y a partir de allí, se inicia el trabajo de formación e información para el trabajo”.*
- ER10:** *“Les entrega la libertad de tomar sus propias decisiones”.*
- ER11:** *“Les permite conocer desde lo más básico las herramientas con las que ellas mismas cuentan para potenciar sus emprendimientos o las capacidades que ellas poseen para estar en trabajos más calificados y en igualdad con otras personas”.*

b) Aporte al **Desarrollo laboral de las Mujeres y a mejorar su Autonomía Económica.**

- EN1:** *“El hecho de poder difundir Derechos laborales, ya es un logro”.*
- ER3:** *“Desarrollan su identidad laboral, conocen estrategias y redes para conseguir sus metas personales y laborales”.*
- ER12:** *“Entrega herramientas de formación socio laboral a través de la formación socio laboral de los TFT, focaliza y/o articula apoyos de la red pública y/o privada para el mejoramiento de las condiciones laborales y fortalecimiento de los emprendimientos productivos de las Mujeres. Facilita y articula el acceso de las Mujeres a apoyos que están vinculados al desarrollo de condiciones y habilidades transversales para un mejor desempeño en el mercado laboral, y por lo tanto, mejores posibilidades de ingresos económicos”.*
- ER13:** *“A través del acceso a distintos componentes, por ejemplo, capacitación, intermediación laboral, inserción, apoyo al emprendimiento, las Mujeres adquieren herramientas que les permite ejercer su Autonomía Económica”.*

### 3.1.2. Categoría Enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres

La Agenda Regional de Género se ha basado de manera consistente y coherente en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que, con carácter vinculante, obligan a los Gobiernos a adoptar medidas y destinar recursos para garantizar el ejercicio de los Derechos de las Mujeres<sup>24</sup>(CEPAL, 2016).

El enfoque de Derechos Humanos, busca ampliar la democracia, al proteger la integridad de las personas, eliminando formas de dominio, de discriminación y de violencia. Son Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de, nacionalidad, territorio, sexo, raza, situación migratoria, religión, lengua, o cualquier otra condición. Los Derechos Humanos son universales, inherentes, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles, dinámicos e indivisibles o interrelacionados y sin jerarquía de unos sobre los otros.

En el marco de la intervención del Programa MJH se considera el enfoque de Derechos Humanos de las Mujeres, donde podemos distinguir 2 elementos claves:

- Las ***Mujeres son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptoras pasivas de productos y servicios.***
- La ***estrategia de Intervención proporciona empoderamiento, en lugar de negarlo.***

**EN1:** *“En los contenidos que se trabajan con las Mujeres se habla harto de Derechos, se enfoca harto en los Derechos de las Mujeres”.*

**ER4:** *“Mira a las Mujeres como Sujetas de Derecho y no sólo como objeto de Políticas Públicas”.*

**ER13:** *“A través de los Talleres de Formación Laboral las Mujeres conocen sus Derechos o dejan de normalizar prácticas abusivas no solo laborales sino también, personales”.*

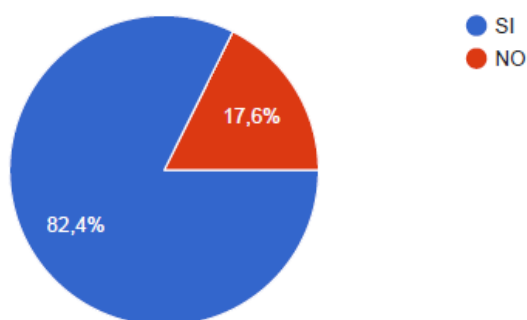
---

<sup>24</sup> CEDAW y su Protocolo Facultativo, la Convención de Belém do Pará, y los Convenios N° 100, 111, 156, 183 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**ER8:** *“Si bien, Hombres y Mujeres tienen los mismos Derechos, pero como sabemos, estos Derechos no se cumplen para la Mujer, por todas las barreras que establece la sociedad, Programas como éstos, tienen el objetivo de reiterar hacer valer y demostrar que las Mujeres poseen Derechos y acceso a todo ámbito de la sociedad”.*

Cuando a los/as Encuestados/as se les pregunta por **si la intervención del PMJH, es un real aporte a los Derechos de las Mujeres**, es decir, entrega condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, logramos obtener los siguientes resultados:

**Gráfico N° 2**



Más del 80% de los/as Encuestados/as definen que la intervención del PMJH, es un aporte a los Derechos de las Mujeres, en base a:

**ER2:** *“Porque produce un cambio de mentalidad de las Mujeres, ya que trabajamos su empoderamiento, Derechos y Autonomía Económica”.*

**ER6:** *“Nuestra intervención, ahora más que ayer, se enfoca a que la Mujer se reconozca, se valore y sea capaz de decidir”.*

**ER10:** *“Los Talleres de Formación para el Trabajo son una herramienta, que les permite un mayor conocimiento de sus Derechos”.*

En este mismo punto, cuando se les consulta a **cuáles Derechos la intervención del PMJH, hace un aporte**, las respuestas, fueron:

- ER2:** *“Derecho a una vida sin violencia, Derechos de igualdad laboral, Derechos a decidir sobre su cuerpo, a participar en actividades públicas”.*
- ER3:** *“Al trabajo decente, vida sin violencia, igualdad salarial, acceso a roles no tradicionales”.*
- ER4:** *“Derechos Humanos, Derechos Laborales, Derechos de Familia”.*
- ER6:** *“Básicamente que reconozca que tiene Derecho a "vivir" y a participar en todos los espacios: económicos, culturales, sociales y políticos, en condiciones de igualdad”.*
- ER7:** *“Derechos a decidir qué hacer con su vida, a tener opinión, a decidir tener hijos/a o no, a qué hacer con su dinero, otros”.*

Uno de los Encargados Nacionales, por su parte, en este punto indica que la intervención del PMJH hace un aporte a:

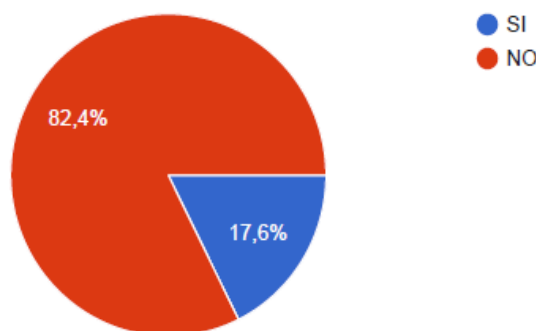
- EN1:** *“Los Derechos Humanos de las Mujeres, Derecho a vivir una vida libre de violencia, Derecho a no sufrir discriminación, Derecho a tener un trabajo digno, Derecho a tener acceso a la salud, a la educación. Más que nada, a vivir una vida libre de violencia en todas sus facetas”.*

### **3.1.2.1. Subcategoría Sub-garantías**

En el análisis de las Políticas Públicas con Enfoque de Derecho se debiera identificar las Garantías Sociales que éstos conllevan. Así, podemos distinguir 5 tipos de sub-garantías que en esta investigación nos permitieron efectuar un análisis concreto del Programa Mujeres Jefas de Hogar, desde el Enfoque de Derechos.

- a) **Sub-garantía de Acceso:** En teoría esta sub-garantía asegura el acceso adecuado a los servicios garantizados durante el tiempo que le sea necesario. Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, ***si la intervención del PMJH asegura que las Mujeres puedan recibir los servicios (componentes) establecidos en el Programa dentro de los tiempos definidos en él,*** el resultado obtenido fue:

**Gráfico N° 3**



Más del 82% cree que la intervención del PMJH no asegura que las Mujeres puedan recibir los servicios (componentes) establecidos en el Programa dentro de los tiempos definidos en él, principalmente, por:

- ER1:** *“Porque el periodo de funcionamiento del PMJH no siempre coincide con los tiempos de otros Servicios”.*
- ER14:** *“La oferta pública no necesariamente se ajusta a los tiempos del Programa”.*
- ER2:** *“Porque no todos estos servicios dependen de SernamEG, gran parte de los componentes hay que negociarlos con otros Servicios”.*
- ER9:** *“Claramente en cuidado infantil JUNJI e Integra manejan tiempos de postulación distintos a los del Programa, por lo que las Mujeres, prácticamente, no pueden acceder a este componente. FOSIS, es un tema similar, ya que no todas las Mujeres en esa etapa de postulación son parte del PMJH y/o están haciendo Talleres. Los cursos de capacitación, también, llegan en tiempos tardíos a las comunas, por lo que es necesario, coordinar con el resto de las Instituciones públicas los tiempos y modalidades de ingresos para tener una articulación real”.*
- ER12:** *“Hay un componente que debería estar asegurado a través del Programa: la Formación socio - laboral, a través de los Talleres de Formación para el Trabajo. Los demás productos o servicios están mayoritariamente radicados en la oferta intersectorial, la que cada vez se hace más compleja de obtener para las Mujeres del Programa (que sean pertinentemente a las necesidades, intereses y condiciones de las Mujeres Jefas de Hogar). Por otra parte, el centralismo del sector Público y la falta de Convenios o Acuerdos de focalización nivel nacional no hacen muy fácil el acceso de las Mujeres a los apoyos del sector Público (esto, en especial, en Programas de acceso al financiamiento para los emprendimientos*

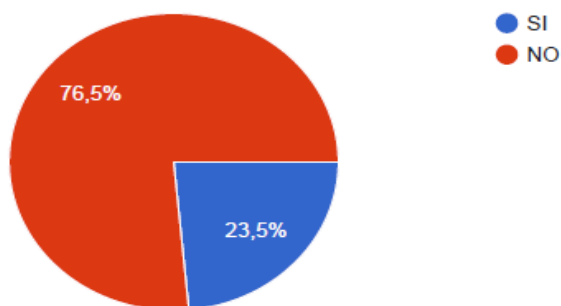
productivos, y capacitaciones en oficios o capacidades emprendedoras). Los recursos que destinan para transferir a los Municipios son insuficientes y, además, se entregan si consideraciones de equidad territorial”.

**ER13:** “Las Mujeres reciben los componentes dentro del periodo establecido porque los Equipos comunales lo gestionan de esa manera y en esos plazos, no obstante, la oferta de componentes cambia de un territorio a otro, ya que tiene que ver con la oferta disponible, por ejemplo, una comuna urbana tiene mucha más oferta que una rural para la entrega de componentes”.

**ER14:** “Porque existe una dependencia peligrosa respecto a la oferta de los otros Servicios e Instituciones mediante los cuales se gestionan la entrega de componentes, lo que muchas veces, se hace imposible garantizar su entrega en todas las comunas”.

b) **Sub-garantía de Calidad:** asegura que los beneficios sociales y los procedimientos para su prestación estén definidos conforme a la normativa de calidad establecida. Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, **si la intervención del PMJH asegura que los servicios y los procedimientos para la implementación del PMJH se realizan bajo niveles óptimos de desempeño**, se logra obtener el siguiente resultado:

**Gráfico Nº 4**

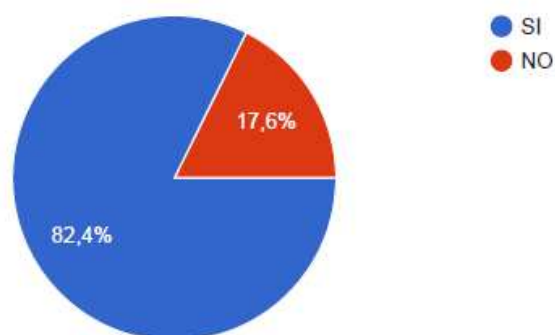


Más del 75% de los/as Encuestados/as indican que la intervención del PMJH no asegura que los servicios, y los procedimientos para la implementación del PMJH, se realizan bajo niveles óptimos de desempeño, principalmente, por:

- ER12:** *“Si bien, se hace el esfuerzo a nivel regional y local, existe una falta de recursos para entregar de manera más oportuna los componentes a las Mujeres. Por otra parte, se presentan desfases o entrega poco oportuna de directrices y orientaciones para la ejecución del Programa (orientaciones técnicas tardías, falta de instrumentos comprometidos o señalados en las OT, problemas del sistema informático, entre otros). Por otro lado, se observa que no todas las Regiones y el nivel central del PMJH tienen la cantidad suficiente de profesionales; como para hacer un mejor monitoreo, supervisión, acompañamiento y asesoría a las Regiones / Comunas; para que el Programa se implemente con estándares mínimos de calidad, también, el perfil de los/as Profesionales a cargo de la ejecución, en especial en las Comunas, donde no siempre es el más adecuado (lo que también, tiene que ver con las remuneraciones y condiciones laborales de quienes deben sacar adelante este Programa de Gobierno)”.*
- ER13:** *“Porque los componentes no están todos garantizados sino más bien, deben gestionarse, y eso depende de la oferta disponible en el territorio, por ejemplo, el componente capacitación puede ser muy distinto gestionarlo en una comuna urbana donde hay Universidades, Fundaciones y mayores ofertas disponibles que en una rural, donde a veces, ni siquiera el SENCE considera una capacitación”.*
- ER6:** *“Lo que está bajo el control de los Equipos comunales y la Coordinación regional se trata de ejecutar con el máximo de rigor, no obstante, no siempre sucede lo mismo con los servicios o prestaciones que otorgan terceros, por ejemplo, calidad de la Alfabetización Digital, cumplimiento a cabalidad de la OTEC del curso de capacitación laboral, etc.”*
- ER5:** *“Muchas veces los Equipos comunales no están nivelados para desarrollar el trabajo con las Mujeres o no están validados en las dependencias Municipales”.*
- ER17:** *“Condiciones laborales precarias de los Equipos comunales, pocos Ejecutores en los territorios, una dependencia exclusiva de los Municipios, lo cual hace que muchas veces las Orientaciones Técnicas pasen a un segundo plano al momento de asegurar continuidad del Programa en un territorio específico”.*
- c) **Sub-garantía de Protección Financiera:** asegura que aquellas personas que no puedan asumir el coste de acceso a las prestaciones sociales (o recibir un servicio garantizado) puedan recibir estos beneficios. Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, **si la intervención del PMJH asegura que las**

**Mujeres Jefas de Hogar puedan acceder a los servicios (componentes) entregados por el Programa, que por sí mismas no podrían solventar, arrojó el siguiente resultado:**

**Gráfico N° 5**



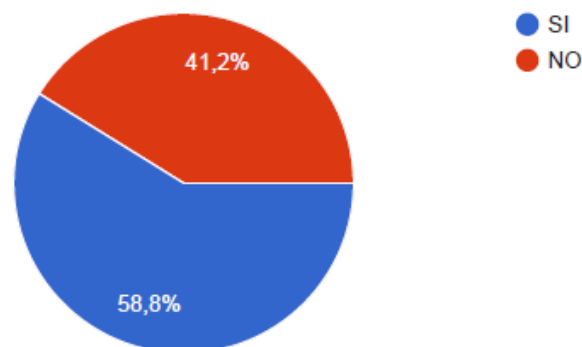
El 82,4% cree que la intervención del PMJH asegura que las Mujeres Jefas de Hogar puedan acceder a los servicios (componentes) entregados por el Programa, que por sí mismas no podrían solventar, principalmente, por:

- ER13:** *“Porque el Programa entrega herramientas para que ellas pueden ejercer su Autonomía Económica, por ejemplo, en el caso de la línea independiente, una de las brechas que tienen las Mujeres al momento de emprender, es el acceso a información, acceso a canales de comercialización y acceso a capital y, en este sentido, el Programa la apoya en la postulación a fondos, las capacita, les abre oportunidades para que accedan a canales de comercialización, y eso fortalece y mejora sus negocios”.*
- ER2:** *“El más valorado es la capacitación y los Talleres de Formación para el Trabajo, en general valoran, aunque no alcanza para todas, pero la gestión comunal ayuda para que la cobertura anual tenga todas las atenciones ofrecidas por el Programa”.*
- ER6:** *“Atendemos una población precaria en recursos económicos, con responsabilidades familiares y a cargo de proveer económicamente su hogar, no está entre sus prioridades pagar por recibir formación y capacitación. Asimismo, y como ejemplo, muchas de ellas, no tienen internalizado la "salud para ellas", por lo que no gestionan las prestaciones de salud de especialidades”.*
- ER12:** *“Asegurar al 100% no, pero, si se incrementan las posibilidades de hacerlo, tanto por la gestión del Programa, como la entrega de herramientas a la*

*Mujeres para que sean las gestoras de sus propios apoyos. A través del Programa tienen mayor cercanía y conocimiento de las redes de apoyo, ya que la falta de información es una barrera para las Mujeres y las aleja de las oportunidades que pueden tener en sus territorios. También, el trabajo para el desarrollo de identidad de género y de Mujer trabajadora, es un importante elemento de empoderamiento personal y laboral para las Mujeres, constituyendo un factor de cambio y movilizador para sus vidas, sus metas y objetivos personales, laborales y familiares”.*

- d) **Sub-garantías de Revisión Continua y Participación:** asegura que la garantía se revisa periódicamente y que los ciudadanos puedan opinar sobre elementos claves en lo que a prestación de servicios se refiere. Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, ***si la intervención del PMJH asegura que las Mujeres puedan evaluar sobre elementos claves del Programa***, el resultado fue el siguiente:

**Gráfico N° 6**



Este punto está muy polarizado, por un lado, el 58,8% cree que la intervención del PMJH **asegura** que las Mujeres puedan evaluar sobre elementos claves del Programa, principalmente, por:

**ER16:** *“Si, en un alto porcentaje”.*

**ER4:** *“Al contar con una difusión clara del Programa, las Mujeres cuentan con criterio de realidad para trabajar los procesos que se establecen dentro de la intervención y que se comprometen como participantes”.*

**ER7:** *“Creo que lo que más podrían evaluar son los Talleres que les hacen las mismas coordinadoras”.*

Por otro lado, existe un 41,2% que cree que la intervención del PMJH **no asegura** que las Mujeres puedan evaluar sobre elementos claves del Programa, destacando dentro de sus razones que:

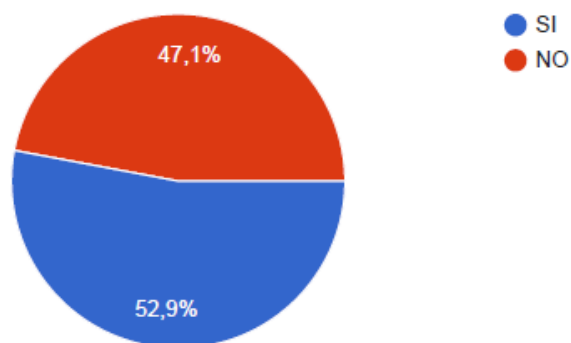
**ER3:** *“No existe una instancia más individual de evaluación que asegure la participación de todas”.*

**ER12:** *“Si bien, el Programa promueve y tiene espacios de participación ciudadana y control social desde las Mujeres; a través de las evaluaciones que se aplican a los Talleres de Formación para el Trabajo, y lo que se recoge en los diferentes Encuentros de Mujeres (Comunales, Regionales, Nacionales); sus resultados en muchas oportunidades, no son sistematizados o trabajados al interior del Programa, y mucho menos, son vinculantes con el diseño o gestión programática”.*

**ER13:** *“No se considera la evaluación real de las Participantes, solo se evalúa a través de Encuestas de Satisfacción que no necesariamente reflejan todos los elementos del Programa, sino más bien, se evalúa acciones o actividades puntuales (Encuentro Regional, Talleres de Elaboración de Proyecto Laboral)”.*

e) **Sub-garantía de reparación:** asegura que cualquier individuo o grupo pueda exigir el acceso a sus prestaciones sociales según las sub-garantías especificadas. Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, **si hay instancias donde las Mujeres del PMJH puedan exigir el acceso garantizado a los servicios provistos por el Programa**, se obtiene el siguiente resultado:

**Gráfico N° 7**



Este punto, también, está muy polarizado, por un lado, el 52,9% cree que **si existen** instancias donde las Mujeres del PMJH puedan exigir el acceso garantizado a los servicios provistos por el Programa, donde indican que:

**ER16:** *“Si, existen instancias, pero, también, comprenden que muchas prestaciones, son con cupos limitados”.*

**ER13:** *“El Programa se ejecuta en convenio con Municipios, por tanto, las Mujeres pueden exigir desde allí el cumplimiento del Programa y, también, a través de reclamos que puedan presentar en las Direcciones Regionales de SernamEG. Yo, creo que hoy día, las Participantes tienen mayor acceso a información, están más conscientes de sus Derechos y, por tanto, exigen también, un servicio de calidad”.*

**ER2:** *“Los Encuentros con las Autoridades Comunales, Provinciales y Regionales, porque sienten que es un Derecho y un compromiso con las Jefas de Hogar”.*

Por otro lado, existe un 47,1% que cree que en la intervención del PMJH **no existen** instancias donde las Mujeres del PMJH puedan exigir el acceso garantizado a los servicios provistos por el Programa, principalmente, por:

**ER12:** *“Porque al no ser una Política Pública, sino un Programa de Gobierno, está sujeto a los altibajos de los presupuestos de cada año y no tiene financiamiento asegurado a través de glosas presupuestarias para la entrega de componentes en los diferentes Servicios. Por lo tanto, mucho de lo que se hará está sujeto a la gestión y las voluntades de terceros, y a los recursos disponibles en cada período”.*

**ER15:** *“Algunos Convenios no establecen el acceso garantizado a sus productos, por ejemplo, SENCE (Mas Capaz,) JUNJI e Integra (hay desconocimiento de este convenio de parte de ellos)”.*

**ER6:** *“Como se trabaja con la oferta estatal para la satisfacción de los componentes del PMJH, desde la inscripción de la participante, se le indica a la Mujer que se otorgará la prestación en tanto llegue a la Comuna o haya cupos suficientes”.*

### **3.2. Dimensión Gestión del Programa**

Según la Real Academia Española, la Gestión es *“la acción y efecto de gestionar o de administrar”* y un Programa Social, es *“el conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte”*<sup>25</sup>. Así, el Programa Mujeres Jefas de Hogar, busca contribuir a la inserción y permanencia en el mercado del trabajo de las Mujeres Jefas de Hogar, a través del desarrollo de capacidades, habilidades y competencias en las Mujeres que mejoren sus condiciones de empleabilidad, y mediante la promoción de procesos de intermediación laboral a nivel local, pertinentes y participativos.

Para lograr lo anterior, presenta una gestión programática en base a la coordinación intersectorial para una atención integral y a la implementación en el territorio local, siendo el Agente ejecutor, el Municipio.

El SernamEG elabora el Modelo de Intervención y el Modelo de Gestión, y establece Convenio con las Municipalidades que manifiestan su interés de implementar el Programa en sus comunas, asesora a los Equipos comunales responsables de la ejecución, y realiza monitoreo, seguimiento y evaluación del mismo. Por su parte, las Municipalidades elaboran anualmente un Proyecto comunal coherente con el Modelo de Intervención y de Gestión propuesto por SernamEG.

---

<sup>25</sup> Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, Artículo 2, Numeral 1.

Queriendo conocer la Gestión Programática del Programa Mujeres Jefas de Hogar es que se le consulta a los Entrevistados y a las/os Encuestadas/os sobre ello, en base a 2 grandes categorías:

- El Rol de los/as Profesionales que intervienen en el Programa a nivel Nacional y Regional, y
- El Modelo de Gestión que presenta el Programa.

### **3.2.1. Categoría Rol Profesional**

El Programa Mujeres Jefas de Hogar es una intervención estatal organizada en 3 niveles: Nacional, Regional y Local o Comunal.

- A nivel nacional, SernamEG diseña los Talleres, entrega la estrategia y orientaciones técnicas y se articula con diferentes Ministerios y Servicios Públicos, los servicios y actividades necesarias para las participantes.
- El nivel regional supervisa y asesora a los equipos comunales, vela por la correcta ejecución de los convenios y está a cargo de la relación administrativa y financiera con los ejecutores. Además, realiza las adecuaciones metodológicas y de contenidos que le den pertinencia territorial a los diseños. Realiza seguimiento y articulación a nivel local con los actores públicos y privados.
- A nivel local se ejecuta la estrategia de intervención del Programa de acuerdo a las orientaciones y se ejecutan los recursos transferidos desde SernamEG y los recursos comprometidos por el ejecutor.

Durante cada etapa del proceso de implementación del modelo de intervención a nivel comunal es fundamental el acompañamiento y la supervisión de los/as profesionales Encargados Regionales del PMJH de SernamEG, que permita resguardar la calidad de los servicios entregados a las Mujeres participantes y verificar el cumplimiento de orientaciones técnicas, proyectos comunales y convenios respectivos. Asimismo, este acompañamiento y supervisión permite apoyar a los equipos comunales en la implementación para detectar posibles nudos en la gestión y

buscar soluciones, entregando apoyo técnico que permita superar dificultades y lograr los resultados esperados.

El proceso de supervisión es clave para realizar seguimiento y monitoreo de los indicadores señalados en el Proyecto comunal, y así informar el funcionamiento del Programa y el cumplimiento de los Convenios y coordinaciones establecidas con Municipios, actores privados y Servicios Públicos. Se realiza de manera permanente durante el año en los diferentes niveles: del nivel Central al nivel Regional, y del nivel Regional al nivel Comunal.

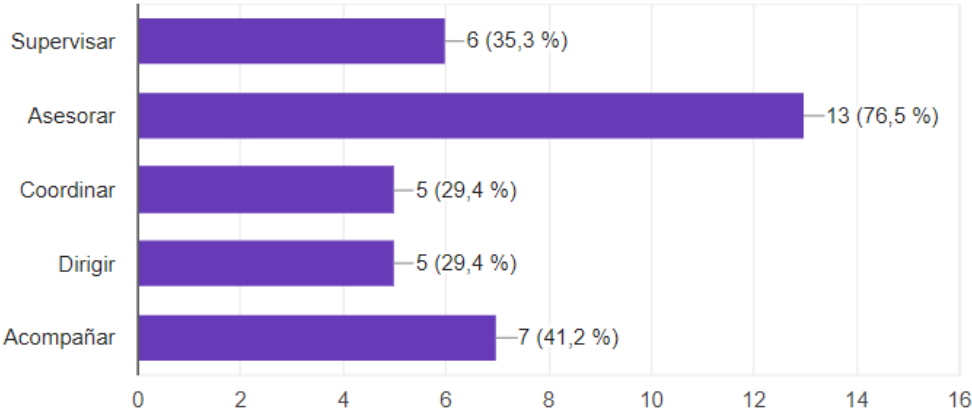
En este sentido, se consulta a los/as Encuestados/as y Entrevistados **sobre el Rol de los/las Profesionales Encargados del Nivel Central y los/las Profesionales Encargados Regionales de SernamEG en el PMJH durante el periodo 2014 – 2017, y si este Rol, es distinto en la implementación del PMJH para el 2018,** lográndose obtener el siguiente resultado.

### 3.2.1.1. Subcategoría Tipos de Roles

En cuanto al Rol de los/las Profesionales Encargados del Nivel Central, los/as Encuestados/as, opinan en su mayoría (76,5%) que el Rol de estos Profesionales está centrado en la **Asesoría**.

**Gráfico Nº 8**

s



Lo que es expresado de la siguiente manera:

- ER2:** *“Por la poca cantidad de Profesionales, en gran parte del tiempo hay Asesorías para aclarar dudas de diferentes nudos, especialmente, en el sistema informático”.*
- ER7:** *“Ha sido nuestra gran ayuda por parte de Nivel Central, el cual ha significado mucho para lograr nuestras metas”.*
- ER12:** *“Desde el diseño del Programa y sus orientaciones Técnicas, como las bajadas de Información e Instrumentos del Programa, visitas a las Regiones, es la labor más preponderante que lleva a cabo el nivel Central hacia las Regiones”.*

Existen, también, Encuestados/as que no sólo destacaron la labor de asesoría, sino que lo apoyaron con otros roles, como son: el **Acompañamiento** y la **Supervisión**, expresados por ellos/as, así:

- ER6:** *“Son quienes nos entregan las Herramientas básicas para el funcionamiento anual del Programa, acompañan en este marco, la gestión Regional y supervisan el cumplimiento de las metas programáticas. Así, también, en su labor de coordinación con otros, apalancan recursos para la Región y sus territorios”.*
- ER13:** *“Nivel Central diseña y entrega los lineamientos, supervisa cumplimiento de metas, no obstante, la Región ejecuta y puede ajustar los lineamientos de acuerdo a realidad local”.*
- ER16:** *“Mi experiencia con el Equipo de nivel Central ha sido siempre encontrar en ellos/as un acompañamiento, una guía, un "Equipo cómplice" en el sentido, de la empatía. Especial y concretamente de las y los Profesionales que trabajan, directamente, con la Región”.*
- ER17:** *“El trabajo desde Nivel Central al Nivel Regional se ha caracterizado por el acompañamiento y entrega de lineamientos de la institución”.*

Cuando se les consulta a los/las Encuestados/as, **si este rol de los/las Profesionales Encargados del Nivel Central es distinto para el año 2018**, el 88,2% indica que **no**, por lo tanto, que se mantiene, referido como:

**ER1:** *“Se mantiene el acompañamiento de los procesos”.*

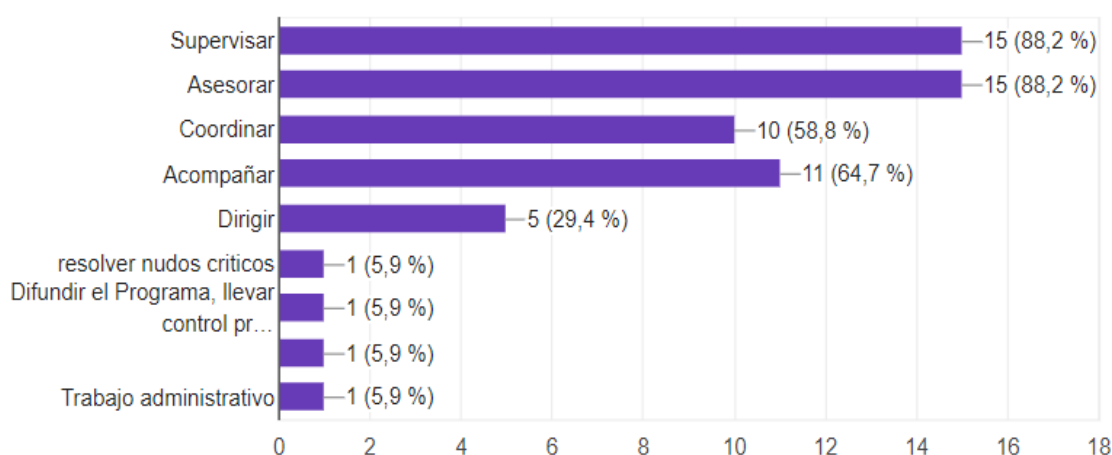
**ER5:** *“Se visualiza el mismo apoyo”.*

**ER6:** *“La función que desempeñan respecto de la Región se mantiene, lo que cambia son los énfasis de la asesoría”.*

**ER12:** *“Es lo que se sigue desarrollando a lo largo del tiempo. Se brinda asesoría, a través de diferentes modalidades y se supervisan los resultados y metas”.*

Por su parte, el Rol de los/las Profesionales Encargados del Nivel Regional, para los/as Encuestados/as, se define en un 88,2% de **Supervisión** y **Asesoría**, seguido por el **Acompañamiento**, con un 64,7%.

**Gráfico N° 9**



Indicado, de la siguiente manera:

**ER2:** *“Supervisar y, también, asesorar y capacitar a los Equipos para la comprensión de lo que el Programa quiere durante este tiempo, viendo los énfasis que se le ponen en el periodo”.*

**ER10:** *“Nuestra función es la de generar una multiplicidad de acciones para dar cumplimiento a las metas, efectivamente, quien ejecuta es el Municipio, pero nuestra asesoría es fundamental”.*

**ER12:** *“La asesoría y supervisión son roles centrales, que traen aparejados y relacionados aspectos como el acompañamiento. Es central brindar una asesoría”.*

*oportuna y de calidad a los territorios, para que el Modelo de Intervención se ejecute de manera adecuada, teniendo presente el Enfoque de Género y de empoderamiento de las Mujeres, el diseño metodológico y las consideraciones territoriales para hacerlo más pertinente. Igualmente, importante es, la retroalimentación hacia el nivel Central (Reportes de resultados y cumplimiento de metas), aportes para elaboración de orientaciones técnicas e instrumentos de trabajo del Programa”.*

**ER14:** *“Nuestro rol es de asesoría técnica de la ejecución, es una relación directa en el territorio. No somos jefas, ni acompañantes (asistencialismo), ni supervisoras, somos un apoyo para lograr que las compañeras logren los objetivos del Programa”.*

**ER17:** *“El trabajo se caracteriza por el acompañamiento hacia los Ejecutores, pero, también, en una supervisión constante del cumplimiento de las Orientaciones Técnicas”.*

Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as, **si este rol de los/las Profesionales Encargados del Nivel Regional es distinto para el año 2018**, el 76,5% indica que **no**, por lo tanto, que se mantiene, lo que es manifestado de la siguiente manera:

**ER6:** *“Se continúa con la misma gestión hacia los Equipos, Servicios Públicos y Empresa privada. Hacia los Equipos se profundiza la gestión de capacitación y asesoría a objeto de instalar la necesaria comprensión del nuevo énfasis estratégico del Programa”.*

**ER12:** *“Son roles básicos que se deben cumplir para procurar una adecuada implementación del Programa en todos sus niveles”.*

**ER14:** *“Somos un Equipo, y asesorar es la manera más transversal de llevar la relación con los Ejecutores, y es lo que ha dado mejores resultados”.*

Por último, esta visión es corroborada por uno de los Encargados Nacionales durante dicho periodo, de la siguiente manera:

**EN1:** *Nosotros, hemos tratado, bueno en los tiempos en el que yo estaba en el Programa, poco antes de irme, estábamos hablando de que el trabajo con Regiones consistía en **asesoría** o **asistencia técnica**, **supervisión** y **acompañamiento**, eran 3 conceptos. **Supervisión**, porque es necesaria la supervisión técnica de los Proyectos Comunales y, también, el buen uso de los recursos públicos, se tiene que resguardar el buen uso y el cumplimiento de todo, el articulado de los Convenios y todo eso, la evaluación de los Equipos, la contratación de Equipos, etc. La **Asistencia Técnica** o **Asesoría**, si se le puede llamar, tiene que ver con poder brindar apoyo técnico a los Equipos y, también, espacios de retroalimentación, de intercambio de experiencia con otros Equipos, espacios de reflexión colectiva y, también, apoyo en formación y capacitación específica, de repente los Equipos dicen, nosotros, no manejamos este tema, por ejemplo, no manejamos el tema de realizar diagnósticos territoriales con enfoque de género, no manejamos conceptos básicos con los cuales negociar, entonces, esa asistencia técnica tiene que ver con esos temas, y el **Acompañamiento**, es porque, en el fondo, igual de enriquecedor que una capacitación, es la posibilidad de acompañar, de poder generar intercambios, reflexión, rediseño y re-diagnosticar de manera constante lo que pasa con el Programa o lo que pasa con las Mujeres, lo que pasa con la economía, con el país, con los territorios.*

### **3.2.2. Categoría Modelo de Gestión**

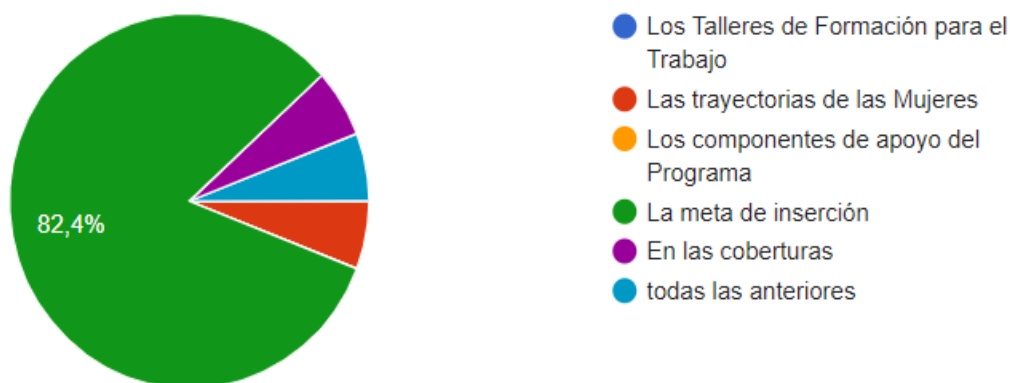
Según la Real Academia Española, un Modelo es “*un punto de referencia para imitarlo o reproducirlo*”, mientras que la Gestión, como indicáramos anteriormente, es “*la acción y efecto de gestionar o de administrar*”. Por lo tanto, un Modelo de Gestión será un punto de referencia para la administración de una organización ya sea ésta, pública o privada.

Esto quiere decir que los Gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos, el que está orientado a lograr el bienestar social de la población. Es por ello, que los Gobiernos elaboran Programas sociales y Proyectos sociales, con el fin de satisfacer las necesidades de dicha población, en este sentido, el

Programa Mujeres Jefas de Hogar, es un importante eje para enfrentar las principales barreras que limitan el acceso de las Mujeres al mundo del trabajo, donde la estrategia de intervención está orientada a brindar herramientas a las Mujeres, las cuales les permitan acortar las brechas que las separan de una inserción laboral en trabajos de calidad y del desarrollo de sus iniciativas de emprendimiento económico. Esto mediante Talleres de Formación para el Trabajo dependiente e independiente, capacitación en oficios, procesos de intermediación laboral y acceso a instrumentos de apoyo al emprendimiento. Además, contempla la derivación de Mujeres a otros apoyos transversales para mejorar sus condiciones de empleabilidad. El Programa busca contribuir a procesos profundos de empoderamiento de las Mujeres Jefas de Hogar, que les permita mejorar sus condiciones de vida y sus niveles de Autonomía.

Buscando el centro del Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar es que se consulta dentro de esta investigación, tanto a los Encargados Nacionales como a los Encargados Regionales, **por el énfasis de la intervención del PMJH durante el periodo 2014-2017**, obteniendo el siguiente resultado:

**Gráfico N° 10**



El 82,4% de los/as Encuestados/as cree que el énfasis de la intervención del PMJH durante el periodo 2014-2017, **ha estado centrado en la meta de inserción**, indicando que:

**ER3:** *“Se establece un cambio radical con respecto a años anteriores, se mide la efectividad según el número de Mujeres insertas laboralmente con contrato”.*

**ER17:** *“Se planteó una meta de inserción laboral que significó orientar el trabajo en razón a ella”.*

**ER10:** *“La inserción laboral era la meta más importante, y el Equipo debía gestionar mucha para dar cumplimiento”.*

**ER13:** *“Porque en este periodo se establece por primera vez una meta de inserción laboral para el PMJH, antes no se medía el componente”.*

**ER15:** *“La intervención basaba su éxito en el cumplimiento de la meta de inserción laboral, al margen de que, si lograban completar los Talleres de Habilitación Laboral o si recibían algún curso de capacitación, es decir, la preparación previa para enfrentarse al mundo laboral muchas veces no se concluía porque la necesidad de generar ingresos económicos primaba ante cualquier otra cosa”.*

**ER16:** *“El PMJH se ha centrado durante ese período a medir cuantitativamente, pero no refleja el proceso cualitativo que experimentan las Participantes y que es la base para poder avanzar en todos los otros componentes”.*

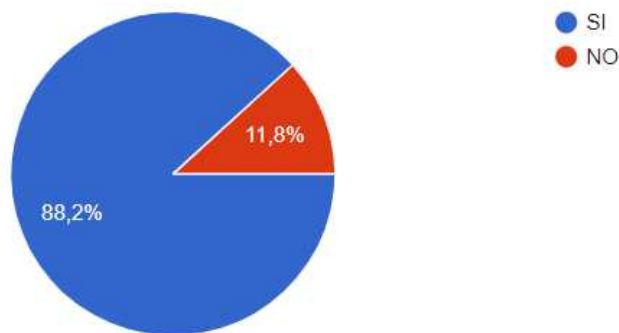
Esto es corroborado por uno de los Encargados Nacionales durante dicho periodo, indicando que:

**EN1:** *“El cambio más importante en ese periodo tiene que ver con el enfoque hacia el empleo dependiente. Con la administración de la Ministra Pascual, se empezó a incorporar harto en el lenguaje, y en el contenido del Área Mujer y Trabajo, el tema de la Autonomía Económica orientado, principalmente, al acceso, a la permanencia, al desarrollo, a la formación para el empleo dependiente...pero, si hay que generar, yo creo, un foco especial, a partir de esa Administración fue el tema de la inserción, medido con un pie forzado que le llamaba la Jefa que teníamos en ese entonces, con que eran los contratos de trabajos que lograban las Mujeres, más allá de que la medición sea o no sea la mejor, esa intención*

*política a nosotros nos hizo orientar el Programa hacia esas metas y lo que significó hacer más vínculos con buenas prácticas laborales en su momento, llegar más hacia la empresa privada, gestionar otro tipo de gestiones que quizás antes no se habían desarrollado. Al menos, en términos de modelo de intervención, se empezó a hablar más del tema de que todos los apoyos que pudieran recibir las Mujeres fueran orientadas al trabajo dependiente y, también, los contenidos”.*

Dentro de este mismo punto, se consulta sobre, **si varía el énfasis de la intervención del PMJH para el año 2018**, arrojando el siguiente resultado:

**Gráfico N° 11**



Más del 88% cree que, si varía el énfasis de la intervención del PMJH para el año 2018, expresado de la siguiente manera:

**ER15:** *“Para el 2018 se centra en los conocimientos empoderamiento y aprendizajes adquiridos en los contenidos entregados en los Talleres de Formación para el Trabajo, puesto que ahora se exige una evaluación finalizando los Talleres, donde, además, pueden enfrentarse de una mejor forma en cuanto a preparación enfocados a los resultados que se esperan obtener de la intervención, por otro lado, la presión que significaba la meta de inserción laboral, no permitía de una u otra forma, avocarse a la entrega de las herramientas necesarias para cada una de las Participantes”.*

- ER13:** *“Se elimina meta de inserción y el énfasis está puesto en el Proyecto laboral y la trayectoria de las Participantes”.*
- ER3:** *“Se centra más en la formación y cumplimiento del Proyecto laboral, así como internalizar los conceptos de Empoderamiento y Autonomías”.*
- ER17:** *“Hoy las metas y los énfasis están en los Talleres de Formación para el Trabajo y el diseño de Proyectos laborales”.*
- ER6:** *“Estamos trabajando muy satisfactoriamente en los intereses estratégicos de las Mujeres y enfocados en que ellas, reciban las competencias que las hará más competitivas, más calificadas y más autónomas en el mercado laboral, sin abandonar obviamente la intermediación e inserción laboral y el acceso a los espacios de comercialización, según el perfil de las participantes (TD - TI)<sup>26</sup>”.*
- ER12:** *“Está más orientado a la promoción para el desarrollo y autonomía, en la entrega de herramientas para el empoderamiento de las Mujeres y que ellas, sean las principales gestoras de sus proyecciones laborales, entregando la base para una planificación de más largo plazo. Esto es coherente con la intervención, para que sea más corta y centrada en la generación de capacidades en las Mujeres más que en la entrega directa de apoyos sectoriales; para que la visión de su participación en el mercado de trabajo tenga presente las oportunidades en su territorio y cómo desarrollar prácticas que reduzcan la tensión vida personal-familiar-laboral”.*
- ER14:** *“El enfoque es más en el proceso y tiene un énfasis más interno, de la gestión del Equipo que, de factores externos, lo que es tremendamente positivo, ya que permite que los Equipos tengan directa responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos, al tener mayor incidencia”.*

También, esto es corroborado por uno de los Encargados Nacionales de dicho periodo, indicando que:

- EN2:** *“Lo que pasa es que como decíamos, esa fue la apuesta, ese fue el foco, sin embargo, en las comunas se siguió ejecutando mucho del histórico, de lo que siempre ha hecho el Jefas de Hogar, el trabajar a nivel Regional y Nacional el 50% de línea independiente y 50% línea dependiente, con un fuerte énfasis al empoderamiento, a las herramientas para la búsqueda de empleo, por lo tanto, lo*

---

<sup>26</sup> TD: Trayectoria dependiente y TI: Trayectoria independiente.

que se buscaba más que nada era reflejar ese trabajo en el ex-ante<sup>27</sup> y <sup>28</sup>, cosa que el ex-ante<sup>29</sup> enfocado en esta empleabilidad no lo reflejaba...Por lo tanto, lo que buscaba esto, es retomar lo que siempre ha hecho el Programa y ordenarlo en cuanto a las fases de ejecución y hacer la apuesta en lo que hace el Programa, que es la Formación para el Trabajo de los Talleres y la entrega de componentes, que ahora se llama Proyecto Laboral, en un tiempo más acotado, es decir, ponerle tiempos más definidos de intervención, más que nada, aprovechar que íbamos a ex-ante, como para poner plazos más definidos, pero siempre recogiendo lo que siempre ha hecho el Programa, no agregando cuestiones nuevas”.

### **3.2.2.1. Subcategoría Tipos de Gestión**

En el análisis del Modelo de Gestión que presenta el Programa, se logra consultar a los Entrevistados y a los/as Encuestados/as por 3 tipos de gestión que se han presentado en el marco teórico de esta investigación, los cuales son: la Gestión por Procesos, la Gestión para Resultados y la Creación de Valor Público, arrojando los siguientes resultados:

#### **a) Gestión por Procesos y Gestión para Resultados**

Ambos tipos de gestión durante las últimas décadas del siglo veinte, han estado en una suerte de polémica relativa y que el campo de la reforma del Estado pareció definitivamente resolver a favor de los resultados y en contra de los procesos debido a que la “*Nueva Gestión Pública*” se volcó con gran energía a la orientación a resultados. Hoy día, se buscan nuevas formas de interacción de ambos, donde la mejora de los resultados, también, es consecuencia de la mejora de los procesos, así “*en el ámbito estatal, se promueve la responsabilización por*

---

<sup>27</sup> Diseñado y presentado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) para su aprobación en el 2017, que posibilita la aprobación de recursos públicos para el año 2018 y la ejecución de dicho Programa en base a lo aprobado.

<sup>28</sup> La evaluación *ex ante* se refiere al examen, o valoración de una propuesta de intervención (Programa o Proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que ésta se realice; por eso, es que precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación (Mideplan, 2000:10).

<sup>29</sup> Aprobado en el 2014 y que guió la ejecución del PMJH hasta el 2017.

los resultados finales, legitimando para ello, el incremento de la discrecionalidad acerca de cómo hacer las cosas” (Hintze, 2003:2).

En este sentido, cuando se realiza la consulta a los/as Encuestados/as sobre **en qué tipo de gestión ha estado centrada la intervención del PMJH durante el periodo 2014 - 2017**, el 100% indican que dicha intervención durante el periodo identificado ha estado centrada en **los resultados**, principalmente, por:

**ER3:** *“Lograr el cumplimiento de las metas y el registro de la información”.*

**ER6:** *“Teníamos una meta muy exigente que hacía que los procesos estuvieran más centrados en el mercado laboral que en las Mujeres. Si bien, se trataba de realizar intervención significativa y estratégica para ellas, al final del día lo que se medía era la inserción laboral dependiente”.*

**ER7:** *“Porque, finalmente, todo se mide por las metas”.*

**ER13:** *“Porque se medía la meta de inserción laboral y mejoramiento de negocio a través de indicadores concretos”.*

**ER17:** *“Porque se ha dejado de lado potenciar el trabajo que se realiza en cada Mujer, el cual muchas veces no tiene un resultado inmediato”.*

En el caso de los Entrevistados, Encargados del PMJH a nivel Nacional, expresan que:

**EN1:** *Yo creo que **hoy día a los procesos, porque estuvo orientada hacia los resultados**, como cuando estaba la Ministra Pascual (2014 - 2017), pero de repente nos vimos que **estábamos todos trabajando por los contratos**, aunque estos fueran muy precarios, aunque estos fueran por plazos fijos, menos del mínimo, etc., en vez de fijarnos en que a nosotros, **lo que más nos motivaba, y lo que más motivaba al Programa, era un proceso**, un proceso de empoderamiento, apoyar los procesos de empoderamiento de las Mujeres, generar conciencia de los derechos.*

**EN2:** *Ese como trauma que produjo correr detrás de los contratos y orientarnos en los resultados es lo que se buscó cambiar con este ex-ante y centrarse y **volver la mirada a los procesos**, ver qué pasa con los Talleres de Formación para el Trabajo, cuáles son los resultados que estamos buscando con eso y con los*

*procesos después de los Proyectos Laborales de las Participantes, es decir, que no es sólo el contrato sino que son procesos de intermediación laboral, de capacitación, todos los apoyos que ellas necesitan para tener un acceso, para mejorar su permanencia y su desarrollo en el trabajo, por lo tanto, lo que se buscaba con el cambio, es evitar eso de andar corriendo detrás de un resultado y centrarnos en el proceso que significa trabajar con las Participantes.*

## **b) Creación de Valor Público**

Como se indicara en el Marco Teórico el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual al final, es lo que es valorado y reinterpretado por la ciudadanía. En el caso de los Programas Sociales, el valor se genera en la medida que un público reconozca el bien o el servicio, como respuesta a una necesidad o preferencia, y aprecie la calidad del bien o servicio, como respuesta adecuada a la misma.

Cuando se les consulta a los/as Encuestados/as por, ***si la intervención del PMJH ha generado valor público***, el 100% de ellos y ellas, indican que sí, o sea, que el Programa ha garantizado mayor y mejor vida a las Mujeres participantes, expresado en base a:

**ER2:** *“Es un Programa muy valorado por las Mujeres y, también, por los Ejecutores”.*

**ER3:** *“Al ocuparse de mejorar e incrementar su Autonomía Económica, las Mujeres han ido adquiriendo Herramientas que son un pilar fundamental en los procesos de enriquecimiento del capital social”.*

**ER6:** *“Cada año constatamos el crecimiento de las Mujeres en torno a sus procesos de Empoderamiento y Autonomía y a su autodefinición como Mujer Trabajadora”.*

**ER8:** *“Tenemos testimonios de Mujeres que logran gracias al Programa insertarse laboralmente y otras emprender y, así de esta manera, se cumple el objetivo que busca el PMJH”.*

- ER11:** *“Porque los testimonios de las Mujeres dan cuenta de un crecimiento personal y profesional en sus áreas, marcando la diferencia del antes y después de pasar por el PMJH”.*
- ER14:** *“Si bien, el impacto no es para todas iguales, de todas maneras, a través de los testimonios de las Mujeres, hemos logrado identificar cambios sustanciales a nivel subjetivo y objetivo de su condición y situación”.*
- ER16:** *“Definitivamente sí. Las Participantes que ingresan al PMJH no son las mismas que egresan del Programa. Mujeres que se atreven a cambiar su mundo privado, a dar testimonios, a contar con un emprendimiento exitoso, Mujeres que entregan su experiencia a otras. Mujeres que reconocen a otras, se valoran, empoderan”.*
- ER17:** *“Porque, además, de mejorar las condiciones laborales de las Participantes, el Programa se ha caracterizado por entregar a las Mujeres participantes una experiencia en su paso por el Programa que se ha caracterizado por el trabajo en aspectos de autoestima y entrega de Herramientas para la generación de su auto empoderamiento, lo que la mayoría de las veces no es medido en las metas o evaluación del Programa”.*

Además, indican que el valor público generado, ha posibilitado:

- **La vizibilización de la Jefatura de Hogar Femenina**

- ER6:** *“Lo más importante es que pone en el tapete público dos cuestiones no menores, como la Jefatura de Hogar Femenina (siempre creciente), y a la Mujer como sujeto con competencias para el mercado laboral”.*
- ER12:** *“Posicionar el concepto de Jefatura de Hogar Femenina en la Agenda Pública, y a partir de ahí, un reconocimiento de esta condición y una valoración social más positiva de la Jefatura de Hogar Femenina, reconociendo no sólo que enfrentan situaciones que las pueden poner en situación de mayor vulnerabilidad, sino que también, como ellas, son un aporte a la reducción de la pobreza y generadoras de mejores condiciones de vida para ellas y sus Familias”.*

- **La existencia de Mujeres más capacitadas para el desarrollo de su vida personal y laboral**

ER15: *“Contribuye a la mejora de las vidas no sólo de la Mujeres del Programa, sino la de su entorno, ciertamente genera un cambio significativo para desenvolverse de mejor forma en diversos ámbitos”.*

ER14: *“Cambios sustanciales a nivel subjetivo y objetivo de su condición”.*

- **La Inserción laboral femenina**

ER13: *“Aumento en la tasa de participación laboral femenina”.*

- **El Reconocimiento del Programa y del valor del Trabajo Femenino**

ER5: *“El Programa y su Modelo esta validado en la ciudadanía, no es visto como un Programa, sino más bien, se identifica como Política Pública instalada”.*

ER6: *“El Programa es conocido y reconocido en las Instituciones públicas - Municipalidad y Servicios Públicos – y, en algunas Empresas privadas”.*

ER7: *“Reconocimiento, al menos, valorativo del trabajo no remunerado y lo importante del aporte del doble trabajo de las Mujeres”. Y,*

- **La existencia de Mujeres con mayor empoderamiento y mayor Autonomía Económica**

ER7: *“Que las Mujeres se sientas más empoderadas, conocedoras de sus Derechos, y motivadas para emprender”.*

ER9: *“Fortalecimiento de la Autonomía Económica que se traduce en que las Mujeres se han formalizado, han estudiado y han logrado tener empresas”.*

ER11: *“Empoderamiento, Autonomía Económica y participación pública y social”.*

ER14: *“Mayor empoderamiento, aprendizaje colectivo, mayores competencias sociales y, en algunos casos, mejores condiciones económicas”.*

## CONCLUSIONES

Después de conocer la dinámica de funcionamiento del Programa Mujeres Jefas de Hogar del SernamEG, se está en condiciones de dar una mirada general a todo lo que es y significa este proceso.

Estamos frente a un Programa, que ha contribuido a que las Mujeres Jefas de Hogar avancen en su Autonomía Económica y en procesos profundos de empoderamiento

Se iniciará este acápite con la confrontación entre los resultados obtenidos y los objetivos planteados:

### **1. Elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar**

Para conocer el Modelo de Gestión del PMJH, es preciso adentrarse en la intencionalidad de la experiencia, lo que significa introducirnos en el propósito y la direccionalidad que pretende alcanzar, como también, conocer la perspectiva general que orienta su accionar y la ideología subyacente en la propuesta.

- El Propósito es la finalidad que orienta la acción, o sea, la realidad nueva que se pretende alcanzar. Y,
- La Direccionalidad es el rumbo que toma la acción por efecto de la estrategia intencionada y planificada que es utilizada en la intervención.

Así, el propósito de la experiencia desarrollada en el Programa Mujeres Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género en el período 2014 - 2017 está contenida en su objetivo principal al *contribuir a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo de las Mujeres Jefas de Hogar, con el objeto de fortalecer su Autonomía Económica.*

A su vez la direccionalidad de la experiencia está orientada hacia la toma de conciencia de género y procesos profundos de empoderamiento (individual y colectivo) de las Mujeres Jefas de Hogar, que les permita mejorar sus condiciones de vida y sus niveles de Autonomía. De este modo, la Autonomía y el Empoderamiento personal de las Mujeres son elementos centrales para la promoción y el ejercicio efectivo de los Derechos de las Mujeres.

En este sentido, la intencionalidad de la experiencia esta cruzada, entonces, por los Enfoques de Igualdad de Género y de Derechos Humanos de las Mujeres. Ambos constituyen ejes centrales y transversales de la intervención del Programa Mujeres Jefas de Hogar. Así el Enfoque de Igualdad de Género busca contribuir a generar un cambio cultural que permita alcanzar la igualdad de oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres, así el Programa es una estrategia más que utiliza SernamEG en la búsqueda de la erradicación de las inequidades de género existentes en la sociedad, las que históricamente han significado discriminación, injusticias y violencia hacia las Mujeres. Por su parte, el Enfoque de Derechos constituye un pilar fundamental y factor de éxito para los objetivos del Programa, es por ello, que se motiva la participación y la conciencia por parte de las Mujeres de sus Derechos como Mujeres trabajadoras. Del mismo modo, se enriquece cada una de las instancias del Programa con el diálogo entre Mujeres, reconociéndose en sus pares y logrando un espacio privilegiado de aprendizaje.

Finalmente, entre los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar, encontramos que:

- El Programa esta presente en gran parte del territorio nacional, ya que se implementa en 250 comunas a lo largo de todas las regiones de Chile.
- El Programa busca contribuir a la inserción, permanencia y desarrollo en el mercado del trabajo, de las Mujeres Jefas de Hogar.
- El Programa enfrenta las principales barreras que limitan el acceso de las Mujeres al mundo del trabajo remunerado.

- Utiliza una estrategia de intervención de coordinación con el sector público y privado y de ejecución local, junto con apoyos y herramientas para aumentar la inserción de las Mujeres Jefas de Hogar al mundo laboral en modalidad dependiente e independiente.
- Se destaca en la intervención el componente de habilitación laboral con enfoque de Género desarrollado a través de los Talleres de Formación para el Trabajo, muy valorado por las Participantes y por los Equipos de Trabajo a nivel comunal y regional.
- El Programa promueve condiciones y entrega contenidos para aportar al empoderamiento individual y colectivo de las Mujeres, como a su vez, al fortalecimiento de la Autonomía Económica de las Participantes, lo cual se traduce en la internalización de un conjunto de herramientas que les permitan generar, gestionar ingresos y recursos propios a partir del trabajo remunerado, el acceso a la oferta pública y de oportunidades de conciliación trabajo remunerado, doméstico y de cuidados.
- El énfasis del PMJH durante el período 2014 - 2017 ha estado centrada en la meta de inserción, situación que varía desde el 2018 en adelante, ya que se realiza una profunda mirada al Programa y, actualmente, se centra en los conocimientos empoderamiento y aprendizajes adquiridos en los contenidos entregados en los Talleres de Formación para el Trabajo y la entrega de componentes para la formulación del Proyecto Laboral que cada mujer realiza en el período de la intervención.
- En función de lo anterior, el tipo de gestión del PMJH durante el período 2014 - 2017 ha estado centrada en los resultados, debido al cumplimiento de las metas de inserción. Con la nueva forma de operar para el 2018, el tipo de gestión también ha variado y, actualmente, se encuentra centrada en el proceso de la intervención con las Mujeres, principalmente, el apoyar los procesos de empoderamiento de las Mujeres, y la generación de conciencia de sus Derechos.
- Por último, en este punto, también, se puede indicar que la intervención del PMJH ha generado valor público en cuanto a:

- La visibilización de la Jefatura de Hogar Femenina.
- La existencia de Mujeres más capacitadas para el desarrollo de su vida personal y laboral.
- La Inserción laboral femenina.
- La existencia de Mujeres con mayor empoderamiento y mayor Autonomía Económica.

## **2. Contribución del PMJH al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.**

Al realizar un análisis en torno al Programa Mujeres Jefas de Hogar desde el Enfoque de Derechos, encontramos que:

El aporte que realiza la intervención del PMJH a la Autonomía Económica de las Mujeres, se da, por un lado, al *“Desarrollo Personal de las Mujeres y al cambio cultural en temas de género”*; y, por otro lado, al *“Desarrollo laboral de las Mujeres y a mejorar su Autonomía Económica”*.

Además, la intervención del PMJH es considerada un aporte a los Derechos de las Mujeres, principalmente, porque dentro de la intervención las *“Mujeres son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptoras pasivas de productos y servicios”*, y porque la *“estrategia de Intervención proporciona empoderamiento, en lugar de negarlo”*.

En relación a las garantías sociales que conlleva el Enfoque de Derechos en el análisis de las Políticas Públicas, para el caso del PMJH, los resultados obtenidos fueron:

- El Programa si asegura la sub-garantía de protección financiera (aquellas personas que no puedan asumir el coste de acceso a las prestaciones

sociales puedan recibir estos beneficios); la sub-garantía de revisión continua y participación (la garantía se revisa periódicamente y que los ciudadanos puedan opinar sobre elementos claves en lo que a prestación de servicios se refiere), y la sub-garantía de reparación (cualquier individuo o grupo pueda exigir el acceso a sus prestaciones sociales según las sub-garantías especificadas). Y,

- El Programa no asegura la sub-garantía de acceso (el acceso adecuado a los servicios garantizados durante el tiempo que le sea necesario), y la sub-garantía de calidad (asegura que los beneficios sociales y los procedimientos para su prestación estén definidos conforme a la normativa de calidad establecida)

Finalmente, el análisis arroja que el PMJH aporta a los Derechos de las Mujeres, aunque no necesariamente se puedan dar en la intervención todas las garantías explícitas en el Enfoque de Derechos.

### **3. Rol de la Gerencia Pública dentro del PMJH**

El Programa organiza su gestión en tres niveles: comunal, regional y central. Cada nivel tiene roles y funciones definidos.

El nivel comunal implementa el Modelo de intervención en el territorio en forma integral, de acuerdo a los estándares determinados por SernamEG en las Orientaciones Técnicas y en conformidad a lo establecido en el Proyecto Comunal, presentado por la Entidad Ejecutora y aprobado por SernamEG.

El nivel regional supervisa, asesora y acompaña técnicamente la implementación del Programa en el nivel local, velando por el cumplimiento de las Orientaciones Técnicas y de las acciones y metas previstas en los Proyectos Comunales. Como también, se encarga de la gestión de Redes con

entidades públicas y privadas a nivel regional y comunal para potenciar la ejecución del Programa.

El nivel central, diseña la planificación y la elaboración de las Orientaciones Técnicas, Instrumentos y Manuales del Programa. A su vez, tiene a cargo la coordinación intersectorial a nivel nacional y supervisa, asesora y acompaña a los Equipos Regionales para el buen funcionamiento del Programa.

En este sentido, el rol que cumplen los y las Profesionales de SernamEG en la implementación del Programa según los resultados del estudio, se dividen en:

- **Supervisión:** Posibilita resguardar el buen uso de los recursos y el cumplimiento de las distintas fases que contiene el Programa. Es clave para realizar seguimiento y monitoreo de los indicadores señalados en el Programa.
- **Asesoría:** Brinda apoyo técnico a los Equipos, que posibilite el funcionamiento adecuado del Programa, incluye la capacitación a los Equipos para la comprensión de lo que el Programa requiere.
- **Acompañamiento:** a los Equipos en la implementación del Programa para detectar posibles nudos en la gestión y buscar soluciones, entregando apoyo técnico que permita superar dificultades y lograr resultados adecuados.

Al mirar la hipótesis de la investigación y los resultados obtenidos del trabajo de campo se puede concluir que efectivamente, el Modelo de Gestión que presenta el Programa Mujeres Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer en el periodo 2014 - 2017, ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos, ya que la intencionalidad de la experiencia esta cruzada por los Enfoques de Igualdad de Género y de Derechos Humanos de las Mujeres, donde ambos constituyen ejes centrales y transversales de la intervención del Programa Mujeres Jefas

de Hogar, lo cual no constituye que sea un fin en sí mismo, sino que aún el Programa puede ser enriquecido con nuevos elementos como:

- La capacitación en oficio no dependa exclusivamente de SENCE, sino buscar nuevas formas de financiamiento a las capacitaciones que requieren las Mujeres participantes del Programa.
- Buscar nuevas coordinaciones con otras entidades públicas como es el sector de Educación, que posibilite a las Mujeres disminuir brechas en el ámbito educativo.
- Contar con glosas presupuestarias o convenios de focalización con otros Servicios Públicos que posibilite mejorar la gestión del Programa y el nivel de respuesta concreta y más oportuna para las Mujeres.
- Generar instrumentos con pertinencia territorial y cultural en términos de lenguaje e idiosincrasia.
- Contemplar un seguimiento posterior al egreso de las Participantes que posibilite medir los cambios generados en las Mujeres post participación en el Programa.
- Generar mejores condiciones para los Equipos de Trabajo y evitar la rotación de Profesionales, que se produce, especialmente, a nivel local.
- Transversalización del Enfoque de Género en el nivel local que permita que las Entidades insertas en el territorio logren comprender el sentido del Programa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abramovich, Víctor (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* núm. 88, abril, pp. 36-50. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Aguilar, C. y Lima, M. (2009) “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

Aguilar, Luis F. (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, pp. 5-32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela

Aguilar, Luis F. (2006) “Gobernanza y gestión pública”. Sección de obras de administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Alvarado, J. (1990) “El gerente en las organizaciones del futuro”. Caracas, Venezuela: Ediciones UPEL.

Anderson James E. (1975) “Public Policy Making”. Universidad de Michigan, New York: Praeger.

Avila, P. y Troya, C. (1999) “Género, socialización escolar y trabajo. Estereotipos de roles sexuales” en *Documento de trabajo*, núm. 47, septiembre, 110 p. Santiago, Chile: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad Arcis.

Alza Barco, C. (2011) “¿Qué tipos de políticas públicas existen?”. Disponible en <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas>

Alza Barco, C. (2014) “El enfoque basado en derechos: ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?” en *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, pp.51-78. Red Derechos humanos y Educación Superior. Barcelona: Comisión Europea Universitat Pompeu Fabra.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007) “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”. Washington, D. C.: BID.

Barzelay, Michael (1998) “Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública”. México: Fondo de Cultura Económica.

Batthyány, K. y Montaña, S. (2012) “Construyendo Autonomía: Compromisos e indicadores de género”. Libros de la CEPAL (LC/G.2511-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Benavente, M. y Valdés, A. (2014) “Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres”. Libros de la CEPAL (LC/G.2620-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

Boeninger, Edgardo (2007) “Políticas Públicas en Democracia Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006”. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

Bour, Enrique (2010) “La Teoría de Public Choice”. Seminario de Derecho Privado y Economía. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

Burgorgue-Larsen, Laurence; Maués, Antonio; Sánchez Mojica, Beatriz Eugenia (coords.). (2014) “Derechos Humanos y Políticas Públicas”. Guía de Prácticas. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Cañas, Kirby, Enrique (2003) “Modernización de la Gestión Pública del Estado de Chile”, *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Oscar Muñoz, Carolina Stefoni (compiladores). Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

CEPAL (2010) “¿Qué Estado para qué igualdad?”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. (LC/G.2450(CRM.11/3))

CEPAL (2010) “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. (LC/G.2432(SES.33/3))

CEPAL (2016) “Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030”. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016). Disponible en: [https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-  
implementacion-la-agenda-regional-genero-marco](https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco)

CEPAL (2016) “Autonomía de las Mujeres e Igualdad en la Agenda de Desarrollo Sostenible”. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016). Disponible en: [https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-  
agenda-desarrollo-sostenible](https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible)

Consejo Científico del CLAD (2000) “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. Buenos Aires, Argentina: CLAD- BID- EUDEBA.

Cunill Grau, Nuria. 2009. “La Modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”. Documento preparado por encargo de FLACSO-Chile, Santiago, Chile.

Chiavenato, Idalberto (2007) "Introducción a la Teoría General de la Administración". Séptima edición, México: MacGraw-Hill

Chica Vélez, S. (2011) "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". Administración y Desarrollo, [S.l.], v. 39, n. 53, p. 57-74, junio.

Disponible en: <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/147>

De la Cruz, Carmen (1998) "Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo" EMAKUNDE/Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior, Vitoria-Gasteiz, España.

De la Maza, G. y Fernández, M. (2006) "¿Por qué premiar la gestión pública innovadora con enfoque ciudadano?" en Universidad de los Lagos (Ed.), Premio innovación y ciudadanía. 20 experiencias destacadas, Santiago, Chile.

DFID (2001) "Making Government Work for Poor People Strategies for Meeting the International Development Targets" London: DFID.

Díaz-Romero, P. (2010) La dimensión de género en la administración de Piñera. En Barómetro de Política y Equidad, *La nueva forma de gobernar: La instalación*. Santiago, Chile. Fundación Equitas.

Duque, F. (2006) "El Gerente Público: Un profesional indispensable para el desarrollo". Cuadernos EBAPE.BR, Brasil, en <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n4/v4n4a04>

Dye, Thomas R. (2008) "*Understanding Public Policies*", 12ª ed., New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Erazo, X. Martín, M y Oyarce, H. (2007) “Políticas Públicas para un estado social de derecho. El paradigma de los derechos universales”. Vol I, Santiago, Chile: LOM ediciones.

Erazo, X. Abramovich, V. y Orbe, J. (2007) “Políticas Públicas para un estado social de derecho. El paradigma de los derechos universales”. Vol II, Santiago, Chile: LOM ediciones.

Erazo, X. Ganuza, E. y Aleuy, M. (2013) “Políticas Públicas: exigibilidad y realización de derechos”, Santiago, Chile: LOM ediciones.

Flores, Tito (2013) “Análisis y Diseño de Alternativas de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos” en *Políticas Públicas: Exigibilidad y Realización de Derechos*, Ximena Erazo (et. Al.). Santiago, Chile: LOM ediciones

Franco Corzo, Julio (2013) “Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables”. 2ª ed. México: IEXE Editorial

Frederickson, G. (1980) “Nueva Administración Pública”. Traducción al español de Ángel González Ruiz. N.O.E.M.A. México: Editores S.A.

García Sánchez I.M. (2007) “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca. España.

Garretón, Manuel A. (2000) “La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo”. Santiago, Chile: LOM ediciones.

Guendel, Ludwig (2002) “Políticas Públicas y Derechos Humanos”. Año V, No. 2. San José, Costa Rica: Editorial Fragua.

Gore, Al (1994) "Un gobierno más efectivo y menos costoso", Informe de la National Performance Review. México: Edamex.

Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P. (2014) "Metodología de la Investigación. Sexta Edición. Mc Graw Hill. México: Interamericana Editores, S.A.

Hintze, Jorge (2003) Gestión por procesos y resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), Buenos Aires

Jenkins, William (1978) "*Policy Analysis: A Political and organizational Perspective*" New York. St. Martin's Press.

Jensen, M. y Meckling, W. (1976) "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", en Journal of Financial Economics, vol 3, núm. 4, pp 305-360.

Jones, Charles O. (1970) "An introduction to the Study of Public Policy". USA: Ed. Duxbury Press.

Junta de Andalucía (1998) "100 Palabras para la Igualdad. Glosario de Términos relativos a la Igualdad entre Hombres y Mujeres". Comisión de Evaluación del Impacto de género en los Presupuestos. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/servicios/genero/documentacion/100palabras.pdf>

Krippendorff, K. (1990) "Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica". Barcelona-España. Ed. Paidós.

Kraft, Michael E. y Furlong, Scott R. (2007) "Public Policy: Politics, analysis, and alternatives", 2ª ed., Washington DC, CQ Press.

Kabeer, Naila (2001) "Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." In *Discussing Women's Empowerment-Theory and Practice*. Sida Studies No. 3. Stockholm: Novum Grafiska AB.

Lahera, Eugenio (2002) "Introducción a las Políticas Públicas". Santiago-Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, H. (1956) "The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis". College Park: University of Maryland Press.

Lerner D. y Lasswell, H. (eds) (1951) "The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method". Stanford, CA: Stanford University Press.

Lowi, T. (1992) "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Aguilar, L (Ed.) *La hechura de las políticas*. pp. 89-118. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa.

Martínez, J. (2001) "Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?" en *Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo*, Marcelo Bonilla y Guilles Cliche, (Ed.) pp. 509-541, Quito: Serie Foro FLACSO.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992) "Las Políticas Públicas". Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2017) "Balance de Gestión Integral. Año 2016, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género", Santiago, Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (2000) "Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales". Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social. Documento de Trabajo N° 4. Santiago, Chile.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014) “Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto y Evaluación”. 2ª ed. Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación, San José de Costa Rica.

Montecino, S. (2008) “Conceptos de género y desarrollo”. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género. Universidad de Chile. Serie de Apuntes Docentes. Facultad de Ciencias Sociales.

Moore, Mark (1995) “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.

Moulian, Tomás (1997) “Chile Actual Anatomía de un Mito”. Santiago, Chile: Editorial LOM-ARCIS.

Nelson, Bárbara J. (1996) “Políticas Públicas y Administración: Una Visión General”. En Goodin & Klingemann (ed., 2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Tomo II), pp. 795-860. Madrid: ISTMO

Nisnaken, W.A. (1971) “Bureaucracy and Representative Government”. Chicago: Aldine, Atherton.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos”. Nueva York y Ginebra: ONU.

Olavarría Gambi, Mauricio (2007) “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”, Documento de Trabajo N°11. Santiago, Chile: INAP, U. de Chile.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1992) *La Reinención del Gobierno*. New York: Addison-Wesley.

Osborne, D. y Plastric, P. (1998) "La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno". Buenos Aires: Editorial Paidós.

Pastor Albaladejo, G. (2014). "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En Pastor, G. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Valencia: Tirant Lo Blanch

Pautassi, L. (2011) "La igualdad en espera: el enfoque de género", en Serie *Lecciones y Ensayos, N° 89*, pp. 279-298. Santiago de Chile: EUDEBA.

Plasencia Díaz, Adriana: 1994. "*Gerencia Pública*". México. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Pourtois y Desmet. (1992) "Epistemología e Instrumentación en Ciencias Humanas". Barcelona: Editorial Herder.

PNUD (2002) Gender Equality, Practice Note (Igualdad de género). Cuaderno político. [http://www.genero-pnud.org.sv\\_documentos\\_enfoque-de-genero\\_gender-equality104policy](http://www.genero-pnud.org.sv_documentos_enfoque-de-genero_gender-equality104policy)

PNUD (2005) Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y Caribe 2005-2009. Nueva York: PNUD.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2005) "Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social. Aportes de los años 90 y Desafíos Futuros" en Meller P. (ed) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*. Santiago, Chile: Editorial Taurus.

Razeto, Alicia (2008) "Calidad para las Políticas Públicas: retos para el Estado y el Tercer Sector" en *Avanzar en calidad: Desarrollo de un modelo de gestión de calidad para programas sociales*. pp 49-80. Santiago, Chile: FONDEF.

Red-DESC (2014) *“Cómo Exigir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres”* Una guía de recursos para promover los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres empleando el Protocolo Facultativo y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo. New York, Estados Unidos. IRAW Asia-Pacífico y Red-DESC,

Ríos, Marcela (2008) *“Avances Internacionales en la estrategia de Transversalización”*. Recuperado en septiembre de 2009 de la Página Web del Servicio Nacional de la Mujer, en <http://www.sernam.cl/pmg/documentos.php>

Roth, André-Noël (2008) “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, 33, julio-diciembre, pp. 67-91. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Rubin, G. (1986) “El tráfico de Mujeres: Nota sobre la Economía Política del Sexo”. *Revista Nueva Antropología*. Año VIII, Volumen 30. pp. 95-145. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar, Gabriel (1995) “Del Modelo Neoliberal en Chile: La Difícil Integración entre los Pobres, los Intelectuales y el Poder (1989-1995)”. Santiago, Chile: PAS.

Schvarstein, L. y Leopold, L. (2005) “Subjetividad y Trabajo. Entre lo existente y lo necesario” Buenos Aires: Paidós.

Sepúlveda, Diana. (2014) “Expresiones de la planificación y políticas públicas”. En <https://prezi.com/vsw9doxtomg0/expresiones-de-la-planificacion-y-politicas-publicas>

SERNAM (1994) Memoria 1990-1994. Santiago, Chile: Servicio Nacional de la Mujer.

SERNAM (1994) “Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999”. Santiago, Chile: Servicio Nacional de la Mujer.

SERNAM (2005) “Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010: Evaluación primera Fase 2000-2005”. Santiago, Chile: Servicio Nacional de la Mujer.

SERNAM (2007) “Agenda de Género 2006/2010”. Departamento de Coordinación Intersectorial. Santiago, Chile: Servicio Nacional de la Mujer.

SERNAM (2014) “Estructura de restricciones a la participación laboral y a la autonomía económica de las mujeres: estudio orientado a mejorar las políticas de equidad de género”. Santiago, Chile: Serie de Estudios, Servicio Nacional de la Mujer.

SERNAM-Fundación SOL (2015) “Condicionantes de la Autonomía Económica de las Mujeres: Estudio para la focalización territorial de los programas del área Mujer y Trabajo del SERNAM a partir de la elaboración de un Índice de Condicionantes de la Autonomía Económica de las Mujeres”. Santiago, Chile: Serie de Estudios, Servicio Nacional de la Mujer.

Solar, Ximena (2009) “Género y Políticas Públicas. Estado del Arte”. Santiago, Chile: Germina. Disponible en: [http://germina.cl/wp-content/uploads/2011/05/publicacion2\\_genero\\_politicas\\_publicas\\_estado\\_del\\_arte.pdf](http://germina.cl/wp-content/uploads/2011/05/publicacion2_genero_politicas_publicas_estado_del_arte.pdf)

Stein, Ernesto *et al.*[coords.] (2006) “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006”, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: Editorial Planeta.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006) “La política de las políticas públicas”. Política y Gobierno, vol. XIII. núm. 2, pp. 393-416. II semestre de 2006. México: CIDE. Disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286/196>

Subirats, Joan (1989) “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: INAP

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone (2008) “Análisis y gestión de políticas públicas”. Barcelona: Editorial Ariel.

Taylor, S.J. y Bodgan, R. (1985) “Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados”. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidos.

Tello, Felipe (2011) “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos”. Talca, Chile: Universum.

Tironi, Eugenio, et al. (2003) “Cuánto y Cómo cambiamos los chilenos”. Balance de una década Censos 1992-2002. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República.

Valdés, T.; Dides, C.; Fritz, H. y Ferrada, R. (2006) Guía para la Transversalización de género en el PNUD Chile. Santiago de Chile: PNUD.

Volio, R. (2008) “Género y Cultura en la Planificación del Desarrollo”. Canarias, España: FUNDESCAN.

Williamson, O. (1975) “Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications”. New York. The Free Press.

## **ANEXOS**

### **ENTREVISTA GRUPAL A ENCARGADOS NACIONALES DEL PMJH**

- 1. ¿Podrían definir dónde estaría puesto el énfasis de la intervención del PMJH durante el periodo 2014 - 2017?**
- 2. ¿Varía el énfasis de la intervención del PMJH para el año 2018?**
- 3. ¿Cuál ha sido el rol de los Encargados del Nivel Central del SERNAMEG en el PMJH durante el periodo 2014 - 2017?**
- 4. Ese rol, ¿es distinto en la implementación del PMJH para el 2018?**
- 5. ¿Cuál ha sido el rol de los Encargados Regionales del SERNAMEG en el PMJH durante el periodo 2014 - 2017?**
- 6. Ese rol, ¿es distinto en la implementación del PMJH para el 2018?**
- 7. ¿La intervención del PMJH genera valor público?**
- 8. ¿La intervención del PMJH está orientada hacia los procesos o hacia los resultados?**
- 9. ¿La intervención que se realiza en el PMJH, realmente es un aporte a la Autonomía Económica de las Mujeres?**
- 10. ¿La intervención del PMJH, aporta a los Derechos de las Mujeres?**
- 11. ¿Qué elementos le agregarían al Programa para que la intervención sea un mejor aporte, tanto a la Autonomía Económica de las Mujeres, como a los Derechos de las Mujeres?**

## ENCUESTA A ENCARGADOS REGIONALES DEL PMJH

Estimado/a,

La presente Encuesta, se encuentra enmarcada en un Estudio de Magister en Gerencia Pública y tiene como finalidad recabar información respecto al Modelo de Gestión desarrollado por el Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) entre el período 2014 - 2017 y su comparación respecto al año 2018. Consta de 17 preguntas, por lo tanto, le pedimos a Ud., que pueda emitir su respuesta lo más fidedignamente posible.

La información recabada a través de este instrumento metodológico permitirá describir los elementos característicos que tiene el Modelo de Gestión del Programa Mujeres Jefas de Hogar durante el período señalado en el primer párrafo y como éste ha contribuido al pilar de la Autonomía Económica de las Mujeres desde el Enfoque de Derechos.

No hace falta su identificación personal, sólo es de interés, los datos que pueda aportar de manera sincera, y la colaboración que pueda brindar para llevar a buen término la presente recolección de información.

Se le agradece su valioso(a) apoyo

**1. Marque, por favor, el año en que Usted, inicia su desempeño como Profesional del Servicio Encargado del Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH).**

- |                          |                |
|--------------------------|----------------|
| <input type="checkbox"/> | Antes del 2014 |
| <input type="checkbox"/> | 2014           |
| <input type="checkbox"/> | 2015           |
| <input type="checkbox"/> | 2016           |
| <input type="checkbox"/> | 2017           |

**2. Según su visión, el énfasis de la intervención del PMJH durante el periodo 2014 - 2017, ha estado centrada en: (Puede marcar solo una opción).**

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Los Talleres de Formación para el Trabajo |
| <input type="checkbox"/> | Las trayectorias de las Mujeres           |
| <input type="checkbox"/> | Los componentes de apoyo del Programa     |
| <input type="checkbox"/> | La meta de inserción                      |
| <input type="checkbox"/> | En las coberturas                         |
| <input type="checkbox"/> | Otro, ¿Cuál? _____                        |

**Puede explicar, el porque de su respuesta:**

---

---

---

3. ¿Varía el énfasis de la intervención del PMJH para el año 2018?

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

¿Por qué?

---

---

---

4. Según su visión ¿Cuál ha sido el rol de los Encargados del Nivel Central del SERNAMEG en el PMJH durante el periodo 2014 - 2017? (Puede marcar más de una opción).

<input type="checkbox"/>	Supervisar
<input type="checkbox"/>	Asesorar
<input type="checkbox"/>	Coordinar
<input type="checkbox"/>	Dirigir
<input type="checkbox"/>	Acompañar

Puede explicar, el porque de su respuesta:

---

---

---

5. Ese rol, ¿es distinto en la implementación del PMJH para el 2018?.

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

¿Por qué?

---

---

---

6. Según su visión, ¿Cuál ha sido el rol de los Encargados Regionales del SERNAMEG en el PMJH durante el periodo 2014 - 2017? (Puede marcar más de una opción).

<input type="checkbox"/>	Supervisar
<input type="checkbox"/>	Asesorar
<input type="checkbox"/>	Coordinar
<input type="checkbox"/>	Acompañar
<input type="checkbox"/>	Dirigir
<input type="checkbox"/>	Otro: _____

**Puede explicar, el porque de su respuesta:**

---

---

---

**7. Ese rol, es distinto en la implementación del PMJH para el 2018.**

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

**¿Por qué?**

---

---

---

**8. ¿Usted, cree que a lo largo de los años, la intervención del PMJH ha generado valor público, o sea, el Programa ha garantizado mayor y mejor vida a las Mujeres participantes?**

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

**¿Por qué?**

---

---

---

**Si su respuesta es afirmativa ¿Qué valor público ha generado?**

---

---

---

**9. Según su visión, la intervención del PMJH durante el periodo 2014 -2017, ha estado centrada en:**

<input type="checkbox"/>	Los procesos
<input type="checkbox"/>	Los resultados
<input type="checkbox"/>	Otra _____

**¿Por qué?**

---

---

---

**10. ¿De qué forma la intervención del PMJH es un aporte a la Autonomía Económica de las Mujeres?**

---

---

---

**11. ¿Usted, cree que la intervención del PMJH, es un real aporte a los Derechos de las Mujeres, es decir entrega condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad?**

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

**¿Por qué?**

---

---

---

**Si su respuesta, es afirmativa, ¿A cuáles Derechos?**

---

---

---

**12. ¿Usted, cree que la intervención del PMJH asegura que las Mujeres puedan recibir los servicios (componentes) establecidos en el Programa dentro de los tiempos definidos en él?**

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

**¿Por qué?**

---

---

---

**13. ¿Usted, cree que la intervención del PMJH asegura que las Mujeres puedan evaluar sobre elementos claves del Programa?**

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

**¿Por qué?**

---

---

---

14. ¿Usted, cree que la intervención del PMJH asegura que los servicios y los procedimientos para la implementación del PMJH se realizan bajo niveles óptimos de desempeño?

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

¿Por qué?

---

---

---

15. ¿Hay instancias donde las Mujeres del PMJH puedan exigir el acceso garantizado a los servicios provistos por el Programa?

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

¿Por qué?

---

---

---

16. ¿Usted, cree que la intervención del PMJH asegura que las Mujeres Jefas de Hogar puedan acceder a los servicios (componentes) entregados por el Programa, que por sí mismas no podrían solventar?

<input type="checkbox"/>	Si
<input type="checkbox"/>	No

¿Por qué?

---

---

---

17. ¿Qué elementos, Usted, le agregaría al Programa para que la intervención del PMJH, sea un mejor aporte, ¿tanto a la Autonomía Económica, como a los Derechos de las Mujeres?

---

---

---