



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA 4 A 7 DEL
SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO, EN
COMUNAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

MARÍA CONSTANZA TORRES ZAMORA

PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN:
BÁRBARA FOSTER TEJERO
JULIO HASBÚN MANCILLA

SANTIAGO DE CHILE
2024

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE:
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: MARÍA CONSTANZA TORRES ZAMORA
FECHA: 2024
PROFESOR GUÍA: CRISTIAN LEYTON NAVARRO

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA 4 A 7 DEL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO, EN COMUNAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA

El Programa 4 a 7, del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, busca fortalecer la presencia de mujeres en el mercado laboral mediante dos líneas de acción: (1) apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres y (2) cuidado infantil integral en extensión horaria de 4 a 7. Se diseña a nivel central y se implementa en comunas de todo el país mediante convenios suscritos con las Municipalidades. Dada la diversidad de contextos locales en que se ejecuta, surge la pregunta respecto de cómo ocurre el proceso de implementación y si existen ajustes o transformaciones en relación con el diseño planteado. De igual manera, identificar si existen diferencias de implementación entre comunas.

El objetivo general es analizar el proceso de implementación del Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana y sus transformaciones o ajustes respecto del diseño central, así como diferencias en la implementación entre comunas. Para ello, se desarrollan cuatro objetivos específicos que revisan algunos aspectos críticos identificados en la literatura: (1) actores, roles y espacios de articulación; (2) nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores; (3) comparar implementación entre distintas comunas y; (4) principales diferencias respecto del diseño central del Programa. Lo anterior, mediante metodología cualitativa que utiliza fuentes primarias y secundarias de información: documentación oficial del Programa y entrevistas semi estructuradas a actores claves vinculados a la implementación en las comunas seleccionadas.

Se concluye, primeramente, que la implementación no se aleja del diseño. Sin embargo, existen diversos aspectos determinados por el contexto local (actores, geografía, coordinación y articulación) que no están considerados en el diseño así también aspectos de gestión que deben ser resueltos a nivel comunal y que generan transformaciones en la implementación siendo facilitadores u obstaculizadores que determinan en gran medida, cómo llega el Programa a las mujeres, niños y niñas en cada lugar.

A Vicente Benjamín, la luz que ilumina y llena de vida a mi vida.

Agradecimientos

Estas páginas son el cierre de un proceso académico que refleja una parte de mi tránsito de vida en los últimos años. El proceso comienza con un viaje dejando la casa de padres para comenzar una etapa de vida sola y culmina en la misma casa, en un viaje acompañada de mi hijo.

Durante este transitar, todo lo que he construido y gran parte de lo que soy, no es mérito solo individual sino también de mis padres Carlos Antonio y María Luisa, y mis hermanos María Pía y Carlos Daniel. Gracias por estar presentes en cada etapa y ser muchas veces soporte, contención, impulso e inspiración.

Y si bien comencé la etapa de manera individual, con el paso del tiempo nació Vicente Benjamín. Gracias mi niño porque tu vida transformó mi vida. Tu presencia me ilumina, impulsa, inspira y desafía. Por ti, redescubrí la fuerza que hay en mí e intento ser cada día mi mejor versión.

Gracias por ser mi compañero cada día y noche.

Sin ti, nada de esto tendría el mismo sentido.

A cada persona que hace posible la impartición del MGPP. Docentes, estudiantes, auxiliares, administrativos, etc. Mi agradecimiento y admiración porque aprendí mucho de ustedes.

A mi profesor guía, Cristian Leyton. Gracias por la paciencia, las correcciones y tu forma de trabajo.

A cada persona que fue parte de este proceso, gracias.

A Dios, gracias por la vida.

Tabla de Contenido

Resumen	
Introducción	1
1. Antecedentes	3
1.1. Programa 4 a 7	3
1.2. Diseño e implementación del Programa 4 a 7	5
1.3. Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana	7
1.4. Problema de investigación	9
1.5. Objetivos	9
2. Marco Conceptual	10
2.1. Políticas públicas	10
2.2. Implementación	13
2.3. Aspectos críticos para el análisis de la implementación	17
2.3.1. Gobernanza operacional	17
2.3.2. Articulación y coordinación	18
2.3.3. Rol de la burocracia	20
2.4. Labores de cuidado	23
2.5. Enfoque de género y el desafío de la igualdad sustantiva	27
3. Diseño metodológico	30
3.1. Revisión fuentes secundarias	31
3.2. Fuentes de información primaria	35
4. Resultados	38
4.1. Caracterización de la implementación	38
4.1.1. Objetivos del Programa en cada comuna	38
4.1.2. Actores, roles y espacios de articulación	40
4.2. Nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores	48
4.3. Comparación de implementación entre distintas comunas	51
4.4. Diferencias de la implementación respecto del diseño	52
5. Conclusiones	55
6. Bibliografía	59

Introducción

El Programa 4 a 7, es una iniciativa del Servicio de la Mujer y Equidad de Género que busca fortalecer la presencia de las mujeres en el mercado laboral. Se desarrolla desde 2011 a través de dos líneas de acción: (1) Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres y; (2) cuidado infantil integral en extensión horaria de 4 a 7.

Los cuidados, en su sentido más amplio, son actividades destinadas al bienestar cotidiano de las personas. Las dinámicas de cuidado se desarrollan bajo una amplia gama de relaciones que incluyen los vínculos de parentesco, amistad, comunitarios o laborales. En esta multiplicidad, coexisten diferentes formas de cuidado con participación de actores como la familia, la comunidad, entidades públicas y entidades privadas. Aunque se tiene esta gama de relaciones, datos y estudios dan cuenta de la existencia de una "feminización" de los cuidados como consecuencia de la división sexual del trabajo que presenta una dinámica donde los hombres asumen principalmente el rol productivo y las mujeres el reproductivo, situando a los cuidados como un ámbito femenino, privado, invisible y desprovisto de valor.

El Programa 4 a 7, no surge como un programa de cuidado, sin embargo, se enmarca en una diversidad de iniciativas que reconocen la existencia de una división sexual del trabajo donde el cuidado se ha tornado como limitante para la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Este Programa, tiene un diseño a nivel central y se implementa a nivel local específicamente, en colegios de todo el país. Para llevar a cabo la ejecución, se suscribe un Convenio anual entre el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género con las Municipalidades.

Considerando que la implementación ocurre en una diversidad de contextos locales y que intervienen diversos actores, surge entonces la pregunta que guía esta investigación respecto de cómo ocurre el proceso de implementación del programa a nivel local y si existen transformaciones o ajustes respecto del diseño nacional planteado, así como qué diferencias relevantes se identifican entre las distintas comunas donde se implementa.

La presente investigación, tiene como objetivo general analizar el proceso de implementación del Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana y sus

transformaciones o ajustes respecto del diseño central. De igual manera, identificar diferencias entre las distintas comunas donde se implementa.

Para este análisis de la implementación del Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana, la investigación se desarrolla mediante cuatro objetivos específicos:

1. Caracterizar la implementación del Programa 4 a 7 en distintas comunas identificando actores, roles y espacios de articulación.
2. Identificar nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores de la implementación del Programa.
3. Comparar la implementación del Programa entre distintas comunas.
4. Analizar las principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa.

El estudio, se realiza con metodología cualitativa integrando inicialmente información secundaria mediante el análisis de documentos oficiales del Programa 4 a 7 y los convenios que suscriben las Municipalidades de la Región Metropolitana con SernamEG para su ejecución. Se realiza una revisión de las Orientaciones técnicas del Programa 4 a 7 para el año 2021 y año 2022; Informe de gestión anual del Programa 4 a 7 en 2021. Las dimensiones de análisis que orientan la revisión de los Convenios responden a analizar el diagnóstico presentado por cada comuna, presupuestos, coberturas, compromisos adquiridos por cada Municipalidad, entre otros.

Lo anterior, se complementa con información primaria generada a través de entrevistas semiestructuradas a los actores responsables de la implementación del programa. Por un lado, a quienes orientan y monitorean la ejecución desde el SernamEG metropolitano y por otro, a los responsables de implementación en cada una de las 6 comunas seleccionadas (Renca, TilTil, San José de Maipo, Buin, Peñalolén y Quinta Normal). La elección de estas comunas responde a que presentan características territoriales (urbanas/rurales) y económicas (nivel de pobreza de la población) que dialogan con los enfoques de territorialidad e interseccionalidad que propone SernamEG en sus modelos de intervención¹.

¹ Los Programas del SernamEG, se basan en enfoques de intervención y, en específico, el Programa 4 a 7 aplica: (1) Enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género y; (2) Enfoque de territorialidad e interseccionalidad. Enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género, reconoce como marco la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y, los convenios internacionales en la

1. Antecedentes

1.1. Programa 4 a 7

La misión institucional del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG) se encuentra en la Ley N° 19.023. Para alcanzar dicha misión, la institución cuenta con una serie de Programas agrupados en cuatro áreas: (1) Violencia contra las mujeres; (2) Mujer y participación política; (3) Mujer, sexualidad y maternidad y; (4) Mujer y trabajo. Dentro de esta última, se encuentra el Programa 4 a 7 como una de sus líneas de acción. Dicho programa, es el objeto del presente estudio.

El Programa 4 a 7, comienza a ejecutarse en 2011 bajo el nombre "Programa 4 a 7 mujer trabaja tranquila" siendo parte del área mujer y trabajo del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En sus inicios, declara que su fin es contribuir al desarrollo de la autonomía económica facilitando la participación laboral de las mujeres en el país. Para lograrlo plantea como propósito: "Mujeres responsables de niños/as de 6 a 13 años trabajan, buscan trabajo, se capacitan y/o nivelan estudios al disponer de cuidado de los niños/as y participan en talleres de formación personal- laboral".

Desde sus, ha ido ampliando la cobertura en cuanto a regiones, comunas y establecimientos donde se implementa.

Sin embargo, el número de mujeres y niños/as beneficiarios ha ido variando, teniendo el mayor número en 2019 con 9140 mujeres y 12382 niños y niñas participando del Programa. La cobertura histórica se puede apreciar en la tabla N°1.

Tabla 1

Cobertura Programa 4 a 7 entre 2011 y 2021

Año	Regiones	Comunas	Establecimientos	Mujeres	Niños/as
2021	16	175	295	5.880	7.829
2020	SUSPENDIDO POR PANDEMIA COVID-19				
2019	16	155	249	9.140	12.382

materia ratificados por Chile entre ellos, la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Enfoque de territorialidad e interseccionalidad, asume que los programas sociales se instalan en el territorio y son permeados por el mismo. La interseccionalidad se entiende como la discriminación compuesta, revelando que existe una diversidad que se debe considerar en la intervención.

2018	15	142	229	8.335	11.188
2017	15	140	216	8.328	11.227
2016	15	136	204	7.662	10.545
2015	15	131	198	7.807	11.186
2014	15	126	188	8.091	10.607
2013	15	96	131	6.607	9.250
2012	15	59	87	4.814	6.750
2011	13	47	62	4.379	6.140

Fuente: Servicio de la Mujer y Equidad de Género

Actualmente, el Programa 4 a 7² tiene como fin el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres y consiste en proporcionar a mujeres responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, acceso al servicio de cuidado, en apoyo a su participación en el mercado laboral a través de dos componentes:

- 1.- Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres participantes.
- 2.- Cuidado infantil integral para los niños y niñas de entre 6 y 13 años.

Respecto al público objetivo, el Programa establece algunos requisitos para las mujeres que desean acceder al mismo:

- a) Ser económicamente activas, es decir, estar trabajando, buscando empleo por primera vez, cesantes. También pueden participar mujeres que se estén capacitando o nivelando estudios para una pronta inserción en el mercado laboral.
- b) Que tengan entre 18 y 65 años de edad.
- c) Requerir el Programa preferentemente todos los días de la semana.
- d) Trabajar y/o vivir en la comuna donde se implementa el Programa, o que los niños y niñas estudien en establecimientos de la comuna.
- e) Que participen en otros Programas del SernamEG, presentes en la comuna.
- f) Ser responsables(madres, abuelas, tías, madrinas, hermanas, otras) del cuidado de niños y niñas que: tengan entre 6 y 13 años de edad.

Analizando los datos de la Encuesta Casen 2017³ y los requisitos, se puede estimar la población potencial que podría acceder al Programa. La Encuesta muestra que la totalidad de población femenina entre 18 y 65 años, es de

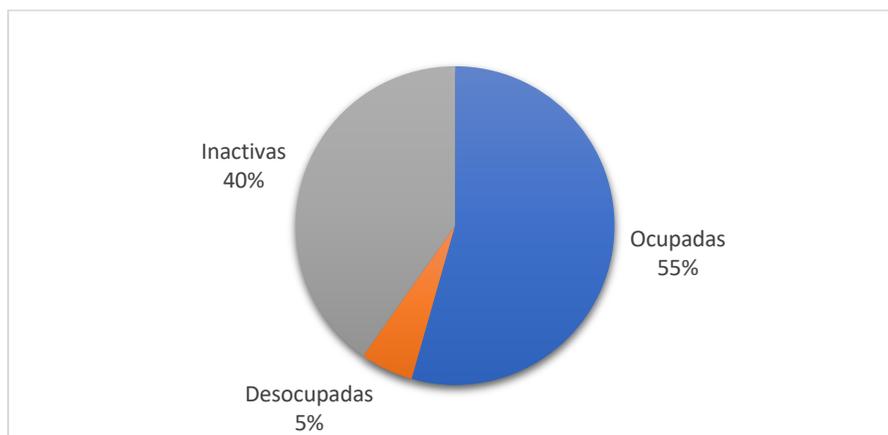
² Véase https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26826

³ Véase <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>

6.008.636 mujeres. Respecto a su situación laboral, la figura 1 muestra la distribución entre ocupadas, desocupadas e inactivas.

Figura 1

Mujeres de 18 a 65 años según estado de ocupación



Fuente: Encuesta CASEN 2017.

La figura muestra que, de las 6.008.636 mujeres entre 18 y 65 años, un 55% de ellas se encuentra ocupada (3268575) y un 5%, desocupada (322205). Mientras tanto, un 40% de ella se encuentra inactiva (2417856).

Respecto a la cobertura de niños y niñas entre 6 y 13 años de edad, la Encuesta Casen 2017 indica que son 1868398 en total distribuyéndose en 971675 hombres y 896723 mujeres.

1.2. Diseño e implementación del Programa 4 a 7

Este Programa se encuentra diseñado a nivel nacional y se ejecuta a través de las distintas Municipalidades. Según datos entregados por SernamEG, en 2021 se implementa en 175 comunas de las 16 regiones del país. La distribución territorial, se puede visualizar en la tabla 2 donde se puede observar que en la Región Metropolitana hay 42 comunas implementando el Programa. Tras ello, se encuentran la Región de La Araucanía con 20, Bío Bío con 19, y Valparaíso con 18. En el otro extremo, en la Región de Arica sólo se implementa en una comuna y en las Regiones de Aysén y Magallanes, 2 comunas cada una.

Tabla 2

Distribución territorial de comunas que implementan Programa 4 a 7 en 2021

Región	Número de comunas que implementan el Programa
Arica y Parinacota	1
Tarapacá	5
Antofagasta	5
Atacama	6
Coquimbo	7
Valparaíso	18
Metropolitana	42
O´Higgins	16
Maule	13
Ñuble	4
Bíobío	19
Araucanía	20
Los Ríos	7
Los Lagos	10
Aysén	2
Magallanes	2

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el Servicio de la Mujer y Equidad de Género.

Como parte del diseño, el nivel central del Servicio establece fondos y bases técnicas para su ejecución.

La implementación, se realiza mediante convenios con las Municipalidades que presentan al SernamEG un Proyecto de ejecución anual que debe ser aprobado y supervisado por el nivel regional del Servicio.

Las Municipalidades se encargan de llevar a cabo el Programa en establecimientos educacionales de la comuna. En la implementación de este programa se involucran diversos actores del territorio local, por un lado está el equipo a cargo de su implementación conformado generalmente por personas responsables de coordinar el Programa, el Convenio con SernamEG y su ejecución.

Para ejecutar el trabajo con mujeres, niños y niñas en los establecimientos educacionales, existen coordinadores y monitores contratados con el presupuesto del Programa. Por otro lado, participan diversos equipos de la Municipalidad como la Oficina de la Mujer y Equidad de Género, Establecimientos educacionales, Oficinas Municipales de Inclusión Laboral, etc.

La oficialización del acuerdo entre cada municipalidad y SernamEG, se realiza mediante un Convenio⁴ que entiende a cada municipalidad como el ejecutor del Programa estableciendo en cada uno de de ellos los siguientes apartados:

- Antecedentes para la implementación del Programa en la comuna;
- Marco regulatorio correspondiente;
- Objeto del Convenio;
- Objetivos del Programa;
- Modalidades de Ejecución;
- Público Objetivo;
- Focalización territorial
- Compromisos técnicos, financieros/administrativos de SernamEG;
- Compromisos técnicos , administrativos/financieros del ejecutor;
- Modificaciones al Convenio;
- Equipo de trabajo;
- Conformación del equipo técnico;
- Bienes adquiridos con recursos de SernamEG;
- Uso de la información y;
- Visitas de monitoreo y control de gestión del Programa.

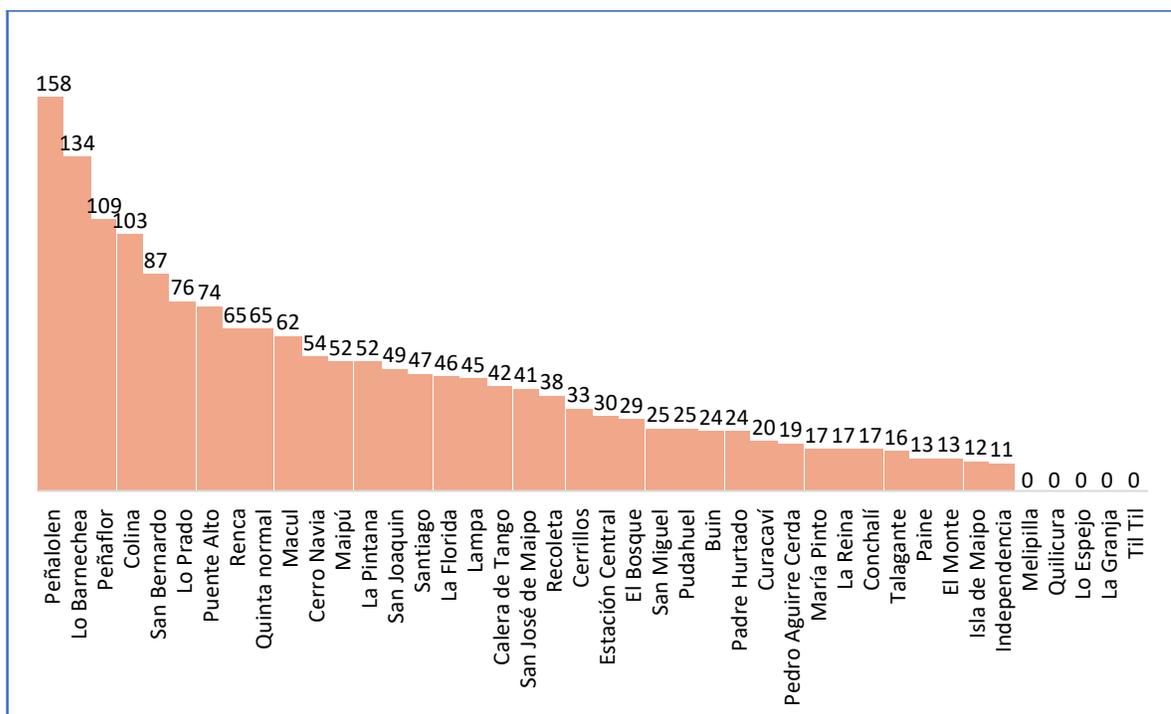
1.3. Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana 2021

En la Región Metropolitana durante 2021, el Programa 4 a 7 tiene una cobertura total de 1744 mujeres y 2397 niños y niñas. En las 42 comunas donde se implementa, la distribución se puede apreciar en las figuras 2 y 3. La figura N°3, muestra la distribución de mujeres participantes en el Programa por comuna en 2021. Se puede apreciar que Peñalolén con 158, Lo Barnechea 134, Peñaflor 103 y Colina 103 mujeres son las 4 comunas con mayor participación. Por el otro lado, Independencia con 11, Isla de Maipo y Paine con 13, son las que menos participación tienen. Cabe señalar, que Sernameg indica que Melipilla, Quilicura, La Granja, Lo Espejo y TilTil, tienen Convenio firmado pero no hay detalle del número de mujeres y niños/as participantes en 2021

Figura 2

Distribución Mujeres Programa 4 a 7- RM 2021

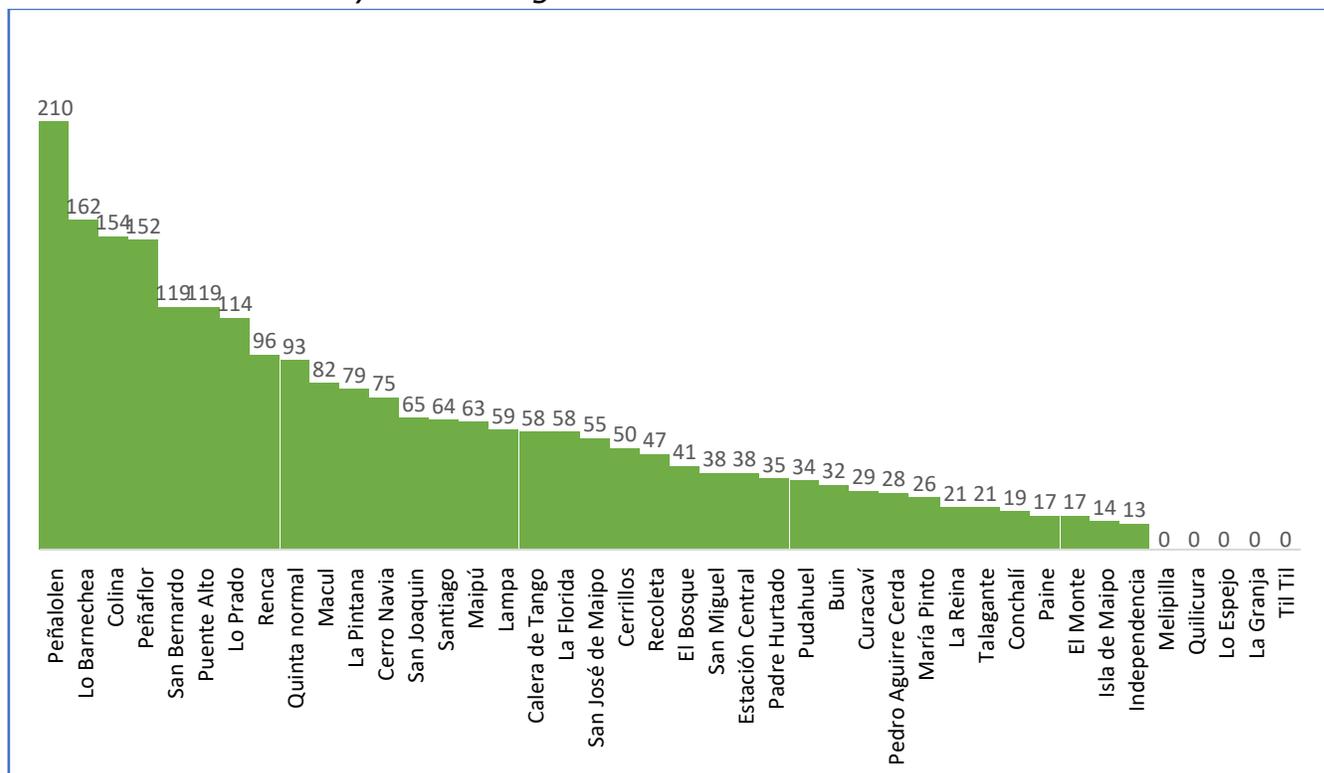
⁴ La investigadora revisó los 42 Convenios establecidos en la RM entre SernamEG y las Comunas. Algunos fueron facilitados por las Municipalidades y otros por SernamEG mediante solicitud de transparencia.



Fuente: Elaboración propia con datos de SernamEG

Figura 3

Distribución de niños y niñas Programa 4 a 7- RM 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de SernamEG

Respecto a la coordinación del Programa, en 2021 son dos los coordinadores responsables en la Región Metropolitana quienes tienen contrapartes encargadas en cada una de las Municipalidades, estas contrapartes dependen de la unidad municipal donde se aloja el Programa. En la Región Metropolitana son 3: Dirección de Desarrollo Comunitario, Corporación de Educación y Oficina de la Mujer.

1.4. Problema de Investigación

El programa 4 a 7, corresponde a una iniciativa del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género que se diseña a nivel central y se implementa mediante convenios con las Municipalidades. Teniendo en consideración que el Programa se implementa en una diversidad de contextos locales (175 comunas de las 16 regiones del país) y en su implementación intervienen diversos actores, surge entonces la pregunta de cómo ocurre el proceso de implementación del programa a nivel local y si existen transformaciones o ajustes del diseño nacional del mismo, así como que diferencias relevantes se identifican entre las distintas comunas donde se implementa.

1.5. Objetivos

Objetivo General

Analizar el proceso de implementación del Programa 4 a 7 en la RM y sus transformaciones o ajustes respecto del diseño central así como diferencias entre las distintas comunas donde se implementa.

Objetivos específicos

- Caracterizar la implementación del Programa 4 a 7 en distintas comunas identificando actores, roles y espacios de articulación.
- Identificar nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores de la implementación del Programa.
- Comparar la implementación del Programa entre distintas comunas.
- Analizar las principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa.

2. Marco Conceptual

2.1. Políticas Públicas

El término política puede tener distintos significados relacionados a las acciones del estado o de los grupos que participan de éste. Dentro de esta variedad de acepciones, política pública refiere a lo que se entiende por policy en inglés. En palabras de Roth (2019,35) "designaciones de los propósitos y programas de las autoridades". Este autor argumenta que el concepto permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas, como las actividades políticas y administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción, así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma.

Este concepto de política pública está directamente relacionada al problema público, entendiendo este último como aquella situación de carencia objetiva, que afecta a un determinado grupo de personas y que es elevado a la categoría de problema público por determinados actores de poder, que tienen influencia sobre las decisiones del estado (Olavarría, 2007).

En la sociedad existen múltiples problemas y la ciudadanía busca que aquellos que les afectan directamente tengan una solución. Sin embargo, no todos los problemas son conceptualizados como de carácter público. Es aquí donde entran en juego los denominados actores de poder, estos son personas o grupos, que tienen influencia en las decisiones gubernamentales y que buscan posicionar ciertos temas como problemas públicos (Olavarría, 2007). "Estos actores cuentan con desiguales grados de poder y difieren en sus maneras de interpretar la realidad, y de identificar y definir los problemas que merecen la atención de las autoridades" (Guzmán y Montaña, 2012, p.5). Además, los diversos problemas, que pugnan por ser considerados como públicos, pueden tener distintos orígenes: surgir de demandas colectivas desde las bases de la sociedad, provenir desde la oferta misma del estado, o bien como consecuencia de otra política pública (Olavarría, 2007).

Respecto la definición de política pública, distintos autores han intentado delimitar sus características y sus alcances, así, por ejemplo:

Lahera (2002) señala que el concepto habitual de política pública corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, puede definirse a las políticas

públicas como cursos de acción y flujos de información con relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado –, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales. Para el autor, las políticas públicas tienen dos características centrales las cuales, considerando la institucionalidad chilena, esquematiza a través de la mandala de las políticas públicas (2006). Mediante este esquema, el autor plantea que la primera característica consiste en los aspectos internos del gobierno, comunicacional-participativo y político-legislativo y la segunda característica es que las políticas están siempre en una o más etapas- no siempre consecutivas- que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.

Por otro lado, Roth (2019), revisando la conceptualización propuesta por diversos autores concluye que, a partir de dichas definiciones, se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: (1) implicación del Gobierno o una autoridad pública; (2) percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; (3) definiciones de objetivos y; (4) proceso. Este autor arriesga una definición propia considerando que, una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios colectivos considerados necesarios o deseables, de medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2019, p.37).

Respecto al rol de los actores, Olavarría (2007) manifiesta que éstos presentarán sus posturas considerando distintos criterios, que en general contemplan argumentaciones basadas en: el estado del conocimiento, consideraciones ético-morales, racionalidades técnico-económicas y consideraciones políticas.

Las argumentaciones basadas en el estado del conocimiento incluyen el saber acumulado sobre determinado tema, sus características, datos y proyecciones, para de esta manera sustentar la necesidad de intervención y los efectos derivados de la inacción al respecto.

Las argumentaciones basadas en consideraciones ético-morales proceden de los marcos normativos de los actores de poder, de aquello que consideran injusto, inmoral, generalmente en relación con asuntos de justicia social y derechos humanos.

Las argumentaciones técnico-económicas, buscarán establecer criterios de eficiencia y se verán como problemáticas aquellas situaciones que la afecten,

de esta manera el modelo de análisis será el de costo-beneficio y/o análisis costo-efectividad.

Las argumentaciones basadas en consideraciones políticas se refieren a aquellas que se relacionan a la distribución del poder y los efectos que provocaría la generación de una política en este sentido. La postura que ciertos grupos políticos presentan respecto de derechos o beneficios a la población puede provocar que la gente beneficiada retribuya estas iniciativas con apoyo político.

Cada uno de estos argumentos o parte de ellos pueden ser utilizados por los actores de poder: se complementan, se refuerzan mutuamente o se anulan, dependiendo del uso que se les otorgue. Así también aquellos actores que esgrimen estos argumentos se verán afectados por los resultados, ya que sus roles en la instancia de debate pueden verse reforzados o debilitados (Olavarría, 2007).

Aunque son principalmente los denominados actores de poder quienes instalan los temas que serán abordados, es preciso señalar que existen momentos en el clima político, en que otros actores de la sociedad podrán instalar sus temas de interés aprovechando situaciones de contingencia, como por ejemplo desastres naturales o crisis políticas desencadenadas por sucesos particulares (Olavarría, 2007).

En general, y para efectos de este trabajo, se afirma que las políticas públicas incluyen acciones o inacciones, provenientes de un gobierno, para enfrentar situaciones que han sido catalogadas como problemáticas o carenciales y afectan a determinados colectivos, dedicando una diversidad de recursos para ello.

Las políticas públicas pueden tener distintos orígenes, desde la demanda, oferta o como consecuencia de otra intervención, pero en general, independiente de su origen, el posicionamiento de un problema o carencia como problema público y posterior política pública conlleva cierto procedimiento institucional establecido, esto incluye debates entre distintos actores, que pugnan para que su propuesta o visión sea considerada al momento de generar la determinada política o políticas.

Respecto a la concepción de políticas públicas como objeto de estudio, el principal marco de análisis es aquel que divide el proceso de política pública en distintas etapas o fases (Roth, 2019:83).

El ciclo de política o marco secuencial, herramienta inicialmente sugerida por Laswell y luego desarrollada por Jones (1970), permitió abrir el análisis de política pública como un objeto de estudio dividido en fases que se pueden

abordar separadamente. Estas fases corresponden – por lo general- a la definición del problema público y su inclusión en la agenda, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y finalmente, la evaluación. Es importante señalar que la idea del ciclo ayuda como herramienta analítica para entender el proceso de política, pero es un consenso que no son etapas lineales.

Bajo este marco analítico, la presente investigación se centra en la etapa de implementación analizando, por un lado, el diálogo con el diseño de la política en estudio y por otro, los aspectos que se observan en la etapa de implementación.

2.2. Implementación

El estudio de la implementación en políticas públicas es relativamente reciente, ya que, no es hasta que se reflexiona en torno a las experiencias de fracaso, en distintas circunstancias y contextos, que se torna objeto de estudio. Antes de esto, se daba por entendido que la implementación seguiría las pautas suministradas en el diseño (Roth 2002, Revuelta 2007, Méndez 2020). Se creía que, una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales. (Revuelta, 2007)

Los primeros autores que se refieren al estudio de la implementación lo abordan desde la perspectiva del “eslabón perdido” es decir como una parte faltante proceso de las políticas públicas. Martha Derthick, fue pionera en escribir acerca de esta situación, tomando el caso del programa “New Towns in-Town” iniciado en 1967, el cual trataba sobre una política inmobiliaria de venta de terrenos federales a precio reducido, con la finalidad de desarrollar nuevos barrios. La iniciativa, sin embargo, se encontró con la indiferencia de la comunidad. Derthick señala que el fracaso de esta política se debió a la incapacidad del gobierno de influir en los grupos locales ya que en la etapa de formulación esta situación de “resistencia” no fue prevista (Méndez, 2020). Pressmann y Wildavsky (1973) también son reconocidos como pioneros en área, al igual que Van Meter y Van Horn (1975) quienes sostienen que los

estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis (Revuelta, 2007). Méndez (2020) apunta que la propuesta de Pressmann y Wildavsky se destaca por haber desarrollado un enfoque de la implementación como proceso de aprendizaje.

Algunos autores han intentado definir el proceso de implementación. Entre ellos, Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. Sabatier y Mazmanian (1981) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. Para Pressman y Wildavsky (1976) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Para otros autores, la implementación es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta, 2007, 139).

En general, es posible afirmar que en la literatura existe diversidad de visiones sobre el proceso de implementación. A modo de resumen, los enfoques más tradicionales contemplan los aspectos que se explican brevemente a continuación:

Siguiendo a Roth (2002) y Revuelta (2007), los enfoques clásicos corresponden a los denominados “top-down” y “bottom-up”. Los primeros se refieren a la visión tradicional del trabajo administrativo, que se desarrolla desde las principales posiciones jerárquicas hasta las posiciones más bajas, es decir de arriba abajo o del centro a la periferia, existiendo una separación entre las decisiones políticas y la implementación de estas, y donde además los funcionarios públicos se conciben desde la visión de “tipo ideal” de Max Weber, es decir como si ejecutaran las políticas sin mediación de su subjetividad.

El enfoque bottom-up o de abajo hacia arriba por su parte, se compone de enfoques críticos hacia los primeros, abordando el asunto de la implementación como un proceso ascendente en el que se involucrarían distintas estructuras organizativas y donde la visión de las bases toma relevancia. En este marco, Lipsky, con el texto *Street-Level bureaucracy* (1980), señala que es en la implementación donde se toman más decisiones

que impactan directamente en la ciudadanía, así, son los funcionarios de base quienes ejecutan diferentes acciones que mediata o inmediatamente afectaran el resultado de la implementación (Mendez, 2020).

Sabatier (1993) plantea que los enfoques top-down y botton-up no son contradictorios y conducen a una implementación más real de la política (Leyton et al. 2017).

Méndez (2020) señala que la visión clásica de Pressman y Wildawsky, entiende la implementación como proceso de aprendizaje, relevando que uno de sus principales aportes recae en la distinción de puntos de decisión y puntos de veto. Los puntos de decisión son aquellos donde se requiere que distintos actores logren acuerdos para que un programa continúe, en contraparte, los puntos de veto son aquellos donde se requieren permisos para ejecutar ciertas acciones. Ellos indican que, para disminuir los riesgos de fallo en la implementación, el análisis de estas situaciones debe incluirse en la formulación.

Bardach (1977), plantea que en la implementación se dan ciertos “juegos” que la dificultan y que debieran ser previstos por los formuladores para reducir sus efectos o usarlos a su favor. Estos juegos serían en realidad, distintas estrategias para entorpecer o controlar la situación, como por ejemplo aumentar costos, cambiar objetivos o sumar otros, dividir a los participantes o afectar la reputación de los líderes (Parsons, 2007:491).

En cuanto a enfoques más contemporáneos, un aspecto relevado por diversos autores corresponde al tipo de política como variable a considerar en el estudio de la implementación. Lowi (1964 y 1972) es pionero al establecer que existe una relación entre el tipo de política pública y los factores que pueden incidir en el proceso de implementación. Por su parte, Mendez (2020) señala que uno de los puntos que necesitan ser aclarados en los estudios de implementación es el tipo de política que se va a implementar, ya que la literatura al respecto no lo especifica y la apreciación es que el concepto sirve a un amplio rango de políticas. A pesar de lo anterior, el autor logra identificar a un grupo de investigadores que se refieren al poder de ejecución de aquellas políticas directamente relacionadas a, o consecuencia de leyes. Así, señala a Rein y Rabinovitz (1978) quienes analizando el “imperativo legal” sostienen que la ley es el centro de la implementación, y que solo deben generarse ciertas regulaciones complementarias para que funcionen como mecanismos operativos. Así también Bardach, sobre aquel proyecto que se convierte en ley, identifica la generación de programas y políticas administrativas requeridas para hacerlo funcionar. Sin embargo, asevera Revuelta, ninguno

ahonda en el tipo de mandato, recalcando que no se le ha dado la atención suficiente a la multiplicidad de políticas públicas (2007).

Como se observa, en su análisis, destaca el poder de las leyes en la generación de políticas públicas, diferenciándolas de aquellas políticas provenientes de otras iniciativas gubernamentales. Cuando una política tiene fuerza de ley, esta puede perdurar en el tiempo, a diferencia de programas o iniciativas sin un sustento legal que pueden ser cambiadas o simplemente desaparecer cuando los servicios públicos cambian de administración. Así, la ley es el instrumento legal más formal para configurar y encauzar las decisiones políticas. Entre los diferentes tipos de políticas la ley tiene la construcción más relevante al requerir de todo un proceso legislativo. "Roscoe Pound (1942) llamó a esta acción la ingeniería social a través de la ley. De acuerdo con esta visión el gobierno es capaz de usar su monopolio de poder para propiciar un cambio en el comportamiento social o en el contexto existente" (Revuelta, 2007, 141).

Sobre este tema, Méndez (2020) refiere a otros autores que también desarrollan ideas respecto de la influencia del tipo de política en la implementación. Así por ejemplo Anne Schneider y Helen Ingram (1997) desde una perspectiva que se puede llamar de la contingencia, consideran que la importancia de la implementación dependerá del tipo de política, así en algunas áreas temáticas la formulación toma más relevancia, mientras que, otras, sería más significativa la implementación.

Grindle por su parte, señala que la implementación depende de dos factores contingentes, por una parte, el contenido de la política, ya que, si este es radical, a largo plazo, confuso o relacionadas a bienes divisibles, implicarán una baja implementación, a la vez que metas moderadas, de corto plazo, claras o relacionadas a bienes no divisibles aumentan significativamente el nivel de ejecución. En segundo término, para la autora es importante el contexto político, ya que a mayor autoritarismo el nivel de implementación disminuye, al contrario, en democracias, la implementación sería mayor (Méndez, 2020).

También Van Meter y Van Horn (1978), consideran que la implementación varía según el tipo de política, para explicarlo, ellos elaboran una tipología en base a dos elementos: la magnitud del cambio y el grado de consenso. Así, "las políticas que abarcan grandes cambios y bajo consenso ocasionarían mayores conflictos y dificultades, y por lo tanto serían más difícilmente ejecutadas, mientras que aquellas que impliquen menores cambios y mayor consenso provocarán menores conflictos y dificultades, y por lo tanto una mayor implementación" (Mendez, 2020, p. 275).

De esta manera, hay distintos factores en la naturaleza de las políticas públicas que influyen en la facilidad o dificultad de implementarlas, así como de su perduración en el tiempo o a través de distintas administraciones.

2.3. Aspectos críticos para el análisis de la implementación.

En consonancia con lo señalado en las páginas precedentes, Leyton (2017), resalta la comprensión de la implementación a través de los modelos de tercera generación que van más allá de la dicotomía clásica top-down y bottom-up. Desde esta óptica, existen ciertos aspectos críticos para el análisis de implementación de políticas públicas, que son relevantes de considerar.

2.3.1. Gobernanza operacional.

Un primer aspecto, dice relación con los arreglos institucionales para la implementación de políticas públicas, aquí se torna relevante la noción de gobernanza y principalmente, la gobernanza operacional propuesta por Hill y Hupe (2011). En este marco de trabajo, la noción de gobernanza refiere al modo de llevar a cabo la acción de gobierno, particularmente colocando el foco en el análisis de implementación de políticas. Los autores, en su modelo consideran 3 grandes procesos: (1) a nivel del sistema, cuáles son los procesos de política que orientan la implementación de un programa o política; (2) a nivel de organizaciones involucradas, cuáles son las formas de gestión de esas relaciones y; (3) a nivel de individuos y personas involucradas, cómo se gestionan esos contactos a nivel interno y externo. Con estos tres elementos, proponen un esquema analítico que permite analizar cómo se organiza el modo de gobernanza de un proceso de implementación y cómo orientar la gestión de ella. Este esquema, plantea tres modos de gobernanza operacional: Enforcement, Performance y, Coproducción.

Enforcement: Basado y orientado en insumos de política (inputs). Mandato es elemento clave. En cuando a las relaciones, el foco está en tener claridad en las tareas, competencias y recursos para la implementación. La gestión de contactos está puesta en la motivación y cumplimientos de los procedimientos establecidos en el mandato requerido para implementar la política y su mecanismo de gestión es la regla es lo que más importa. Basado en la autoridad.

Performance: Basado en los outputs o resultados. Prioriza la interacción entre los actores involucrados. Foco en el cumplimiento del contrato. Aquí se busca mantenimiento y mejoramiento constante de la implementación y

cumplimiento del objetivo con orientación a resultados. El mecanismo de gestión central es el contrato. Basado en la transacción.

Coproducción: Basado en resultados finales entendidos como producto de la responsabilidad de los distintos actores. Lo importante es la responsabilidad de los distintos involucrados. Foco está puesto en la generación de asociaciones, acuerdos para implementar. Se busca mejorar la profesionalización, organizar respuestas apuntando a que los equipos tienen discrecionalidad para la implementación. La confianza es el mecanismo de gestión central. Basado en la persuasión y consenso al que puedan llegar los actores.

2.3.2. Coordinación y Articulación.

Un segundo aspecto crítico, dice relación con la coordinación y articulación en la implementación de política pública. Siguiendo a Repetto y Fernández (2012), esto refiere al proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores encuentran incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general en conflicto.

Cunill (2014), señala tres aspectos o variables para distinguir en los procesos de articulación y coordinación. El primero, es el grado de inclusividad o qué tan involucrados están los actores en el ciclo de formulación y evaluación de la política. El segundo, es el grado de mancomunidad, entendida como cuán conjunta es la ejecución de cada una de las acciones que componen el programa y el tercero, cuánto modifican las dinámicas y procesos de las organizaciones respecto de cuando no ejecutaban este proceso conjunto.

Según Corbett y Noyes (2008), la articulación puede darse en una gradiente de seis niveles, según la intensidad de la coordinación de los programas:

- (i) comunicación, el nivel en el que se discute e intercambia información;
- (ii) (ii) cooperación, donde se establecen grupos de trabajo o comités que se prestan apoyo general y que intercambian información sobre los programas, servicios y objetivos de otros;
- (iii) (iii) coordinación, que se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para coordinar, y donde las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y en la coordinación de agendas, actividades, objetivos y eventos;

- (iv) (iv) colaboración, donde agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el fin de alcanzar ganancias mutuas o resultados, lo que implica una administración funcional centralizada;
- (v) (v) convergencia, que es la real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal, con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora, y
- (vi) (vi) consolidación, en que se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, una planificación fusionada, capital humano y activos fijos compartidos (Leyton et al, 2018)

Leyton (2018) plantea que existen dos lógicas de análisis para entender la articulación y coordinación en un proceso de política pública: por un lado, la distinción entre un eje vertical entre niveles de gobierno (nacional-subnacional-regional-local) y un eje horizontal entre sectores (educación-vivienda-salud-etc). Y de forma paralela, la distinción entre organizar la articulación en torno a la oferta de programas, servicios y procesos de intervención o en torno a la demanda centrada en los sujetos y grupos o el ciclo de vida de la población. Por otro lado, el autor identifica algunos obstaculizadores de la articulación que han sido estudiados en la literatura.

Otra visión sobre la coordinación y sus complejidades se relaciona al enfoque de redes en tanto implican relaciones de interdependencia y requieren de una coordinación que les permita alcanzar sus objetivos, además, ambos enfoques se relacionan mediante varios conceptos en común. Para Agranoff y Lindsay, los factores que condicionan el éxito de estas redes son el mutuo entendimiento, la posibilidad de que todos ganen, la participación en la toma de decisiones, la orientación a cuestiones específicas, la evaluación permanente, la negociación de soluciones y un marco claro de interacción. Por su parte Provan y Lemaire (2012) consideran que las ventajas de la estructura de redes contemplan: mayor movilización de recursos y opiniones, generación de estructuras públicas no burocráticas y facilitar la adaptabilidad y la negociación, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad al tener metas compartidas. Esto a su vez se relaciona a las instancias de coordinación, fundamentales para el orden de la institucionalidad, así como para evitar la duplicidad de iniciativas, transparentar y utilizar recursos de manera eficiente (Méndez, 2020).

Peters (2006) quien ha desarrollado un amplio estudio al respecto, presenta una escala de coordinación en cuatro niveles, donde cada uno representa una mayor integración de la política. El primer nivel es conocido regularmente como "coordinación negativa", que involucra organizaciones gubernamentales o programas que se reconocen unos a otros y que simplemente tratan de no estorbarse. Un segundo nivel de coordinación, que usualmente se conoce como "coordinación positiva", consiste en ir más allá del simple reconocimiento mutuo para encontrar manera de trabajar en conjunto. Esto implica el establecimiento de algún tipo de acuerdo con el fin de cooperar en torno a la prestación de algún servicio. No obstante, este nivel supone que las organizaciones individuales siguen siendo en gran medida autónomas y persiguiendo metas individuales. El tercer nivel de coordinación, conocido como "integración de políticas", consiste en transitar de la coordinación en la prestación de servicios a la coordinación en los objetivos. (...) El último nivel de coordinación de políticas es el que se relaciona con el desarrollo de "estrategias de gobierno". Este nivel requiere no solo acuerdos sustanciales en los objetivos generales de las organizaciones públicas, sino una visión compartida de la naturaleza de los problemas y el futuro de la política pública (Méndez, 2020, p. 285),

2.3.3. Rol de la Burocracia.

Revuelta (2007) señala que la burocracia es clásicamente apuntada como la única o principal variable en la implementación, y que los trabajos al respecto se enfocan en los principios clásicos de Max Weber sobre la implementación como consecuencia automática de los objetivos propuestos en el diseño.

Siguiendo esta idea, Kaufman (1973) identifica tres variables que se relacionan al fracaso en el proceso de implementación: la comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política, manteniendo la visión de que el principal problema es la burocracia. Así también autores como Elmore (1978), Bailey y Mosher (1968) o Pressman y Wildavsky (1973), mantienen esta misma perspectiva sobre la burocracia en implementación (Revuelta, 2007). Así, sobre el tema de la burocracia, en el análisis de Méndez (2020) encontramos perspectivas actualizadas que abordan interesantes aspectos que tienen que ver con la interdependencia organizacional y que van más allá de las relaciones meramente burocráticas.

Provan y Sydow (2011) retomando el estudio de las relaciones interorganizacionales de Donabedian (1980), desarrollan una comprensión de estas relaciones desde la diversidad de vínculos que los diferentes estamentos tienen entre sí. Partiendo de la existencia de un solo vínculo, se establecen

niveles a medida que aumenta la cantidad de estos y los tipos de relaciones. Para su análisis, desarrollan el concepto de *densidad*, es decir el número de relaciones de acuerdo con el número potencial de estas; el concepto de *multiplicidad*, esto es la cantidad de tipos de vínculos; la *cercanía*, el número de contactos o relaciones; la *centralidad*, esto es, los actores o nodos con más relaciones; y los *huecos estructurales*, o vacíos entre los actores. De esta manera, una relación es más fuerte a medida que involucra más vínculos, estos son variados y también antiguos. Además, si estos vínculos son estables, informales y se basan en la confianza, estarían en un nivel más alto de "relacionamiento". Otra arista es el nivel de profesionalización de las relaciones, de manera que a relaciones más profesionales, más fuertes, estables y cooperativas son estas (Méndez, 2020).

Como los citados, existe una gran variedad de enfoques que, por practicidad, no pueden ser resumidos en el presente texto. Tomando los aportes de los diversos autores que han escrito sobre el tema, además de su propia experiencia, Méndez (2020) establece una serie de recomendaciones para el análisis y establecimiento de la implementación, que se resumen a continuación como las referencias más actuales respecto de la temática.

Partiendo de la premisa de que la implementación involucra tanto relaciones interorganizacionales de carácter horizontal como vertical, en cualquiera de ellas, se espera que los participantes cooperen entre sí en diferentes grados, de manera que los objetivos de implementación sean cumplidos.

Respecto de las relaciones verticales, se destacan las denominadas relaciones "agente-principal", es decir aquellas en que hay un funcionario de base, o bien de escalas más bajas en el orden jerárquico, el "agente", y otro que se encuentra en escalas más altas de ese orden, el "principal". Cada uno de ellos cuenta con diferentes recursos que les permiten desarrollar determinadas estrategias que le benefician. Así, mientras el agente puede utilizar a su favor los objetivos de implementación poco precisos o cambiantes, el principal posee instrumentos de monitoreo y especificidad que le permiten mantener cierto grado de control. Este no debe ser total ya que se debe buscar que el agente siga las directrices sin ser demasiado interferido en sus tareas de ejecución. Como recomendación para este tipo de relaciones, se indica por una parte entregar los apoyos necesarios, sean estos políticos, legales y presupuestales, promoviendo el profesionalismo y dando seguimiento, y por otra, otorgar espacios de autonomía y diálogo, que permitan enfrentar los problemas que se presenten. El principal también deberá desarrollar un diagnóstico del problema, lo que le permita además prever dificultades al momento de la implementación y generar procesos con mayor tasa de éxito (Méndez, 2020).

En esta misma línea, se recoge la comparación de Clausewitz respecto de la analogía entre las estrategias militares y la formulación, aplicadas en este caso a la implementación. Se toma el concepto de "fricción", esto se refiere a aquellas resistencias que se encuentran tanto en el campo de batalla como en el medio social, y que dificultan un logro de objetivos completo. Así como la labor del comandante no es solo diseñar una estrategia sino además prever posibles problemas y soluciones, los directivos deben mantener una visión amplia del proceso y estar atentos a los posibles problemas, de manera que estos encuentren solución oportuna. Además, señala que es importante mantener una sensata flexibilidad en este proceso, de manera que se logre adaptabilidad cuando sea necesario, pero procurando que el "producto público" sea lo más semejante posible al "programa público" (Méndez, 2020).

Ahora bien, respecto de las relaciones horizontales, los puntos más relevantes son la coordinación y la cooperación, ya que el principal desafío es lograr que diversos organismos en un mismo nivel de jerarquía, se organicen. Para esto se propone generar una estructura de incentivos cooperativa, que permita que burócratas de distintos organismos superen las actitudes de competencia (en especial respecto del control de poder) y trabajen en conjunto para lograr objetivos en común. En relación con estos procesos horizontales se recomienda, en primer lugar, que al inicio de los procesos de ejecución se aproveche la disponibilidad de recursos tomando decisiones de manera rápida. Esto, debido a que la competencia burocrática y la inestabilidad política en general tiende a provocar que los apoyos mermen con el transcurso del tiempo, a la vez que las resistencias tenderán a aumentar. De esta manera se recomienda sacar ventaja del impulso propio que las iniciativas tienen en un comienzo y tomar este momento a favor. En segundo lugar, respecto de los recursos políticos, estos serán importantes para generar acuerdos y cooperación por parte de otros actores, por lo que es importante fortalecerlos, se aconseja también la estructura de incentivos, principalmente la persuasión relacionada a compartir réditos políticos luego de una implementación exitosa. Por supuesto, señala el autor, también deberán existir sanciones o al menos críticas a la falta de cooperación. Será de vital importancia la comprensión del contexto para tomar las mejores decisiones, ya cualquiera de los caminos puede presentar riesgos (Méndez, 2020).

Así, en este rápido repaso por los estudios de implementación, es posible comprender su complejidad y variedad, de manera que es posible considerar la flexibilidad de las diversas propuestas y adaptar aquellas que resulten más pertinentes a la realidad que se esté trabajando.

2.4. Labores de cuidado

Es entre 1945 y 1948, con la firma de la Carta de Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos respectivamente, que se establecen los primeros instrumentos jurídicos que sientan las bases de la igualdad de derechos entre personas, independientemente de su sexo. Desde ese momento, comienza a desarrollarse un trabajo sostenido en materia de derechos humanos de las mujeres, generando herramientas jurídicas que garanticen igualdad de derechos para todos y todas.

De esta forma, nacen por ejemplo las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijín, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) o a nivel latinoamericano la Convención de Bélem do Para y las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Estos encuentros han establecido herramientas para el adelanto de las mujeres y se conforman como espacios de participación de éstas, siendo sujetos activos en el establecimiento de los acuerdos y revisión de sus avances. Algunos de los objetivos planteados en estas convenciones y acuerdos han sido: igualdad de acceso a la educación, igualdad de acceso al empleo, eliminación de la discriminación de género, plena participación de las mujeres en el desarrollo, eliminar la violencia contra la mujer, protección y adelanto de las niñas, entre varios otros objetivos que dan cuenta de la situación de inequidad en que se encontraban y aún se encuentran las mujeres.

Este marco, se relaciona con uno de los principios orientadores para la ejecución de los Programas de SernamEG⁵: el enfoque de derechos humanos.

Han transcurrido años desde que se establecieron estas primeras herramientas para el adelanto de las mujeres, pero aún quedan muchos desafíos por enfrentar reconocimiento de las mujeres como sujeto de derechos. Aún persisten obstáculos que limitan la autonomía económica, política y física de las mujeres a la vez que emergen nuevos liderazgos femeninos y amplios sectores de la sociedad reconocen la importancia de una agenda de igualdad. Así lo demuestra la consulta a líderes de opinión que reconocen tanto la relevancia de la paridad como de las políticas de cuidado como componentes fundamentales de las políticas públicas de igualdad. (Guzmán y Montaña, 2012, p.8)

⁵ Estos principios se encuentran en los documentos oficiales del Servicio, analizados para esta investigación.

Es en este contexto general en que se enmarca el cuestionamiento de la división sexual del trabajo y la ejecución de las labores de cuidado o trabajo doméstico desarrollado históricamente por las mujeres. Ello pues, a pesar de que el papel de los géneros es diferente en cada cultura, el tema común que define éstos en todos los países es la segregación, ya que varones y mujeres no se encuentran en las mismas áreas de la sociedad. El tipo y nivel de segregación difiere en cada sociedad, pero el más básico y común, histórica y tradicionalmente es la división entre la vida pública y la privada. (Batthyány, 2015, p. 9).

Los cuidados, en su sentido más amplio, son actividades destinadas al bienestar cotidiano de las personas. Las dinámicas de cuidado se desarrollan bajo una amplia gama de relaciones que incluyen los vínculos de parentesco, amistad, comunitarios o laborales. En esta multiplicidad, coexisten diferentes formas de cuidado con participación de actores como la familia, la comunidad, entidades públicas y entidades privadas. Aunque se tiene esta gama de relaciones, diversos datos y estudios dan cuenta de la existencia de una "feminización" de los cuidados como consecuencia de la división sexual del trabajo que presenta una dinámica donde los hombres asumen principalmente el rol productivo y las mujeres el reproductivo, situando a los cuidados como un ámbito femenino, privado, invisible y desprovisto de valor.

Batthyány (2004) señala que las distintas sociedades se organizan en torno al cumplimiento de tres necesidades esenciales que permiten su avance y prosperidad: el *trabajo productivo*, caracterizado por el trabajo colectivo y social, que ha pasado por distintas lógicas a lo largo de la historia (como esclavitud, feudalismo, capitalismo); el *trabajo doméstico*, de carácter personal y que implica el cuidado y mantenimiento del hogar; y la *crianza de los hijos*, que conlleva el traspaso de valores y costumbres que permiten la reproducción de imaginarios culturales.

De esta manera, el trabajo productivo es además realizado en un determinado período de tiempo durante el día, determinados días al año y durante cierta cantidad de años en el ciclo vital (esto, varía según pautas culturales y modo de producción imperante). A diferencia de este, el trabajo doméstico debe realizarse a diario, durante todo el ciclo vital y a cualquier hora del día, del mismo modo, las labores de crianza deben realizarse a lo largo de varios años, de manera diaria y a toda hora (Batthyány, 2015).

Como se mencionó, histórica y estructuralmente las labores para sostener la vida de las sociedades se han organizado en dos espacios diferenciados, el público y el privado, siendo el espacio público dominado por la participación masculina, mientras que las mujeres han sido relegadas al espacio privado. Esta determinación además se ha configurado debido a racionalidades biologicistas, donde el orden social se establece en torno a la concepción de los cuerpos. Dada la capacidad reproductora de las mujeres, se les confiere el espacio privado, doméstico, para las labores de crianza y cuidado del hogar, mientras que los varones se posicionan en el ámbito público, realizando labores para la manutención de su grupo familiar (Larrañaga, Arregi y Arpal, 2004).

Esta situación comienza a ser abordada por las feministas en la academia de manera que comienzan a surgir conceptualizaciones y definiciones de las actividades que las mujeres desarrollan al interior de sus hogares, así, el término "trabajo doméstico", que remitía a una idea de actividades tradicionales (lavar, coser, cocinar, planchar...) realizadas en el hogar, fue sistemáticamente sustituido por diversas palabras para nombrarlo. Se fueron acuñando distintos términos: trabajo de reproducción, trabajo familiar doméstico, trabajo no remunerado; lo cual era un indicador de que ninguno de los términos utilizados era totalmente satisfactorio. En cualquier caso, no se trataba naturalmente de un problema puramente semántico, sino que en el fondo estaba el interés de delimitar las actividades que comprendía el concepto (Carrasco, 2009).

Para efectos de la presente investigación, se tiene el concepto de "trabajo reproductivo" en contraposición al denominado "trabajo productivo". El primero, reproductivo, estaría conformado por todas las actividades destinadas a satisfacer las necesidades de la familia, incluyendo labores de mantenimiento, gestión, cuidado, alimentación, educación, etc., que son necesarias para el mantenimiento de la familia y la vida de sus integrantes (Larrañaga, et. al, 2004). En contraparte, el trabajo reproductivo se identificará en términos simples como aquel mediante el cual se recibe un salario (Giddens, 1991), también denominado empleo. De esta manera se realiza una diferenciación entre el trabajo, que implicaría diversas actividades para el mantenimiento de la vida, y el empleo, relacionado a la obtención de remuneración a cambio de labores realizadas.

Es entonces, en el ámbito privado donde se encuentran, principalmente, las que se han denominado labores de cuidado. Éstas se refieren a la acción de ayudar a infantes y/o personas dependientes en el desarrollo y bienestar de su vida diaria, por medio de labores que implican el contacto cercano, el

cuidado de lo físico y psicológico que además conlleva vínculos afectivos, que puede realizarse al interior de la familia de manera benéfica o bien fuera del núcleo familiar como prestación de servicios, y que es mayoritariamente realizado por mujeres (Batthyány, 2004).

Esta distinción es relativamente reciente y llega de la mano de la industrialización, así como del capitalismo, donde se pone un valor monetario a las horas trabajadas realizando determinadas labores.

Con la irrupción masiva de las mujeres en el mercado laboral, el tema del cuidado se torna un asunto de importancia crucial para los estados, ya que implica reconocer los derechos de ciudadanía de ellas a la vez que los derechos de la niñez (Batthyány, 2015).

De esta manera el cuidado se torna materia de derechos y de políticas públicas, los mencionados acuerdos y convenciones internacionales sobre la mujer señalan con claridad los desafíos en materia de equidad, así como las restricciones a las que se enfrenta la población femenina a la hora de integrarse al mundo laboral, especialmente cuando son madres y/o cuidadoras. Se evidencia así la necesidad de reformular y resignificar las labores de cuidado, desde un asunto privado a una materia pública. En palabras de Batthyány "Esto implica una nueva concepción de la relación entre individuo, familia y Estado basada en la responsabilidad social del cuidado de las personas" (2015, p. 11).

Posicionar el cuidado como un asunto público no es algo sencillo, significa entender el cuidado como un derecho, por lo tanto, algo que no estaría simplemente garantizado por el trabajo gratuito y motivado por el afecto que se ha ligado a las madres o mujeres cuidadoras. Es así que, si bien el cuidado se reconoce como un derecho en distintos tratados internacionales, es un derecho en construcción, ya que aún no existen las condiciones estructurales y culturales para su completa implementación. Será necesario comprender que el cuidado es una labor requerida en distintos momentos del ciclo vital, por lo que deben existir alternativas que superen la noción de trabajo obligatorio asociado principalmente a las mujeres, dando además a este trabajo el correspondiente valor social y económico que merece (Batthyány, 2015).

Aquí encontramos otro desafío, valorizar en términos monetarios una labor tan compleja como es el cuidado, resulta difícil ya que contempla diversas dimensiones de la vida humana que van más allá de las etapas de la niñez o periodos de enfermedad. La reproducción diaria, pero sobre todo la generacional, requiere una enorme cantidad de tiempo y energías que el

sistema no podría remunerar. Por otra parte, el mercado no puede sustituir los complejos procesos de crianza y socialización que implican afectos, emociones, seguridades, etc. y que permiten que las personas se desarrollen como tales. "Sólo la enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidados que se está realizando hace posible que el sistema económico pueda seguir funcionando. De esta manera, la economía del cuidado sostiene el entramado de la vida social humana, ajusta las tensiones entre los diversos sectores de la economía y, como resultado, se constituye en la base del edificio económico" (Carrasco, 2009, p.50).

Así, a modo de corolario, es posible reconocer que se han realizado avances en igualdad de género, que existe una activa dedicación no solo en materia de investigación sino también en derechos y políticas que subsanen las múltiples inequidades que afectan el desarrollo y participación de niñas y mujeres. Si bien queda mucho camino por recorrer y visiones en distintos sentidos dignas de considerar, los actuales avances evidencian que existe avance. Así por ejemplo, el Consenso de Santo Domingo (2013) señala entre sus acuerdos. "54: Reconocer el valor del trabajo doméstico no remunerado y adoptar las medidas y políticas públicas necesarias, incluidas las de carácter legislativo, que reconozcan el valor social y económico del trabajo doméstico; 57 Reconocer el cuidado como un derecho de las personas y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias, las empresas privadas y el Estado, adoptando medidas, políticas y programas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la vida familiar, laboral y social que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo, al estudio y a la política y disfrutar plenamente de su autonomía" (Batthyány, 2015, p.7).

De manera que, se plantea el desafío de superar el binarismo de género en las concepciones sobre el trabajo productivo y reproductivo y, con esta perspectiva elaborar políticas de cuidado.

2.5. Enfoque de género y el desafío de la igualdad sustantiva.

Los distintos problemas sociales, catalogados como problemas públicos y que intentan ser solucionados por las políticas públicas, tienen distintas racionalidades de fondo. Nancy Fraser (1997) propone la existencia de dos tipos de políticas: aquellas que buscan transformaciones desde la base de los

problemas sociales, y aquellas que pretenden aportar soluciones a problemas puntuales, sin cambiar las estructuras de fondo.

Dentro del amplio abanico de problemas sociales, las demandas de género en particular, se enmarcan en procesos de movilización social feminista de larga data. Comenzando con reflexiones de un puñado de mujeres que escribieron sobre las desigualdades entre sexos hace siglos, hasta movimientos articulados de mujeres que se organizaron para exigir el voto femenino y los actuales movimientos de mujeres, feminidades diversas y disidencias.

En breve, en las últimas décadas, en un nuevo escenario regional caracterizado por la aceleración de la globalización, la recuperación de los regímenes democráticos y el fortalecimiento de movimientos sociales a nivel nacional e internacional, se generaron las condiciones para que distintos actores plantearan la necesidad de incluir el género en las políticas públicas. Estos actores se propusieron afectar los dispositivos responsables de las desigualdades en el orden jurídico e institucional, en la cultura y en la organización de las relaciones sociales en distintos espacios de la sociedad. (Guzmán y Montaña, 2012, p.11)

La comprensión de las desigualdades de género y su relación directa con las injusticias e inequidades de todo tipo en nuestra sociedad, pone en tela de juicio los distintos mandatos y roles asociados a lo femenino y lo masculino. Partiendo del análisis de la justicia social, la redistribución y el reconocimiento, Fraser (1997) aborda la situación del concepto de justicia social y cómo este ha evolucionado desde cuestiones materiales y económicas, a asuntos culturales y de diferenciación de los distintos grupos sociales en su lucha por reconocimiento. La autora señala "con soluciones afirmativas a la injusticia, me refiero a aquellas soluciones dirigidas a corregir los resultados inequitativos de los acuerdos sociales, sin afectar el marco general que los origina. Por soluciones transformativas, por el contrario, entiendo aquellas soluciones dirigidas a corregir los resultados inequitativos, precisamente mediante la reestructuración del marco general implícito que le da origen" (p. 19, 1997).

Este escenario no es fácil de lograr, al contrario, significaría contar con cambios culturales y normativos profundos que no se pueden generar de un día para otro. Frente a esta situación los gobiernos tendrían dos vías posibles: soluciones afirmativas y transformativas.

En general, los estados optan por la primera opción, esto es las soluciones afirmativas. En cuestiones de género, esto implica una reevaluación de lo tradicionalmente femenino pero sin alterar el código binario que lo sustenta. En la misma línea, pasando al ámbito económico, se subsanarán las injusticias

de género mediante el aumento de cupos laborales y/o de capacitación, pero sin alterar la racionalidad que divide a las ocupaciones en femeninas o masculinas (Fraser, 1997). En este sentido, "los servicios de cuidado infantil, son otro ejemplo de servicios susceptibles de convivir con enfoques tradicionales siempre y cuando se concentren en los derechos de los niños y sean acompañados de una lógica de extensión de la maternidad que no cuestione la división sexual del trabajo" (Guzmán y Montaña, 2012, p.17)

De manera que, para generar cambios reales sería necesaria una transformación que implique terminar con las actuales y arraigadas concepciones sobre el género, implicaría además la disolución de la dicotomía femenino-masculino y por tanto aquellas especificidades del género que actualmente reclaman reconocimiento. En síntesis, la transformación de estas relaciones implica resignificar y redistribuir labores que actualmente se encapsulan en el ámbito de lo femenino o masculino. De este modo, "redistribuir implica construir una responsabilidad colectiva en torno a los cuidados, transitar de su consideración exclusivamente privada a considerarlo un tema de responsabilidad colectiva y, por tanto, lograr el acceso universal a cuidados dignos; revalorizar implica dignificar los cuidados como trabajo y reconocerlos como una dimensión esencial del bienestar y; reformular remite a desanudar los cuidados de su asociación con la feminidad y la familia exclusivamente. Estos tres elementos no son independientes y solo pueden ser separados con propósitos analíticos" (Batthyány, 2015, p. 17).

En este sentido y tomado las consideraciones antes expuestas, tse tiene la visión ofrecida por CEPAL (2010) que propone que la vía hacia la igualdad en las labores de hombre y mujeres implica: "i) el cambio del uso del tiempo de las mujeres y de los varones, ii) la des-segmentación del sistema de empleo y iii) la redistribución de las tareas de cuidado entre hombres, mujeres, Estado y sector privado" (Batthyány, 2015, p. 13). De manera que es necesario un trabajo conjunto entre los distintos actores del mundo social además de políticas que permitan e impulsen la concepción del cuidado como un asunto transversal.

El mundo social es complejo y además cambiante, por lo que, a pesar de los análisis y propuestas diversas, no existen soluciones totales y mucho menos estables. Es necesario adoptar medidas flexibles, que permitan avanzar en resolver las desigualdades sin arriesgar lo avanzado, por lo tanto, el criterio y la gradualidad serán fundamentales para lograr tanto el reconocimiento y

redistribución de asuntos como las labores de cuidado, así como el fin de las inequidades asociadas a la división sexual del trabajo.

3. Diseño metodológico.

La presente investigación se realizó mediante una metodología cualitativa utilizando fuentes primarias y secundarias a través de la revisión documental y la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores responsables de la implementación del Programa en las 6 comunas escogidas. Lo anterior se complementa con una entrevista semi-estructurada a los responsables del monitoreo y supervisión del Programa 4 a7 en SernamEG Metropolitano. Para esquematizar la metodología, se presenta la tabla 3.

Tabla 3

Diseño metodológico de la investigación

Objetivo General	Objetivos Específicos	Información a analizar	Principales aspectos de análisis
Analizar el proceso de implementación del Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana y sus transformaciones o ajustes respecto del diseño central, así como diferencias entre las distintas comunas donde se implementa.	Caracterizar la implementación del Programa 4 a 7 en distintas comunas identificando actores, roles y espacios de articulación.	Documentos oficiales de SernamEG y Convenios.	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de ejecución (presupuestos, coberturas, compromisos adquiridos). • Actores y roles. • Espacios de articulación.
	Identificar nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores de la implementación del Programa.	Entrevistas realizadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Nudos críticos • Facilitadores • Obstaculizadores. • Contexto local.
	Comparar la implementación del Programa entre distintas comunas.	Convenios suscritos y entrevistas realizadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Características del territorio. • Actores, roles y espacios de articulación.

	Analizar las principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa.	Documentos oficiales, Convenios suscritos y Entrevistas realizadas.	
--	--	---	--

3.1. Revisión de fuentes secundarias.

Para analizar la implementación del Programa 4 a 7 en la RM durante 2021, se han revisado los siguientes documentos del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género:

1. Orientaciones Técnicas y sus anexos, correspondientes al Programa 4 a 7 para el año 2021 (Resolución Exenta N° 664, 31 de diciembre 2020).
2. Informe de Gestión Anual Programa 4 a 7 2021 (13 de enero 2022).
3. Orientaciones Técnicas Programa 4 a 7 para el año 2022 (12 de noviembre 2021).
4. Manual de Rendición de Cuentas SernamEG (29 de marzo 2019).
5. Convenios Programa 4 a 7 2021 Región Metropolitana.

La revisión de orientaciones técnicas e informes de gestión, permiten caracterizar el diseño del Programa 4 a 7 planificado para 2021. Inicialmente, se pueden observar los roles esperados de los distintos actores involucrados en el Programa, coberturas programadas, coordinaciones intersectoriales esperadas, entre otros.

Adicionalmente, se realiza revisión de los Convenios suscritos entre las distintas entidades ejecutoras (Municipalidades) con el Servicio de la Mujer y Equidad de Género de la Región Metropolitana. Estos Convenios, permiten visualizar el enfoque territorial e interseccional de cada proyecto principalmente en el diagnóstico comunal que se expresa en sus primeras páginas y da cuenta de la realidad de hombres y mujeres en el territorio y sustenta la necesidad de ejecutar el Programa 4 a 7. También permite comparar preliminarmente algunos aspectos de la ejecución mostrando como está planificada en las distintas Municipalidades: rol y compromisos técnicos y financieros de SernamEG y de cada Municipalidad, recursos, coberturas, coordinaciones planificadas, etc.

Diseño del programa

El diseño está planteado en la diversidad de documentos normativos y oficiales que sustentan el Programa 4 a 7. Un primer aspecto se visualiza en los objetivos estratégicos del Servicio.

Conforme a la normativa vigente, el Servicio de la Mujer y Equidad de Género define para 2021, 4 objetivos estratégicos institucionales que dan origen a las 4 líneas de acción que el Servicio ofrece⁶. El primer objetivo estratégico, corresponde a fortalecer la autonomía económica de las mujeres y comprende lo relacionado al área mujer y trabajo la cual, se compone de 4 Programas: Programa mujeres jefas de hogar, Programa 4 a 7, Programa mujer emprende y Buenas prácticas laborales con equidad de género.

El Servicio, plantea en sus diversos documentos que en 2021 avanzará en un modelo de gestión programática transversal, que tiene por objetivo asegurar el funcionamiento de los programas en los territorios. Esto supone una estandarización de gestión, creando un lenguaje común para todos los programas del Servicio. En esta gestión, detalla los actores claves para sus distintas líneas de acción lo cual incluye al Programa 4 a 7.

Tabla 4

Actores definidos por SernamEG para sus distintas líneas de acción institucional.

Actores claves en nivel central	Actores claves en nivel regional	Actores claves en nivel territorial
Departamento de gestión de programas Jefas de programas y equipos Unidad de monitoreo y gestión de programas	Directora Regional Gestión de programas regional	Ejecutores (Equipos municipales)

Respecto a las coordinaciones, el diseño del Programa señala que son éstas una forma de mejorar la intervención y que existen dos líneas de coordinación: intersectorial e intrasectorial.

⁶ Para mayor información, véase http://www.dipres.gob.cl/597/articles-203547_doc_pdf.pdf

Coordinación intersectorial: está planteada en una estructura piramidal donde el nivel central del Servicio firma convenios con otras instituciones que describen acuerdos y compromisos, luego el nivel regional operativiza los acuerdos que finalmente son implementados a nivel local por las instituciones ejecutoras.

Adicionalmente, el diseño del Programa 4 a 7, solicita a cada ejecutor elaborar un mapa de actores que identifique cuáles son los sectores e instituciones vinculados a la promoción de la autonomía de las mujeres en el territorio, identificar su misión, en qué consisten sus intervenciones y revisar posibles alianzas a fin de potenciar el programa y sus objetivos.

Por otro lado, el Programa sostiene desde el nivel central una coordinación con JUNAEB para otorgar alimentación a los niños y niñas participantes. Esta coordinación se encuentra vigente desde 2016 mediante un convenio de colaboración que se renueva automáticamente cada año.

También con los programas del Subsistema de Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social⁷ y, con el Programa odontológico integral del Ministerio de Salud.

A nivel regional, se establecen alianzas con Secretarías Regionales Ministeriales de Salud e instituciones como SENCE, SERCOTEC, CORFO, entre otras.

A nivel local, SernamEG recomienda establecer coordinación con Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y otros que sean

Las Orientaciones Técnicas instan al nivel regional a conformar una mesa de coordinación intersectorial que reúna a los otros actores (públicos y privados) que intervienen en la implementación del Programa. Cuando no se pueda conformar, se generarán acuerdos de manera bilateral.

Finalmente, las entidades ejecutoras pueden establecer coordinación con otras Unidades dentro de las Municipalidades.

Coordinación intrasectorial: está planteada como la coordinación entre los diversos programas del Servicio. Para ello, las mujeres que ingresan a los Programas de SernamEG deben ser incorporadas a una ficha única de ingreso. Por otro lado, se deben promover acciones conjuntas, concatenación y derivación para abordar a las usuarias de los distintos Programas del Servicio.

⁷ Véase <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/que-es>

Cobertura

En el diseño, para establecer la cobertura del Programa, se utiliza una tasa de 1.4 niños/niñas por mujer y, un número fijo de mujeres por establecimiento. Además, de ello deriva la composición del equipo de coordinadores y monitores que implementará el programa en cada Establecimiento Educacional. Lo anterior, se visualiza en la tabla 5.

Tabla 5

Cálculo de recursos según número de mujeres participantes en el Programa

Cobertura Mujeres	Tasa 1.4 niños y niñas por mujer	Equipo 4 a 7
18	25	1C+1M
36	50	1C+2M
54	75	1C+3M
71	100	1C+4M

Instrumentos y plazos de gestión

El Programa considera al menos 3 instrumentos de gestión: proyecto comunal, Convenio y Plan de cuenta presupuestario. Al menos los dos primeros tienen plazos para su ejecución: Los ejecutores deben enviar su Proyecto durante diciembre del año t-1. La Directora Regional y los Ejecutores deben firmar los Convenios durante el mes de enero del año t. Una vez firmado por la Dirección Regional de SernamEG y el Alcalde o Alcaldesa de cada comuna, se puede ejecutar el Programa entre marzo y diciembre de cada año.

Convenio de Ejecución del Programa 4 a 7

El Convenio suscrito entre cada Municipalidad (entidad ejecutora o el ejecutor) y SernamEG, es elemento clave de la implementación del programa ya que establece los compromisos técnicos y financieros/administrativos de las partes. Adicionalmente, en las primeras páginas de cada convenio se establecen las razones que llevan a implementar el Programa en la comuna y las características territoriales y demográficas de la misma. También es posible encontrar los objetivos del Programa, conformación de los equipos de trabajo y otros aspectos como el uso de la información, uso de los bienes adquiridos

en marco del programa, protección de datos personales y, finalmente de las modificaciones al Convenio.

De esta forma, cada convenio permite visualizar las características de la implementación del Programa en cada comuna.

3.2. Fuentes de información primaria: Entrevistas a actores clave de la implementación del Programa en 6 comunas de la Región Metropolitana.

Caracterización y análisis de la implementación del Programa 4 a 7 en 6 comunas de la Región Metropolitana.

Junto a la revisión de documentos oficiales, se realizaron entrevistas semi estructuradas a las personas encargadas del programa en 6 comunas de la región metropolitana. Estas personas actúan como contraparte de SernamEG en la comuna y tienen la responsabilidad de elaborar el proyecto comunal, ejecutar el convenio, establecer coordinaciones con otras unidades municipales, entre otras funciones que serán especificadas en las páginas siguientes. Son por tanto, los actores clave del programa ya que sobre ellos/as recae la ejecución del mismo. Estas entrevistas, fueron complementadas con una entrevista realizada al coordinador regional del Programa 4 a 7 de SernamEG Metropolitano quien, tiene la responsabilidad de monitorear y coordinar la implementación del Programa en toda la Región Metropolitana.

Para efectos de resguardar el anonimato de las personas entrevistadas, se ha codificado cada comuna con números del 1 al 6. Las comunas 1, 2 y 3 corresponden a comunas de la zona rural de la región metropolitana y las comunas 4, 5 y 6 corresponden a la zona urbana de la región metropolitana.

De los antecedentes recopilados entre los Convenios y las entrevistas, es posible extraer los siguientes datos para caracterizar el programa en cada comuna.

Comuna	Cargo de la contraparte	Unidad de desempeño	Edad	Profesión u oficio	Nº de establecimientos que implementan el
---------------	--------------------------------	----------------------------	-------------	---------------------------	--

					programa en la Comuna
1	Coordinadora Programa 4 a 7	Programas externos DIDECO	25	Trabajadora Social	1
2	Encargada Programa Mujer Jefas de Hogar y Coordinadora territorial programa 4 a 7	DIDECO	38	Trabajadora Social	3
3	Coordinadora Programa 4 a 7	DIDECO		Psicóloga	1
4	Jefe Planificación y control de gestión DIDECO. Ex Jefe Unidad Mujer e inclusión	DIDECO	35	Abogado	3
5	Encargada Programa 4 a 7	Departamento de Mujer, DIDECO	28	Técnico Social	3
6	Coordinadora Programa 4 a 7	Corporación Municipal de Educación	37	Fonoaudióloga	4

De la tabla precedente, es posible observar que la implementación del programa la coordinan principalmente mujeres jóvenes con profesiones u oficios ligados a lo social. Cabe señalar que, las personas entrevistadas que

ejercen el rol de coordinación del programa en la comuna lo hacen bajo dos modalidades:

- 1- Coordinador/a del programa en la comuna
- 2- Coordinador/a del programa en la comuna y a la vez responsable del programa en algún establecimiento.

Asimismo, la mayoría de las contrapartes pertenecen a alguna oficina de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad salvo en un caso que la dependencia del Programa es la Corporación de Educación.

Lo anterior, se complementa con una entrevista realizada a quien ejerce la supervisión y monitoreo de la ejecución del Programa desde el SernamEG metropolitano. A esta persona, se le asigna la etiqueta de "Entrevista N°7".

4. Resultados

A continuación, se da cuenta de los principales resultados obtenidos en esta investigación. En coherencia con los objetivos específicos, primero se caracteriza la implementación del Programa 4 a 7 en distintas comunas identificando actores, roles y espacios de articulación.

En segundo lugar, se identifican nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores de la implementación del Programa.

Un tercer punto, compara la implementación del Programa entre distintas comunas.

Finalmente, se analizan las principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa.

4.1. Características de la implementación del Programa 4 a 7 en distintas comunas identificando actores, roles y espacios de articulación

4.1.1. Objetivos del Programa en cada comuna

El objetivo del Programa tanto en su diseño como en los convenios es el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres y consiste en proporcionar a mujeres responsables de niños y niñas de 6 a 13 años, acceso al servicio de cuidado, en apoyo a su participación en el mercado laboral a través de dos componentes:

- 1.- Apoyos transversales para la autonomía económica de las mujeres participantes.
- 2.- Cuidado infantil integral para los niños y niñas de entre 6 y 13 años.

Al respecto, todas las personas entrevistadas, tienen claro el objetivo del programa, y señalan ideas que van en concordancia con lo establecido a nivel formal en el diseño del programa. A modo de ejemplo, un entrevistado plantea lo siguiente:

" El objetivo principal es dar apoyo con el cuidado de las niñas y niños hacia las mujeres para que ellas puedan ingresar o mantenerse en el mercado laboral y la idea de esto es realizar el trabajo con los niños para que tengan un espacio seguro y de cuidado en donde ellos puedan estar mientras en este caso las usuarias puedan trabajar, buscar un empleo o

estudiar con el fin de mejorar su economía y ser económicamente independientes de otro también”(Entrevistado N°4)

Otro entrevistado, precisa además que el cuidado corresponde a niños y niñas de cierto rango de edad agregando que el cuidado de menores es objetivo de otros programas o servicios públicos:

“El objetivo es entregar apoyo para el cuidado de las mujeres que trabajan, estudian o está nivelando algún estudio. Con el fin de que pueda desarrollarse en alguno de estos ámbitos y nosotros le facilitamos el cuidado de niños y niñas de 6 a 13 años”. (Entrevistado N°3)

Lo anterior, permite observar un alto conocimiento del objetivo del programa y su público objetivo entendiendo que el cuidado ha pasado a ser un obstaculizador de la autonomía económica de las mujeres. Quienes coordinan la implementación del programa, tienen claro que no se trata de cuidado por sí mismo, sino en torno al apoyo hacia el desarrollo de las mujeres.

El punto es consistente con lo planteado en la literatura revisada en el marco de esta investigación, que muestra como la distinción entre trabajo productivo y reproductivo ha llevado a las mujeres a enfrentar diversas brechas de género a lo largo de su vida. Como señala Batthyány (2015), a pesar de que el papel de los géneros y los niveles de segregación son diferentes en cada cultura, el más básico y común es la división entre la vida pública y privada, relegando a las mujeres a esta última.

A pesar de lo anterior, cabe señalar que uno de los entrevistados manifiesta que existe un desafío al momento de comprender los objetivos del Programa:

“Sacar la visión de que el programa es un home school o una guardería, sino que el centro del programa es el acompañamiento del apoyo a mujeres, eso es lo que falta y muchas veces al estar integrado en los colegios, genera esta lógica de parecer guardería” (Entrevistado N° 4)

De las palabras expresadas, pareciera ser que la implementación de un Programa en establecimientos educacionales a nivel local que se diseña a nivel nacional, genera confusión respecto al objetivo del mismo y lo que busca subsanar.

En este sentido, cuando se consulta en SernamEG al respecto, manifiestan que la equivocada interpretación de los objetivos a nivel local se relaciona con la

Unidad municipal que ejerce el rol de contraparte. En específico, señalan lo siguiente:

"Nosotros como servicio siempre hemos pedido que el programa sea radicado en DIDECO, lo que pasa es que hay municipalidades que tienen el programa en el Departamento de Educación, pero nuestra petición ha sido que el programa esté en DIDECO, porque el programa apunta a resolver una necesidad en las mujeres que tiene que ver con el problema de cuidado de niñas y niños de seis a trece años, porque no queremos que el programa se confunda con una guardería o con una extensión de la jornada escolar, sino más bien se entienda como un programa viene a resolver o apoyar a las mujeres con el inconveniente que tiene que ver con la falta de cuidado de niñas y niños" (Entrevistado N°7).

Por otro lado, los entrevistados de comunas rurales establecen otro matiz respecto de la implementación asociada a las características del territorio. Para ejemplificar, uno de los entrevistados señala:

"El lineamiento objetivo es el contribuir más allá del cuidado integral, eso es uno de los desafíos porque la comuna tiene localidades muy alejadas una de la otra y el programa se implementa en una zona donde el centro cultural no existe, no hay ofertas programáticas ni talleres extra programáticos en liceos o colegios, entonces finalmente, el 4 a 7 viene a responder a eso" (Entrevistado N°1).

4.1.2. Actores, roles y espacios de coordinación

Cuando se consulta a los distintos/as entrevistados/as respecto a los actores que intervienen en la implementación y cuál es su rol, inicialmente se puede apreciar concordancia con los roles formales establecidos en el diseño del Programa y el Convenio.

En la palabras de uno de los entrevistados, se aprecia con claridad la existencia de los roles formales establecidos:

"Tenemos lo que nos da el SERNAMEG, que son el equipo que está conformado en tres colegios, dos de cobertura de cincuenta y uno de cobertura de veinticinco, allí coordina una monitora, y en el otro son un

coordinador y dos monitores, ellos intervienen haciendo los talleres que están planificados. Además está jefatura municipal que es la contraparte técnica hace a su vez de contraparte con el SERNAMEG que también nos coloca una contraparte técnica donde se conversa y se resuelven ciertas situaciones o ciertos nudos críticos.

Además hay una línea financiera, tenemos una encargada financiera de la DIDECO, que ve el tema con las coordinaciones y con las jefaturas del Programa 4 a 7; las compras, las rendiciones y los saldos que están y las modificaciones del convenio si es que existen o hay que hacerlas para gastar todo el dinero” (Entrevistado N°3).

En relación con la literatura revisada, se pueden visualizar algunos elementos del modelo de Hill y Hupe (2011) sobre gobernanza operacional principalmente al modo “enforcement” haciendo explícitos los mandatos, teniendo claridad en roles y competencias de cada actor, basado en la autoridad y teniendo como mecanismo de gestión central, las reglas. Como ejemplo de esto, se tienen las palabras de un entrevistado que señala:

“Tenemos cuatro coordinadores de colegio más la coordinadora comunal y los monitores, son dos monitores por colegio, ellos se encargan en realizar los talleres para los niños y las niñas, y los coordinadores se encargan de supervisar y revisar actividades con las mujeres. Cada uno tiene sus funciones definidas, todos tienen claridad de lo que les corresponde hacer y lo que no. Son las acciones que vienen desde SERNAMEG” (Entrevistada N°5).

Por otro lado, si bien existe un entendimiento preliminar de que los actores que intervienen en la implementación son aquellos establecidos en el diseño y en el Convenio, al desarrollar las entrevista es posible establecer que existen actores ligados principalmente a los establecimientos educacionales donde se ejecuta el programa que también tienen roles relevantes y no están considerados en la formalidad del programa ni en su diseño. Para ejemplificar, uno de los entrevistados plantea:

“Otros actores que, si bien no están vinculados directamente al Programa 4 a 7, son el establecimiento educacional como comunidad educativa, tuve el contacto con la jefa de UTP y la directora del establecimiento y aparte con el tema de las colaciones JUNAEB, nos vinculamos con la manipuladora de alimentos” (Entrevistado N°5)

De esta forma, aparecen actores que no tienen presencia en el diseño del programa, dando cuenta de un aspecto no considerado inicialmente. Este aspecto que surge del desarrollo de las entrevistas, es la visión respecto a que el rol de estos actores pertenecientes a la comunidad educativa no es menos relevante ya que las personas entrevistadas manifiestan que la recepción del Programa por parte de los colegios, juega un papel determinante ya que se convierten en facilitadores u obstaculizadores de la implementación del programa.

Una de las personas entrevistadas lo manifiesta claramente:

"Con la Corporación de Educación nos juntamos al principio para dar a conocer quiénes son los monitores y solicitamos que nombraran una contraparte [...] , con algunos colegios tenemos mayores facilidades al trabajo, otros mayores resistencia. Hay que estar más presentes y siempre generar reuniones, porque sino el colegio ve al programa como una guardería y muchas veces como un programa 'cacho' desde la DIDECO, pero cuando ven que se pueden hacer muchas cosas, con las salas llenas de niñas y niños participando activamente, le dan otra vuelta" (Entrevistado N°2)

Otros entrevistados manifiestan que un aspectos críticos de la implementación es la recepción por parte del del Colegio. De esta forma, se desprende que son los distintos integrantes de las comunidades educativas quienes asumen un rol relevante en la implementación y su participación no se encuentra considerada en el diseño del Programa. Algunos de estos actores y sus implicancias en la implementación del programa son:

"Nos ha costado bastante que las corporaciones y las personas que trabajan dentro del área de educación entiendan que el Programa 4 a 7 no es un programa más del establecimiento ni de la corporación, si bien ellos nos prestan su infraestructura a voluntad de los directores, el programa es externo. Algunos profesores pensaban que les estábamos preparando para prueba específicas de las escuelas (Entrevistado N°3).

Otra entrevistada complementa:

"Influye muchísimo el contexto donde se inserta el Programa a nivel de establecimiento educacional porque acá igual hay asperezas con el Programa 4 a 7 según los actores que haya, sobre todo la dirección del establecimiento. Sería mucho más beneficioso contar con una comunidad educativa más receptiva" (Entrevistado N°5).

En concordancia con la literatura revisada en las páginas precedentes, es posible retomar las palabras de Mendez (2020) quien, recoge la analogía de Clauserwitz entre las políticas públicas y estrategias militares. En ambas, el concepto de "fricción" refiere a aquellas resistencias que se encuentran en el campo de batalla o el medio social y dificultan el logro completo de los objetivos planteados. En este caso, la mayoría de las personas entrevistadas semana que encuentran esta resistencia por parte de quienes son parte de los colegios donde se implementa el programa 4 a 7.

De esta forma, el rol de estos actores no considerados en el diseño del programa da cuenta de un vacío en el mismo ya que el diseño contempla cómo se debe implementar, pero no el contexto donde se ejecuta. Específicamente la diversa realidad de establecimientos educacionales que, al no existir en el diseño, tampoco tienen un mandato específico o instrucciones en el marco del convenio suscrito entre las Municipalidades y SernamEG.

Coordinación con otros actores a nivel local

En sintonía con lo señalado en el diseño del Programa, respecto de la posibilidad de establecer coordinaciones con diversas unidades municipales, los ejecutores/as entrevistados, hacen mención a coordinaciones con otras áreas de las municipalidades donde derivan casos o bien generan apoyos. En este sentido, el rol de la persona entrevistada cobra mayor realce pues su capacidad de agencia dentro de la Municipalidad es clave a la hora de facilitar espacios de coordinación, derivar a mujeres, niños y niñas a otros programas públicos o bien generar redes y recursos con otros organismos a nivel local. La mayoría de los entrevistados plantean que ellos son quienes intentan generar y utilizar sus redes ya sea para mejorar la implementación del programa como para abordar algunas problemáticas sufridas por mujeres y niños/as que participan en el mismo.

Una de las entrevistadas lo manifiesta así:

"Como el programa en la comuna tiene vinculación con DIDECO, tengo conexión con redes de DIDECO y planificamos en conjunto. Aparte de tener conexiones con gente de la comunidad entonces a través de la encargada de la biblioteca, conocí y contraté a una agrupación mapuche que hará un taller sobre cosmovisión mapuche" (Entrevistado N°1)

Otra entrevistada expresa:

"Nosotros intentamos generar redes, no es obligación del programa generar redes con otras organizaciones públicas o privadas, intervenimos con la Corporación de Educación, intentamos vincular el programa con la red municipal de niños y niñas o hacer derivaciones a otros programas del municipio. Aquí tratamos de generar esa red para que puedan tener un sustento transversal" (Entrevistado N°2)

Siguiendo a Repetto y Fernández (2012), la coordinación es un proceso mediante el cual se genera sinergia entre acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública. En el caso de lo que sucede con el Programa 4 a 7, se observa que existe diversidad de coordinaciones en torno al área de familia.

En esta línea, cobra sentido lo señalado por el enfoque de redes que relaciona las instancias de coordinación como fundamentales para el orden de la institucionalidad y para utilizar recursos de manera eficiente (Méndez, 2020).

Por otro lado, se analiza la relación con privados. Uno de los casos, señala que buscan generar redes con el sector privado porque la comuna tiene un parque empresarial bastante grande y con ellos buscan apoyo para generar mejoras en la implementación del programa y otra dice que buscan trabajos colaborativos que puedan fomentar la participación laboral de las mujeres tomando contacto con otras oficinas municipales, otros programas y también con empresas de la zona para ayudar a las mujeres a capacitarse y que comiencen a trabajar.

En este punto, se observan otros elementos del modelo de gobernanza operacional de Hill y Hupe (2011). Principalmente, al modelo "performance" que gestiona las relaciones interorganizacionales mejorando el cumplimiento del mandato y gestiona contactos mediante una orientación a resultados y mejorar el cumplimiento de objetivos. En este caso, haciendo uso de las redes con que cuenta cada coordinación a nivel municipal.

De igual manera, se visualizan elementos de articulación horizontal a nivel local ya que las mujeres participantes pueden ser derivadas a otras oficinas de atención municipal y también una articulación más bien centrada en la demanda, en específico, en la realidad de las mujeres, niños y niñas usuarias y sus diversas necesidades.

Por otra parte, las entrevistas permiten mostrar que es elemento clave en la implementación del programa, el rol que cumplen quienes ejercen la coordinación de dicha implementación. A la luz de la literatura revisada, el

enfoque de Lipsky (1980) sobre el rol del burócrata al nivel de la calle, cobra sentido en los procesos de implementación del Programa en estudio. En particular, fortaleciendo la intervención mediante establecimiento de redes y mejoras en la gestión de la implementación. A modo de ejemplo se tiene:

“Lo que se hace es que se buscan trabajos colaborativos que puedan en este caso fomentar la participación laboral de las mujeres, tomamos contacto con la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), con Mujer Emprende, con el Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) y dentro de lo que se pueda también, si hay mujeres que están sin trabajo, ayudarlas de manera interna a buscar capacitaciones, contactarnos con empresas de la zona para que puedan comenzar a trabajar” (Entrevistado N°3)

En la misma línea pero cuando suceden situaciones que requieren otro tipo de intervención, una de las personas entrevistadas señala:

“Cuando identificamos algún tipo de vulneración, como conocemos todos los programas que están dentro de la DIDECO, yo y mi compañera intervenimos casos que tengan que ver con mujeres y ahí activamos redes según la situación de cada una” (Entrevistado N°2).

Coordinación entre Municipalidades y el Servicio de la Mujer y Equidad de Género

Al analizar la coordinación entre SernamEG y las Municipalidades, el Convenio establece las obligaciones las partes. En este sentido, señala que SernamEG debe:

- Participar en reuniones de coordinación con los Directores/as de los establecimientos educacionales, con el equipo docente y/o comunidad educativa para instalar el Programa en el establecimiento.
- Coordinar con la entidad ejecutora la participación en las ceremonias o jornadas públicas tales como inicios y cierres de programa y/o difusión.
- Asesorar y acompañar técnicamente la implementación del Programa, velando por el cumplimiento de las orientaciones técnicas vigentes y de las acciones y metas previstas en el proyecto.

- Asesorar y acompañar en el proceso de implementación y gestión del proyectos para la ejecución del modelo programático. Las asesorías y acompañamiento pueden consistir en visitas a terreno, supervisión telefónica, video conferencia o cualquier otro medio idóneo que permita al Servicio cautelar que la ejecución se ajuste al Convenio.
- La asesoría de Sernameg abarcará dos áreas: el área de gestión técnica y el área de gestión administrativa financiera.

Por su parte, el Convenio establece que cada entidad ejecutora, en relación a SernamEG, debe:

- Registrar datos de los y las participantes del Programa en las plataformas informáticas definidas y vigentes por Sernameg y mantenerlas permanentemente actualizados conforme a los instructivos emanados del Servicio.
- Garantizar y cumplir con los sistemas de registro para el seguimiento del programa.
- Entregar informes trimestrales y un informe final sobre la ejecución del Programa. Para ello, debe preparar y presentar al SernamEG regional, informes técnicos cualitativos y cuantitativos. Estos informes, deben cumplir con las orientaciones técnicas determinadas por SernamEG.
- Nombrar contraparte técnica.

Al consultar por la relación y coordinación entre SernamEG y las Municipalidades, las totalidad de personas entrevistadas plantean que SernamEG actúa como ente supervisor, que la relación es fluida y principalmente por medios como correo electrónico o whatsapp. A modo de ejemplo, una entrevistada plantea:

"Lo que pide SERNAMEG es el proyecto comunal para el próximo año, allí hay que colocar las características y el contexto de la comuna, los tipos de talleres que se quieren implementar tanto para mujeres como para las niñas y niños, el presupuesto a gastar, las solicitudes de compras y todo eso. En cuanto al diseño y ejecución de los talleres no hay una retroalimentación, solamente se hacen informes de gestión en tres momentos; me lo pidieron terminando julio, después en septiembre y ahora último en noviembre, ya que ahí cierran todo, tanto el

seguimiento de las mujeres y los talleres de las niñas y niños. Aparte hasta el momento, hay dos supervisiones” (Entrevistado N°4)

Por otro lado, resulta interesante que dos de las entrevistadas plantean que el nivel central si bien tiene un rol claro en la supervisión, existe un cierto margen de incertidumbre en dos aspectos: por un lado a entrega de instrucciones las cuales cambian periódicamente y por otro, la falta de supervisión respecto a los talleres y el uso de recursos ya que aun cuando existen las guías técnicas para orientar, finalmente queda en manos de la municipalidad lo que hace. Una de las entrevistadas lo plantea así:

“Creo que hay un desorden desde el nivel central. Y de ahí la bajada de información es ambigua siempre. Nos llaman a reunión y dicen una cosa, dos semanas después envían otra información por correo. Tenemos las guías y orientaciones técnicas pero no hay claridad de cómo continúa el programa por ejemplo para el próximo año” (Entrevistado N°6)

Otra entrevistada plantea:

“La supervisión del servicio debe mejorar, muchas veces el gobierno destina estos dineros a la realización de estos programas y cada municipio verá como lo hace y creo que debe haber un sentido desde el gobierno en el hacerse parte, debido a eso hay que generar una política pública distinta en el sistema de cuidado que vaya con una perspectiva de género mucho más transversal, el programa 4 a 7 es muy limitado, además de seis a trece años, ¿qué pasa con los infantes que están en jardines infantiles?” (Entrevistado N°5)

A modo de complementar la información entregada por las comunas, se realizó una entrevista al área de supervisión del Programa 4 a 7 en la Región Metropolitana(SernamEG Metropolitano). En la instancia, al abordar la coordinación con las municipalidades, plantean lo siguiente:

“Nosotros contamos con la figura de contraparte comunal, esta es definida por el alcalde con quien nosotros nos coordinamos para todos los efectos de implementación del programa, es decir, solicitud del proyecto al inicio de año, tramitación de los convenios, contratación de los equipos, tramitación de los contratos, pago de sueldos, seguimiento de las metas del proyecto, visitas a los establecimientos, revisión de los informes trimestrales, envió de las rendiciones los primeros quince días hábiles del mes que se está rindiendo, tiene que estar a cargo de difundir el programa en la comuna, de las eventualidades de que existan

inconvenientes, levantar las alertas y juntarse con SERNAMEG, preparar las actividades de cierre de fin de año del Programa 4 a 7, si es que van a ver, son hartas las tareas y a través de la contraparte comunal, nosotros nos coordinamos y hacemos ese trabajo en conjunto durante el año” (Entrevistado N°7)

Al analizar la información de los párrafos precedentes bajo la óptica de la literatura revisada, se tiene que efectivamente existe una relación de coordinación entre cada contraparte comunal y el Servicio. Sin embargo, pareciera ser que la información no siempre llega con claridad a los ejecutores o bien que en algunas municipalidades esperan que se genere una comunicación e interacción más fluida entre ambas contrapartes. Se aprecia que la articulación vertical entre niveles de gobierno es insuficiente a lo largo del ciclo del programa lo cual impacta en la implementación y resultados del mismo. Vinculado con la literatura revisada, se vuelve a relevar el rol de la burocracia en el desarrollo de la política en estudio ya que, siguiendo a Kaufman (1973), hay tres variables que se relacionan al fracaso de la implementación: la comunicación, las capacidades y la actitud frente a la política. El principal problema es la burocracia.

4.2. Nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores en la implementación del Programa.

Al consultar por los nudos críticos y principales problemas que enfrenta el Programa en su implementación, resulta interesante analizar que el primer obstáculo planteado por las distintas comunas dice relación con el rol que juegan los establecimientos educacionales y sus comunidades educativas. La resistencia que aparece frente al programa o bien el apoyo que facilita la instalación del mismo. Lo anterior, quedó de manifiesto en las declaraciones mencionadas en páginas precedentes respecto a los actores y sus roles. Lo anterior, se recalca con una de las entrevistadas que dice:

“Los colegios son espacios muy cerrados y herméticos, son reacios a que personas ajenas ocupen sus espacios y compartir el lugar de trabajo, sin el apoyo de la Corporación este año hubiese sido muy difícil implementar el programa, ya que los profesores no nos querían pasar salas, el uso del baño,

tuvimos problemas hasta con los auxiliares de patio, porque eran muy reacios a facilitar el espacio de trabajo, eso influye mucho” (Entrevistado N°6).

Lo anterior, evidencia un vacío en el diseño del programa al no considerar que éste se implementa en establecimientos educacionales que responden a sus propias dinámicas formales e informales. Y a nivel local, se produce un obstáculo en la coordinación al coexistir un programa cuya gestión está administrativamente anclada principalmente en la DIDECO que a la vez se inserta y ejecuta en establecimientos educacionales dependientes de las Corporaciones Municipales o Servicios Locales de Educación.

Otro aspecto que surge como relevante para la implementación y que sólo se presenta en términos generales en el diagnóstico comunal que contiene cada Convenio suscrito, dice relación con el territorio y sus características los cuales, son determinantes para la implementación. Lo anterior, se agudiza en el caso de las comunas rurales donde las distancias son mayores y los medios de transporte muy escaso, esto impacta no solo en el transporte de niños y niñas sino también de monitores, materiales y la persona encargada del programa. A modo de ejemplo, una de las entrevistadas plantea:

“El territorio es super importante por cómo actuar frente a un caso que puede estar súper lejos de una escuela con otra, o si pasa a la par, el cómo te trasladas. Esta es una comuna super larga y las tres escuelas donde se implementa el programa están por lo menos a una distancia a vehículo de quince a veinte minutos aproximadamente, hoy día tenemos una dificultad respecto al traslado porque la comuna no tiene muy fluido el transporte público, solo existe una micro, pasa cada media hora o cada una hora dependiendo de la hora, hay un par de colectivos que es muy difícil alcanzar a tomar uno” (Entrevistado N°2)

Finalmente, existe un nudo crítico transversal que dice relación con las condiciones laborales de coordinadores/as y monitores/as. En específico, la inestabilidad laboral que enfrentan quienes trabajan en el programa dado que trabajan principalmente a honorarios, el sueldo es bajo y la ejecución es de marzo a diciembre por tanto existe una alta tasa de rotación ya que al no tener sueldo en enero y febrero, las personas buscan otros empleos y se van del Programa. Lo anterior es advertido por todas las personas entrevistadas.

"Obstáculos van de la mano de la poca formalidad en la contratación de coordinadora y monitores. Nosotros trabajamos a honorarios de marzo a diciembre. En enero y febrero todos quedamos cesantes y eso hace que la continuidad todos los años esté en riesgo porque si bien puedes tener una propuesta para el año siguiente aceptada en diciembre, si en enero o febrero alguno encuentra otro trabajo, se va y eso cambia la oferta en marzo. Y es lo que ha pasado todos los años que se cambia una y otra vez de monitores. Desde el nivel central no nos entregan el resguardo laboral para continuar en el programa" (Entrevistado N°5)

Otro aspecto laboral dice relación con la falta de oficinas o espacios físicos para implementar el programa y con ello, el horario de trabajo el cual, es de 22 horas coincidente con el horario de realización de talleres. De esta forma, falta espacio físico y temporal para realizar el trabajo administrativo necesario, la preparación de material para los talleres, elaboración de informes o participación en capacitaciones.

Lo anterior se refleja en las entrevistas de todos/as quienes participan de esta investigación. Todas las personas entrevistadas manifiesta que este es el principal nudo crítico de la implementación puesto que impacta a distintos niveles ya sea en la excesiva rotación de monitores/as lo cual complica el vínculo con los niños y niñas; al mismo tiempo esta rotación genera a veces una pérdida de recursos cuando se compran materiales para talleres que haría un monitor con una especialidad el cual se va y es reemplazado por otro (ejemplo elementos deportivos y el nuevo monitor hace talleres de agricultura); también impacta en que no es posible abordar de manera integral a los niños.

"El principal problema es el horario laboral de los monitores, monitoras y coordinadores. Nos ha pasado que cuando los coordinadores de colegio quieren hacer coordinaciones con otros programas, la mayoría de los programas ya se han ido, nosotros trabajamos hasta las siete de la tarde. También el tema de que muchos monitores se van a mitad de año a otros trabajos con mejores remuneraciones y mayor cantidad de horas, entonces el tema de la rotación fue complejo porque los niños establecen lazos" (Entrevistado N°6)

Desde SernamEG plantean algo similar y advierten que los obstáculos tienen que ver con aspectos de gestión:

"Obstáculos tienen que ver con recursos y también con dotación, por ejemplo, con recursos para contar con una coordinadora comunal del Programa 4 a 7 que trabaje de enero a diciembre, y con la dotación de la Dirección Regional Metropolitana, imagínate que el año pasado éramos dos para ochenta y siete y hoy somos cuatro, por lo tanto eso si o si tiene impacto en el seguimiento y acompañamiento a los equipos, estamos siempre sobre la marcha resolviendo situaciones, cuando quizás si tuviéramos la dotación necesaria, nos antepondríamos a esas dificultades o inconvenientes" (Entrevistado N°7)

Por otra parte, cuando se habla de facilitadores de la implementación del programa, existe transversal percepción que si bien son necesarios los recursos, también es elemento clave la articulación de voluntades en las Municipalidades y colegios para implementar el programa. Lo anterior, se aprecia con claridad en las palabras de uno de los entrevistados:

"He tenido la experiencia (de participar en el programa) en tres comunas, desde lejos y desde la supervisión del programa y la disposición de la municipalidad en darle un objetivo y sustentabilidad al programa hace que sea mucho más llevadero y fácil la ejecución e implementación [...], mi vínculo es mucho más rápido, también he visto a otros municipios que su vínculo con los equipos es de trabas constantes" (Entrevistado N°4)

4.3. Comparación de la implementación del Programa entre distintas comunas.

Al comparar la implementación en las diversas comunas, se tienen algunos aspectos comunes referentes al conocimiento del diseño y objetivos del Programa así como la identificación de actores y roles correspondientes a cada participante de la implementación del programa. Por otro lado, existe un transversal reconocimiento de la presencia de actores no considerados en el nivel central (principalmente

integrantes de las comunidades educativas). De igual manera, existe una mirada transversal respecto a que estos actores pueden tornarse facilitadores u obstaculizadores de la implementación, impactando directamente en la calidad de la misma.

Por otro lado, se observa un nudo crítico referente a las condiciones laborales que perciben quienes participan de la implementación. Al respecto, en todas las comunas se observan altas tasas de rotación de personal, dificultades para retener a los monitores y con ello dar continuidad a la implementación. De igual forma, la falta de un espacio propio para la administración del Programa y la preparación de talleres, dificulta la implementación del mismo. A ello, se suma que en la mayoría de las comunas se observa que la calidad de la ejecución depende casi en exclusividad de la capacidad de gestión que posea la contraparte comunal en su Municipalidad. En palabras de una persona entrevistada:

“Yo trabajé en otras comunas anteriormente, y los del programa eran satélites, o sea funcionaban solos, no había una red que pudiera intervenir, aquí tratamos de generar esa red desde la DIDECO para que puedan tener un sustento transversal y con eso los coordinadores puedan hacer las derivaciones a otros programas del servicio y que se relacionen en todo el municipio” (Entrevistado N°4)

Entre los aspectos que difieren entre comunas, las características del territorio general diferencias en la implementación ya que en comunas urbanas los entrevistados ni mencionan el territorio como aspecto a considerar mientras en comunas rurales, se torna eje diferenciador ya sea por la falta de transporte o por las distancias.

4.4. Principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa.

Al analizar la documentación oficial y la implementación del Programa, la principal diferencia en los procesos de implementación respecto del diseño planteado en el Programa, dice relación con la diversidad de contextos locales donde éste se ejecuta. En síntesis, las características del territorio y los establecimientos educacionales no son considerados. Los directores de colegios, profesores, auxiliares y otros integrantes de la comunidad educativa

parecieran no existir en el diseño mientras que en la implementación pueden convertirse en facilitadores u obstaculizadores de la misma.

Por otro lado, si bien el diseño considera enfoque de derechos humanos y aplica enfoque de género al buscar fortalecer autonomía económica, esto se torna un desafío porque la implementación es principalmente reconocida como un espacio de cuidado. Una de las personas entrevistadas lo manifiesta de la siguiente forma:

“Es necesario dar más herramientas y ofertas programáticas a las mujeres, hacer un diagnóstico de las cuidadoras para generar más autonomía en todas las áreas. Si bien el objetivo general del programa está situado en las mujeres cuidadoras, el foco real concreto no son ellas, son los niños y como se ejecuta el programa, muchas veces se olvida de las mujeres” (Entrevistado N°4).

Lo anterior, se relaciona con lo señalado por Fraser (1997) respecto a que las políticas de género plantean el desafío de generar justicia social y con ello, cambios para pasar de soluciones afirmativas a soluciones transformativas. De esta forma, aun cuando los programas de cuidados son apoyo concreto a las madres cuidadoras, persiste el desafío de cuestionar la división sexual del trabajo.

Finalmente, un aspecto que aparece en la implementación y no es considerado por el diseño, es la entrega de herramientas a los monitores para fortalecer su capacidad de trabajar con niños y niñas que, son potenciales víctimas de diversas vulneraciones de derechos. Para poder abordar a estos niños y niñas principalmente después del encierro pandémico, una de las personas entrevistadas plantea:

“Los monitores trabajan media jornada entonces no hay tanto tiempo para planificar, es más de ejecutar y este año fue resolver el día a día, porque los niños y niñas estaban muy complejos, tuvimos muchos problemas de violencia, frustración, de no manejo ni control de sus impulsos, no conocer sus emociones, entonces quizás hay falta también una capacitación para que los monitores tuvieran más manejo en contención, ya que veníamos todos desde la pandemia, las niñas y niños no fueron los mismos a los años pre-pandemia” (Entrevistada N°6).

Este punto, dice relación con lo planteado por Batthyány respecto a redistribuir, revalorizar y reformular los cuidados como aspecto que transita desde una esfera exclusivamente privada a considerarlo un tema de responsabilidad colectiva (2015). En este sentido, el diseño del Programa 4 a 7 considera los múltiples Tratados Internacionales suscritos por Chile en materias de derechos humanos como aspecto eje del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género pero lo anterior, no dialoga en su totalidad con la implementación de dicho programa.

5. Conclusiones.

Tras culminar esta investigación, es posible concluir que, se cumple el objetivo de analizar el proceso de implementación del Programa 4 a 7 en la RM y sus transformaciones o ajustes respecto del diseño central, así como diferencias entre las distintas comunas donde se implementa.

Al analizar los documentos oficiales y lo expresado en las entrevistas por parte de quienes implementan el programa en las comunas y realizan la supervisión correspondiente desde el nivel central, es posible caracterizar el Programa 4 a 7 en su diseño e implementación concluyendo que, a grandes rasgos la implementación no se aleja diametralmente del diseño sin embargo, en su ejecución existen actores y elementos claves que influyen en cómo llega finalmente el Programa a las mujeres, niños y niñas beneficiarias. De esta manera, en la implementación a nivel local se generan transformaciones o traducciones respecto del diseño incorporando aspectos no considerados en el mismo o bien reconociendo los nudos críticos que esta ausencia genera.

Respecto a los objetivos específicos de esta investigación, se puede concluir que al caracterizar la implementación, se observa claridad y conocimiento de los objetivos y formalidades del Programa por parte de todos/as quienes ejecutan el mismo a nivel regional y local. De igual manera, el Programa cumple inicialmente con el organigrama propuesto donde existe un rol supervisor por parte de cada SernamEG a nivel regional y de ejecutor por parte de cada Municipalidad en Convenio. Dentro de este esquema, el rol de quien realiza las funciones de contraparte municipal es el más relevante la hora de ejecutar ya que su capacidad de agencia, de coordinar y tener redes con otras unidades municipales, de tener una gestión eficaz y capacidad de respuesta, son determinantes a la hora de abordar las diversas problemáticas técnicas y administrativas que enfrenta la implementación del Programa. De igual manera, la eficacia para abordar integralmente los problemas que enfrentan mujeres, niños y niñas participantes del Programa. En este rol, cobra vida la teoría de Likpsky (1980) respecto de los burócratas del nivel de la calle.

Por otro lado, existen una serie de actores no considerados en el diseño, ligados a los establecimientos educacionales (Directores/as, Profesores/as, auxiliares) que pueden facilitar y obstaculizar el programa debido a que oponen resistencias al mismo. Es interesante analizar como esta red de actores juega un rol determinante en la implementación en aspectos concretos como facilitar espacios, servicio de aseo, baños, etc.

Respecto a los mecanismos de coordinación, en todas las comunas analizadas, existe coordinación formal con SernamEG y, una diversidad de mecanismos con las distintas unidades municipales para abordar el apoyo a mujeres, niños y niñas. Nuevamente, la intensidad y calidad de las mismas depende casi exclusivamente del rol que la contraparte municipal y las redes que posee. Lo mismo al generar espacios de articulación con privados.

Respecto al objetivo de identificar nudos críticos, facilitadores y obstaculizadores de la implementación del Programa, queda en evidencia la capacidad de influencia que tienen principalmente las condiciones laborales que enfrentan quienes participan en la ejecución del mismo. Por un lado el equipo regional que supervisa es pequeño para la cantidad de establecimientos a supervisar (2 personas en 2021 para 87 colegios) y por otro, los equipos en terreno que ejecutan el programa, trabajan 22 horas de marzo a diciembre lo cual genera problemas administrativos para planificar o abordar de mejor manera a los niños y niñas y a la vez, una alta rotación de personal que se genera producto de la inestabilidad laboral. El hecho de ejecutar solo durante época escolar es un obstáculo en sí mismo ya que las mujeres que trabajan lo hacen todo el año y al no tener cuidado para niños y niñas en enero y febrero, muchas veces salen del mercado laboral y finalmente entran en un círculo de pobreza que es precisamente el problema público que el Programa 4 a 7 busca subsanar.

Influyen las características del territorio principalmente en comunas rurales donde la falta de transporte hace que la cobertura del programa decaiga. Otro aspecto señalado en menor medida por las personas entrevistadas dice relación con las colaciones entregadas por JUNEBA. Muchas veces son insuficientes en calidad por ejemplo colación fría en invierno en vez de otorgar algo caliente. Al mismo tiempo, muchos niños y niñas no tienen alimento posterior en su casa y la colación del Programa 4 a 7 pasa a ser el último alimento del día por tanto una colación se hace nutricionalmente insuficiente.

Al comparar la implementación del Programa entre distintas comunas (tercer objetivo de este estudio), se observa que todas las comunas cumplen con las formalidades establecidas en el diseño y en general, la implementación se desarrolla de manera similar basándose en lo establecido en el respectivo Convenio. Las principales diferencias, dicen relación con el rol de la persona encargada del programa en la comuna, cuya capacidad de agencia resignifica y adecúa el programa para dar respuesta a las distintas necesidades de

mujeres, niños y niñas beneficiarios/as del programa. De esta manera, cuando la persona encargada tiene redes en la municipalidad o con la comunidad, puede generar una mejora en la ejecución de talleres y prestaciones del programa e incluso gestionar recursos adicionales. De igual manera, puede generar apoyos para resolver diversas dificultades que presentan las mujeres, niños y niñas.

Finalmente, frente al objetivo de analizar las principales diferencias en los procesos de implementación respecto del diseño central del Programa, se tiene que en general se produce una implementación apegada al diseño sin embargo, existen aspectos de la implementación que el diseño no considera y dicen relación con el rol de actores de las comunidades educativas así como con los aspectos administrativos para ejecutar el programa (condiciones laborales, horarios de trabajo, capacitación y desarrollo de vínculo entre ejecutores/as y los niños/as).

Tras la investigación, se tiene que la implementación del Programa 4 a 7 responde al diseño originalmente establecido y al Convenio que cada entidad ejecutora sostiene con SernamEG sin embargo, se pueden apreciar diferencias entre comunas determinadas no solo por las características territoriales o de los establecimientos donde se ejecuta sino también por la presencia de actores no considerados en el diseño así como aspectos de gestión cuyas falencias dependen de la capacidad de ser subsanadas por cada comuna. Adicionalmente, presente una multiplicidad de desafíos para centrar la implementación en el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres ya que su implementación se traduce principalmente en el cuidado de niños y niñas lo cual genera el riesgo de transformar el Programa en un espacio de cuidado para apoyar a mujer perpetuando la feminización de estos espacios.

Cabe señalar, que si bien el presente estudio no constituye una evaluación del Programa 4 a 7, las personas entrevistadas plantean que el Programa constituye una buena instancia de aprendizaje, acompañamiento y el pilar para una red de cuidados a nivel municipal. Sin embargo, los obstáculos generados en el proceso impiden que se visualice mucho de lo bueno del Programa y manifiestan algunos desafíos al mismo como por ejemplo que tenga pertinencia territorial y más y mejores recursos. Este aspecto no fue considerado en la presente investigación porque todas las comunas estudiadas financian el Programa 4 a 7 íntegramente con recursos de SernamEG. Un aspecto para analizar en futuras investigaciones podría ser si las

Municipalidades aportan recursos para la implementación del Programa 4 a 7 y si esto genera transformaciones y mejoras al mismo.

A modo de cierre, se tiene que este Programa cumple con el objetivo de promover la autonomía económica de las mujeres apoyando su inserción en el mercado laboral mediante el cuidado de niños y niñas sin embargo, persiste el desafío de superar la dicotomía que atribuye a las mujeres el rol de cuidado y avanzar en una sociedad que asuma el cuidado como una responsabilidad de todos y todas. Lo anterior, requiere cambios culturales pero también el desarrollo de políticas que promuevan la corresponsabilidad en la crianza y transiten hacia una redistribución, revalorización y reformulación de los cuidados asumiendo estos como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y con ello, sacándolo del aspecto doméstico y privado bajo el cual se ha desarrollado históricamente.

6. Bibliografía

Batthyány, Karina (2004). *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?*. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Batthyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina, una mirada a las experiencias regionales*. CEPAL - Serie Asuntos de Género N° 124

Carrasco, C. (2009). *Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 108, 45-54.

Cunill-Grau, Nuria; Fernández, Margarita y Theza Manríquez, Marcel. *La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile*. *Polis* [online]. 2013, vol.12, n.36, pp.289-314.

Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Capítulo I, Siglo de Hombres Editores, Santa Fé de Bogotá, 1997, pp. 17-54. En www.cholonautas.edu.pe.

Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010).

Guiddens, Anthony, 1991. Sociología, Madrid, Alianza.

Pautassi, Laura (2010). "Cuidado y derechos: la nueva cuestión social", El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), Cuadernos de la CEPAL, n° 94, CEPAL, Santiago de Chile.

Larrañaga, I., Arregui, B., & Arpal, J. (2004). El trabajo reproductivo o doméstico. *Gaceta Sanitaria*, 18, 31-37.

Leyton, C et al. (2017). Desafíos Institucionales para la articulación de políticas públicas. Documento de trabajo N°229. RIMISP.

Leyton, Cristian (2018). Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural. Documento de trabajo N°237. RIMISP.

Méndez, José Luis. (2020). Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina. México: El colegio de México.

Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas.

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas.

Servicio de la Mujer y Equidad de Género (2021). Convenios Programa 4 a 7 2021 Región Metropolitana.

Servicio de la Mujer y Equidad de Género (2022). Informe de Gestión Anual Programa 4 a 7 2021.

Servicio de la Mujer y Equidad de Género(2019). Manual de Rendición de Cuentas.

Servicio de la Mujer y Equidad de Género. Orientaciones Técnicas y sus anexos, correspondientes al Programa 4 a 7 para el año 2021 (Resolución Exenta N° 664, 31 de diciembre 2020).

Servicio de la Mujer y Equidad de Género(2021). Orientaciones Técnicas Programa 4 a 7 para el año 2022.

Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135-156.

Roth, A. N. (2019). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.