

Estudio de caso 8

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)

Elizabeth Guerrero Caviedes¹

**Washington, D.C.
Febrero de 2006**

¹ Chilena. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile) y Asistente Social (Universidad Tecnológica Metropolitana). Es Socia e Investigadora de Hexagrama Consultoras. Ha desarrollado diversos estudios y consultorías para organismos nacionales e internacionales sobre políticas públicas, presupuestos públicos, ciudadanía y participación social desde un enfoque de género. Ha publicado diversos artículos y libros sobre estas temáticas. Es tutora del curso en línea del INDES - BID sobre implementación de políticas sociales y del curso de especialización a distancia sobre desarrollo local y género del centro de formación, DelNet, de la OIT.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción.....	1
Relato del Caso: Sistema de Equidad de Género – Programa de Mejoramiento de la Gestión.....	3
<i>Incorporando el Sistema de Equidad de Género al PMG.....</i>	<i>3</i>
<i>Preparando la implementación del Sistema de Género en el PMG.....</i>	<i>6</i>
<i>Implementando el Sistema en los Servicios.....</i>	<i>8</i>
<i>Mejorando la implementación del PMG.....</i>	<i>14</i>
<i>Consolidando el PMG de Género</i>	<i>18</i>
Conclusiones.....	22
<i>Análisis funcional: la implementación del PMG y la transversalización del género</i>	<i>22</i>
<i>Las lecciones aprendidas: Cómo transversalizar a través del control de gestión ...</i>	<i>34</i>
Bibliografía.....	37
Anexo I.....	39
Anexo II	42

Resumen Ejecutivo

Este estudio busca aportar a la generación y desarrollo de estrategias de transversalización en el Estado a través de mecanismos aparentemente neutros, como son los sistemas de control de gestión. La experiencia estudiada consiste en la implementación del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión impulsado por la Dirección de Presupuestos –DIPRES- de Chile y conducido por el Servicio Nacional de la Mujer –SERNAM-, aún en curso en este país. En el año 2001 ambos organismos llegaron a un acuerdo para que este Sistema pasara a formar parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Durante el primer período, el SERNAM afinó el diseño del mismo y comenzó un trabajo de preparación interna dirigido principalmente a las profesionales que se relacionarían con los servicios públicos; en el año 2002, los 176 servicios que ese año desarrollaban el Programa de Mejoramiento de la Gestión comenzaron a implementar el Sistema de Equidad de Género, con algunas resistencias en los mismos; a fines de ese año, SERNAM realizó el primer proceso de validación, el cual mediría si los servicios habían cumplido satisfactoriamente con el programa. En esta ocasión, todos los servicios, sin distinción, fueron validados. Durante el segundo año se fueron introduciendo mejoras al diseño del Sistema, a la vez que se fue aprovechando y aumentando el aprendizaje logrado a partir de su implementación. En el proceso de validación de este siguiente año algunos servicios no aprobaron, pero en el tercer año de implementación realizaron importantes cambios en su manera de aplicar este mecanismo. Este sistema fue útil para iniciar la transversalización del enfoque de género en el Estado chileno, aun cuando todavía no es posible evaluar cuánto se ha logrado transversalizar en cada servicio. El programa funcionó bien, con una trayectoria positiva desde el punto de vista de su evolución y consolidación.

La pregunta central que nos planteamos es ¿cómo se podrían transversalizar con efectividad dimensiones como la de género mediante mecanismos aparentemente neutros y lejanos como es el caso de un instrumento de control de gestión? Para responder a ella se analizan la manera en que se implementó y operó este Programa, tanto desde la perspectiva del control de gestión como desde la generación de capacidades para este control, y la transversalización. Se concluye que es posible iniciar procesos de transversalización a través de estos mecanismos en la medida en que ellos efectivamente contengan y apliquen sanciones e incentivos poderosos, que permitan y promuevan el aprendizaje, la innovación y el desarrollo de las capacidades que se requieren.

Se extraen de esta experiencia nueve lecciones para impulsar procesos de transversalización en el Estado a través de mecanismos de control de gestión, cuales son: i) Legitimar el mecanismo a través de un marco normativo claro y con dependencia de un organismo reconocido; ii) Diseñar y aplicar sanciones e incentivos poderosos; iii) Tomar decisiones sobre una base técnica más que política; iv) Diseñar o hacer un tránsito en el mecanismo hacia un sistema de control interactivo; v) Identificar las capacidades necesarias y desarrollar actividades para generarlas; vi) Adaptar constantemente el diseño de la práctica; vii) ‘Empoderar’ a las personas que implementan el mecanismo; viii) Involucrar a los usuarios y ix) Promover la innovación otorgando un papel activo a los directivos de la organización.

Introducción

“El PMG es un instrumento para desarrollar a nuestras instituciones públicas, es un instrumento para promover el cambio y, en particular en el caso del Sistema de Equidad de Género, para cambiar las prioridades, la información y la manera en que se toman decisiones sobre temas que tienen incidencia sobre mujeres y hombres”

(Mario Marcel, Director de Presupuestos)

“Cuando hablamos de transversalización, hablamos de una estrategia distinta a las tradicionales, a las que hemos operado antes o recientemente en materia de equidad de género. Apuntamos de alguna manera al corazón de los instrumentos de gestión y de modernización del Estado y su gestión pública”

(Cecilia Pérez, Ministra Directora de SERNAM)

Para asegurar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, es necesario que ellas den respuesta a las distintas necesidades de la población y permitan aprovechar sus distintas capacidades reconociendo la diversidad existente en nuestras sociedades. Para ello es preciso considerar diversas dimensiones como las étnicas, las generacionales y las de género.

Una de las estrategias para incorporar estas dimensiones ha sido su transversalización en el Estado.² El Diccionario de la Real Academia Española define ‘transversal’ como “algo que se halla o extiende atravesado de un lugar a otro”. Así, la transversalización puede ser entendida como el proceso mediante el cual las políticas, programas, áreas de gestión y asignación de recursos de los organismos públicos van incorporando una perspectiva determinada.

En los últimos años los gobiernos de la región han hecho una apropiación básicamente discursiva de la importancia de transversalizar algunas dimensiones, particularmente la de género, y en algunos sectores se ha logrado también concitar la 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 signifiquen una obligación para los organismos públicos. Poco se ha avanzado con respecto a la transversalización en referencia directa a la implementación de políticas y poco se sabe sobre “qué hacer” para que el conjunto de los organismos públicos consideren efectivamente estas dimensiones. La experiencia que nos proponemos estudiar permite comenzar a dar respuesta a estas inquietudes, identificando las oportunidades y limitaciones que los instrumentos de control de gestión pueden ofrecer para la transversalización en las políticas públicas.

La experiencia a narrar es la incorporación del Sistema de Equidad de Género al Programa de Mejoramiento de la Gestión – PMG, en sus primeros años (2001-2004). El PMG es un mecanismo de control de gestión e incentivo al desempeño impulsado por la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda de Chile. En el año

² Esta estrategia ha sido denominada en los países europeos y anglosajones como “mainstreaming”.

2001, a partir de una negociación entre el Servicio Nacional de la Mujer y la Dirección de Presupuestos, se decidió incorporar al PMG un sistema diferente a los ya existentes: el Sistema de Equidad de Género, el cual obligó a todos los organismos públicos del país a incorporar en sus principales productos un enfoque de género, asociándolo a un incentivo monetario. El Servicio de la Mujer asumió el papel de coordinador y validador del sistema, lo que le permitió quedar en una mejor posición frente al conjunto de los servicios públicos.³ Durante ese año se diseñó el sistema y se inició un proceso de capacitación y preparación interna dentro del Servicio para enfrentar esta tarea, pero sin una clara conciencia de la envergadura del desafío, que implicaba entregar asesoría técnica y luego revisar y validar los informes de más de 170 organismos públicos. La primera etapa de implementación comenzó en el año 2002, demandando al SERNAM una importante cantidad de recursos y la realización de actividades que se sumaban a las habituales del Servicio. Por su parte, los organismos fueron revisando sus productos desde un enfoque de género, proceso que enfrentó dificultades técnicas y resistencias de diverso tipo. Sin embargo, cuando llegó el momento de validar las acciones de transversalización emprendidas por los servicios públicos, la Dirección del SERNAM tomó la decisión de que todos los informes fueran aprobados sin importar los resultados de los mismos (validación con observaciones). Durante el año 2003 se continuó con la implementación y desarrollo del Sistema de Equidad de Género en los organismos públicos, pero a diferencia del año anterior, se determinó que los servicios que no cumplieran todos los requisitos no serían validados, lo cual contó con la aprobación de los ministerios más relevantes en términos de modernización del Estado y asignación presupuestaria, entre ellos el de Hacienda. Así se comenzó una nueva etapa en el proceso de instalación del PMG de Género, el cual dotó tanto al PMG mismo como al SERNAM de una mayor capacidad para transversalizar la perspectiva de género de una manera realmente efectiva.

La experiencia nos permite pensar en procesos y herramientas de transversalización que vayan más allá de la declaración de voluntades y que incentiven a los organismos públicos a incorporar efectivamente una perspectiva determinada al diseño e implementación de sus políticas y programas. El estudio de esta experiencia singular nos permitirá entonces ofrecer respuestas a la pregunta: ¿Cómo se pueden transversalizar con efectividad dimensiones como la de género mediante mecanismos aparentemente neutros y lejanos, como es el caso de un instrumento de control de gestión? Aquí juega un papel importante el efecto que podría tener sobre el presupuesto de los servicios la aplicación del instrumento de control de gestión que simultáneamente transversaliza una temática como la del género. La manera en que se implementan los procesos de transversalización mediante instrumentos de control presupuestario es uno de los puntos en los que queremos hacer énfasis, respondiendo a las siguientes preguntas: *¿Qué obstáculos supone la utilización de estos instrumentos y cómo se superan estas dificultades? ¿Qué capacidades se requieren y se generan al utilizar dichos instrumentos para la transversalización?* También resulta relevante analizar la eficiencia con que se logra utilizar los instrumentos de control presupuestario para la transversalización, por lo que una pregunta sobre la que nos interesa profundizar es *¿por qué en el primer año de validación del sistema el SERNAM no discriminó en función*

³ 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.

del desempeño de los servicios y en cambio en el segundo año sí lo hizo? ¿Qué efectos tuvo este cambio en la manera en que los servicios utilizaron este instrumento?

Para dar respuesta a estas preguntas el documento se organiza en dos partes. En la primera de ellas se relata la experiencia señalada, dando cuenta de los mecanismos a través de los cuales se incorpora el Sistema de Equidad de Género al Programa de Mejoramiento de la Gestión, la forma en que se implementa en los servicios y los efectos que tienen los procesos de validación de informes. A partir de este relato se hace en la segunda sección un análisis de la experiencia relatada, centrado principalmente en el análisis de las funciones gerenciales que este caso permite ilustrar, culminando con algunas de las lecciones que es posible extraer.

Relato del caso: Sistema de Equidad de Género – Programa de Mejoramiento de la Gestión

Incorporando el Sistema de Equidad de Género al PMG

En el año 2001, la entonces Ministra del Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM-⁴ planteó al Director de Presupuestos la idea de incorporar un nuevo sistema al Programa de Mejoramiento de la Gestión: El Sistema de Equidad de Género. El Programa de Mejoramiento de la Gestión – PMG- era un mecanismo de control de gestión y de incentivo al desempeño impulsado por la Dirección de Presupuestos – DIPRES-.⁵ La mayor parte de los servicios públicos del país participaba en este Programa identificando metas anuales de mejoramiento de la gestión en cada uno de los sistemas del mismo. El cumplimiento de estas metas significaba un aumento en la remuneración del personal que podía llegar hasta el 4%,⁶ dependiendo del grado de cumplimiento del Programa.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) comprendía para el año 2001 las siguientes áreas:⁷ recursos humanos; atención a usuarios; planificación/control de gestión; auditoría interna; desconcentración y administración financiera. Cada una de estas áreas se dividía a su vez en sistemas, para los cuales se definen 4 etapas de desarrollo, entendidas como una secuencia, por lo que cada etapa implica el desarrollo de la anterior.

Cada servicio comienza a desarrollar su PMG identificando la etapa de desarrollo que se propone alcanzar en cada uno de los sistemas en cada una de las áreas de las arriba señaladas. El servicio debe identificar anualmente la etapa en que se encuentra, y de acuerdo con ella, proponer como ‘objetivo de gestión’ la etapa a alcanzar a fines del año siguiente. La nueva etapa deberá ser superior a la comprometida el año anterior. Si el servicio cumple la etapa 4 del PMG en el año en curso, debe proponerla nuevamente como ‘objetivo

⁴ El SERNAM fue creado en 1991 como un Servicio responsable de diseñar, proponer y evaluar políticas públicas destinadas a avanzar en el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Su Directora tiene por ley el rango de Ministra.

⁵ El año 1998 se crea el PMG como respuesta a un acuerdo entre la DIPRES y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, por medio de la Ley N° 19.553 y el Decreto N°475 de febrero y mayo de ese año respectivamente.

⁶ Este porcentaje de aumento ha variado cada año.

⁷ Cada año estas áreas son revisadas, pudiendo ser reagrupadas, cambiadas o ser incorporadas otras nuevas.

de gestión' para el año siguiente, lo cual consiste en mantener el grado de desarrollo del sistema.

Cada institución debe definir las prioridades de los objetivos y sus correspondientes ponderadores. De esta forma 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.

*Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos
Programa de Mejoramiento de la Gestión – Año 2002
Documento Técnico*

La Dirección de Presupuestos dependía del Ministerio de Hacienda y era uno de los servicios más importantes y poderosos del país por la influencia que ejercía en la definición política y presupuestaria de los distintos ministerios y servicios públicos. Este organismo acogió favorablemente la iniciativa de SERNAM, lo que constituyó una manifestación expresa de su voluntad política –a través de la figura de su Director- de avanzar más decididamente en la incorporación del enfoque de género en la corriente principal del quehacer gubernamental. Desde el año 2000 la Dirección de Presupuestos formaba parte del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, instancia que se había constituido por instructivo presidencial a inicios del gobierno del Presidente Lagos con la finalidad de instar a los distintos ministerios a avanzar en este sentido y a dar cuenta pública de sus avances una vez al año. La búsqueda de nuevos y mejores mecanismos para lograrlo era, por lo tanto, una preocupación constante en SERNAM.

La idea de incorporar el Sistema de Equidad de Género al PMG se había gestado a partir del diálogo e interlocución de SERNAM con otros organismos públicos. Luego de un seminario realizado en el año 2000 sobre transversalización del enfoque de género se conformó una red de servicios públicos para discutir esta temática. En 2001, en una reunión de esta red convocada por el Departamento de Estudios de SERNAM en la que se discutía la manera de comprometer a las autoridades con la igualdad de oportunidades, una funcionaria de un servicio del Sector Trabajo sugirió la posibilidad de incorporar el enfoque de género al PMG. Las profesionales de SERNAM recogieron esta iniciativa y la plantearon posteriormente a la Ministra del Servicio. La Ministra, que había sido anteriormente Ministra de Bienes Nacionales y que se caracterizaba por su visión política y habilidad negociadora, vio en esta idea una oportunidad para la efectiva transversalización del género en el Estado.

La acogida favorable de la idea por parte de la Dirección de Presupuestos implicaba para SERNAM la tarea de transformarla en una propuesta concreta. La tarea recayó en el Departamento de Estudios y Estadísticas, con lo que SERNAM pasó a tener la responsabilidad de impulsar el PMG de Género. Esta responsabilidad generó cierto desconcierto y agobio en el Departamento cuando éste constató la dimensión del instrumento, el cual abarcaba prácticamente todos los servicios públicos del país.⁸ Se propuso entonces trabajar sólo con algunos organismos, aquellos que a priori pudieran ser definidos como más relevantes para SERNAM. Ante esta sugerencia, la Dirección

⁸ El primer año de implementación del PMG de Género 176 servicios públicos, tanto a nivel central como regional, realizaron PMG.

de Presupuestos respondió señalando que si se incorporaba el Sistema de Equidad de Género al PMG, tenía que incorporarse con todas las normas, para todos los servicios y de manera coherente con las etapas, procedimientos y medios de verificación que los otros sistemas de este instrumento tenían establecidos. Así, SERNAM tuvo por primera vez desde su creación la oportunidad real y el desafío de relacionarse con el conjunto de la administración pública, ‘desde el Servicio más grande al más pequeño’,⁹ para incorporar el enfoque de género.

Comenzó entonces el proceso de elaboración de la propuesta. Para ello, y considerando las necesidades de experticia técnica que requería la elaboración de este instrumento, SERNAM contrató los servicios de un consultor que anteriormente había apoyado a dicho organismo en acciones de capacitación sobre planificación con enfoque de género y en la identificación de posibles áreas estratégicas para incorporar este enfoque dentro de ministerios como el de Planificación, Hacienda e Interior. El consultor capacitó a las funcionarias del SERNAM y les brindó orientación respecto a la estructura y forma de funcionamiento del Estado en su conjunto, así como sobre las distintas maneras en que se podría abordar este PMG. Al mismo tiempo, el Departamento de Estudios comenzó a establecer una relación directa y permanente con la profesional de la Dirección de Presupuestos encargada del PMG, quien fue acompañando el proceso y entregando observaciones, comentarios y sugerencias. Luego de varias revisiones y diversos cambios, la propuesta fue aceptada, y el PMG de Género quedó conformado por cuatro etapas.

Etapas del PMG de Género

Etapas 1

- 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 2

- 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 3

- 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 4

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

⁹ Esta frase es parte de la Misión de SERNAM.

Preparando la implementación del Sistema de Género en el PMG

Una vez aprobada la propuesta, el Departamento de Estudios comenzó a planificar la manera en que se trabajaría al interior de SERNAM para llevar adelante este proceso. Las profesionales del departamento sabían que esto significaba involucrar a todo el Servicio y distraer a las profesionales de sus tareas habituales con una iniciativa nueva que no estaba contemplada en su planificación de actividades.

Cada uno de los distintos sistemas del PMG contaba con un organismo responsable de dar asesoría al resto de los servicios públicos y de verificar el cumplimiento de los ‘objetivos de gestión’ propuestos por los servicios –a través de los medios de verificación definidos para cada sistema- y a partir de ello validar o no los informes entregados por cada servicio.: así por ejemplo, desconcentración tenía como organismo responsable a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (dependiente del Ministerio del Interior).¹⁰ El conjunto de estos organismos conformaban la Red de Expertos del PMG, de la que el Servicio Nacional de la Mujer pasó a formar parte. Esto significaba en la práctica que ahora el SERNAM podía determinar si un servicio validaba o no su PMG de género e incidir en la posibilidad de que ese organismo recibiera o no el incentivo monetario al desempeño que el PMG contemplaba. Esto cambiaba el papel tradicional de SERNAM, que era el de actuar como un organismo coordinador de políticas públicas, sin recursos para ello. El SERNAM asumiría entonces el papel de asesor de los servicios públicos para la elaboración del PMG de género y el papel de validador de los informes entregados por los servicios; se convertiría en un organismo con el cual el conjunto de los servicios públicos tendría que relacionarse, quisiera o no.

Consciente de esta responsabilidad, el SERNAM inició un proceso de organización y capacitación, teniendo en cuenta los cambios que la institución había vivido en los últimos años. Hasta el año 2000, parte importante de la labor de este Servicio se desarrollaba a través de programas específicos como el Programa Mujeres Jefas de Hogar, Apoyo a Mujeres Temporeras, etc., a partir de los cuales se relacionaba con los distintos sectores para comprometerlos en la ejecución de los mismos. Hasta ese año existía también en el SERNAM el Departamento de Coordinación Intersectorial, compuesto por profesionales expertas en cada sector (por ejemplo salud, educación, trabajo, etc.), que tenían como responsabilidad relacionarse con los servicios que componían el sector para lograr acuerdos sobre objetivos, metas y acciones para avanzar hacia la igualdad entre los géneros.

Con la asunción del nuevo gobierno y el cambio de Ministra del SERNAM ocurridos el año 2000, la nueva dirección de la institución determinó cambiar la estructura y forma de funcionamiento del Servicio, pasando a articularse en torno a áreas temáticas.¹¹ Desaparecieron los programas específicos y algunos departamentos como el de

¹⁰ Los otros organismos responsables eran el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Aprovechamiento del Estado, la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos.

¹¹ Las principales áreas de SERNAM son las de Autonomía Económica, Participación y Derechos de las Mujeres y Familia y Calidad de Vida, ellas desarrollan las líneas temáticas de la institución. Junto a ellas se encuentran los departamentos que constituyen el soporte para el trabajo de las áreas, estos son: Administración y Finanzas; Planificación y Control de Gestión, Estudios, Fiscalía, Situación Jurídica de la Mujer, Relaciones Internacionales y Comunicaciones. SERNAM tiene una Directora con rango de Ministra que cuenta con un gabinete y una Subdirectora que tiene a su cargo los aspectos más administrativos de la institución.

Coordinación Intersectorial. Con esto desapareció la figura de la ‘sectorialista’ como profesional experta y encargada de un área o sector. Así, al comenzar la implementación del PMG no se contaba con profesionales dedicadas específicamente a la relación con los sectores y expertas en el quehacer de los respectivos servicios, ya que la relación con éstos se daba en torno a temáticas más bien específicas, pero que no necesariamente suponían un conocimiento de su funcionamiento y de cómo se podía incorporar en ellos una perspectiva de equidad de género. Las profesionales del SERNAM tampoco eran necesariamente expertas en planificación y género –las etapas del PMG se basaban en las etapas de la planificación– ya que muchas de ellas habían sido contratadas para tareas específicas de las áreas y unidades de la institución y estas competencias no formaban parte del perfil profesional requerido. Así lo señala una de las profesionales del Departamento de Estudios: *“Acá las profesionales son contratadas para tareas específicas, en áreas, etc. Muchas de ellas no tenían por qué saber lo que se les estaba pidiendo que hicieran (...) en un comienzo no necesariamente estaban preparadas para hacerlo, ya sea porque no conocían el Servicio, porque nunca habían trabajado el cómo incorporar género en un proceso de planificación del Estado”*.¹²

Dentro del SERNAM, el Departamento de Estudios asumió la conducción del PMG. Históricamente, este departamento había tenido como principal responsabilidad, como su nombre lo indica, la realización de estudios y actualización de información sobre la situación y condición de hombres y mujeres en el país, que servía de insumo para las acciones y programas de los distintos departamentos del Servicio. En los últimos años, este Departamento había comenzado a adquirir nuevas responsabilidades relativas a la vinculación con servicios clave para avanzar en la estrategia de transversalización de género. Mientras los otros departamentos tenían un perfil más temático, Estudios de alguna manera estaba más vinculado al quehacer general del servicio. Las profesionales de este departamento eran las encargadas de hacer el seguimiento a los compromisos ministeriales que se estaban impulsando a partir de la creación del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades. En un principio, dos de las profesionales y la jefa del departamento asumieron la responsabilidad del PMG, mientras el resto de profesionales mantenían sus funciones referidas a la realización de estudios y evaluaciones.

Para llevar adelante el trabajo del PMG se determinó que habría ‘sectorialistas’ – aludiendo a la figura que había existido anteriormente en el Servicio– que se harían cargo de la relación con los distintos sectores. La determinación de quiénes serían las sectorialistas y cuáles los respectivos servicios que tendrían a su cargo se hizo considerando la relación histórica que cada área y departamento había tenido tradicionalmente con los sectores desde la creación del SERNAM. Así por ejemplo, el Área de Autonomía Económica, que tradicionalmente se había vinculado con los temas y sectores relativos a economía y trabajo, mantuvo la relación con ese tipo de servicios. Esta decisión se basó en la necesidad de tener una relación más cercana y ‘cara a cara’ con los servicios, para lo cual se requería una importante cantidad de personas, ya que los servicios eran más de 170. Asimismo, considerando que no había recursos disponibles para contratar nuevas profesionales, se decidió que el trabajo se llevaría a cabo con las profesionales existentes, aprovechando al máximo la experiencia y relaciones que ellas tenían.

¹² Entrevista N° 5

Dadas las temáticas abordadas y los sectores con los que trabajaba, el área de Autonomía Económica tuvo que asumir el mayor peso en la distribución de servicios y quedaron a su cargo aproximadamente la mitad de ellos. Esto generó una primera resistencia entre las profesionales por el alto número de servicios que cada una asumiría. A esto se sumaron otras tensiones referidas a la importancia estratégica de los servicios y, por lo tanto, a la manera en que se aprovecharían los recursos existentes. Algunas profesionales destacaban la baja importancia estratégica que tenían para la equidad de género algunos servicios como la Dirección de Crédito Prendario, dependiente del Ministerio del Trabajo, o la Central Nacional de Abastecimiento del Ministerio de Salud, frente a otros servicios como la Dirección del Trabajo o la Subsecretaría de Salud, que deberían en consecuencia recibir mayor atención y recursos.

La presentación de la iniciativa al interior del Servicio generó adhesiones, ya que se la vio como una oportunidad para transversalizar el género en el Estado. Pero también produjo rechazo en la medida que algunas profesionales pensaban que ésta podía ser una forma de burocratizar el compromiso que las instituciones públicas debían tener con la equidad de género y la igualdad de oportunidades; es decir, podía suceder que las instituciones respondieran solo ‘formalmente’ al PMG y dieran así por cumplido su compromiso con el país respecto del avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres. También algunas profesionales al interior del SERNAM señalaban que al cabo de un par de años este instrumento y/o este Sistema se iba a terminar y que por lo tanto no valía la pena invertirle tantos esfuerzos y recursos. Junto con ello, veían como un peligro que el PMG las ‘distrajera’ de sus tareas habituales y terminara haciendo desaparecer el trabajo específico que estaban desarrollando en ese momento con los sectores.

Las tres profesionales del Departamento de Estudios encargadas del PMG desarrollaron diversos esfuerzos para vencer estas resistencias, principalmente a través de capacitaciones y reuniones de discusión interna, en las cuales intentaron demostrar que esta era realmente una oportunidad para llegar al ‘corazón’ del Estado. Junto con ello, iniciaron un procedimiento de información interna que consistía en el envío de correos electrónicos desde Estudios al resto de las profesionales para dar a conocer las distintas acciones que se iban realizando en el proceso. Conocer de qué se trataba este PMG, comprender las implicancias que podía tener e ir viendo los logros obtenidos por algunos servicios fue disminuyendo las resistencias iniciales y concitando mayor apoyo desde las distintas profesionales involucradas. Tal fue el caso de una de las profesionales que se incorporó a Estudios a fines de 2002, quien fue una de sus fuertes detractoras en un principio, pero que luego de conocer el impacto que éste estaba teniendo en algunos servicios pasó a ser una de sus grandes defensoras, llegando a tener importantes responsabilidades en la implementación del PMG de género.

Implementando el sistema en los servicios

En el año 2002 comenzó a implementarse el PMG de Género en los servicios. Durante este año los servicios debían definir qué etapa del PMG de género realizarían, porque si bien eran 4 etapas, era posible que un servicio, dado su trabajo previo en términos de incorporación de género a su quehacer, se encontrara en condiciones de realizar las etapas 2 o 3. Junto con la identificación de las etapas, los servicios debían también

definir la ponderación que le darían a este Sistema, considerando que la suma de los porcentajes de todos los Sistemas del PMG debía dar como resultado un 100%.

Varios Servicios se opusieron a la implementación de este sistema y quisieron eximirse del mismo argumentando que sus productos y el sentido de su misión no permitía la incorporación de un enfoque de género. Así por ejemplo, algunos servicios del Ministerio de Obras Públicas señalaban que su trabajo era eminentemente técnico; Vialidad, por ejemplo, aducía que la construcción de caminos ‘nada tenía que ver con el género’ y por lo tanto no les correspondía a ellos desarrollar este sistema. Un argumento que estuvo constantemente presente en aquellos servicios que querían eximirse fue que la Ley obligaba a los servicios públicos a tratar a todas las personas por igual, sin discriminar, lo que les impedía hacer ‘diferencias’ entre hombres y mujeres.

Otros organismos más vinculados a la definición de las políticas públicas, como las Subsecretarías, querían eximirse argumentando que la incorporación de género debería darse en aquellos servicios que implementaban los programas y que tenían contacto directo con los usuarios o usuarias. Un caso particular se vivió con el Ministerio del Interior y las Gobernaciones e Intendencias,¹³ organismos descentralizados de las trece regiones del país, que junto con los de Servicios de Vivienda y Urbanismo y los Gobiernos Regionales, elaboraban su PMG descentralizadamente a nivel regional y eran validados por las Direcciones Regionales de SERNAM. Las Gobernaciones e Intendencias ya habían tenido problemas con la validación de otros sistemas del PMG y veían que el de género podría significar ‘perder’ el PMG y ver mermados los ingresos de sus funcionarios y funcionarias. Frente a ello, Gobierno Interior –organismo del que dependen estos servicios– inició una serie de negociaciones que terminaron con la decisión de que este organismo elaboraría un sólo informe de PMG para dar cuenta del cumplimiento de todas gobernaciones e Intendencias.

A pesar de las resistencias que algunos servicios presentaron, la Ley del PMG era clara al señalar que todos los organismos públicos identificados en ella debían cumplir con todos los sistemas del Programa y en el caso del PMG de Género, al menos con la etapa I, es decir, con la elaboración del diagnóstico que permitiría justificar si correspondía incorporar un enfoque de género o no. En concordancia con ello, los servicios no podían eximirse de implementar el PMG de Género ese primer año.

Para dar respuesta a las resistencias que el PMG de Género comenzaba a generar en los servicios públicos, SERNAM realizó en mayo de 2002 un seminario en la sede de la CEPAL, cuya finalidad era legitimar este proceso y sensibilizar al conjunto de los organismos públicos respecto del significado y alcances del PMG de género. En este seminario participaron el Director y varias profesionales de la Dirección de Presupuestos, la Ministra y profesionales del SERNAM y representantes de los distintos servicios públicos. Para la realización de este seminario se contó con el apoyo y financiamiento de agencias de la cooperación internacional y organismos de Naciones Unidas que operaban en el país como PNUD, UNIFEM y GTZ. La incorporación de género en los presupuestos públicos era una de las prioridades de estas agencias, por lo que veían en el PMG de género una oportunidad para lograr este objetivo. El apoyo económico de estos organismos permitió financiar actividades centrales para el funcionamiento de este sistema –como la capacitación a los servicios y la contratación

¹³ Chile es un país unitario dividido en 13 regiones y cada región a su vez en Provincias. En las regiones y provincias se encuentran las Intendencias y Gobernaciones respectivamente.

de consultores- que no estaban previstas en el presupuesto del SERNAM para el período y para las cuales no se contaba con recursos.

Luego de este seminario, las sectorialistas del SERNAM y los servicios debían comenzar la implementación del sistema. La dirección del SERNAM solicitó a cada Servicio que nombrara a una persona encargada del PMG de Género con quien la sectorialista del SERNAM se relacionaría. Al mismo tiempo, ofreció a los servicios asesoría según demanda. Para aquellos que la solicitaban, SERNAM realizaba talleres de capacitación en género para la formulación del PMG y entregaba orientaciones específicas en el caso que le fueran requeridas.

Los servicios asumieron con énfasis distintos esta tarea. Algunos cumplieron de manera burocrática, como hizo en un primer momento la Dirección de Vialidad, donde se nombró como encargada del PMG de Género a una persona que trabajaba en Personal, un área de carácter administrativo. Ella realizó una consulta al interior del organismo, preguntando a las distintas unidades de qué manera se podría incorporar la perspectiva de género en sus productos. Al elaborar el informe anual su postura fue señalar que en general en los distintos productos de la Dirección no correspondía aplicar el enfoque de género.

En otros casos se nombró a una persona con conocimientos y experticia en género, como es el caso del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario –INDAP. La encargada del PMG de Género de este servicio estaba cursando un Diplomado en género y pertenecía al Programa de la Mujer, que a su vez dependía de la Secretaría General de este servicio. El INDAP desde hacía varios años venía realizando acciones importantes en favor de la igualdad entre hombres y mujeres rurales en el país. Había hecho cambios en algunos de sus productos, tenía una relación permanente con el SERNAM, con ONGs de mujeres y con organizaciones de mujeres rurales y además apoyaba sistemáticamente las actividades desarrolladas por la Red Nacional de Mujeres Rurales. Al comenzar a implementar el PMG de Género, la encargada estableció una estrecha relación con la sectorialista del SERNAM. Propusieron desarrollar las etapas I y II, así es que debían hacer un diagnóstico de género y un plan de trabajo. A lo largo del año intercambiaron información, fueron mostrando avances y presentando breves informes. Al mismo tiempo desarrollaron un proceso de sensibilización y capacitación en género para los funcionarios y funcionarias de INDAP que se desempeñaban en las distintas regiones del país. Este proceso fue apoyado por el SERNAM, acompañando la sectorialista a la encargada del PMG a varias regiones.

Sin embargo, a pesar de la buena relación establecida y el compromiso de la encargada del PMG en INDAP, a juicio de la sectorialista del SERNAM los compromisos presentados por esta institución eran bajos en comparación con las potencialidades que tenían y con lo que habían desarrollado hasta el momento. Esto se debió en parte a las resistencias y escaso apoyo recibido de las jefaturas de INDAP, quienes manifestaban no comprender muy bien qué era el PMG de Género, cuestionaban este instrumento y señalaban expresamente que no le encontraban sentido, como lo señaló la encargada de este sistema: *“las jefaturas no entendían, no valoraban el programa como una herramienta de gestión, se veía como una cuestión por obligación, de imposición de*

*gobierno, un trabajo más (...) no lo entendían como un apoyo para mejorar la gestión”.*¹⁴

Para facilitar el proceso de elaboración de los informes que los servicios debían entregar, se diseñaron guías en las que se indicaba el tipo de información que se debía entregar, se explicaban los distintos aspectos que debían considerarse en las distintas etapas del PMG y se proponían preguntas para facilitar la reflexión y análisis desde esta perspectiva, ya que se entendía que en la mayor parte de los servicios no había profesionales con conocimiento sobre el enfoque de género y experticia respecto de su aplicación. La elaboración y distribución de estas guías no era parte de los requerimientos que la Dirección de Presupuestos usualmente exigía para la implementación del PMG, por lo que le preguntaba al SERNAM qué utilidad podían tener. Para las profesionales del SERNAM, las guías constituían un instrumento necesario para apoyar el proceso y orientar la reflexión y revisión de los productos internos de los servicios desde una perspectiva de género. Así por ejemplo, una de las preguntas propuestas en el formato (o “pauta”) para el Informe de la Etapa I elaborada para el año 2002 era si los distintos productos y subproductos del Servicio incorporaban o no el enfoque de género y cómo lo incorporaban. No obstante, responder esta pregunta –que en un primer momento parece fácil– podía ser muy complejo para alguien que no tenía idea de lo que era el enfoque de género. Considerando esta dificultad fue que se diseñó la Guía para la elaboración del diagnóstico de los productos con enfoque de género –que corresponde a la etapa I–, con distintas orientaciones para facilitar la reflexión que diera respuesta a esa pregunta y las otras planteadas en la pauta.

La elaboración de estas pautas generó también ciertas reticencias al interior del propio Departamento de Estudios. Para algunas profesionales del Departamento, el carácter de las mismas debía ser eminentemente técnico, mientras que otras insistían en que la incorporación de una perspectiva de género al quehacer de las instituciones públicas requería de un importante cambio cultural. A juicio de estas últimas, dicho cambio difícilmente podría reflejarse en pautas, por lo que temían que éstas, más que facilitar el cambio, pudieran obstaculizarlo.

Algunos organismos consideraron que el formato y contenido de las pautas y las guías era poco claro. Así lo sintieron las encargadas del PMG de Género de INDAP, quienes consideraban que las pautas eran complejas y que no permitían incorporar todo lo que se estaba haciendo. Una de ellas recuerda “*(era) super complicado entender (...) las pautas, (había) que dedicarse muchas horas a entender cuál (era) la lógica y cuál (era) la tarea que (había) que hacer*”.¹⁵ También las encontraban contradictorias con el sentido del PMG, ya que era posible llenarlas formalmente sin realizar mayores cambios en el servicio y cumplir con los requisitos de aprobación.

En otros servicios, la elaboración del PMG de género se asumió siguiendo rigurosamente las pautas elaboradas. Tal es el caso de Relaciones Exteriores, donde se nombró como encargada a la Directora de Contabilidad, ya que el Director General del servicio consideró que la persona encargada del PMG de Género debía ser una mujer, y la Directora de Contabilidad era la mujer que ostentaba el cargo más alto. Ella asumió esta tarea revisando las pautas tal como estaban formuladas, concluyendo que sólo en dos de sus productos era factible incorporar género.

¹⁴ Entrevista N° 9

¹⁵ Entrevista N° 11.

En octubre de 2002, 93 servicios entregaron sus primeros informes, siendo esta la primera oportunidad para ver los resultados de la implementación de este sistema. Las sectorialistas del SERNAM revisaron los informes siguiendo las instrucciones que el Departamento de Estudios había dado para este fin, haciendo observaciones y sugerencias para apoyar el proceso y facilitar así su validación posterior. 31 de estos servicios validaron inmediatamente su PMG, pues la normativa del mismo permitía que aquellos informes que cumplieran con los requisitos fueran validados en octubre, sin tener que entregar un nuevo informe en diciembre.

Entre la primera presentación de informes realizada en octubre y la presentación final de diciembre, las sectorialistas intensificaron el proceso de negociación que estaban llevando a cabo con sus contrapartes. En este proceso ellas evaluaron el sentido y relevancia de los análisis y compromisos que los servicios iban adquiriendo y –en la medida de sus capacidades- negociaban con ellos para que avanzaran especialmente en aquellos productos que para el SERNAM eran de mayor importancia estratégica. Un ejemplo de ello fue la negociación llevada a cabo por la sectorialista que se relacionaba con el Ministerio de Planificación. Este servicio había comprometido para el primer año las etapas I, II y III, es decir, no sólo diagnosticar sus productos como la mayoría de los organismos que hacían el PMG, sino definir un plan de trabajo e implementarlo también. En octubre ya era claro que tenían pocas posibilidades de aprobar. Frente a ello, la sectorialista les planteó un acuerdo a partir del cual el organismo se comprometía a alcanzar la etapa tres sólo con respecto a algunos de sus productos, pero a cambio incorporaría al PMG de Género el producto referido a las metodologías de las inversiones públicas, que hasta ese momento había quedado fuera. Así se logró que este Ministerio incorporara un enfoque de género en un aspecto considerado prioritario por el SERNAM.

En diciembre de 2002 comenzó el proceso de validación. Este mes suele ser complejo para la administración pública chilena, por cuanto en él se informa lo realizado en el año y se terminan de gastar los recursos que no se han gastado a la fecha, lo que lo convierte en un mes intenso en actividades y requerimientos. A ello se sumaba este año la entrega del PMG de Género. La fecha final de entrega de informes era el 31 de diciembre y las sectorialistas del SERNAM tenían diez días para revisarlos y hacer llegar sus observaciones al Departamento de Estudios, donde los informes serían revisados, y de ser necesario, devueltos. Luego los informes debían ser enviados al Gabinete de la Ministra donde se hacía la revisión final. Desde el Gabinete de la Ministra salían los resultados para los servicios aproximadamente a mediados de enero.

La recepción de los informes de los servicios generó dificultades que no habían sido inicialmente previstas. Por la Oficina de Partes del SERNAM entraron en unos pocos días informes de más de 180 servicios, algunos de los cuales eran bastante voluminosos. Luego el Departamento de Estudios tuvo que fotocopiar todos los informes y entregarlos a las sectorialistas para su revisión. La formalidad en la recepción y la fecha de recepción de los informes era muy importante, por cuanto determinaba si los servicios estaban dentro del plazo o no y, por lo tanto, si cumplían o no con las normas previstas. Estos temas generaron tensión en la institución y particularmente entre las profesionales de Estudios. Por una parte, la congestión de documentos en la Oficina de Partes y la pérdida temporal de uno de ellos generó mucha preocupación en las funcionarias de esa oficina. Por otra, la definición de las fechas fue poniendo a prueba la

flexibilidad del sistema, en la medida en que había que definir si se aceptaban informes retrasados y hasta cuándo, entendiendo que la no recepción de los informes implicaría automáticamente la no validación de este PMG.

Para las sectorialistas, la revisión de los informes no fue un proceso fácil. Esta tarea se sumaba a las tareas del Servicio que eran habituales en esta época del año: elaboración de informes anuales, planificación anual, preparación del ‘8 de marzo’ (Día internacional de la mujer) y elaboración de la cuenta pública con los avances del gobierno en relación con el logro de la igualdad entre hombres y mujeres. Para cumplir con la revisión de los informes en los plazos previstos, muchas de ellas, especialmente las que tenían más servicios a su cargo, se llevaban parte del trabajo para hacerlo en su casa. Como se señaló, ellas eran en general profesionales antiguas en el servicio, contratadas para cumplir con una tarea más o menos específica y que tenían mayor o menor experticia en asuntos de género y en determinadas áreas temáticas vinculadas, mas no en los procesos propios de la administración pública y mucho menos en la implementación de políticas transversales. Muchas veces los servicios contrapartes les eran desconocidos y ni ellas ni los servicios tenían suficiente experiencia en la aplicación de género a cada producto específico. Así por ejemplo, entregar recomendaciones sobre cómo incorporar un enfoque de género en la Central Nacional de Abastecimiento del Ministerio de Salud no era una tarea simple para profesionales que, pese a tener conocimiento y reflexión sobre la salud desde una perspectiva de género, no conocían bien los procesos de abastecimiento de los insumos necesarios en salud.

Por otra parte, si bien existían orientaciones generales y criterios para la validación de los informes, ella no indicaba claramente cómo hacer las observaciones, por lo que muchas veces el Departamento de Estudios devolvió los informes a las sectorialistas para que modificaran el tono y la forma de sus comentarios. Tampoco había tiempo ni instancias definidas para que las sectorialistas se reunieran e hicieran una revisión de sus observaciones con la finalidad de unificar criterios para enfrentar la validación. Los informes entregados por los distintos servicios eran dispares y los comentarios a las validaciones también. Tal como relata una de las entrevistadas: *“Yo no me atrevería a decir si con la misma vara nosotras medimos esto, porque cada una hizo su informe y midió. A lo mejor si yo hubiera corregido todos los PMG, a lo mejor no hubiera aprobado varios”*.¹⁶

Previo al proceso de validación, la Ministra del SERNAM dio la instrucción de validar a todos los servicios, cumplieran o no con todos los requerimientos del PMG. Para las autoridades del servicio este período fue concebido como un período de ‘prueba’ del sistema, en el cual se buscaba tanto el aprendizaje como la adhesión de los servicios al PMG de Género, y como los servicios se mostraban resistentes y no muy contentos con él, la validación de todos ellos fue considerada como un incentivo. No obstante, las sectorialistas consideraban que muchos de los servicios no debían ser validados, pero dada la instrucción emanada del gabinete de la Ministra, no pudieron sugerirlo abiertamente. El resquicio con que contaron fue la posibilidad de hacer ‘observaciones’ a los servicios sobre aspectos que debieran mejorar en sus próximos informes. La posibilidad de validar con ‘observaciones’ estaba respaldada por las instrucciones dadas por la Dirección de Presupuestos, las cuales permitieron validar a servicios que no

¹⁶ Entrevista N° 6

cumplieron en un cien por ciento, haciéndoles observaciones que deberían ser consideradas al año siguiente. De las 176 instituciones que participaron en el Sistema de Equidad de Género ese año, 98 validaron con observaciones, pero a juicio de las sectorialistas, la mayor parte de ellos no debieron ser validados.

Mejorando la implementación del PMG

Al interior de los servicios

En el año 2003 se continuó el proceso de implementación del PMG. Los servicios avanzaron a la etapa siguiente de acuerdo a lo propuesto el año anterior y al propio compromiso que iban adquiriendo –o no- con este Sistema. La manera en que algunos organismos fueron reaccionando a las observaciones del SERNAM y a los resultados del primer año del PMG de género fue diversa.

La Dirección de Vialidad, si bien al igual que todos los servicios había sido validada, acogió las ‘observaciones’, las cuales se referían a la posibilidad de incorporar una perspectiva de género a las decisiones sobre construcción de obras y a analizar desde esta perspectiva los efectos que estas podrían tener en la comunidad.¹⁷ La primera decisión que se tomó en Vialidad fue cambiar a la encargada del PMG de Género. En la consulta interna realizada el primer año, las profesionales de la Unidad de Participación Ciudadana –unidad que desarrollaba el PMG de Atención a Usuarios- habían hecho la propuesta de incorporar la perspectiva de género a las consultas que se hacían a usuarios y usuarias sobre las futuras obras que emprendería la Dirección. Fue a estas profesionales a quienes se les encomendó, a mediados de 2003, la responsabilidad del PMG de Género. Ellas no sabían de género –aunque por sentido común lo asociaban a mujeres-, no habían participado en las capacitaciones hechas anteriormente a los servicios por el SERNAM, no conocían el sistema de equidad de género del PMG y tampoco conocían mayormente al SERNAM. La antigua encargada les hizo un traspaso formal de lo realizado el año anterior, a partir de lo cual definieron como primera tarea acercarse al SERNAM para poner en su conocimiento la propuesta que ellas tenían y recibir comentarios y sugerencias. Por su parte, la sectorialista del SERNAM que se relacionaba con Vialidad tampoco tenía clara la manera en que se podía incorporar un enfoque de género en este organismo, pero la propuesta hecha por las nuevas encargadas del PMG le pareció innovadora y factible, estableciéndose desde entonces una relación más cercana.

La propuesta que las nuevas encargadas hicieron para el PMG no encontró resistencias al interior de Vialidad, en parte porque era un trabajo que se desarrollaría en la Unidad de Participación Ciudadana y no involucraría a otros departamentos dentro del servicio. La jefatura, por su parte, consideró que era un trabajo factible -lo que no significaba que lo encontrara útil-, pero que se podía hacer sin provocar mayores problemas en la institución. Si bien ellas tenían una idea respecto de cómo abordar el PMG de género, no tenían claro cuál era la meta o criterio a partir del cual el SERNAM consideraría que la perspectiva de género había sido incorporada al quehacer de Vialidad. Esto las hacía sentirse inseguras respecto de cómo estaban avanzando. La responsabilidad por el PMG de Género se sumaba a las tareas habituales que ellas desarrollaban en la Unidad, sin que hubiese un reconocimiento específico por él ni un tiempo adicional establecido para

¹⁷ Documento interno de SERNAM. Observaciones de validación 2002.

llevarlo a cabo. En consecuencia, para cumplir con esta nueva responsabilidad, las encargadas tuvieron que trabajar tiempo adicional o llevarse muchas veces parte del trabajo para la casa.

Relaciones Exteriores, en cambio, validó el primer año sin ‘observaciones’. No obstante, para el año 2003 se tomó la decisión de traspasar la responsabilidad del PMG a una profesional que durante el año anterior había realizado un Diplomado a distancia sobre planificación y género. Estos estudios respondían al interés personal de esta profesional por mejorar su trabajo en el Departamento de Evaluación de la Unidad de Asuntos Administrativos del Ministerio, estudios que fueron financiados por el Servicio. La asignación de la responsabilidad del PMG fue planteada como una respuesta lógica a la inversión que el Servicio había hecho. Esta profesional -al igual que en el caso de Vialidad- revisó el informe del año anterior y lo ‘rehizo por completo’, ya que consideraba que la respuesta dada en el diagnóstico respecto de la posibilidad de incorporar género en sus productos era muy limitada. Si bien estaba de acuerdo en que sólo en dos de los productos de la institución se podía incorporar este enfoque, creía que era posible y necesario hacer un trabajo de incorporación de la perspectiva de género al interior del Servicio. En este sentido, pensaba que el instrumento y las pautas del PMG de género tenían como una limitación el considerar sólo a los clientes ‘externos’ de los servicios, sin considerar a los ‘internos’, es decir, a los propios funcionarios y funcionarias del servicio que eran quienes tendrían que incorporar el enfoque de género en su trabajo. Para la etapa II, que era la que les correspondía cumplir el año 2003, su propuesta fue desarrollar, además de las acciones referidas a los dos productos externos identificados, un proceso de capacitación y sensibilización para los funcionarios de la institución. Este proceso se completaría necesariamente en el mediano plazo, ya que parte importante de los funcionarios de este organismo se encontraba prestando servicios en el exterior y solo a su regreso al país podría participar en estas capacitaciones. Para el Plan de Trabajo ella tenía claro además que había ciertas acciones sugeridas por el SERNAM que no podía incorporar al PMG, como por ejemplo asegurar una cuota de mujeres en la Academia Diplomática, ya que era una acción difícil de cumplir y eso podría significar un perjuicio en el cumplimiento del PMG y en los ingresos de la institución.

En el INDAP se estaba llevando a cabo un proceso de reestructuración interna. El año anterior habían desaparecido la Secretaría General y el Programa Mujer que dependía de esta Secretaría. La profesional a cargo del PMG, y con ella la responsabilidad del sistema, habían pasado al Departamento de Fomento Productivo. A inicios de 2003 se decidió relevar a este Departamento de la responsabilidad del PMG y se le informó a la encargada que no seguiría a cargo de dicha tarea. La nueva encargada fue nombrada recién en Agosto de ese año, tratándose de una profesional del Departamento de Planificación, que era un departamento ‘transversal’ dentro de la institución. Este retraso afectó considerablemente el cumplimiento del PMG, pues el INDAP se había comprometido para ese año a ejecutar la etapa III, es decir, debía comenzar a implementar las acciones comprometidas en el Plan de Trabajo. La nueva encargada no sabía de género, ni había participado en las acciones de capacitación impulsadas por INDAP y SERNAM, por lo que las encargadas anteriores le ofrecieron su apoyo. Sin embargo, en el período restante hasta fin de año la nueva encargada nunca se reunió con ellas, no tomó contacto con SERNAM, no entregó informe alguno en octubre y sólo realizó una reunión días antes de la entrega del informe definitivo en diciembre, pero sin un informe preliminar o algún documento sobre el cual discutir. Por otra parte, desde el

2002 se estaba produciendo un proceso de rediseño de los productos internos del servicio, pero no se contempló incorporar un enfoque de género en este proceso, aún cuando el PMG era un mecanismo en marcha, lo que daba cuenta de la poca importancia estratégica que las jefaturas y las personas encargadas de tomar estas decisiones otorgaban a la transversalización del enfoque de género al interior del servicio.

En el SERNAM

La validación de todos los informes del PMG de género en el primer año de su implementación generó cierta desmotivación en las sectorialistas del SERNAM, por cuanto consideraron que el intenso trabajo de revisión de los informes, la elaboración de comentarios y sus propuestas no habían sido tomadas en cuenta. Una de las sectorialistas recuerda: *“Había que aprobarlos a todos, cien por ciento y eso sí que fue un poco frustrante. Nos quitó tiempo, reuniones, esfuerzo, estudiar los servicios, meterse en profundidad y después de que uno da muchos argumentos para reprobar... Yo iba a reprobar, fácil, dos”*.¹⁸ Este hecho dificultó también la relación con algunos servicios, pues estos señalaban que no les podían exigir ahora lo que no les habían exigido antes, frente a lo cual las sectorialistas tenían que ofrecer diversos argumentos para que ellos consideraran sus observaciones.

A pesar de esta desmotivación, las sectorialistas continuaron el trabajo con los sectores, que ya era una de sus responsabilidades, como parte de sus múltiples actividades. Para este año ellas conocían mejor los servicios que tenían a su cargo, y en aquellos casos en que continuaban las mismas personas del año anterior, a sus contrapartes. Los cambios efectuados en los servicios en relación con el PMG tuvieron incidencia en la cercanía de las relaciones establecidas entre ellos y el SERNAM. Así por ejemplo, la nueva encargada de Vialidad se acercó rápidamente al SERNAM, generando una relación más estrecha entre estos servicios, relación que hasta entonces había sido más bien lejana. En INDAP, en cambio, la estrecha relación que se había tenido se perdió cuando cambió la encargada del PMG, a pesar de que el SERNAM, desde que se enteró del cambio de encargada (en abril), comenzó a solicitar reuniones con INDAP para ver cómo seguirían trabajando el PMG. Sólo a fines de diciembre la nueva encargada de INDAP se reunió con la sectorialista del SERNAM.

La carga de trabajo que para las sectorialistas significaba el PMG no tenía un correlato con la prioridad que las jefaturas de las áreas daban a esta tarea. Varias de las Jefas de Área consideraban que el PMG era una responsabilidad de Estudios y una tarea que había sido impuesta a sus profesionales. Esta opinión repercutió en la planificación de las actividades de las áreas, ya que aun cuando las acciones vinculadas al PMG se consignaban como parte de las tareas a realizar, no se hacía una redistribución o disminución de las otras tareas y funciones que tenían las áreas, por lo que en el mismo tiempo laboral debían realizar más funciones, sin que hubiera un cálculo realista de los requerimientos de tiempo para realizar esta labor.

El Departamento de Estudios, en tanto, mantuvo el liderazgo del proceso involucrando cada vez más a las profesionales del mismo en las tareas vinculadas al PMG. Ellas tenían a su cargo la relación con algunos servicios, a la vez que apoyaban el trabajo de

¹⁸ Entrevista N° 7

las sectorialistas, las acompañaban en las acciones de capacitación, preparaban y revisaban los instrumentos, mantenían la relación con la Dirección de Presupuestos y su jefa representaba al SERNAM en la Red de Expertos creada en el marco del PMG. Ellas estaban seguras de las potencialidades de este instrumento y se sentían artífices del mismo en la medida en que la responsabilidad de su diseño e implementación había recaído en ellas desde un principio.

A comienzos de este segundo año había asumido la dirección del SERNAM una nueva Ministra, quien había sido anteriormente Ministra de Planificación. La nueva autoridad no tenía una trayectoria previa en género, pero se enteró de la existencia del PMG de Género mediante el proceso del año 2002, cuando ella dirigía el Ministerio de Planificación, donde tomó conocimiento de las negociaciones y acciones impulsadas por el Ministerio para dar cumplimiento a este Programa. Por otra parte, la Ministra saliente la informó antes de dejar el cargo sobre las distintas acciones y estrategias en marcha en la institución, dentro de las cuales esta iniciativa desempeñaba un papel fundamental. Ella comprendió la relevancia de este proceso para la transversalización de género en el Estado e hizo suya esta experiencia apoyando plenamente el proceso que estaba llevando adelante el Departamento de Estudios y comprometiéndose con las distintas acciones que se estaban realizando, como eran el seminario nacional sobre el PMG y la elaboración de un vídeo en el que ella apareció dando cuenta de este instrumento, su significado y el proceso realizado.

En general, las sectorialistas tomaron contacto con sus contrapartes a principios del año y luego esperaron a que ellas respondieran y se acercaran al SERNAM, pero muchas de ellas no lo hicieron hasta comenzado el segundo semestre. Considerando la lentitud con que se estaba asumiendo la asesoría prestada los Servicios por parte de las sectorialistas y previendo las dificultades que podrían surgir en el proceso de revisión de informes y las demandas de apoyo que podrían llegar al Departamento de Estudios, dicho Departamento decidió hacia fines de 2003 aprovechar la disponibilidad de algunos recursos externos –provenientes de agencias de Naciones Unidas y de la cooperación internacional- para contratar consultores que apoyaran el trabajo llevado a cabo por las sectorialistas de aquellos sectores sociales que consideraba más relevantes, como Salud, Educación, Trabajo y Gobierno Interior, entre otros. Sin embargo, no fue una tarea fácil encontrar personas que supieran de género y que conocieran a cabalidad el funcionamiento de los servicios. Algunos posibles consultores tenían mayor conocimiento sobre género y las reflexiones actuales al respecto, mientras que otros tenían como fortaleza su conocimiento sobre la administración y políticas del sector en cuestión. Tampoco fue fácil encontrar personas que, además de cumplir con estas características, dispusieran de tiempo – a fines de año- para realizar un mayor acompañamiento al interior del SERNAM. Con todo y estas dificultades, se efectuó la contratación de consultores buscando combinar ambos tipos de conocimiento: en género y en el sector, lo que no en todos los casos se logró.

Como una manera de facilitar el proceso de elaboración de comentarios por parte de las sectorialistas, el Departamento de Estudios elaboró nuevas pautas para la validación, más específicas que las del año anterior. Estas pautas fueron entregadas a las sectorialistas para ser utilizadas en el proceso de revisión de los informes de los sectores y, tal como había sucedido el año anterior, las devolvieran al Departamento de Estudios, quienes las revisarían y las harían llegar al Gabinete de la Ministra donde se haría la última revisión.

La experiencia del año anterior en términos de recepción de los informes motivó al SERNAM a cambiar el procedimiento. Para ello elaboró un programa computacional que quedó disponible en la página web del SERNAM. A través de ella los servicios podían hacer llegar sus informes y recibir el comprobante respectivo de que lo habían enviado. La creación de este sistema computacional implicó también un esfuerzo importante para el SERNAM y específicamente para el Departamento de Estudios, ya que no contaban en el servicio con los recursos humanos para hacerlo, por lo que poco antes de la fecha de entrega de informes debieron contratar a una persona externa que se hiciera cargo de diseñarlo. La puesta en marcha, sin embargo, recayó en la profesional del Departamento que había coordinado el diseño, pero no era experta en informática. Ella recibió todas las dudas y requerimientos de los servicios durante los días de entrega de informes, donde se suscitaron diversos problemas con la utilización del sistema como incompatibilidad de programas computacionales, equipos que no contaban con las características técnicas para poder utilizarlas, pérdida o desconocimiento de claves –las que habían sido enviadas a las jefaturas de los servicios- entre otras.

Consolidando el PMG de Género

Tal como había sucedido en 2002, en octubre de 2003 casi todos los servicios enviaron sus informes para ser revisados. Se instruyó a las sectorialistas del SERNAM para que informaran formalmente a sus contrapartes que ese año no se validaría a aquellos servicios que no cumplieran completamente con los requisitos necesarios. Para este año la Dirección de Presupuestos había establecido para el conjunto de los PMG que sólo se validarían a aquellos servicios que cumplieran el Programa en un cien por ciento, es decir, no se podría validar con observaciones. Por otra parte, la naturaleza secuencial del PMG, es decir, el hecho de que cada etapa debía significar un avance con respecto a la anterior, implicaba también que los estándares para validación aumentaban en su complejidad en la medida en que los servicios debían ir definiendo ya un plan de acción concreto a implementar, y en los casos en que estaban más avanzados, comenzar a implementarlo.

Las nuevas pautas elaboradas para orientar la revisión de los informes por parte de las sectorialistas facilitaron esta tarea en la medida en que identificaban cada una de las dimensiones a evaluar, cuantificaban las dimensiones logradas y no logradas y especificaban los aspectos sobre los cuales era necesario hacer comentarios. De esta manera se aclaraba a los servicios cuáles eran los aspectos deficitarios de sus informes que sería necesario mejorar antes de la presentación final en diciembre. Aquellos servicios que no presentaron informe en octubre –como fue el caso de INDAP y de otros siete organismos- no tuvieron posibilidad de recibir estos comentarios y sugerencias para mejorarlo.

Los consultores que habían sido contratados para apoyar a las sectorialistas comenzaron su trabajo en octubre, revisando informes y haciendo recomendaciones sobre los mismos. Posteriormente organizaron reuniones con las sectorialistas y en algunos casos también con los sectores, pero las sectorialistas disponían de poco tiempo para trabajar con los consultores y discutir las posibilidades y resultados de los informes. Dada esta situación, algunas sectorialistas pudieron aprovechar más este apoyo, que efectivamente

fue un aporte para su relación con los servicios, mientras que para otras constituyó una orientación más bien general.

En diciembre se recibieron los informes de todos los servicios dentro del plazo fijado, pudiendo las sectorialistas bajarlos directamente desde Internet para su revisión. No obstante el ahorro de tiempo que suponía este sistema computacional para acceder a los informes, no existían instancias definidas y las sectorialistas no tenían el tiempo necesario para hacer una discusión conjunta sobre la revisión que estaban llevando a cabo y verificar que estuvieran usando los mismos criterios para la evaluación. Sin embargo, sí se había previsto el apoyo del Departamento de Estudios. Cada una de las profesionales de este Departamento, además de tener algunos servicios a su cargo, tenía la responsabilidad de asesorar y revisar los informes de un número determinado de sectorialistas, por lo que el departamento completo estaba volcado a esta labor. Los consultores revisaron también los informes haciendo recomendaciones y discutiendo con ellas si validaban o no a los servicios. Los comentarios y sugerencias, así como las propuestas de validación, fueron entregados al Gabinete de la Ministra, desde donde salían las respuestas a los servicios.

La nueva Ministra consideró que el primer año había sido un año de ‘marcha blanca’ del sistema y que este segundo año había que dar una señal clara, que le diera legitimidad y validez a este instrumento y que diera cuenta de la rigurosidad con que el SERNAM asumía esta tarea. Tenía claro que se corría un riesgo político, ya que muchos de los servicios eran ‘socios estratégicos’ del SERNAM, con los cuales tenían acuerdos previos y programas conjuntos, así como una trayectoria de trabajo para eliminar las brechas de género existentes, y que de no validarlos, se podrían perder las relaciones establecidas. Estropear o debilitar estas relaciones de cooperación con los servicios era un riesgo política y estratégicamente elevado para el SERNAM, pues este era un servicio pequeño, que tenía recursos muy limitados en relación con otros servicios y cuya función consistía básicamente en coordinar políticas con la perspectiva de que los otros organismos del gobierno incorporaran un enfoque de género. La nueva ministra, sin embargo, consideró que la legitimidad y seriedad del PMG de Género era un bien superior. Con esa convicción asumió el proceso de validación de informes.

Desde el Departamento de Estudios se había determinado que las sectorialistas tendrían la última palabra respecto de si los Servicios validaban o no, ya que ellas además de haber revisado los informes, eran quienes habían asesorado a los servicios, conocían su trayectoria y habían establecido negociaciones con ellos. Debido al mismo contacto establecido con los servicios, para ellas ésta no era una decisión fácil; sabían que no validar a un servicio podía significar que una importante cantidad de personas recibiera una remuneración menor al año siguiente. Luego de la revisión de los informes, 10 de los 169 servicios que hicieron PMG de Género¹⁹ no fueron validados. Consistente con la postura asumida, la decisión de no validar a estos servicios fue apoyada completamente por la nueva Ministra. Producto de esta decisión, ella recibió diversas presiones, como un llamado personal del director de uno de los servicios no validados y solicitudes de audiencia por parte de las asociaciones de funcionarios de los servicios que verían reducidos sus ingresos para revocar la medida.

¹⁹ El número de servicios que realizaron PMG de Género disminuyó en relación con el año anterior, ya que varios de ellos fueron eximidos luego de la presentación del primer informe.

Algunos de los servicios que no validaron fueron el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, quien en la revisión de sus productos planteó permanentemente que no le correspondía aplicar género aludiendo al principio de igualdad de todas las personas ante la ley. Otro fue la Subsecretaría de Transportes y Telecomunicaciones, quien se encontraba en etapa II y cuya encargada de PMG se reunió a principios de año con la sectorialista del SERNAM para discutir de manera general cómo veía el PMG. Entregó un informe en octubre, pero en el informe este servicio planteó aquellas cosas que ‘creía que se podría hacer’ en un momento en que ya debía definir un plan de trabajo concreto a ejecutar. La sectorialista le hizo observaciones y comentarios que no fueron mayormente recogidos en el informe enviado en diciembre. INDAP tampoco validó este año, debido a que presentó un informe que no respondía adecuadamente a las pautas entregadas y no informaba todo lo realizado. Además, dado el cambio de encargada y el tiempo transcurrido, un conjunto de acciones no fueron realizadas.

De los diez servicios que no validaron, siete apelaron por escrito esta decisión, apelación que el SERNAM respondió también por escrito al día siguiente.²⁰ Existía una segunda posibilidad de apelación, a la que acudieron por escrito dos de los siete servicios. En esta segunda oportunidad el SERNAM fue llamado a defender su postura ante el Comité de Ministros por la Modernización del Estado.²¹ En esa instancia, la Jefa del Departamento de Estudios debió justificar su decisión de no validar esos servicios ante los representantes de los Ministerios que forman parte de este Consejo, quienes respaldaron su decisión. Uno de los servicios que apeló fue INDAP. Ellos elaboraron un documento en el que dieron respuesta a cada una de las observaciones hechas por SERNAM, señalando que la no validación implicaba “desconocer el trabajo que ha venido desarrollando INDAP en la incorporación de la mujer a sus programas”.²² Al conocer la situación, el Director de INDAP tomó contacto con algunos ministros que formaban la Red por la Modernización del Estado para manifestarle su ‘preocupación’ frente al tema. Pero a pesar de ello, la resolución del SERNAM fue apoyada por este Consejo. La ponderación que INDAP había hecho de este sistema era alta (12%), por lo que al no aprobar el PMG de Género, el organismo no aprobó el programa completo y perdió el incentivo a las remuneraciones.

El proceso de validación, incluyendo los reclamos por parte de los servicios y las justificaciones por parte del SERNAM, terminó en marzo de 2004. Este año y ante un nuevo ciclo de PMG, los servicios que no validaron cambiaron su forma de funcionamiento frente al PMG. En el caso de INDAP, las jefaturas asumieron su responsabilidad en la no validación señalando “*aquí los responsables somos los jefes y no los funcionarios de los niveles más bajos*”.²³ Crearon una comisión de trabajo con representantes del departamento de Fomento, de Asistencia Financiera, la persona encargada del PMG y la antigua jefa de la encargada anterior.²⁴ Realizó reuniones sistemáticas de trabajo con el SERNAM en las que se fue definiendo la manera de trabajar y las metas para el año. Acordó con el SERNAM revisar todo lo hecho, desde el diagnóstico de todos los instrumentos de fomento productivo en adelante y cumplir con

²⁰ La normativa del PMG establece los procedimientos y plazos para la apelación de aquellos servicios no validados que se encuentren disconformes con el resultado.

²¹ Este Comité está conformado por el Ministro de Hacienda, Ministro Secretario General de la Presidencia y Ministro del Interior.

²² Reclamos y apelaciones cumplimiento PMG 2003 del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

²³ Entrevista N°11

²⁴ La anterior encargada se encontraba con licencia maternal y quien había sido su jefa era una mujer con una larga trayectoria y experiencia en género.

la etapa III –que fue la que no validaron- y la IV, que era la que les correspondía realizar al año siguiente. Las jefaturas determinaron también que la responsabilidad del PMG recayera nuevamente en quien había sido la encargada el primer año y en quien había sido su jefa. Uno de los aspectos que ellas criticaban del PMG es que este no consideraba el trabajo realizado al interior de la institución, sino que “...*(estaba) muy enfocado en los productos y los sistemas para los clientes, pero no (estaba) enfocado en cómo tú miras la institución para adentro*”.²⁵ De acuerdo a esta crítica y a las dificultades que habían tenido, ellas consideraron que era fundamental continuar con el proceso de capacitación iniciado el primer año, centrándose esta vez en el Comité Directivo y en los profesionales de la institución. Para ello postularon a un fondo concursable establecido por la Dirección de Presupuestos para apoyar a aquellos servicios que no aprobaron el PMG. Estos recursos les permitieron también elaborar materiales didácticos sobre la incorporación del enfoque de género en el quehacer del INDAP. También incluyeron en el informe del PMG un punto que no se relacionaba directamente con lo solicitado en las pautas para su elaboración sino con los cambios internos en el servicio: se comprometieron a hacer una revisión de la situación de hombres y mujeres funcionarios (cargos, grados, remuneraciones, etc.). Presentaron un informe en octubre que daba cuenta de los avances logrados y que no recibió comentarios por parte del SERNAM. No fue validado inmediatamente sólo porque quedaban algunas acciones pendientes que serían realizadas antes de entregar el informe de diciembre.

La Subsecretaría de Transportes y telecomunicaciones no vio afectados sus ingresos, dado que el PMG de género tenía asignada una baja ponderación. No obstante, no haber logrado la validación para un sistema de PMG por primera vez en los años en que se venía implementando el PMG “*hirió el orgullo*” de sus autoridades. Como respuesta, en marzo el Subsecretario pidió al SERNAM que le explicara a todos los directivos de la institución –incluyéndolo a él- en qué consistía el Sistema de Equidad de Género del PMG. La no validación despertó el interés y compromiso de los directivos, tal como relata la sectorialista del SERNAM contraparte de la Subsecretaría: “*Ellos eran los primeros sorprendidos de haber sido reprobados porque él (el Subsecretario) juraba que iba a aprobar y, de repente, salieron reprobados. Él dijo, derechamente, que pensaba que le estaba dando el Servicio a todos por igual (...) y que él definitivamente lo que quería era apoyo, quería entender por qué estaba haciendo algo que él pensaba que estaba bien y, a lo mejor, no estaba bien*”.²⁶ Luego sostuvieron reuniones con la encargada del PMG de género y con profesionales de cada unidad para abordar el tema y una nueva reunión con el Subsecretario y los directivos para discutir cómo se estaba avanzando. Los compromisos presentados en el informe de octubre sobrepasaron las expectativas de la sectorialista.

En diciembre de 2004 se llevó a cabo un nuevo proceso de validación donde nuevamente hubo servicios que no validaron, entre ellos dos de los diez que no habían validado el año anterior.²⁷

²⁵ Entrevista N°11

²⁶ Entrevista N°7

²⁷ Estos son el Servicio Médico Legal y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Conclusiones

Análisis Funcional: la implementación del PMG y la transversalización del género

La existencia de una buena idea no es condición suficiente para que esta genere resultados positivos; es preciso o ejecutarla o ‘implementarla’ de una manera adecuada, ya que el proceso de implementación y las dificultades que en este pudieran surgir pueden determinar su éxito o su fracaso. La incorporación del sistema de equidad de género al PMG fue en sí una buena idea, innovadora e intrínsecamente interesante, en la medida en que fue la primera experiencia en el país –y quizás también en la región- de incorporación del enfoque de género de manera conjunta y simultánea en el conjunto de los servicios públicos.

El PMG de Género fue útil para iniciar la transversalización de este tema en el Estado chileno. Si bien no es posible todavía evaluar cuánto se ha transversalizado el género en cada servicio, sí es posible decir que se ha implementado en el conjunto de los servicios públicos y que ellos han cumplido con los requisitos propuestos por el SERNAM y la Dirección de Presupuestos. El programa funcionó bien, mejorando su desempeño en el segundo año. La trayectoria fue positiva desde el punto de vista de su evolución y consolidación, es decir, se concibió la idea, se preparó su implementación, con el tiempo se fueron resolviendo las dificultades y ha habido cambios positivos en la forma en que los servicios han ido asumiendo este mecanismo e incorporando la perspectiva del género en su quehacer.

Pero más allá de la trayectoria, nuestro interés consiste en mostrar cómo operó esta práctica, respondiendo a la pregunta *¿qué avances y limitaciones mostró el funcionamiento del programa?* Para realizar el análisis consideraremos las funciones gerenciales de la práctica,²⁸ que en este caso se refieren principalmente a la función de *implementación de estrategias* (que puede ser entendida como la puesta en marcha de procesos y actividades planificados, utilizando para ello los recursos y dispositivos organizativos previstos) y dentro de ellas las funciones de *control de gestión* (entendidas como las rutinas formales, basadas en información, que utilizan los gerentes para mantener o alterar los patrones de actividad organizacional) y de *desarrollo de capacidades* (generación y fortalecimiento de las aptitudes o cualidades necesarias para el buen desempeño del proceso operativo).²⁹ Centrarse en las funciones desempeñadas en la práctica relatada nos permitirá aportar al desarrollo futuro de estudios comparativos sobre el desempeño de este tipo de funciones, así como generar lecciones que puedan ser útiles en prácticas referidas tanto al control de gestión y desarrollo de capacidades, como a la transversalización de determinadas dimensiones en el Estado. Utilizaremos el modelo de análisis funcional desarrollado por Barzelay y Cortázar (2004),³⁰ el cual considera que en el desempeño de las prácticas influyen tanto su diseño como el contexto en que ellas se desarrollan, generando un proceso interactivo que determina sus resultados (véanse en el anexo las tablas elaboradas para el análisis).

²⁸ Una función es una categoría de análisis que indica de manera abstracta el fin o resultado que ha de lograr un componente de un sistema en funcionamiento (Bardach, 2000).

²⁹ Cortázar (2004) desarrolla en su artículo “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” una descripción y análisis de las funciones relativas a la implementación de estrategias.

³⁰ Para un mayor desarrollo de este modelo de análisis véase “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar Velarde (2004).

Control de Gestión

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). La pregunta que orienta nuestro análisis con relación a esta función es *¿cómo se pueden transversalizar con efectividad dimensiones como la de género, mediante mecanismos aparentemente neutros y ajenos a ellas como es un instrumento de control de gestión ligado al sistema presupuestario?* Dos aspectos nos parecen centrales en este punto: el tipo de sistema de control de gestión empleado y el nivel de obligatoriedad y legitimidad de este sistema.

Las metas como incentivo para producir cambios en la labor de las organizaciones

De acuerdo con la definición de sistemas de control de gestión de Simons (1995), el Programa de Mejoramiento de la Gestión, incluyendo el Sistema de Equidad de Género, puede ser concebido como un *sistema de control diagnóstico*, es decir, un sistema que sirve para motivar, monitorear y recompensar el cumplimiento de metas específicas. El mismo autor señala tres rasgos que distinguen este sistema: 1) la habilidad para medir los productos del proceso; 2) la existencia de estándares predeterminados contra los cuales comparar los resultados; y 3) la habilidad para corregir las desviaciones detectadas en esa medición. El PMG de Género fue concebido de esa manera: los servicios debían diagnosticar sus productos e identificar los cambios que introducirían para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres; propondrían los indicadores a cumplir y año a año se irían midiendo los avances en acuerdo con el SERNAM. Por la manera en que se diseñó y los requerimientos que contempló, este mecanismo de control diagnóstico permitió generar un proceso de revisión y definición de metas que puede traducirse en la transversalización del enfoque del género o que puede ser visto como un paso inicial para avanzar de manera concreta en este sentido.

Sin embargo, cumplirle cumplimiento de metas propuestas, asociadas a sanciones e incentivos –aspecto que veremos en el apartado siguiente– puede tener efectos disfuncionales. Uno de ellos, señalado por Simons (1995) es que para asegurar que las metas se cumplan, se definan metas fáciles de cumplir y que no impliquen grandes cambios. Este fue un riesgo presente en la puesta en marcha del PMG de Género. De manera expresa, la encargada del PMG en Relaciones Exteriores señaló que su servicio no comprometería una meta que fuera tan alta que pudiera significarles perder el PMG, situación que probablemente se presentó en muchos otros servicios. Así, este sistema que promueve la transversalización de género en los servicios puede actuar al mismo tiempo como limitante en la generación de cambios más profundos. Otra situación que puede presentarse es la respuesta formal a los estándares del PMG. Ejemplo de ello es lo señalado por INDAP respecto a que algunos servicios que formaban parte del mismo Ministerio (Agricultura) no comprometieron mayores cambios, sino que se limitaron a cumplir con llenar bien las pautas, logrando ser aprobados ya que daban una respuesta adecuada a lo solicitado. Esto lleva a pensar en la necesidad de revisar las metas y estándares propuestos para el sistema en su conjunto y en la necesidad de un proceso de seguimiento y validación estricto que se vincule con el desarrollo de capacidades, lo cual se analiza en el punto siguiente.

Las metas y objetivos a cumplir constituyen un elemento importante en la implementación de estrategias. Van Meter y Van Horn (1993) plantean que el grado de conflicto o consenso que haya en torno a ellas constituye un rasgo crítico a considerar. En el caso del PMG de Género hubo un grado de conflicto inicial en aquellos servicios que no lo vieron como necesario y que consideraron que implementarlo era una forma de ‘discriminar’ y, por lo tanto, contravenir una norma básica. Superado ese punto, en la implementación del PMG al interior de cada servicio no hubo mayores conflictos en torno a las metas y objetivos propuestos, por cuanto en general éstas no afectaban las políticas centrales de los servicios, sino que producían más bien algunos cambios en sus rutinas (como es el caso por ejemplo de la desagregación por sexo de los sistemas de información). A partir del PMG tampoco se generan muchos cambios en el comportamiento, aspecto que también facilita o favorece la implementación de este mecanismo (Sabater y Mazmanian, 1993).³¹ El diseño del PMG contempló que los cambios fueran realizados en forma gradual y que fueran los propios organismos públicos los que definieran la magnitud e intensidad de los mismos, pues los servicios van proponiendo las medidas que implementarán y éstas van siendo evaluadas y revisadas año a año. Este aspecto del diseño es un elemento que incidió positivamente en el buen desempeño de la práctica.

Un elemento que incide en la posibilidad de introducir cambios en las organizaciones a través de las metas es la claridad –o la falta de ella- del objetivo final a lograr. Sobre este punto, en varios servicios se señaló la poca claridad que tenían sobre la meta a la que debían llegar para poder afirmar que estaban avanzando realmente en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que esperaban que el SERNAM les explicara lo que esperaba de ellos. No obstante, este fue un tema que no tuvo mayor discusión, ni al interior del SERNAM ni en conjunto con los servicios, pero dado el papel que puede tener en la motivación de los funcionarios, debería ser un factor a considerar.

Las metas como incentivo a la innovación en las organizaciones

Si bien el PMG fue concebido como un sistema de control diagnóstico, en la práctica se fue comportando progresivamente como un *sistema de control interactivo*. Siguiendo a Simons (1995), este tipo de sistema estimula la búsqueda y aprendizaje de nuevas estrategias que surgen en respuesta a las oportunidades y amenazas percibidas por la organización. Así por ejemplo, la implementación del PMG de Género en Relaciones Exteriores abrió la oportunidad de diseñar una estrategia de capacitación para los funcionarios del servicio, aun cuando ello no fuera parte de los productos que éste había definido. De manera similar, en INDAP se abrió la posibilidad de hacer una revisión interna de la situación de funcionarios y funcionarias desde una perspectiva de género (considerando aspectos como acceso a cargos, grados, remuneraciones, etc.) que culminaría con el impulso de medidas concretas en este sentido, aún cuando éste no era 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 no hay recetas ni formatos para hacerlo y cada

³¹ Estos autores señalan que la magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos está determinada por el número de personas que forman parte de los grupos objetivo y de la cantidad de cambios que le demanda. Su hipótesis es que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa. Van Meter y Van Horn llaman también la atención sobre la magnitud de los cambios requeridos, que es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige al organismo público ninguna reorganización drástica.

organización debe buscar la manera de ir incorporando esta perspectiva en el conjunto de su quehacer. Con un sistema de control interactivo se promueve la innovación al interior de la organización.

No obstante las ventajas que este sistema podría tener para un proceso de transversalización en las organizaciones, el PMG actuó como sistema interactivo de una manera incipiente, pues este papel no había sido considerado explícitamente en su diseño. Para que se desempeñe de esta manera, un sistema de control de gestión debe tener ciertas características particulares. Una de ellas es que los directivos se involucren en las actividades de sus subordinados. Son ellos los que deben liderar el proceso, promoviendo la búsqueda de alternativas y estrategias –en este caso para la transversalización de género- en los distintos niveles de la organización. Pero esto casi no sucedió en la experiencia del PMG de Género. Usualmente este quedó en manos de alguno o algunos profesionales del servicio, que generalmente no desempeñaban un cargo directivo. Los directivos, por su parte, sólo fueron informados sobre el PMG; no tomaron parte en el proceso, ni mucho menos lo lideraron. Algunas excepciones a la regla se produjeron por ejemplo en Telecomunicaciones, cuando luego de perder la validación, el propio Subsecretario decidió asistir, junto con los directivos del servicio, a las capacitaciones y reuniones con el SERNAM para ir viendo en conjunto posibles líneas de acción, avanzando así de manera importante en los compromisos logrados.

En este tipo de sistema, el diálogo y el debate constituyen también una característica importante, ya que a través de ellos, y del aprendizaje que se deriva del proceso, emergen nuevas estrategias. Esta fue también una maniobra poco utilizada en la experiencia del PMG de Género. En general no hubo mayores diálogos entre los distintos niveles de cada organización para el desarrollo del PMG, el cual recayó siempre en una unidad dentro del servicio –o en el peor de los casos en una persona dentro de una unidad- sin lograr comprometer al conjunto de los funcionarios –usuarios- involucrados. Cuando se involucró a los usuarios –como sucedió en Vialidad- emergieron respuestas que antes no habían sido concebidas para adecuar o generar una estrategia de incorporación del enfoque de género.

En síntesis, ***el sistema fue diseñado como control diagnóstico e inadvertidamente comenzó a funcionar como sistema de control interactivo.*** Sin embargo, este funcionamiento fue muy incipiente, lo que limitó su impacto en programas y productos concretos.

La fuerza de las sanciones e incentivos: los ‘dientes’ de la práctica

Diversos factores inciden en el éxito –o fracaso- de la implementación de las estrategias. Van Meter y Van Horn (1993) citan a Krislov (1965) para resaltar que su acatamiento “alcanza su mayor nivel cuando las ventajas personales son las mayores posibles, cuando los mecanismos de sanción contra la oposición son contundentes y severos y cuando la legitimidad de la autoridad que imparten los incentivos y sanciones es conocida” (p.111). Estos tres elementos se pueden apreciar en el PMG de Género. Las ventajas personales involucradas en el cumplimiento del PMG fueron altas para todo el personal de los servicios, ya que el logro del mismo implicaba un aumento de sus remuneraciones. El incumplimiento, en cambio, podía implicar una merma en las remuneraciones, dado que la sanción se relacionaba directamente con el presupuesto institucional. La merma en los ingresos generó también un tipo de sanción sobre el o los

responsables de la elaboración y cumplimiento del PMG, sanción que se impuso a través de las asociaciones de funcionarios, las cuales pueden realizar distintos tipos de acciones y presiones. Este fue el caso de INDAP, donde la Asociación de Funcionarios solicitó un sumario interno luego del resultado negativo del segundo año. Esto dio un fuerte poder al PMG y facilitó su implementación, ya que, tal como resaltan Sabater y Mazmanian (1993), si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, es muy probable que se acaten las normas y estrategias.

Junto con la fuerza de las sanciones contempladas en el diseño de la práctica, un aspecto que puede ser obvio, pero que es sumamente relevante, es que las sanciones efectivamente se apliquen. Durante el primer año de funcionamiento del PMG estas sanciones no fueron aplicadas, sino que se validó a todos los organismos sin excepción y sin distinguir entre aquellos que ‘incorporaban’ y los que no incorporaban la perspectiva de género. Esta decisión fue tomada en el Gabinete de la Ministra utilizando el margen de decisión otorgado por la Dirección de Presupuesto para validar ‘con observaciones’, es decir, validar a los servicios aun cuando no cumplieran totalmente con los estándares establecidos. Así, ni las sectorialistas ni el Departamento de Estudios tuvieron poder de decisión para validar a los servicios. En el segundo año, en cambio, las sanciones sí fueron aplicadas al no validar a algunos servicios. ¿Por qué se produjo este cambio? Una serie de elementos incidieron en ello. Por una parte, el propio diseño del PMG implicaba que cada año el nivel de exigencia sería mayor, por cuanto cada etapa del mismo debía implicar un avance con respecto a la anterior. Por otra, hubo un cambio de Ministra y la nueva Ministra planteó la necesidad de dar una señal clara a los servicios y de legitimar el mecanismo. Al mismo tiempo, en el segundo año el sistema ya contaba con un año de experiencia, lo que había generado aprendizajes en el SERNAM y en los servicios y se habían desarrollado capacidades que favorecían su implementación. Por otra parte, la Dirección de Presupuestos dio la orden de validar sólo a aquellos servicios que cumplieran en un cien por ciento con el PMG, con lo que ya no fue posible validar a los servicios haciéndoles ‘observaciones’ sobre los aspectos que debían mejorar para el año siguiente.

En el segundo año se puede advertir que se rediseñó la experiencia del PMG ‘empoderando’ en la práctica a las sectorialistas, ya que fueron ellas las encargadas de definir si se validaba o no a los servicios a partir de su opinión técnica y de los resultados del trabajo y negociaciones sostenidas con los servicios. Con esto se limitó el poder que el gabinete de la Ministra tuvo durante el primer año en la toma de decisiones en la validación. En el segundo año la Ministra apoyó las decisiones que tomaron las sectorialistas y refrendó el Departamento de Estudios. De esta manera el rediseño de la práctica se orientó hacia una despolitización de la decisión y su consiguiente tecnificación, en la medida en que se otorgaba mayor poder al estamento técnico.

La aplicación efectiva de la sanción –o incentivo- generó un cambio en la manera en que los servicios abordaron el PMG. Los servicios que no fueron validados –como INDAP y Telecomunicaciones- hicieron cambios relevantes en la implementación del PMG en el tercer año: redefinición de las personas encargadas, mayor involucramiento de los directivos, revisión conjunta de las metas propuestas, entre otros. Es reconocido el poder de los incentivos que contribuyen a que las personas reconozcan los beneficios de sus esfuerzos y a estimular la iniciativa para buscar soluciones y oportunidades. Pero no sólo los incentivos económicos son importantes; también lo son otros como el reconocimiento y el prestigio. En la práctica estudiada, esto se ve reflejado en la

experiencia de Telecomunicaciones. Aunque este servicio no vio disminuido su presupuesto debido a la baja ponderación que se había dado al PMG de Género, sintió sin embargo el peso de la comparación que se da entre los pares³² al ser uno de los pocos servicios que no había validado. Ello fue suficiente para motivar los cambios realizados y avanzar así de manera más decidida a la incorporación de la perspectiva de género.

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 fuera un mecanismo impulsado por la Dirección de Presupuestos desempeñó un papel clave, ya que este es uno de los organismos rectores de las políticas públicas del país por su control del presupuesto público. Así, 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 su diseño que el SERNAM pasaría a formar parte del Comité Técnico para la Modernización del Estado y que desempeñaría el papel de validador de los informes de los servicios, lo que le otorgó una legitimidad y un poder frente a los organismos públicos que nunca había tenido antes dados sus recursos y atribuciones. Esta legitimidad se vio aumentada por el respaldo del Comité de Ministros a la decisión del SERNAM de no validar a algunos servicios. El juego aquí es doble: por una parte, un organismo central del Estado, como la Dirección de Presupuestos, impulsó la incorporación del enfoque de género en el quehacer del Estado, lo que fue en sí parte de un proceso de transversalización. Por otra, se contribuyó al empoderamiento del SERNAM con el papel que tuvo que asumir, aumentando a su vez la legitimidad de este organismo ‘encargado’ de promover la igualdad entre hombres y mujeres.

Por último, la propia estructura y normativa del PMG contribuyó a favorecer las decisiones tomadas, la obligatoriedad del sistema y su aplicación al conjunto de los servicios públicos del país.³³ La ley señala expresamente que todos los organismos públicos identificados en la misma tendrán que hacer su PMG con todos los sistemas que este involucra. Esto proporcionó al SERNAM los fundamentos necesarios para responder a aquellos servicios que quisieron eximirse y que realizaron diversas negociaciones para no dar cumplimiento a este sistema. Incluso sirvió para reforzar al propio SERNAM que en un primer momento, viendo la magnitud de la tarea, pensó en la posibilidad de aplicar este sistema sólo a algunos servicios públicos, los que le parecieran más relevantes.

A modo de síntesis, y volviendo a nuestra pregunta inicial referida a *por qué la práctica funcionó y permitió iniciar un proceso de transversalización*, es posible decir que ***la posibilidad que abrió el PMG a la transversalización fue efectiva porque contó con un sistema de sanciones e incentivos que se aplicó en la práctica de una manera adecuada***. El diseño de la práctica contempló incentivos económicos, pero en su desempeño aparecieron incentivos no económicos que también fueron importantes. Lo previsto en el diseño del PMG de Género fue fortalecido por elementos contextuales como la existencia de un marco institucional ya consolidado para el PMG y el papel

³² Respecto de los incentivos, Simons (1995) plantea la importancia de los incentivos no económicos, recalcando que el poder de la recompensa no puede ser considerado independientemente de la comparación y el ranking entre pares.

³³ Sabater y Mazmanian (1993) 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.

preponderante de la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, también se fortalecieron el papel y las capacidades del SERNAM en términos de su vinculación con los servicios públicos. Estos son los ‘dientes’ del sistema y su mordida fue promoviendo la incorporación de la perspectiva de género.

Por otra parte, ***el PMG de Género, que fue inicialmente concebido como un sistema de control diagnóstico, transitó parcialmente a un sistema de control interactivo.*** Dado lo reciente del estudio y desarrollo de experiencias de transversalización de género, así como la naturaleza ‘experimental’ del proceso, el carácter interactivo de la práctica de control -es decir, su apertura al aprendizaje y a la búsqueda de oportunidades- ayudó a que funcionara adecuadamente. A su vez, ***el paso que dio la nueva Ministra en cuanto a despolitizar, y a la vez tecnificar, la decisión de la validación de los servicios contribuyó a ‘empoderar’ al estamento técnico -las sectorialistas-.*** Esto potenció la generación de capacidades al interior de la organización, pero a la vez fue posible porque las mismas se habían ido ya desarrollando, proceso que se muestra en la siguiente sección.

Desarrollo de capacidades

En la práctica estudiada, el desempeño adecuado del control de gestión ejercido a través del PMG de Género implicó el desarrollo de capacidades, tanto en el SERNAM como en los distintos servicios públicos. Ambas funciones gerenciales se pusieron en juego e interactuaron: el control de gestión requirió de la generación de capacidades para sostenerse y desarrollarse, y éstas, a su vez, se fueron generando en el proceso de puesta en marcha del sistema de control de gestión, en este caso el PMG. No obstante, no basta con que se realicen actividades de implementación del sistema de control de gestión para que se desarrollen capacidades estratégicas, sino que se requiere que dichas actividades se lleven a cabo de determinadas maneras.

Considerando lo anterior, la experiencia relatada nos permite responder dos preguntas centrales en relación con la función de generación de capacidades: *¿Qué capacidades se requieren para la transversalización del enfoque de género a través del control de gestión? ¿De qué manera es posible generar esas capacidades?*

Las capacidades pueden ser entendidas como las aptitudes o cualidades que se tienen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad. Leonard-Barton (1995) plantea que existen capacidades esenciales o estratégicas en las organizaciones que están integradas por cuatro dimensiones interrelacionadas: habilidades individuales, sistemas técnicos, sistemas gerenciales y valores.³⁴ En nuestra práctica se requerían y se desarrollaron capacidades estratégicas como las mencionadas.

En efecto, la puesta en funcionamiento y el éxito del PMG de Género requerían que quienes tuvieran a su cargo contaran con habilidades individuales específicas, las cuales

³⁴ Las habilidades individuales se refieren a los conocimientos y habilidades interiorizados por los individuos; los sistemas técnicos dan cuenta de los procedimientos, sistemas de información y tecnologías; los sistemas gerenciales hacen referencia a los sistemas de formación, reconocimientos e incentivos (como finanzas y recursos humanos); los valores y normas son los sistemas de status, rituales de conductas y creencias. Las habilidades y los sistemas técnicos funcionan como memoria o reserva de conocimientos de la organización, los sistemas gerenciales guían y monitorean esta acumulación de conocimiento, mientras que los valores y normas determinan qué habilidades y conocimientos son valiosos y legítimos en la organización.

implicaban tener distintos conocimientos: conocimientos sobre el enfoque de género, sobre el quehacer sustantivo del servicio a su cargo, y habilidad para aplicarlos, que es lo que Leonard-Barton (1995) denomina habilidades tipo ‘T’.³⁵ Junto con estas habilidades y conocimientos individuales, se requería también de sistemas técnicos, tales como los instrumentos y metodologías utilizados; de sistemas directivos que apoyaran el proceso de implementación de este mecanismo y de transversalización en los servicios públicos. Se necesitaba además de un marco normativo y de valores que concediera legitimidad a la perspectiva de género y a las tareas que implicaba su inclusión dentro de cada organización.

Si bien parte importante de estas capacidades, principalmente las referidas a las habilidades individuales y a los sistemas técnicos, fueron contempladas en el diseño del PMG de Género, fue a través del desarrollo e implementación del sistema que se desarrollaron y fortalecieron.

El desarrollo de las capacidades puede darse de distintas formas. Leonard-Barton (1995) propone cuatro actividades primarias para su aprendizaje: compartir la solución creativa de problemas, implementar e integrar nuevas metodologías, experimentar formal e informalmente e importar conocimiento y experiencia desde fuera de la organización. Si bien ella propone este marco para las organizaciones privadas, es posible utilizarlo también en las organizaciones públicas pues, aun cuando no tienen un fin competitivo, sí buscan generar valor público, siendo el logro de su misión el indicador del éxito en este sentido.³⁶ En consideración a ello, sostenemos que el marco ofrecido por esta autora puede ser útil para analizar y promover procesos de generación de capacidades en los organismos públicos. Nos parece importante señalar que por motivos analíticos separamos estas actividades, pero en la práctica pueden darse de manera simultánea, fortaleciéndose entre sí.

La solución compartida de problemas en y entre el SERNAM y los servicios

Las habilidades individuales requeridas para el desarrollo del PMG, las cuales combinaban el conocimiento del enfoque de género y del quehacer de los servicios con la capacidad de aplicarlos, no estaban suficientemente desarrolladas ni en el SERNAM ni en los organismos públicos que llevaban a cabo el PMG. En el SERNAM, en muchos casos, no se conocía suficientemente la forma en que funcionaban y los productos que ofrecían los distintos servicios, y en otros casos no se contaba con la habilidad para aplicar el conocimiento teórico sobre género a la práctica concreta de los organismos públicos. En los servicios, la mayoría de las veces no se contaba con profesionales que tuvieran conocimientos suficientes sobre género y pudieran aplicarlos al quehacer de los servicios. Ello implicó que no siempre hubiera una idea clara –o incluso una idea cualquiera– sobre cómo se podría incorporar el género a los productos de los servicios. Un ejemplo de ello lo constituyó la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas. En el primer año la persona encargada del PMG diagnosticó que no era posible incorporar el género en sus productos. Ciertamente, en la determinación de que en el ‘diseño y construcción de caminos’ no cabía una perspectiva diferenciada de las necesidades de uso de hombres y mujeres pudo haber incidido tanto el desconocimiento

³⁵ De acuerdo a Leonard-Barton (1995), las habilidades tipo T constituyen una combinación de conocimiento teórico y práctico, donde se mezclan las habilidades funcionales y disciplinarias con la habilidad para aplicar este conocimiento a situaciones específicas.

³⁶ Moore (1998) desarrolla la idea de creación de valor público.

del enfoque de género, como lo que Leonard-Barton (1995) denomina la ‘trampa del esquema mental’, es decir, los hábitos de pensamiento que ofrecen un rango limitado de respuestas a los problemas. Sin embargo, la organización se abrió de manera incipiente a un proceso creativo al consultar a otros funcionarios la manera en podría resolverse que el problema –en este caso la incorporación del enfoque de género-. La respuesta surgió en una unidad que propuso incorporar el enfoque a los procesos de participación ciudadana, cuyos aportes incidían en el diseño de las obras a desarrollar.

Al mismo tiempo, la relación misma que fue estableciéndose entre el SERNAM y los servicios a través de las asesorías y acciones de capacitación según demanda fue constituyéndose en un mecanismo para buscar de manera compartida una respuesta a la necesidad de incorporar el género a los distintos servicios. Así, a través de las asesorías prestadas por el SERNAM, las personas encargadas del PMG en los servicios aprendieron sobre el enfoque de género, analizando sus productos y elaborando propuestas, a la vez que las profesionales del SERNAM entregaban comentarios y sugerencias, aprendiendo sobre la aplicación práctica del género al quehacer de estos servicios.

No obstante, al interior de los servicios y en su relación con el SERNAM es posible observar que no se aprovecharon todas las oportunidades existentes para generar nuevas capacidades, perdiéndose la posibilidad de generar mayores innovaciones y de mejorar el funcionamiento del sistema. Al interior de SERNAM no se dieron los espacios necesarios para promover una discusión entre las sectorialistas sobre los avances del PMG, los mecanismos de revisión de informes, los criterios de validación y las estrategias de negociación con los servicios. En los servicios tampoco se promovieron estas instancias. Durante una serie de jornadas con las personas encargadas del PMG de género a lo largo del país se destacó el aislamiento en que realizaba esta tarea y las dificultades que implicaba involucrar a otras áreas institucionales en el tema. También se encontró una articulación insuficiente al interior de cada uno de los servicios y entre los distintos servicios de un mismo sector.³⁷ Si bien la transversalización requería del trabajo conjunto y de la participación de las distintas unidades al interior de las instituciones, en la práctica la responsabilidad del PMG recayó en algunas unidades y/o personas y se encapsuló en ellas, con lo que pasó a ser visto como un ‘tema’ de las encargadas del PMG y no como una tarea institucional. Esto podría frenar en el futuro la recepción y compromiso de los funcionarios a los cambios,³⁸ considerando que en las distintas etapas del PMG se van proponiendo acciones a ser incorporadas en los distintos productos del servicio, lo que implica involucrar a las distintas unidades del mismo. Los funcionarios que no han estado involucrados pueden desconocer las propuestas generadas o puede resultar que éstas no son pertinentes por no ajustarse al contexto laboral en el que deben desarrollarse.³⁹ Este es un elemento que no fue suficientemente considerado. Las profesionales a cargo del PMG, tanto en el SERNAM como en los servicios, mantuvieron sus demás actividades de manera constante. En el SERNAM las sectorialistas debieron seguir cumpliendo con las distintas actividades que les habían sido asignadas, y si bien el PMG estuvo contemplado en la planificación institucional, no se consideró una redistribución de la carga horaria. Con ello, las tareas

³⁷ Servicio Nacional de la Mujer. Documento interno. Conclusiones del ciclo de talleres zonales y de nivel central. Sistema de equidad de género en el Programa de Mejoramiento de la gestión. Julio de 2004.

³⁸ Leonard – Barton (1995) señala que las personas son más receptivas a los cambios cuando han contribuido a ellos.

³⁹ Sobre el involucramiento de los usuarios en la implementación de las políticas, Sabatier y Mazmanian (1993) resaltan la importancia del compromiso de éstos para el logro de los objetivos propuestos, compromiso que debería llevarlos a no tener una actitud neutral, sino una actitud proactiva en el logro de los cambios requeridos.

que suponía el PMG no contaron con una asignación de tiempo específica y muchas veces las sectorialistas tuvieron que llevarse el trabajo para la casa, especialmente en los períodos de revisión de informes. Esto limitó las posibilidades de hacer un proceso mayor de acompañamiento y asesoría a los servicios y de favorecer así la resolución compartida de problemas. En los servicios ocurrió algo similar.

La generación de capacidades mediante la adaptación de procesos y herramientas

La puesta en marcha de nuevos procesos o innovaciones puede ser un proceso que genere oportunidades para realizar cambios al interior de la organización y en los procedimientos y herramientas utilizados. El involucramiento de los usuarios -en este caso los propios profesionales a cargo del PMG- es central para el aprovechamiento de estas oportunidades, ya que así es posible generar procesos de ‘adaptación mutua’ entre la tecnología y el ambiente de trabajo de los propios usuarios. En los procesos de adaptación mutua, las rutinas van siendo adaptadas al ambiente laboral, a la vez que éste va cambiando de acuerdo con estas nuevas rutinas.

Estos procesos de ‘adaptación mutua’ se observan en esta experiencia tanto en el SERNAM como en los servicios. En el SERNAM observamos que a partir del reconocimiento de las habilidades individuales requeridas para la implementación del PMG, se volvió a la figura de las ‘sectorialistas’ que había sido eliminada de la organización, promoviendo la especialización de las profesionales que participaban en el proceso. Así, la puesta en marcha del PMG introduce cambios organizativos al reavivar la idea del tipo de profesionales que se requerían en el servicio. Los sistemas directivos fueron adaptados también. El Departamento de Estudios del SERNAM fue cambiando su papel, pasando de ser un departamento principalmente dedicado a la realización de estudios –valga la redundancia- y al mantenimiento y actualización de estadísticas desagregadas por sexo, a ser un departamento enfocado principalmente al impulso de la estrategia de transversalización del género en el Estado, tanto a través del PMG como del seguimiento de los compromisos ministeriales. En un comienzo, dos de las funcionarias de este departamento se involucraron de lleno en el funcionamiento del PMG. Para el segundo año de ejecución ya todo el departamento estaba involucrado en esta tarea. De esta manera, las profesionales del departamento fueron cambiando poco a poco sus funciones y rutinas. Un primer cambio consistió en que comenzaron a desarrollar actividades de capacitación, tanto para las funcionarias internas del SERNAM como para los distintos servicios. Este tipo de actividades eran desarrolladas anteriormente por el Departamento de Capacitación que desapareció con la reestructuración del Servicio efectuada en el año 2000. En el segundo año, a la relación del departamento con los servicios que tenía asignados se sumó la asesoría a las sectorialistas, para apoyarlas en el trabajo que ellas mismas realizaban con los sectores. Así aumentó el número de servicios con los que se relacionaba, comenzó a desarrollar un trabajo más cercano con las sectorialistas y amplió su conocimiento de los servicios.

Los sistemas técnicos fueron revisados y modificados también, con el fin de adaptarlos a los requerimientos crecientes del PMG. Frente a las dificultades enfrentadas el primer año con respecto a la forma de homogeneizar los comentarios hechos por las sectorialistas a los servicios, se revisaron y reformularon las pautas utilizadas con este fin. Otro aspecto que fue modificado fue el sistema de recepción de informes. El primer año los informes fueron recibidos en forma impresa a través de la Oficina de Partes, lo que generó una importante congestión en esta unidad. En el segundo año se diseñó e

implementó un sistema informático que, si bien mostró en un primer momento algunas dificultades propias de la puesta en marcha de este tipo de sistemas, funcionó posteriormente sin dificultades, permitiendo agilizar la rutina de recepción de informes.

En los servicios también tuvieron lugar procesos de adaptación mutua a partir de la puesta en marcha del PMG. Algunos de aquellos que el primer año fueron validados con observaciones cambiaron a la persona encargada e hicieron una revisión de lo diagnosticado en la primera etapa. De la misma manera, frente a los requerimientos del Programa, algunos se propusieron ir más allá de la revisión de sus productos. Un ejemplo de ello es lo que ocurrió en Relaciones Exteriores, donde el segundo año se cambió a la encargada del PMG por una persona con estudios sobre género. Ella revisó el diagnóstico elaborado en el primer año y determinó que además de centrarse en los productos ‘externos’ –campo que ofrecía pocas posibilidades para la incorporación de una perspectiva de género en este servicio- era posible hacer propuestas de incorporación de esta perspectiva al interior de la organización, a través del desarrollo de procesos de capacitación para todos los funcionarios.

La no validación de algunos servicios en el segundo año promovió también un proceso de adaptación. Es posible observar esta situación en INDAP donde, luego de la no validación y la consecuente pérdida de ingresos, se impulsaron importantes cambios. El primero de ellos fue la redesignación de las encargadas del PMG, volviendo a recaer esta tarea en quienes la habían tenido a su cargo inicialmente (dos personas con estudios formales sobre género y amplio conocimiento y experticia respecto de su incorporación en el quehacer de este servicio). Ellas revisaron nuevamente los diagnósticos inicialmente elaborados, comprometieron nuevas medidas, sistematizaron y dieron cuenta de las acciones realizadas. Entre las acciones llevadas a cabo en el marco del PMG incorporaron un módulo sobre enfoque de género al proceso de capacitación para profesionales y técnicos que se había impulsado al interior del servicio. A través de este módulo generaron una mayor sensibilización frente al tema y un mayor conocimiento del PMG de Género, recogieron opiniones y sugerencias sobre posibles líneas de acción. Al mismo tiempo realizaron un taller dirigido a los directivos del servicio, con lo que se fue comprometiendo a un actor importante que se había mantenido alejado del proceso. Estos directivos cambiaron también su forma de vincularse al proceso al reconocer que la responsabilidad por la no validación recaía en última instancia en ellos, e impulsaron una estrategia conjunta con las encargadas del PMG y con el SERNAM para revertir la situación.

Resistencias al desarrollo de capacidades para la transversalización

La resistencia al cambio es un factor que frena el desarrollo de nuevas capacidades. Leonard- Barton (1995) señala que la resistencia al cambio es menor cuando éste afecta principalmente los sistemas técnicos y directivos y mayor cuando afecta las habilidades individuales y el marco normativo y de valores. La práctica del PMG de género implicaba introducir cambios importantes en los dos últimos. Por una parte, requería de nuevas habilidades y de la introducción de un nuevo conocimiento –teórico y práctico- como era el enfoque de género aplicado al quehacer del servicio. Por otra parte, cuestionaba el marco de valores de la administración pública al mostrar que la neutralidad o ceguera ante el género era un mecanismo que perpetuaba la discriminación y la desventaja existente en la sociedad entre hombres y mujeres y que, por lo tanto, el Estado era partícipe de esa discriminación, al no asumir que un trato

igualitario y no discriminatorio implicaba reconocer esas desigualdades. Se produjo así una pugna entre la postura que consideraba que reconocer las desigualdades y diferencias era una forma de discriminación no aceptable en el quehacer del Estado y la que planteaba que el reconocimiento de estas desigualdades aseguraba la igualdad y que, por lo tanto, aceptaba que la incorporación de un enfoque de género permitía asegurar iguales oportunidades y resultados a la población.

Por otra parte, las capacidades estratégicas de una organización pueden también constituir rigideces que limitan el desarrollo de nuevos procesos de trabajo. Las ‘rigideces’ son capacidades que fueron muy útiles en un momento o frente a un tipo de tarea, pero que resultan inadecuadas en otro momento o situación, llegando incluso a inhibir el desarrollo de nuevas capacidades. En la práctica del PMG de Género estuvo presente esta doble posibilidad, principalmente en el primer período de su funcionamiento.

En el SERNAM, los conocimientos y habilidades que sus profesionales y directivos habían adquirido para impulsar en otros organismos públicos el enfoque de género a través de programas específicos y de medidas propuestas sin considerar el quehacer específico de los servicios, resultaba ser una rigidez al momento de transversalizar efectivamente este enfoque en los programas y políticas propios de otros servicios. Esta manera de relacionarse con los servicios, a partir principalmente de la experticia en género que las profesionales de SERNAM tenían, dificultó que se construyeran más rápidamente las habilidades tipo ‘T’ necesarias. No obstante, fue posible remontar esta rigidez a partir de los cambios organizacionales impulsados, como la vuelta a la figura de las ‘sectorialistas’, el apoyo que se dio a su trabajo a través de la contratación de consultores y el mayor poder en la decisión de la validación que recibieron en el segundo año.

Algo análogo sucedió en los servicios. Los conocimientos, procesos y habilidades aplicados a su área sustantiva de acción (obras públicas, transportes, desarrollo agropecuario, etc.) constituían una rigidez para abrirse creativamente a las oportunidades que podía aportar la perspectiva de género a sus productos y su gestión, y en definitiva, a la eficiencia y eficacia de su acción. Esta rigidez se fue venciendo en la práctica, primero porque el marco normativo del PMG obligaba a todos los servicios a implementar el Sistema de Equidad de Género, teniendo que dar respuesta al menos a la etapa I, lo que los llevaba a buscar internamente la forma en que podría incorporar en sus productos una perspectiva de género. A partir de ello debieron comenzar a desarrollar nuevas habilidades y procesos. Aquellos que tuvieron un desarrollo de habilidades menor y fueron sancionados a través de su presupuesto, desarrollaron estas capacidades aún con más rapidez en el segundo año.

Recapitulando, ***la introducción y puesta en marcha del PMG de Género como un nuevo sistema de control de gestión promovió de manera importante la generación de nuevas capacidades en las organizaciones involucradas.*** En este sentido, el sistema de control interactivo que surgió en la práctica en algunos servicios (recordemos que no estuvo contemplado en el diseño del PMG) presentó características como el diálogo entre los distintos niveles organizativos y el involucramiento de funcionarios y directivos que facilitó la generación de capacidades y la innovación mediante procesos como la “resolución compartida de problemas” y la “adaptación mutua”.

Las lecciones aprendidas: Cómo transversalizar a través del Control de Gestión

El análisis de la práctica estudiada permite llegar a una serie de ‘lecciones’ o aprendizajes referidos a la manera en que se puede transversalizar dimensiones como el género a través de mecanismos de control de gestión, lecciones que pueden ser utilizadas por organismos y gerentes públicos preocupados por avanzar en esta perspectiva.⁴⁰ Estas lecciones son las siguientes:

- **Legitimar el sistema de control de gestión a través de un marco normativo claro y con dependencia de un organismo reconocido.** La existencia de un marco normativo claro que soporte al mecanismo a través del cual se impulsará la transversalización y que a la vez identifique claramente qué organismos públicos deberán implementar este mecanismo, es un aspecto central para dar inicio a un proceso de transversalización en el conjunto de la administración pública.⁴¹ Junto a este marco se requiere también que el organismo que impulsa el mecanismo de transversalización sea un organismo reconocido y respetado por el conjunto de los organismos públicos y que tenga poder de incidencia sobre éstos. En este sentido, una alianza como la generada en nuestra experiencia entre el SERNAM y la Dirección de Presupuestos permite dar soporte al mecanismo a la vez que aumenta la legitimidad y ‘empoderamiento’ de las instituciones de género, que suelen ser débiles en la región.
- **Diseñar y aplicar sanciones e incentivos poderosos.** El peso de las sanciones e incentivos es clave en el cumplimiento de las metas propuestas a través de los mecanismos de control de gestión. Por ello, resulta relevante que los mecanismos que se proponen transversalizar distintas dimensiones contengan sanciones e incentivos que efectivamente tengan un impacto en los funcionarios, promoviendo así cambios en su quehacer. Junto con ello, y tal como se mostró en la experiencia estudiada, es preciso que éstos se apliquen adecuadamente. Es importante tener en cuenta además que, si bien las sanciones e incentivos económicos son los más reconocidos y poderosos, puede recurrirse también a algunos no económicos como el reconocimiento de los logros y la comparación entre pares, que también pueden tener efectos, especialmente si se utilizan en forma complementaria a los económicos.
- **Tomar decisiones sobre una base técnica más que política.** Limitar el peso político en la evaluación del cumplimiento de las metas y estándares asociados a la transversalización y aumentar el peso de los criterios técnicos favorece la legitimidad y seriedad del mecanismo de transversalización, promoviendo su funcionamiento y el cumplimiento de las metas por parte de los organismos públicos. Aún cuando en un primer momento este tipo de decisiones pueda resultar complejo y ser visto como riesgoso –dados los conflictos políticos que

⁴⁰ Bardach (2000) desarrolla la idea de que a partir de la comprensión de una experiencia singular es posible *extrapolar* o transferir enseñanzas para mejorar el desempeño de las funciones gerenciales, que es lo que se considera como *lecciones*.

⁴¹ Sabater y Mazmanian (1993) llaman la atención sobre la importancia de la claridad con que la Ley establece las instrucciones a los funcionarios responsables y al resto de los actores, para que su comportamiento sea congruente con las directrices de la misma, así como respecto al respaldo que esta ofrece frente a las resistencias.

podrían derivarse- en la práctica van consolidando el mecanismo y aumentando su capacidad de generar cambios.

- **Transitar del control diagnóstico al control interactivo.**⁴² Dada la complejidad de la incorporación de la perspectiva de género en las organizaciones y la incertidumbre en cuanto a cómo hacerlo, los mecanismos de control de gestión que impulsan la transversalización son efectivos cuando promueven el control interactivo superando las limitaciones del control diagnóstico. A través del sistema de control interactivo se abren mayores oportunidades para el aprendizaje y la innovación, aspectos esenciales para la transversalización.
- **Identificar las capacidades necesarias y desarrollar actividades para generarlas.** La transversalización del enfoque de género –así como de otras dimensiones- requiere de capacidades estratégicas particulares, así como de habilidades tipo ‘T’ en los funcionarios. La clara identificación de estas capacidades y habilidades es un requisito para promover acciones de transversalización. Para desarrollarlas, los gerentes que impulsan estos procesos pueden promover procesos de resolución compartida de problemas, así como de importación de conocimientos; también deberían facilitar y promover el aprendizaje y la adaptación mutua entre los mecanismos de control de gestión que se están implementando y el medio organizacional en que se implementan.
- **Adaptar constantemente el diseño de la práctica.** Tanto el desconocimiento del enfoque de género, como lo novedoso de los procesos de transversalización, exigen que el sistema de control de gestión utilizado sea adaptado constantemente a los cambios que se van produciendo a partir de su desempeño. Esta adaptación constante debería estar contemplada en el diseño mismo de la práctica de control de gestión. El diseño debe pues permitir la flexibilidad necesaria para la adaptación, así como el apoyo de los directivos y la apertura a los procesos de innovación que se requieran.
- **‘Empoderar’ a las personas que implementan el mecanismo.** La transversalización a través de mecanismos de control de gestión se ve favorecida cuando los funcionarios a cargo de su operación tienen mayor poder sobre las decisiones que es preciso tomar. Por otra parte, al ser ellas las que tienen mayor conocimiento sobre los procesos y cambios impulsados en los servicios, este mayor poder puede traducirse en mejores decisiones en cuanto a la definición y cumplimiento de metas y estándares. Es posible promover este ‘empoderamiento’ a través de la ‘despolitización’ y ‘tecnificación’ de las decisiones arriba señaladas.
- **Involucrar a los usuarios.** Los cambios que supone la transversalización del enfoque de género, las necesidades de aprendizaje y de apertura a la innovación que ella exige, así como las actividades que pueden generar las capacidades requeridas implican necesariamente el involucramiento de los distintos usuarios

⁴² Simons (1995) identifica el *sistema de control diagnóstico* como aquel que es usado para motivar, monitorear y recompensar el cumplimiento de metas específicas, mientras que el *sistema de control interactivo* es aquel que estimula la búsqueda y aprendizaje de nuevas estrategias que emergen en respuesta a las oportunidades y amenazas percibidas por la organización.

del sistema de control de gestión, en este caso, los distintos funcionarios de los organismos públicos cuyas actividades se vinculan con los productos identificados en el sistema. El involucramiento de los usuarios permite minimizar las resistencias al cambio al ser partícipes del proceso, así como asegurar que las medidas propuestas sean coherentes y pertinentes con el quehacer de las distintas unidades de la organización. Involucrar a los usuarios facilita también el aprendizaje mutuo, la resolución compartida de problemas y la apertura e innovación para dar respuesta a los desafíos que impone la transversalización.

- **Promover la innovación asignando un papel activo a los directivos de la organización.** Considerando que es deseable llegar a un sistema de control interactivo, los directivos deberían liderar el proceso de transversalización promoviendo la búsqueda de alternativas, con un margen de flexibilidad y apertura hacia las nuevas ideas. Asimismo, ellos deberían tener claridad sobre las capacidades requeridas y las actividades necesarias para lograrlas. Los directivos pueden facilitar también la operación de este mecanismo determinando las actividades que tendrán más atención y jerarquía, lo que en esta práctica concreta debería traducirse en la destinación de horas laborales para dedicar a la implementación del mecanismo, así como el estímulo a los profesionales a través del reconocimiento del trabajo realizado.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. 1993. "Estudio Introductorio". En: Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Bardach, E. 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House.
- Cortázar Velarde, J. C. 2004. *Una mirada estratégica y gerencial a la implementación de los programas sociales*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar Velarde, J. C. y M. Barzelay. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar Velarde, J. C. y C. Lecaros. 2003. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000 – 2003)*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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: Instituto de la Mujer.
- Leonard-Barton, D. 1995. *Wellsprings of knowledge. Building and sustaining the source of innovation*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Molina, C. G. 2002. *Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina*. Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Sabater, P. y D. 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, R. 1995. *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Stake, R. E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE
- United Nations Development Programme. "Gender in Development Programme (2000). Gender Mainstreaming". Learning and information pack
http://www.undp.org/gender/docs/RBEC_GM_manual.pdf

Van Meter, D. S. y C. 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. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de la Mujer:

- Programa de mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género. Guías para elaboración de Informes 2002 – 2003 - 2004
- Programa de mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género. Pautas de validación 2002 – 2003 - 2004
- Programa de mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género. Pautas para informes 2002-2003-2004
- Programa de mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género. Observaciones del proceso de validación 2002
- Programa de mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género. Resultados PMG servicios no validados 2003
- Ponencias y presentaciones Seminario realizado en CEPAL, 2002. Disponible en www.sernam.cl
- Ponencias y presentaciones Taller Nivel Central realizado en CEPAL, 2004 Disponible en www.sernam.cl
- Conclusiones Ciclo de Talleres Zonales y de Nivel Central mayo-junio 2004. julio 2004.

Anexo I

TABLAS PARA EL ANÁLISIS FUNCIONAL PMG – EQUIDAD DE GÉNERO

Las tablas de análisis funcional fueron elaboradas considerando el marco propuesto por Cortázar y Barzelay (2004). En ellas se presentan los elementos que componen tanto el *Diseño* de la práctica como el *Contexto* en que ella se desempeña. Con respecto al diseño de la práctica, hemos considerado las *Ideas Orientadoras* (que son aquellas que comparten los diseñadores de la práctica); los *Dispositivos Organizativos* (instancias organizativas y reglas que permiten y regulan la intervención de distintos actores, así como la manera en que se toman las decisiones) y los *Eventos Estructurados* (que se refieren a los eventos programados que dan forma a la experiencia).

En relación con el Contexto se consideran los *Sistemas Institucionales* (regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental y a los subsistemas de política pública), las *Ideas* (como por ejemplo ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública, representaciones colectivas sobre los problemas sociales y marcos internacionales de acción pública) y los *Acontecimientos Políticos*.

DISEÑO DE LA PRACTICA			
	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
	2002		
CONTROL DE GESTIÓN	Proceso de instalación del PMG de género debe hacerse en todos los servicios públicos aunque de manera gradual Cada servicio define lo que puede o no hacer en términos de equidad de género El PMG se dirige a los productos internos de la organización No cumplimiento del PMG implica disminución del presupuesto de los servicios	SERNAM tiene el papel de validar informes de los servicios SERNAM forma parte del Comité Técnico para la Modernización del Estado El control se hace por medio de informes, elaborados con base en pautas Departamento de Estudios asume la responsabilidad del PMG Sectorialistas en SERNAM Encargados del PMG de género en los servicios: la responsabilidad es asignada a una área específica de los servicios Pautas para la revisión y validación de informes	Elaboración de los PMG en los servicios Procesos de recepción, revisión de informes y validación Incentivo presupuestario
	2003		
	Necesidad de dar una señal clara a los organismos públicos respecto de la seriedad del PMG de género Mayor poder a sectorialistas en decisión final	El control se hace por medio de informes, elaborados con base en pautas Delegación de responsabilidad de la validación en las sectorialistas	Elaboración de los PMG en los servicios Procesos de recepción, revisión de informes y validación Incentivo presupuestario Mecanismo de reclamo por parte de los servicios no validados

DISEÑO DE LA PRACTICA			
	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
GENERACIÓN DE CAPACIDADES	Se requiere de profesionales que conozcan el funcionamiento de los servicios y tengan experticia en género	Departamento de Estudios asume la responsabilidad de capacitar al personal sobre el PMG Sistema informático para recibir los informes Pautas para la revisión y validación de informes	Acciones de capacitación y asesoría Elaboración de informes

CONTEXTO DE LA PRACTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
CONTROL DE GESTIÓN	Existencia y funcionamiento del PMG dirigido por la DIPRES, instancia con mucho poder sobre toda la administración pública 2002 DIPRES permite validar con observaciones 2003 sólo se valida a servicios que cumplan en un 100%	El logro de la equidad de género es un objetivo importante para el gobierno Vincular equidad de género y presupuesto permitirá a los organismos públicos ser más eficientes y eficaces	Cambio de Ministra
GENERACIÓN DE CAPACIDADES	PMG de género es establecido como responsabilidad de un área o unidad particular, tanto en SERNAM como en servicios	Género es aplicable a todos los servicios públicos Creencia en la neutralidad de género y que el Estado no puede discriminar	

Anexo II

Metodología del estudio

La metodología utilizada corresponde a la de estudio de casos desarrollada por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) y presentada en el Segundo Taller sobre Elaboración de Estudios de Casos de Gerencia Social realizado en Washington DC entre el 28 de Junio y el 09 de Julio de 2004.⁴³

Este tipo de estudio permite al investigador considerar una experiencia particular, es decir, un *caso intrínseco*, como medio para comprender aspectos generales de la gerencia social, constituyéndose así en un *caso instrumental*. La experiencia del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión nos permite responder a inquietudes, preguntas o problemáticas que van más allá de la misma, aportando a la generación de conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social en esta área y haciendo posible extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos.

Desde esta perspectiva, se formulan algunas preguntas teóricas sobre las que el estudio de nuestra experiencia particular entrega algunas pistas. En nuestro caso esta pregunta es: *¿Cómo se pueden transversalizar con efectividad dimensiones como la de género mediante mecanismos aparentemente neutros y lejanos, como es el caso de un instrumento de control de gestión?* Para responder a ella se proponen preguntas vinculadas directamente a la práctica bajo estudio:

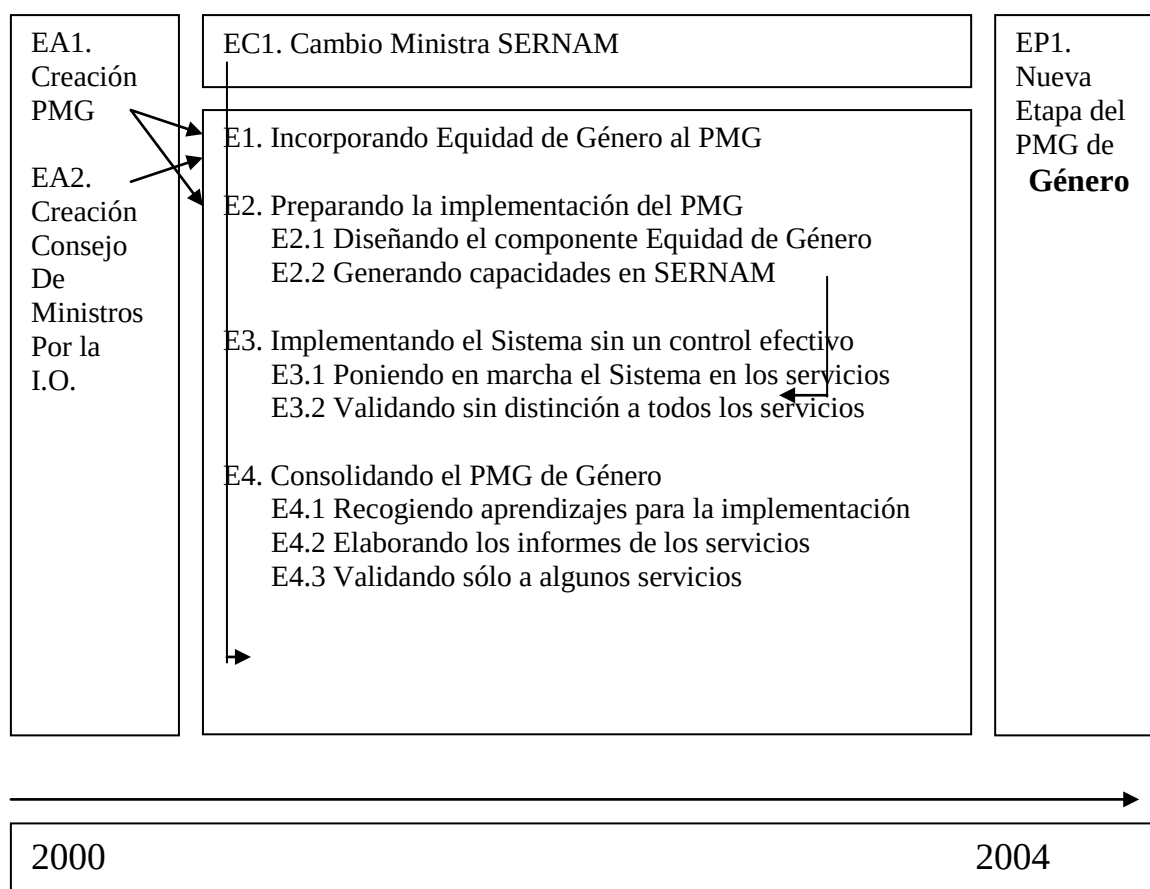
- ¿Qué obstáculos supone la utilización de estos instrumentos y cómo se superan estas dificultades?
- ¿Qué capacidades se requieren y se generan al utilizar dichos instrumentos para la transversalización?
- Por qué en el primer año de aplicación del sistema la validación del SERNAM no discriminó en función al desempeño de los servicios y en el segundo año sí?
- ¿Qué efectos tuvo este cambio en la manera en que los servicios utilizaron este instrumento?

El método utilizado para organizar la evidencia que da respuesta a estas preguntas es el método narrativo. Este método permite comprender el desarrollo y operación de las prácticas en gerencia social, es decir, por qué la práctica del PMG de Género se desarrolló y funcionó de la manera en que lo hizo. A través de la narración se establecerán conexiones entre los eventos singulares de la práctica bajo estudio, de tal manera que sea empíricamente evidente el efecto que tuvieron unos sobre otros (Abbott, 2001).

Para ello se propone una estructura narrativa a partir de la cual se formulan los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio y se establecen las relaciones significativas entre dichos eventos.

⁴³ La propuesta metodológica presentada se encuentra disponible en “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar Velarde (2004).

ESTRUCTURA NARRATIVA

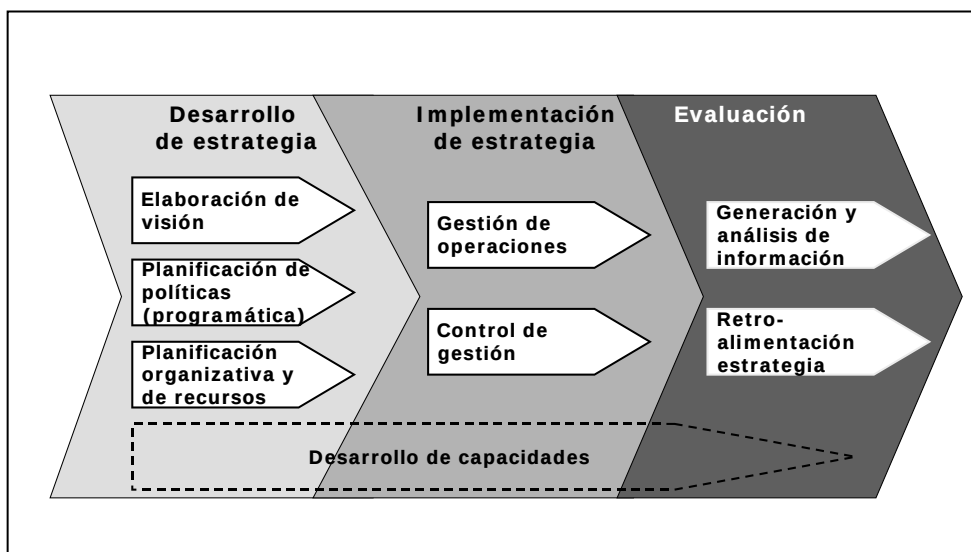


En la caja principal se presentan los distintos eventos que se relacionan directamente con el desarrollo y operación del PMG de Género, los que a su vez fueron descompuestos en subeventos que permiten mostrar más detalladamente los distintos acontecimientos que lo componen. En la caja lateral izquierda se encuentran los eventos previos que tienen incidencia en la práctica, mientras que en la superior aparece un evento contemporáneo que forma parte del contexto en que la práctica se desarrolla. Por último, en la caja exterior derecha se presenta un evento posterior derivado de la práctica estudiada. Las flechas en el esquema proponen la relación existente entre los distintos eventos.

Esta propuesta metodológica considera especialmente el discurso de los actores involucrados, siendo la entrevista el instrumento más importante para la generación de información. En este caso se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas: a las Ministras de SERNAM en ejercicio durante el período de estudio (2), a la jefatura y profesionales del Departamento de Estudios de SERNAM (5), a sectorialistas de SERNAM (1) y a encargadas del PMG de Género de distintos servicios (5). Se revisó distintos materiales impresos, así como informes y documentos facilitados por SERNAM. La información fue codificada utilizando la estructura narrativa antes presentada.

El análisis de la evidencia utiliza el modelo de análisis funcional desarrollado por Barzelay y Cortázar (2004). Este modelo propone identificar las prácticas gerenciales en consideración a la función que tales prácticas desempeñan como parte del proceso

gerencial. Barzelay y Cortázar (op.cit.) proponen la siguiente tipología de funciones gerenciales que es la considerada en este estudio:



Nuestra práctica hace referencia principalmente a la función de Implementación, y dentro de ella a las funciones de Generación de Capacidades para la implementación y Control de Gestión. Nuestro análisis busca entonces explicar como el PMG de Género desempeña de estas funciones. Para ello se revisa tanto el diseño de la práctica como el contexto de la misma, presentados en las tablas de análisis.