

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 20-
PROGRAMA MUJERES TRABAJADORAS TEMPORERAS
SERNAM / MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN**

PRESUPUESTO AÑO 2000: \$114 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a mejorar las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras temporeras del sector agroexportador en el marco de la misión del SERNAM.

1.2 Propósito

Trabajadoras temporeras que se desempeñan en el sector agroexportador, se benefician de las propuestas, programas y/o intervenciones intersectoriales que realiza el programa (cuidado infantil, normativa laboral, salud, educación).

1.3 Justificación del Programa

El crecimiento del sector agroexportador de la economía ha originado gran número de puestos de trabajo temporal, dando lugar a la incorporación masiva de mujeres al trabajo asalariado. Este tipo de empleo se caracteriza por sus bajas remuneraciones, intensificación de los ritmos de trabajo y extensión de la jornada laboral. A lo anterior se agrega una insuficiente fiscalización de las condiciones laborales.

En este contexto el programa tiene como objetivo abordar el conjunto de problemas vinculados a la precariedad laboral de estas trabajadoras, incorporando una lógica de trabajo intersectorial.

1.4 Población Objetivo

La población objetivo del programa son las mujeres trabajadoras temporeras del sector agroexportador. La mayoría de ellas tiene residencia urbana (57%) y sus edades se concentran mayoritariamente entre los 27 y 35 años. El promedio de hijos es de alrededor de tres. Cerca de un quinto son jefas de hogar y tienen una cifra promedio de 7 años de escolaridad. Un 31% de las temporeras rurales y un 55% de las temporeras urbanas se encuentra en situación de pobreza.

El universo potencial, estimado es de 183.000 trabajadoras.

1.5 Población Beneficiaria

La población beneficiaria efectiva aumentó en un 289% entre los años 1996 y 1999, alcanzando aproximadamente a 24.874 mujeres en 1999, lo que corresponde a alrededor de un 12% de la población potencial. En este período el programa concentró su trabajo en las regiones IV a la IX, en 81 comunas.

La contabilización de la cobertura total de beneficiarias presenta problemas por el tipo de levantamiento estadístico que realizan las instituciones con las que se coordina el programa.

1.6 Descripción General del Diseño del Programa

La ejecución del programa se realiza a través de nexos de coordinación y colaboración intersectorial, ofreciendo un conjunto de servicios. Se trata de acuerdos tendientes a hacer extensivos a las mujeres temporeras determinados beneficios sociales en las áreas de salud, educación, trabajo y cuidado infantil.

Componente 1: Programas, medidas o intervenciones intersectoriales orientadas a implementar la modalidad de cuidado infantil.

Se desarrollan en los Centros de Atención para Hijos de Mujeres Trabajadoras Temporeras (CAHMT).

Contempla el aporte mancomunado de JUNJI, JUNAEB, INTEGRA, DIGEDER y el Municipio, para la atención integral de menores entre 2 y 12 años. La ejecución está a cargo del Municipio y funcionan durante enero y febrero en escuelas y/o sedes comunitarias.

Componente 2: Programas, medidas o intervenciones intersectoriales orientadas al cumplimiento de la normativa laboral vigente, a la generación de propuestas de normas regulatorias y al desarrollo de la capacidad de negociación de las trabajadoras temporeras.

Se implementa a través de actividades como talleres de información de derechos laborales, talleres de formación para el liderazgo y generación de propuestas de modificaciones legales que permitan avanzar en materia previsional para estas trabajadoras. Estas acciones se desarrollan en coordinación con DITRAB, MINSAL, Superintendencia de Previsión Social y FONASA. Además, se diseñan y elaboran variados productos comunicacionales y se promueve la realización de estudios que favorecen el conocimiento sobre el tema.

Componente 3: Intervenciones intersectoriales orientadas a la generación de programas y normas que enfrenten los problemas específicos de salud de estas trabajadoras.

Aborda los problemas de salud de las temporeras, a través de la realización de exámenes preventivos de salud y la entrega de información sobre derechos de salud ocupacional y prevención de riesgos por uso de pesticidas. Estas acciones se desarrollan en coordinación con los Servicios de Salud, SAG y DITRAB.

Componente 4: Programas, medidas o intervenciones intersectoriales orientadas a mejorar el acceso de las mujeres trabajadoras a programas de educación de adultos.

Apoya la participación de las temporeras en programas de nivelación de estudios y alfabetización, a través de convenios con el Programa de Educación de Adultos del MINEDUC y las Secretarías Regionales Ministeriales.

Componente 5: Asesoría Técnica a municipios participantes para la administración y gestión de los modelos de intervención.

Considera un apoyo sistemático a los municipios por parte de SERNAM, para la implementación del programa. Se desarrolla a través de mesas municipales, programas de capacitación en contenidos de género y relativos a temporeras, y capacitación a funcionarios de CAHMT.

1.7 Antecedentes de Gasto

El gasto institucional del programa aumentó en un 5% entre los años 1996 y 1999, alcanzando \$110 millones en este último año. Para el período de evaluación, los recursos asignados al programa representan el 2,3% del presupuesto de SERNAM.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El programa se sustenta en un diagnóstico acertado de necesidades y demandas de las beneficiarias, aún cuando falta una especificación mayor de las realidades regionales.

Las actividades del programa son adecuadas para el logro de los componentes y éstos son necesarios y suficientes para el logro del propósito. Sin embargo, se observa una débil integración de los empleadores en la ejecución de algunas actividades y en relación al componente 2 hay temas diagnosticados que no son incluidos en el diseño (empleo de invierno, etc.).

Respecto de la lógica horizontal, para cada nivel de objetivos el programa especifica su forma de medición. Sin embargo el panel propone indicadores a nivel de propósito y componentes que buscan precisar o completar contenidos.

Los vínculos que establece con las instituciones con las cuales se coordina para atender a su grupo objetivo son aún insuficientes, pues están sujetas a las contingencias de estas instituciones; por esto no es posible desarrollar con ellas un programa de trabajo acumulativo.

2.2 Organización y Gestión

El programa se encuentra organizado de acuerdo a una estructura que le permite desarrollar sus funciones de coordinación intersectorial (salud, educación, trabajo) y bilateral -a nivel municipal, regional y nacional- para desarrollar una estrategia integral de intervención.

En el programa prima una estructura centralizada, donde la relación entre los niveles central, regional y local opera articuladamente y con líneas de trabajo homogéneas. No obstante, se presentan debilidades en la capacidad del programa para adaptarse a las realidades locales. Actualmente se encuentra trabajando para descentralizar más profundamente su estructura otorgando más autonomía a los niveles descentralizados.

No obstante que el programa desarrolla en forma periódica actividades de monitoreo y evaluación, éstas se realizan de forma asistemática, lo que dificulta una retroalimentación del programa en su gestión. Además se carece de mecanismos adecuados para controlar y hacer cumplir el trabajo comprometido por las instituciones con las que trabaja en coordinación.

2.3 Eficacia

Durante el período de evaluación, el programa no define metas a nivel de propósito. Sin embargo, una condición consustancial para su logro es la factibilidad de implementar la modalidad intersectorial con los Servicios Públicos. El programa realiza coordinación intersectorial con ocho instituciones distintas y con 81 comunas y mantiene en operación siete comités intersectoriales regionales. Lo anterior sugiere cierto grado de institucionalización de sus propuestas y de logro del propósito.

El programa define metas para cada componente, verificándose un cumplimiento oportuno y adecuado de las metas propuestas para cada año evaluado. Sin embargo, el componente de cuidado infantil (CAHMT) tiene un grado de consolidación mayor, tanto por su data de funcionamiento (1991)

como por el mayor volumen de recursos presupuestarios allegados de las instituciones con las que trabaja en coordinación.

Las mujeres temporeras beneficiadas por el componente de cuidado infantil han aumentado en 32% en el período 1996-1999, alcanzando 5.684 mujeres en 81 municipios este último año.

El componente de normativa laboral, experimenta el mayor crecimiento relativo, sobre todo en materia de fiscalizaciones, con un aumento de cobertura de 800% en el periodo 1996-1999, alcanzando 18.959 beneficiarias este último año.

El componente de salud, aumenta su cobertura de exámenes preventivos, de 90 temporeras en 1996, a 1.000 en 1999.

El componente de educación benefició a 272 mujeres en 1999.

En relación al componente de asesoría técnica a municipios, los objetivos se han cumplido en lo que se refiere a la implementación de CAHMT, la participación municipal en los componentes 2, 3 y 4 es más débil.

La focalización social del programa es adecuada beneficiando a las trabajadoras temporeras y por extensión a sus hijos. En relación a la focalización territorial, no existe proporcionalidad de la beneficiarias cubiertas en relación con el universo potencial regional estimado. Un caso especial es la VI región, que tiene el mayor número de temporeras, y es donde el programa tiene su menor cobertura regional (4%).

2.4 Economía (desempeño financiero) /Eficiencia

Economía

Se destaca la capacidad del programa para movilizar recursos de otras instituciones del sector público hacia las iniciativas y programas que propone. El programa considera aportes crecientes de otras de fuentes públicas, no existiendo información sistematizada respecto de la cuantía de estos recursos adicionales. Las cifras institucionales estiman que en 1999 este aporte fue cercano a los \$730 millones, de este monto un 90% corresponde al componente 1. Estas cifras indican que del total del presupuesto del programa, un 13% fue aportado por SERNAM y el 87% restante por otras instituciones del sector público.

El presupuesto del programa representa un 2.3% del de SERNAM, se ha mantenido relativamente estable en términos reales, con un monto de recursos que ha fluctuado en los 115 y 120 millones de pesos. La ejecución presupuestaria del programa con cargo al presupuesto propio ha sido irregular, con una ejecución promedio del 94,8%.

Eficiencia

No se cuenta con información acerca de la participación de los costos administrativos en el total de costos del programa.

En cuanto a la duplicación de funciones, existen otras iniciativas o programas en el sector público que podrían abarcar la misma población objetivo (ej: campamentos de verano de JUNAEB en el caso del componente 1), no obstante, se señala que ninguna de éstas asume una propuesta de integralidad en la atención como la planteada por el programa evaluado.

En lo que respecta al costo promedio de producción de los distintos servicios, sólo es posible emitir un juicio respecto del componente uno. El costo efectivo mensual por niño atendido en la temporada

1998/99 fue de \$38.420 pesos, cifra que se compara favorablemente con el costo de servicios similares en el sector público, sobre todo si se considera que esta modalidad de atención incorpora alimentación, recreación, y horario extendido.

2.5 Principales Aprendizajes

Se plantean como principales aprendizajes del programa:

- La experiencia adquirida en su operativa intersectorial y descentralizada, lo cual facilita la optimización de los recursos presupuestarios permitiendo brindar servicios integrales a las beneficiarias.

2.6 Continuidad de la Justificación

La justificación inicial sigue vigente puesto que se trata de un segmento laboral desprotegido legalmente.

El programa se justifica en términos del modelo de intervención intersectorial que ha generado para atender a su población beneficiaria, sin embargo se requiere realizar una evaluación de impacto para medir los resultados efectivos en la población beneficiaria.

2.7 Principales Recomendaciones

2.7.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Establecer un mecanismo que permita recabar información, desde las instituciones ejecutoras y desde los municipios, acerca de los costos de producción de las distintas actividades y componentes .
2. Abrir el diálogo con los empresarios del sector agroexportador (generando su confianza e interés sobre el tema) y propiciar la regulación legislativa del trabajo temporal.
3. Implementar un sistema de evaluación global, basado en un conjunto definido de indicadores relevantes, que permitan contrastar resultados a nivel de Fin, Propósito y Componentes. Precisar y cuantificar las metas a nivel de propósito y componentes, de modo de facilitar la tarea de seguimiento y evaluación de su cumplimiento¹.
4. Definición de un itinerario y prioridades respecto de una eventual ampliación del ámbito de acción del programa hacia otros segmentos de trabajadoras, y/o la transferencia a otras instituciones de algunos modelos de intervención (como los CAHMT por ejemplo)
5. Priorizar el área o componente del programa más central para las mujeres trabajadoras temporeras y trabajarlo con pocas instituciones, pero sustantivas en torno a los aportes que pueden realizar.

¹ Este modelo de evaluación ya fue desarrollado en una consultoría encargada por el PMTT. Véase Equipo consultor Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología: *Informe Final. Seguimiento y evaluación al PMTT a escala nacional/regional/comunal, período 1998/1999*. Santiago, enero de 2000.