

Transversalización de la perspectiva de género en Chile: En la búsqueda de la equidad

Elizabeth Guerrero Caviedes¹

Julio, 2005

“Hablar de género en el Sesma (Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente) significó ir cambiando la mirada sobre la igualdad. Como percepción general, la igualdad debía ser una aspiración democrática, por tanto todos éramos iguales ante la ley y ante el sistema. Error. Hombres y mujeres presentan situaciones y problemas diferenciados, a los que hay que apuntar también desde ópticas distintas. Se trata de distintas desigualdades”

Experiencia Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente:
<http://www.sernam.cl/pmg/>

Desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991² los distintos gobiernos de la Concertación han impulsado diversas estrategias para avanzar hacia la equidad entre hombres y mujeres. Dentro de ellas, la transversalización de la perspectiva de género fue adquiriendo cada vez mayor importancia.

El último gobierno marcó un hito en este sentido al incorporar el Sistema de Equidad de Género al Programa de Mejoramiento de la Gestión. Desde el año 2001 se implementa en Chile este Sistema. Su puesta en marcha implicó que por primera vez el conjunto de los organismos públicos del país revisaran su quehacer desde una perspectiva de género, examinando la manera en que avanzaban –o no- hacia la equidad e igualdad entre hombres y mujeres y proponiendo medidas para lograr este fin. Con ello, se inicia una nueva etapa en términos de transversalización de la perspectiva de género.

Esta ponencia se propone dar cuenta de este proceso, describiendo la manera en que opera el mecanismo utilizado y analizando algunos de los factores que han facilitado y limitado su utilidad como estrategia de transversalización, para promover la equidad de género.³

¹ La autora es socia e investigadora de Hexagrama Consultoras. Esta ponencia fue presentada en el X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD- realizado en Santiago de Chile en Octubre de 2005.

² Este Servicio fue creado con la misión de “diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; y a disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país”. www.sernam.cl

³ Algunas de las ideas planteadas en esta ponencia se encuentran mayormente desarrolladas en el estudio “Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión. El caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género (2001-2004)” elaborado por la autora para el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES – BID) actualmente en prensa.

Qué entendemos por equidad de género

La búsqueda de la equidad ha sido un lema constante en los gobiernos de la concertación y una idea rectora de las políticas sociales impulsadas por éstos. No obstante, la concepción de equidad se ha restringido a la situación socioeconómica de las personas, es decir, a la superación de las brechas que separan a ricos y pobres, sin considerar otras dimensiones que determinan situaciones de desigualdad y vulnerabilidad como son la pertenencia étnica, la procedencia territorial (urbano rural) y el género.⁴

Bajo la mirada predominante en las políticas sociales, la equidad entre mujeres y hombres es concebida sólo en términos de paridad, comparando tasas por sexo en torno a distintos indicadores dependiendo de la problemática que se trate, entendiendo que la equidad se lograría cuando estas tasas se igualen.⁵ Pero esta idea no da cuenta de la desigualdad en las oportunidades de ambos sexos, ni profundiza en las raíces de la desigualdad y en los mecanismos que la reproducen, por lo tanto, tampoco permite orientar las acciones necesarias para superarlas. La concepción de equidad propuesta por Nancy Fraser (1997) permite avanzar en esta línea, apuntando a una noción de equidad que no se limita a la dimensión socioeconómica. Esta autora define la equidad a partir de la noción de justicia y establece dos grandes campos para las políticas de equidad: la *justicia distributiva*, asociada a la equidad socioeconómica y a políticas de distribución de recursos y servicios básicos, y la *justicia cultural*, o simbólica, asociada a políticas de reconocimiento y a medidas contra la discriminación de sectores de la sociedad, como las mujeres, las etnias subordinadas, las minorías sexuales y los grupos que sufren marginación social. Ambas concepciones requieren políticas y medidas específicas, no siempre fáciles de compatibilizar, pero ambas son indispensables de integrar “en un marco conceptual único y comprehensivo” (Ob. cit.:10) para asegurar que las políticas contribuyen efectivamente a una sociedad más justa.

Estos conceptos nos remiten a dos aspectos clave de la equidad de género: Uno referido al acceso y resultados igualitario de mujeres y hombres a las distintas

⁴ Entendemos el género como el conjunto de actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que a través de un proceso de construcción social diferencian a los hombres y a las mujeres. Esta construcción encierra una jerarquización, de manera que la diferenciación que establece entre hombres y mujeres implica valoraciones que atribuyen mayor importancia y valor a las características y actividades asociadas preferentemente a lo masculino. A partir de esta diferenciación se configura un *orden de género* que es el sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales entre hombres y mujeres. Estas relaciones contienen dimensiones simbólicas, normativas y subjetivas que configuran las prácticas sociales en distintos espacios de la sociedad. El orden de género es entonces la forma en que se estructura la sociedad de acuerdo a las características atribuidas a hombres y mujeres y a las relaciones que se establecen entre ambos.

⁵ Así por ejemplo, de acuerdo al estudio “Reforma Educativa y Género. Un estado de situación en Argentina, Chile, Colombia y Perú” coordinado por Hexagrama Consultoras, actualmente en prensa, persiste la noción de que la equidad entre hombres y mujeres en la educación se estaría alcanzando por cuanto las tasas de analfabetismo en la población más joven se han equiparado, así como las tasas de matrícula y los años de estudio entre otros indicadores, sin considerar otro tipo de situaciones como por ejemplo la reproducción de estereotipos sexistas o los desiguales resultados entre hombres y mujeres que se producen en las pruebas de selección universitaria, por citar algunos.

políticas y sus beneficios, ubicado en el campo de la justicia distributiva. El segundo se refiere a la *socialización de género* y al papel de las políticas sociales en la construcción de esa justicia.

Estrategias gubernamentales para el logro de la equidad de género

La equidad de género requiere que las políticas sociales consideren ambas dimensiones: la igualdad en el acceso y resultados y el cambio en la socialización de género. Para ello se ha utilizado distintas estrategias, que son –o deberían ser– complementarias entre sí. Por una parte, se encuentra el impulso de *políticas y acciones específicas* hacia las mujeres o hacia grupos de mujeres que se encuentran particularmente afectadas por situaciones de discriminación e inequidad resultantes de las relaciones jerárquicas y de poder entre ambos sexos, tales como las mujeres jefas de hogar, mujeres trabajadoras temporeras, mujeres que viven violencia, entre otras.⁶ Esta estrategia es relevante y necesaria, por cuanto a través de ella es posible dar a conocer problemas y situaciones de desigualdad por largo tiempo invisibilizados, y que requieren de una acción urgente, que no puede esperar el desarrollo de acciones de más largo plazo, así como desarrollar políticas y programas específicos para abordarlos. Al mismo tiempo, ha permitido acumular experiencia y herramientas para abordar los problemas de género y avanzar hacia la equidad.

La otra estrategia utilizada, que ha emergido con más fuerza desde mediados de los noventa es la *transversalización de género*.⁷ La transversalización puede ser entendida como el proceso en que las políticas, programas, áreas de gestión y asignación de recursos de los organismos públicos van incorporando una perspectiva determinada, en este caso, la de género.⁸ De acuerdo al Grupo de Especialistas en Mainstreaming (1999), el sentido de la transversalización de género, es que el Estado asuma en plenitud y de manera proactiva el carácter integral de las desigualdades de género –como parte de las desigualdades que se reproducen en el conjunto de la sociedad–, reconociendo que los diferentes organismos que lo componen tienen la capacidad y la responsabilidad de aportar a la construcción de la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres.

Se diferencia de las políticas específicas en que esta estrategia no supone necesariamente la generación de políticas nuevas y específicas, sino que se propone

⁶ Algunas de estas acciones impulsadas en Chile son el Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de escasos recursos preferentemente Jefas de Hogar, el Programa de Atención a Hijos de Mujeres Trabajadoras Temporeras, los Programas de prevención de violencia intrafamiliar, entre otras acciones impulsadas por el Servicio Nacional de la Mujer y otros organismos públicos desde inicios de los años noventa.

⁷ Transversalización de género se entiende aquí como equivalente a lo que en los países europeos y anglosajones se denomina “Gender Mainstreaming”. A mediados de los noventa, la Plataforma de Acción emanada de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer señaló expresamente que los “Gobiernos y otros actores deben promover una política activa y visible de transversalización de la perspectiva de género en todas sus políticas y programas”, dando así fuerza al mandato de implementar esta estrategia.

⁸ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, Transversal es algo que se halla o extiende atravesado de un lugar a otro. Esa es la idea que hay detrás de la transversalización de género.

generar cambios en las políticas y programas existentes, introduciendo la perspectiva de género de manera de asegurar que estas políticas no tengan efectos desiguales y discriminatorios hacia uno u otro sexo. La política específica en cambio aborda problemas no cubiertos por otras políticas. Tal como señala el Grupo de Especialistas arriba señalado, ambas estrategias son complementarias, debiendo formar parte de una estrategia doble.

Aún cuando reconocemos la dualidad que revisten estas dos estrategias, nos interesa en este artículo centrarnos en la estrategia de transversalización, por cuanto supone un nuevo desafío –menos explorado que las políticas específicas– en el abordaje de las problemáticas de género.

La transversalización de género enfrenta distintas dificultades. Por un lado se encuentran aquellas referidas a la comprensión misma de la perspectiva de género. Suele asociarse el género con mujeres y reducir de esta manera esta perspectiva a los problemas que afectan a este sector de la población, como si fuera un problema de ‘las mujeres’ y no una situación que impacta a toda la sociedad. Cuesta llegar a la comprensión de ésta como una perspectiva relacional, que tiene a la base un orden jerárquico y una desigualdad de poderes, que luego se convierte en una desigualdad de oportunidades y de resultados.⁹

Junto a esta dificultad se encuentra presente en el Estado chileno la idea de que tratar a todas por las personas por igual asegurará que tengan los mismos beneficios,¹⁰ lo que se traduce en aseveraciones como “acá no se discrimina a nadie” “se atiende a todas las personas que llegan” “todas las personas son iguales para nosotros”. Esta idea de neutralidad, y en este caso de neutralidad de género, se convierte en ceguera de género al no considerar que un trato igualitario frente a situaciones de partida distintas generará situaciones de llegada distintas. Eso es lo que sucede cuando se ignoran los diferentes papeles y responsabilidades de hombres y mujeres y no se toman las medidas necesarias para superar las situaciones iniciales de desigualdad. Así por ejemplo, un programa de colocación laboral que no toma en cuenta las necesidades de cuidado infantil de las mujeres y los prejuicios y estereotipos presentes en los empresarios, aunque desarrolle los mismos procedimientos para la colocación o ubicación laboral de hombres y mujeres, no logrará que ambos encuentren trabajo en las mismas proporciones.¹¹

Pero no es solo la perspectiva de género la que enfrenta dificultades, la idea misma de transversalización es una idea nueva, respecto de la cual no existen ‘recetas’ ni

⁹ Nos parece importante resaltar la (des) igualdad de resultados, ya que no basta con que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades y el mismo trato para acceder a los beneficios de las políticas públicas, sino que es preciso que se beneficien de igual manera de ellas.

¹⁰ Esta idea es reafirmada por la interpretación que se da de la norma de ‘no discriminar’, entendiéndolo que ello implica ‘tratar a todos por igual’ en lugar de asegurar que tengan iguales oportunidades y resultados.

¹¹ Esta situación fue estudiada por Provoste y Guerrero, en el año 1995, en la Oficina Municipal de Colocaciones de la Municipalidad de Santiago. Aún cuando los funcionarios de dicha oficina daban un trato ‘sin discriminación’ a hombres y mujeres, sus resultados eran muy dispares, por cuanto lograban ubicar laboralmente a todos los hombres que solicitaban el servicio en la comuna e incluso a algunos de otras comunas versus menos de la mitad de las mujeres que lo hacían.

modelos a seguir, lo que implica una fuerte dosis de innovación y creatividad. Poco se sabe acerca de cómo desarrollar estrategias de transversalización –en distintos ámbitos, no solo el género- y aún cuando existen algunas experiencias, principalmente en países europeos, no se cuenta con una batería de herramientas y técnicas adecuadas a nuestra realidad.

Por otro lado, a pesar de que la idea de transversalidad alude al compromiso compartido del conjunto de los organismos del Estado, en el caso de la equidad de género se suele asociar como responsabilidad de los organismos creados con esta finalidad –como el Servicio Nacional de la Mujer en el caso de Chile- sin que el conjunto de los organismos públicos lo asuman como una tarea que les es propia.

En los últimos años los distintos organismos gubernamentales han hecho una apropiación básicamente discursiva de la importancia de transversalización de algunas dimensiones, particularmente la de género, lográndose incluso concitar cierta voluntad política para avanzar en este sentido. Sin embargo, usualmente las iniciativas de transversalización se centran en el desarrollo de estrategias (definición de objetivos y compromisos nominales) sin mayores avances en la implementación de las mismas y sin que estas sean ‘vinculantes’ o signifiquen una obligación para los organismos públicos. Poco se ha avanzado respecto a la transversalización en directa referencia a la implementación de políticas y poco se sabe respecto a ‘Cómo’ hacer para que el conjunto de los organismos públicos efectivamente consideren la perspectiva de género. Por ello, nos parece que analizar el funcionamiento del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión puede aportar a la comprensión y aplicación de estrategias de transversalización.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión como estrategia de Transversalización

El programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) es un Programa impulsado por la Dirección de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, desde el año 1998.¹² Surge como un mecanismo de incentivo y aumento de remuneración ligado al desempeño institucional, es decir, un mecanismo que implica que todos los/las funcionarios(as) de una institución reciben una bonificación, que puede llegar hasta un 4% de su remuneración, si es que esa institución cumple ciertas metas de gestión que son concordadas con el Ministerio de Hacienda.¹³

El Programa de Mejoramiento de la Gestión de cada Servicio se elabora considerando un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, que se consideran como sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de su gestión. Estas áreas han ido variando a través del tiempo, en la medida que se incorporan nuevas o se introducen cambios en las existentes. Cada una de estas áreas se divide a su vez en sistemas, para los cuales se definen cuatro etapas de desarrollo o estados de avance, entendidas como una secuencia y, por lo

¹² Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998.

¹³ Este porcentaje ha sufrido variaciones en los años de aplicación del Programa.

tanto, acumulativas, por lo que cada etapa incluye el desarrollo de la anterior.¹⁴ Para cada uno de estos estados de avance se especifica claramente su contenido y exigencia, reconociendo que el desarrollo de los sistemas de gestión es diferente en cada uno de los servicios, lo que determina la gradualidad de su avance.¹⁵

Este Programa es aplicado al conjunto de los servicios públicos del país,¹⁶ aún cuando el proceso de formulación del PMG considera algunas situaciones especiales como aquellos casos en que los Sistemas pudieran no ser aplicables a todos los Servicios de acuerdo a su misión o funciones.

El PMG de cada servicio consiste en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar en cada uno de los sistemas para cada área. El servicio deberá identificar anualmente la etapa en que se encuentra, y de acuerdo a ello proponer como 'objetivo de gestión' aquella etapa que alcanzará a fines del año siguiente. Dicha etapa deberá ser superior a la comprometida en el PMG del año anterior. En el caso particular que el servicio haya comprometido la etapa 4 del PMG el año anterior, deberá proponerla nuevamente como 'objetivo de gestión', el que consistirá en mantener el grado de desarrollo del sistema. Los 'objetivos de gestión' y sus prioridades conforman la propuesta de PMG de cada servicio, la que una vez aprobada se formaliza en un decreto firmado por el Ministro del ramo, Ministro de Hacienda, Ministro de la Secretaría General de la Presidencia y Ministro del Interior. Por otra parte, el cumplimiento de cada objetivo de gestión implica el cumplimiento global de la etapa comprometida¹⁷. Los objetivos de gestión definidos deben ser compatibles con los recursos disponibles. Por tanto, la propuesta de PMG es presentada conjuntamente con el presupuesto del año respectivo.

Hasta el año 2001 el PMG comprendía las siguientes áreas: Recursos humanos; Atención a usuarios; Planificación/Control de gestión; Auditoría interna; Desconcentración y Administración financiera. Ese año a partir de una negociación entre el Servicio Nacional de la Mujer y la Dirección de Presupuesto, se decidió incorporar al PMG el Sistema de Equidad de Género.

¹⁴ Cada etapa se define especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final el sistema o proyecto se encuentre implementado según características y requisitos básicos.

¹⁵ Dirección de Presupuestos. Programa de Mejoramiento de la Gestión. Documento Técnico. 2002.

¹⁶ En Chile se denomina 'Servicios' a los distintos organismos públicos, sin hacer una distinción respecto de si éstos entregan o no servicios o bienes directos a las personas y de si jurídicamente constituyen un Servicio (como el Servicio de Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, etc.). Esta denominación se vincula con la idea de que los organismos públicos están al 'servicio' de la sociedad. En consideración a ello, a lo largo del documento se hablará de servicios para referirse al conjunto de los organismos públicos del país, independientemente de la función que desempeñen.

¹⁷ Habiéndose definido etapas de desarrollo en cada sistema, no se reconocen cumplimientos parciales al interior de cada una de ellas, ya que esto, en la práctica, daría lugar a múltiples etapas rompiendo el sentido de acreditación que significa el cumplimiento de aquellas definidas. Adicionalmente aumentaría significativamente la complejidad administrativa del Programa por el fraccionamiento de que sería objeto cada etapa definida

Objetivo del Sistema de Equidad de Género del PMG

“Incorporar en los productos que entrega la institución la perspectiva de género”

Resultados esperados:

- Que las instituciones públicas planifiquen atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres
- Que las instituciones puedan reorientar recursos para aminorar las brechas existentes entre hombres y mujeres
- Que los funcionarios públicos incorporen este enfoque en sus prácticas rutinarias

Este Sistema consta de cuatro etapas. En la primera de ellas lo que se pide es básicamente un diagnóstico, es decir, que la institución se pregunte ¿qué tiene que ver el enfoque de género con lo que se hace?, y que diseñe un sistema que genere información para registrar sus clientes, usuarios, beneficiarios, por sexo. En la etapa dos la institución debe elaborar un programa de trabajo para incorporar la perspectiva de género en la entrega de sus productos y realizar un diseño lógico del sistema de información y programa de trabajo para su implementación. La etapa tres es esencialmente una etapa de implementación de lo elaborado en la etapa dos, en la cual se debe además diseñar un programa de seguimiento y realizar difusión a los clientes, usuarios, beneficiarios y a sus funcionarios. La etapa 4 se alcanza cuando la institución ya no solamente ha implementado, sino que genera su propia retroalimentación y puede ir corrigiendo o fortaleciendo lo que ve más débil, o aquellas áreas en las cuales hay una oportunidad mayor de desarrollo, es decir, en esta etapa se realiza un informe de los resultados y recomendaciones de la implementación así como la implementación de aquellos aspectos del plan que corresponda, no incorporados en el programa de trabajo de la etapa anterior. Tal como se ha definido para el PMG en su conjunto, una vez que se llega a la etapa 4, ésta se vuelve a proponer en el PMG del año siguiente, consistiendo el “objetivo de gestión” en mantener el grado de desarrollo alcanzado.

Etapas PMG de Género

Etapas

Etapas

- Diagnóstico de los productos estratégicos de los servicios desde una perspectiva de género.
- Sistemas de información para el registro de sus clientes / usuarios / beneficiarios diferenciados por sexo.

Etapas

- Plan y programa de trabajo para incorporar la perspectiva de género en la entrega de sus productos.
- Diseño lógico del sistema de información y programa de trabajo para su implementación.

Etapas

- Implementación de la perspectiva de género en la entrega de productos (nuevos y antiguos que corresponda) y de los sistemas de información.
- Diseño de un programa de seguimiento.

Etapas

- Difusión a los clientes / usuarios / beneficiarios y a sus funcionarios.
- Informe de los resultados y recomendaciones de la implementación.

En el desarrollo de este sistema el Servicio Nacional de la Mujer asume un rol central por cuanto es definido como el organismo ‘validador’, es decir, el organismo que revisa y aprueba los informes emanados de los distintos servicios. En este rol, asume tareas nuevas con una amplia gama de instituciones públicas, ya que es responsable de apoyar la socialización del sistema, definir los medios de verificación y requisitos técnicos, realizar la asesoría técnica a las instituciones y certificar el cumplimiento de cada una de las etapas del proceso.

Cómo se promueve la equidad de género a través del PMG

Si bien el sistema ya lleva varios años de funcionamiento, por la naturaleza misma de sus etapas (concebidas como un proceso de planificación que incluye diagnóstico, plan de acción, implementación) y la gradualidad de éstas, aún no es posible evaluar su impacto, ni cuánto se ha transversalizado el género en cada servicio. No obstante, sí es posible decir que este mecanismo ha sido útil para iniciar la transversalización de la equidad de género en el Estado chileno, en la medida que el sistema se ha implementado en el conjunto de los servicios públicos del país y que

ellos han cumplido con los requisitos propuestos por la Dirección de Presupuesto y el Servicio Nacional de la Mujer.

Desde esta perspectiva el PMG de Género puede ser considerado como un programa innovador,¹⁸ en la medida que aporta una solución inédita a los desafíos de la transversalización, al tiempo que implica que por primera vez todos los servicios públicos del país revisen sus productos desde una perspectiva de género. Así, organismos que tradicionalmente se habían considerado lejanos a esta perspectiva dadas las temáticas abordadas (como por ejemplo Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, la propia Dirección de Presupuesto) se ven llamados a considerarla.

El tipo de medidas generadas desde los organismos públicos a partir de este mecanismo es variado. Estas han sido determinadas por las distintas posibilidades, orientaciones y funciones de los servicios, así como por los productos que ellos han previamente identificado y que es en torno a los cuales se elabora el PMG. Sin duda ha incidido la manera en que el Sistema ha sido asumido en cada servicio, las características de las/os profesionales a cargo, el involucramiento de las autoridades, etc. Algunos de estos aspectos serán revisados más adelante. Sin ser exhaustivas mencionaremos algunos de los tipos de medidas que se han ido desarrollando:

- *Generación y difusión de información desagregada por sexo:* la generación de estadísticas desagregadas por sexo que permitan tener una visión de la situación de hombres y mujeres, detectando las brechas de género existentes y las necesidades diferenciadas por sexo es un paso central para proponer medidas que avancen hacia la equidad. El PMG contempló entre sus etapas el desarrollo de estos sistemas, por lo que todos los servicios públicos que están llevando a cabo el PMG de Género han generado estos sistemas de información.¹⁹
- *Realización de estudios específicos con enfoque de género:* El desarrollo del PMG de Género mostró en algunos organismos la necesidad de realizar estudios específicos que les permitieran revisar de qué manera sus productos están contribuyendo a la equidad entre hombres y mujeres. Algunos ejemplos de estos estudios son el “estudio sobre el impacto del programa de electrificación rural” desde una perspectiva de género realizado por la Comisión Nacional de Energía; el “estudio de áreas de trabajo preferenciales de mujeres llevado a cabo por la Subsecretaría de Pesca”; el “estudio de la normativa laboral sobre enfermedades profesionales” de la Subsecretaría de Previsión Social, entre otros.

¹⁸ Es innovador en la medida que entendemos por innovación la “producción, asimilación y explotación con éxito de una novedad en las esferas económica y social, con objeto de aportar soluciones inéditas a los problemas y dar respuesta a las necesidades de las personas y la sociedad”, de acuerdo al Libro Verde de la Comisión Europea.

¹⁹ No obstante, todavía constituye un desafío el procesamiento y análisis de esa información y su posterior utilización como insumo para la toma de decisiones.

- *Revisión de normativas y procedimientos:* Varios servicios han hecho una revisión de sus normativas y procedimientos a partir del diagnóstico realizado en el marco del PMG. Un ejemplo lo constituye el Fondo Nacional de Salud,²⁰ servicio que hizo una revisión de los procedimientos de venta de bonos de atención a jóvenes para facilitar la compra de éstos sin la necesaria presencia de los titulares (que en general son sus padres) y para que las mujeres ‘convivientes’ pudieran ser cargas de sus parejas, derecho que hasta ahora solo tenían las mujeres casadas.²¹
- *Cambios en las rutinas:* han surgido también propuestas novedosas de cambio en las rutinas de los servicios. Así por ejemplo, en la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas se incorporó la perspectiva de género en los procesos participativos de estudio de los proyectos de infraestructura, así han comenzado a preguntarse por ejemplo como sirve –o no– las soluciones camineras a hombres y mujeres, cuáles son sus necesidades de uso, entre otras. Otro ejemplo lo constituye la propia Dirección de Presupuestos, quien incorporó la dimensión de género en la Ley de Presupuestos, específicamente en lo que se denomina Marco Inercial del Presupuesto, es decir en los formularios de presentación de programas regulares de los Servicios Públicos, lo que da como resultado la posibilidad de identificar la proporción de los productos y servicios del Estado que han incluido criterios de equidad de género en su formulación.
- *Acciones de discriminación positiva:* La incorporación de algunas acciones positivas son también medidas emanadas del PMG de Género. A modo de ejemplo es posible señalar lo comprometido por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario en relación al Bono de Producción Agrícola Familiar, donde se considera una discriminación positiva hacia las mujeres jefas de hogar, así como en la asignación de proyectos del convenio de programación en la IV región.
- *Capacitación de funcionarios:* la puesta en marcha del PMG ha implicado también ir más allá de los productos específicos de la institución para hacer una revisión de sus propias prácticas y procedimientos internos. Si bien la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos no es parte de los productos de los servicios, en varios de ellos se ha decidido realizar acciones de capacitación en género, en la medida que se considera como un aspecto fundamental para la incorporación de esta perspectiva al quehacer del servicio. Así por ejemplo, en Relaciones Exteriores se comprometió como

²⁰ El Fondo Nacional de Salud, FONASA, es el organismo público encargado de otorgar cobertura de atención, tanto a las personas que cotizan el 7% de sus ingresos mensuales para la salud en FONASA, como a aquellas que, por carecer de recursos propios, financia el Estado a través de un aporte fiscal directo. <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-17232.html>

²¹ El Fondo Nacional de Salud actúa como un seguro de salud. Quien cotiza en él es considerado el ‘titular’, quien puede tener como carga, es decir, como persona dependiente que se beneficia del seguro, a sus hijos y su pareja. El bono de atención es el documento mediante el cual el beneficiario ‘compra’ el servicio médico. Que los jóvenes puedan acceder a él sin necesidad de presentarse con sus padres facilita especialmente el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva.

objetivo de gestión capacitar a todos los funcionarios, proceso que tomará algunos años, debido a que parte importante de su dotación se encuentra en el exterior. De la misma manera en el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario se desarrolló un proceso de capacitación interna a funcionarios y jefaturas y se elaboró un documento de circulación interna sobre la incorporación del enfoque de género en el INDAP.

Estas acciones permiten tener una mirada –aunque general- respecto de cómo se está avanzando hacia la equidad de género a través de este mecanismo. No obstante, como ya se ha señalado, no es el resultado o el impacto de estas acciones lo que nos interesa analizar aquí, sino cuáles son los factores que facilitan o promueven la transversalización de la perspectiva de género a través del Sistema de Equidad de Género del PMG.

La incorporación de este sistema en el PMG implica la introducción del enfoque de género en el ciclo presupuestario, lo que permite integrarlo en la rutina y procedimientos habituales de la administración pública introduciendo, de manera permanente, modificaciones en las dinámicas cotidianas de las instituciones y sus procedimientos estandarizados. A través del control de gestión se afecta las rutinas y las operaciones de las instituciones públicas, desarrollando también nuevas capacidades, lo que luego podrá incidir en la definición de políticas.

Un primer aspecto a destacar entonces es que se promueve la transversalización no a través de la definición de políticas, sino a través de un mecanismo aparentemente neutro y lejano como es un sistema de control de gestión ligado al sistema presupuestario.

El control de gestión puede ser entendido como un sistema de información de las rutinas y procedimientos de la organización, que permite mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, de manera que éstas guarden coherencia con la perspectiva estratégica (Simons, 1995). En la posibilidad de transversalizar la perspectiva de género a través de sistemas de control de gestión hay dos aspectos que aparecen: el tipo de sistema de control de gestión empleado, el incentivo que ofrece y el nivel de obligatoriedad y legitimidad de este sistema.

Siguiendo a Simons (ob.cit) el PMG correspondería a un sistema de control diagnóstico, en la medida que es un sistema usado para motivar, monitorear y recompensar el cumplimiento de metas específicas. El PMG de género fue concebido como un sistema en el que los servicios deben diagnosticar sus productos e identificar los cambios que introducirán para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres; proponer indicadores a cumplir y medir año a año los avances logrados en acuerdo con SERNAM.

La autodefinición de estas metas ha sido un factor relevante, dado que permite a los servicios identificar internamente y de acuerdo a sus posibilidades los cambios que deberán realizar para avanzar hacia la equidad de género. Pero al mismo tiempo se corre el riesgo de que los organismos públicos decidan cumplir ‘formalmente’ con el PMG definiendo metas fáciles de cumplir y que no implican mayores cambios,

aspecto en el cual el rol del organismo validador –en este caso el Servicio Nacional de la Mujer- es clave. Junto a lo anterior, la flexibilidad del mecanismo ha sido también un aspecto relevante. El diseño del PMG contempla el que los cambios sean realizados en forma gradual, siendo los propios organismos públicos los que definan la magnitud e intensidad de éstos, en la medida que los servicios van proponiendo las medidas que implementarán y éstas van siendo evaluadas y revisadas año a año.

Esta flexibilidad del Sistema se vincula con su actuación en la práctica como un *sistema de control interactivo* –que siguiendo a Simons corresponde a un tipo de sistema que estimula la búsqueda y aprendizaje de nuevas estrategias que emergen en respuesta a las oportunidades y amenazas percibidas por la organización-. Así por ejemplo, la implementación del PMG de Género en Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario abrió la posibilidad de hacer una revisión interna de la situación de los y las funcionarios y funcionarias desde una perspectiva de género (considerando aspectos como acceso a cargos, grados, remuneraciones, etc) que culminará con el impulso de medidas concretas en este sentido, aún cuando éste no es un producto interno de la institución. La utilización de un sistema de este tipo adquiere relevancia si se considera que para la transversalización del enfoque de género la innovación es fundamental, ya que –como ya mencionamos- no hay recetas ni formatos para hacerlo y cada organización debe buscar la manera de ir incorporando esta perspectiva. Con un sistema de control interactivo se promueve la innovación, llevándolos a al interior de la organización, llevándolos a cuestionarse su rol y a buscar nuevas formas de acción.

La utilización de un incentivo poderoso, como lo es el porcentaje de aumento de las remuneraciones constituye también un elemento relevante en las posibilidades de transversalizar a través de este instrumento. Esto le da fuerza al PMG de Género, facilitando su implementación, ya que, tal como resaltan Sabater y Mazmanian (1993), el poder de las sanciones e incentivos incide en la probabilidad de acatamiento de las normas y estrategias. Junto con ello resulta relevante también su efectiva aplicación, lo que en este caso ha permitido generar un cambio en la manera en que los servicios han ido abordando el PMG.

La legitimidad de la autoridad que imparte las sanciones e incentivos es otro de los factores que inciden en el acatamiento e implementación de las políticas. En este caso, el que el PMG sea un mecanismo impulsado por la Dirección de Presupuestos juega un papel clave, ya que este es uno de los organismos rectores de las políticas públicas del país por su control del presupuesto público. De esta manera, un organismo central del gobierno, con alta capacidad de incidencia y control impulsa y demanda a los servicios la incorporación del enfoque de género. Por su parte, el marco normativo del PMG definió en el diseño de éste que SERNAM pasaría a formar parte del Comité Técnico para la Modernización del Estado y que tendría un rol validador de los informes de los servicios, lo que le otorga mayor legitimidad y poder frente a los organismos públicos que la que había tenido tradicionalmente dado sus recursos y atribuciones. Así, la existencia de un mecanismo encargado específicamente de la igualdad entre hombres y mujeres, su empoderamiento a través del PMG y la alianza estratégica establecida con la Dirección de Presupuesto

han sido aspectos claves en las posibilidades de transversalizar la perspectiva de género.

Por último, la propia estructura y normativa del PMG ha contribuido a favorecer las decisiones tomadas, la obligatoriedad del sistema y su aplicación al conjunto de los servicios públicos del país.²² Expresamente en la Ley se señala que todos los organismos públicos identificados en la misma tendrán que hacer su PMG, con todos los sistemas que este involucra. Ello da sustento a SERNAM para responder a aquellos servicios que han querido eximirse de realizar el PMG de género, obligándolos a ponerlo en marcha.

El PMG ha debido enfrentar diversas resistencias, por cuanto tensiona las creencias y valores de los funcionarios públicos. Como señala Leonard- Barton (1995) la resistencia al cambio es mayor cuando afecta las habilidades individuales y el marco normativo y valórico, y el PMG ha implicado cambios importantes precisamente en estos componentes. Por una parte ha requerido de nuevas habilidades y de la introducción de un nuevo conocimiento –teórico y práctico- como es el enfoque de género aplicado al quehacer del servicio. Por otra, cuestiona el marco valórico de la administración pública, al mostrar que la neutralidad o ceguera de género es un mecanismo que perpetúa la discriminación y desventaja existente en la sociedad entre hombres y mujeres y que, por lo tanto, el Estado es partícipe de esa discriminación, al no asumir que un trato igualitario y no discriminatorio implica reconocer esas desigualdades.

En la práctica, el adecuado desempeño de este sistema ha implicado el desarrollo de capacidades, tanto en SERNAM como en los distintos servicios públicos. Para todos ellos implementar el PMG ha significado que quienes tuvieran a su cargo esta tarea contaran con habilidades individuales específicas, que implicaban tener distintos conocimientos: por una parte sobre la perspectiva de género y por otra, sobre el quehacer sustantivo del servicio a su cargo, así como la habilidad para aplicarlos. Estas habilidades no estaban suficientemente desarrolladas ni en SERNAM ni en los organismos públicos que llevaban a cabo el PMG, pero el desarrollo del Sistema de Equidad de Género ha permitido ir las creando a través de diversas actividades. Si bien se han desarrollado algunas acciones específicas para enfrentar este nuevo sistema como la realización de seminarios y jornadas de capacitación, ha sido la búsqueda compartida de solución a los problemas que supone este sistema una de las principales acciones para desarrollar estas capacidades,²³ siendo el involucramiento de los usuarios del sistema –en este caso los propios funcionarios- un factor clave para desarrollarlas.

²² Sabater y Mazmanian señalan también que la Ley tiene la capacidad de “estructurar” el proceso de implementación y que cuando los funcionarios encargados de la implementación tienen que encarar objeciones a los programas, pueden encontrar respaldo en el hecho de que se limitan a seguir las instrucciones de la legislación.

²³ Leonard-Barton identifica la resolución compartida como una de las actividades que permiten generar capacidades.

No obstante, este involucramiento ha sido mayor en quienes están directamente relacionados con la aplicación del sistema, siendo menor o casi inexistente en otras unidades al interior de las instituciones, con lo que se corre el riesgo de que el PMG sea visto como una responsabilidad de las encargadas del PMG y no como una tarea institucional. El involucramiento de las jefaturas se ha dado también de manera distinta en los diversos servicios, existiendo una relación entre el mayor compromiso de las jefaturas con el logro de resultados o avances en el PMG. Este elemento es importante por cuanto las jefaturas tienen en sus manos decisiones importantes para el adecuado funcionamiento del sistema, como la redistribución de la carga de tareas y responsabilidades de las personas encargadas, el apoyo para su vinculación con las distintas unidades al interior de la institución, así como el reconocimiento y motivación para el cumplimiento de las metas acordadas.

A modo de Corolario

El PMG ha mostrado ser efectivo para la transversalización de la perspectiva de género en la búsqueda de una mayor equidad entre hombres y mujeres, a través de los beneficios de las políticas públicas. Para algunos servicios ha implicado ‘ver a sus usuarios’, como en el caso de Vialidad, donde lo que se suele considerar son los caminos que se hacen y no necesariamente las personas que transitan por ellos. Para otros, la revisión de sus normativas, rutinas y procedimientos de manera de asegurar que las oportunidades y los resultados se distribuyan de manera similar.

La utilización de un sistema de control de gestión asociado al presupuesto de las instituciones ha permitido llegar al conjunto de los servicios públicos, incentivándolos a incorporar esta perspectiva, a la vez que promoviendo y dejando espacio para la innovación en la búsqueda de respuestas a este desafío. Mediante su implementación se ha visto fortalecido el mecanismo institucional de género existente, es decir, el Servicio Nacional de la Mujer, y se han generado alianzas importantes con distintos organismos públicos, entre ellos la Dirección de Presupuesto.

Es este aún un proceso en marcha, cuyos resultados e impacto deberán ser evaluados, sin embargo, su práctica ha permitido cambios importantes en la cultura organizacional, así como la generación de nuevas capacidades en los servicios públicos que servirán de apoyo a la profundización de estas estrategias, así como a la generación de otras que se puedan diseñar en vistas a avanzar hacia la equidad de género.

Bibliografía Consultada

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004) “Una mirada estratégica y gerencial a la implementación de los programas sociales”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

De Barbieri, Teresita (1992) “Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica”. En: *Revista Interamericana de Sociología*. Año VI. N°2-3, mayo-diciembre. 1992.

Fraser, Nancy (1997) “Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ‘postsocialista’”, Siglo de Hombres Editores. Universidad de Los Andes, Colombia.

Hexagrama Consultoras (2005). Reforma Educativa y Género. Un estado de situación en Argentina, Chile, Colombia y Perú. Santiago de Chile. Mimeo.

Instituto de la Mujer (1999) “Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas. Informe Final de las actividades del grupo de especialistas en mainstreaming”. España.

Leonard-Barton, Dorothy (1995) “Wellsprings of knowledge. Building and sustaining the source of innovation”. Boston, Massachusset: Harvard Business School Press.

Provoste, Patricia y Elizabeth Guerrero. “Igualdad de Oportunidades en la Oficina Municipal de Colocaciones”. Instituto de la Mujer. Chile.

Sabater, Paul y Daniel Mazmanian (1993) “La implementación de la política pública: Un marco de análisis”. En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Simons, Robert (1995) “Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategical Renewal”. Boston, Massachusset: Harvard Bussiness School Press.

United Nations Development Programme. Gender in Development Programme (2000) “Gender mainstreaming. Learning and information pack”.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn (1993) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Otros documentos consultados:

Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Programa de Mejoramiento de la Gestión año 2002. Documento técnico.

Servicio Nacional de la Mujer:

- Ponencias y presentaciones Seminario realizado en CEPAL, 2002. Disponible en <http://www.sernam.cl/pmg/>, 15/07/2005
- Ponencias y presentaciones Taller Nivel Central realizado en CEPAL, 2004 Disponible en <http://www.sernam.cl/pmg/>, 15/07/2005

Reseña Biográfica

Elizabeth Guerrero Caviedes, Asistente Social (1994); Magíster © en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile. Es Socia fundadora e Investigadora Hexagrama Consultoras: Miguel Claro 2334, Ñuñoa. Fono/fax. 56-2-341 38 67. eguerrero.caviedes@gmail.com

Ha participado en diversos trabajos de investigación-acción en el área de género y políticas públicas. Se desempeña además como consultora del Centro de Formación a Distancia DelNet de la OIT, en el curso Desarrollo Local desde una Perspectiva de Género y ha participado en distintas consultorías para el Servicio Nacional de la Mujer vinculadas a la planificación e incorporación del enfoque de género en la gestión y las políticas de los servicios públicos.

Entre sus estudios y publicaciones se cuentan: ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura. Ediciones CEM y Editorial Cuarto Propio (2003); Género en los presupuestos municipales. PNUD-UNIFEM (2001); Índice de Compromiso Cumplido ICC. Un aporte del control ciudadano para la equidad de género. Ediciones FLACSO - LOM (2001); Igualdad de Oportunidades en el empleo público. Instituto de la Mujer (1995)

Resumen

Esta ponencia se propone dar cuenta del proceso de puesta en marcha del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en Chile, que va desde el año 2001 a la fecha, describiendo la manera en que opera este mecanismo y analizando algunos de los factores que han facilitado y limitado su utilidad como estrategia de transversalización, para promover la equidad de género.

El PMG de Género es un mecanismo de control de gestión impulsado por la Dirección de Presupuesto, que es aplicado al conjunto de los organismos públicos del país y que es validado por el Servicio Nacional de la Mujer.

En el texto se identifica algunos de los principales tipos de medidas tomadas a partir de la implementación de este mecanismo y se analiza aquellos factores que han incidido en que un mecanismo de este tipo sea útil para transversalizar una perspectiva de género, tales como el tipo de sistema de control de gestión empleado, el poder de los incentivos y las sanciones, la estructura y normativa del mecanismo y su legitimidad.

Se señala también el tipo de capacidades requeridas para la utilización de este sistema, que se refieren principalmente al conocimiento teórico sobre género y a la habilidad para aplicarlo al desempeño de los servicios públicos, mostrando el efecto positivo que ha tenido la operación de este sistema para la generación de

capacidades para la transversalización de la perspectiva de género en el Estado chileno.