

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM del Gobierno de Chile con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID en el marco del CONCURSO DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS PÚBLICOS CON IMPACTO EN LA IGUALDAD DE GÉNERO, donde se premió la iniciativa del Sistema Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Chile. Sus contenidos no comprometen necesariamente la opinión de las instituciones.

Equipo de SERNAM que diseñó el Sistema

María Angélica Bórquez (Jefa de Departamento de Estudios y Estadísticas), Soledad Quiroz, Alejandra Faúndez, Raquel Salinas, María Luisa Rojas, Bernardita Valenzuela, Silvia Musalem, Vincent Von Borries y Paula Pizarro.

Coordinación general y edición
Alejandra Faúndez

Sistematización y edición de experiencias de Servicios
Elizabeth Guerrero

Diseño de portada
Francisca Bernier

Corrección de textos
Carolina Contreras

Servicio Nacional de la Mujer
Gobierno de Chile
www.sernam.gov.cl
Teatinos 950 Santiago

ISBN 956-7387-63-X
Propiedad Intelectual N° 153.803

Impreso en Chile
2.000 ejemplares
Santiago, diciembre de 2005

INDICE

Palabras iniciales	5
Presentación	7
I. Los antecedentes del proceso	9
Las condiciones iniciales y los contextos favorables.....	9
Un gobierno democrático comprometido	11
II. Una nueva estrategia de transversalización de género	15
Los instrumentos de gestión como eje de la nueva estrategia	17
III. ¿Qué es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)?	20
IV. El Sistema de Equidad de Género.....	23
Los objetivos del Sistema	24
Los actores del proceso	26
Rol del Servicio Nacional de la Mujer	26
V. Metodología y práctica del Sistema	29
VI. El PMG de Género en la práctica: algunas experiencias destacadas ..	31
Dirección de Presupuestos	32
Subsecretaría de Planificación y Cooperación	35
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	38
Instituto Nacional de Estadísticas	41
Instituto de Desarrollo Agropecuario.....	44
Fondo Nacional de Salud.....	47
Servicio Nacional del Consumidor	49

VII. Los resultados.....	53
Principales logros del Sistema.....	53
VIII. Lecciones y desafíos	56
1. Las lecciones aprendidas	56
2. Limitaciones del instrumento	58
3. Principales desafíos.....	60
IX. Bibliografía consultada.....	62

Palabras iniciales

A partir del lanzamiento de la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, América Latina y el Caribe han visto avances importantes en el alcance de las políticas públicas diseñadas específicamente para promover la igualdad de género así como en la integración de una perspectiva de género en las políticas públicas. A pesar de los retos persistentes, estos esfuerzos dejan un balance positivo en la igualdad entre mujeres y hombres.

Para dar reconocimiento y visibilidad a estos esfuerzos la Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzó un concurso en agosto de 2005. La convocatoria se abrió a iniciativas gubernamentales que, aunque no fueran específicamente diseñadas para promover la igualdad de género, abordaran el tema de manera efectiva e innovadora y pudieran demostrar resultados en la reducción de los factores políticos, económicos, sociales o culturales que contribuyen a la persistencia de las brechas entre mujeres y hombres.

El Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), presentado por el Servicio Nacional de la Mujer de Chile, fue distinguido con el primer premio por el Comité de Selección, conformado por integrantes del Consejo Asesor Externo del BID sobre la Igualdad de Género en el Desarrollo y por funcionarios del Banco.

América Latina cuenta con experiencias en la elaboración de presupuestos participativos y de género, y propuestas que vinculan el ejercicio fiscal a la equidad social y de género a nivel local y nacional. Sin embargo, el Sistema de Enfoque de Género del PMG constituye un instrumento único en la medida en que transversaliza objetivos de género en todos los servicios públicos, define indicadores de desempeño y otorga incentivos presupuestales para su cumplimiento. Es decir, es un instrumento con garra.

Esta iniciativa es un ejemplo que confirma que en América Latina y el Caribe se están implementando políticas, planes y programas relevantes, innovadores y eficaces para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y que contribuyen a la efectividad en la entrega de servicios públicos y a la modernización del Estado. El Banco Interamericano de Desarrollo se complace en reconocer los importantes aportes del Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de Gestión para la promoción de la igualdad de género y en aportar a su disseminación en América Latina y el Caribe.

*Gabriela Vega
Jefa de la Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo BID*

Presentación

La transversalización de la perspectiva de género en las políticas y gestión pública, ha sido una de las grandes preocupaciones del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile y de otras entidades afines a nivel latinoamericano y mundial. Esta preocupación emerge del desarrollo de contenidos y luchas del propio movimiento de mujeres y de nuevos enfoques conceptuales para entender y actuar sobre el fenómeno de la desigualdad y exclusión que afecta a mujeres y hombres de diversas latitudes que se fueron gestando durante la década de los noventa.

Este nuevo enfoque se propone incorporar el género en la “corriente principal” de las políticas públicas, para lo cual se requiere incorporar nuevas miradas y herramientas en todo el proceso del ciclo de políticas, así como en la implementación de programas y en la entrega de servicios públicos.

Desde 1990, con la llegada al poder por parte de los gobiernos democráticos, muchas han sido las estrategias y acciones que se han desarrollado en Chile a favor de la equidad de género, y numerosas reformas legales entre ellas. El Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión es una de ellas y se trata de una experiencia innovadora, única a nivel mundial, que incorpora la perspectiva de género en un instrumento de modernización de la gestión pública, con el objetivo de incorporar este enfoque en los productos que proveen los servicios públicos a sus usuarios y usuarias.

El presente trabajo es la síntesis de este proceso. Viene a culminar una etapa de desarrollos y aprendizajes liderados por el SERNAM, que son muy relevantes para la realidad chilena y que esperamos se consolide en el tiempo. Al mismo tiempo, entrega un marco analítico y de acción viable, con sus fortalezas y debilidades, lo cual permite avanzar sistemáticamente en los procesos de institucionalización y transversalización de la temática en el Estado de cara a nuevos desafíos.

Al mismo tiempo, esta publicación es el resultado de un incentivo, de un premio recibido por el Servicio Nacional de la Mujer durante el 2005 por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la Semana Social que celebra el

organismo multilateral cada año. Ha sido un honor y un orgullo poder recibir este premio como homenaje a los miles de mujeres y hombres que han entregado su aporte, creatividad, esfuerzo y coraje para que iniciativas como esta puedan llevarse a cabo y cumplan con los nobles fines que les dieron origen.

Es, al mismo tiempo, un reconocimiento y una manera de visibilizar los logros y las capacidades tanto institucionales como de personas que, desde muy diversos ámbitos, creyeron en esta iniciativa y que contribuyen en el día a día a su implementación.

Esperamos también que esta experiencia sirva a otros profesionales, a otras instituciones, y a otros países hermanos, para que, a través de una lectura más distante que la nuestra, puedan recoger lo mejor y -en la medida de lo posible- sean transferidos nuestros aprendizajes a nuevos contextos.

Finalmente la realización de este libro es una oportunidad para reflexionar críticamente, para releer y aprender de la experiencia y, para compartirla más ampliamente.

*Departamento de Estudios y Estadísticas
Servicio Nacional de la Mujer*

I. Los antecedentes del proceso

Las condiciones iniciales y los contextos favorables

Entre los antecedentes más remotos de la iniciativa se encuentra la existencia en Chile - durante la dictadura- de movimientos de mujeres con gran fuerza, legitimidad y presencia nacional que dieron un carácter particular a la construcción de un mecanismo de equidad de género en el país. Estos movimientos fueron parte de una amplia red social y política que fue construyendo discursos autónomos y críticos respecto del rol de las mujeres en la sociedad, y acerca del rol del Estado en democracia. Esto tuvo impactos tanto en el tipo de institucionalidad que se creó en el país para abordar la problemática de género, como en el desarrollo de iniciativas legislativas y programáticas vinculadas a las demandas de las mujeres a través de sus organizaciones.

Por otra parte, ya existía en el mundo un instrumento jurídico internacional de derechos humanos de las mujeres. La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Mujeres (CEDAW), que por su carácter vinculante, establecía el marco normativo necesario para que el Estado interviniera en la superación de todas aquellas situaciones que fueran consideradas discriminaciones por razones de género.

También durante la década del 90 y principios del año 2000, muchos acuerdos alcanzados en las distintas Conferencias, Cumbres y Convenciones Internacionales reconocieron

derechos y propusieron medidas a los gobiernos para superar la discriminación de género. Se fue avanzando dinámicamente sobre aquellos aspectos esenciales del desarrollo humano con equidad de género¹.

Los organismos multilaterales y mujeres académicas de renombre internacional cumplieron un rol fundamental en este proceso. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de la Naciones Unidas y Agencias de Ayuda Internacional como la Cooperación Alemana (GTZ), la Canadiense, la Sueca, y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros organismos multilaterales, impulsaron el desarrollo de numerosas iniciativas, financiaron estudios específicos y, desarrollaron nuevos enfoques de políticas públicas dirigidos a las mujeres, todo lo

¹ La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) reafirmó que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. La Conferencia Mundial de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) reconoció el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres. La Conferencia de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), enfatizó en la necesidad de conocer y erradicar los efectos de la pobreza en las mujeres. La Convención Belem do Pará (1994), convino en que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales, dio una definición precisa de lo que debe entenderse por violencia contra la mujer y amplió los ámbitos y maneras en que dicha violencia puede producirse. La Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995), constituyó un hito mundial para evaluar los progresos y retrasos en el mejoramiento de la situación de las mujeres.

cual, fortaleció la capacidad de los gobiernos nacionales y de sus instituciones para abocarse a la innovación en materias de equidad de género en el Estado.

Este panorama internacional fue permeando las agendas de los países y se comenzaron a incorporar acciones más decididas en el plano de la gestión del Estado una vez instaladas las Oficinas de Asuntos de la Mujer en diversos países de la región. Todo esto en un marco de transformaciones -de mayor escala- respecto del rol del Estado y su relación con la sociedad civil. La creación de estas nuevas instituciones estuvo marcada por procesos de democratización política y social crecientes en toda la región, presionando a su vez a los viejos paradigmas de las políticas públicas. Se cuestionaron las capacidades tradicionales de las instituciones sectoriales de los Estados para hacer frente a la complejidad que tienen las relaciones de género y su carácter transversal y se comenzaron a discutir sistemáticamente los impactos de la gestión del Estado en la situación de mujeres y hombres.

En 1995, la Plataforma de Acción Mundial aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) vino a hacer lo propio, recomendando que las Oficinas de la Mujer asuman tareas de mayor trascendencia en la elaboración de las políticas públicas. De esta manera, las oficinas creadas por los países, comenzaron a ser concebidas como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de *gender mainstreaming*.

En consecuencia, para la realización de sus objetivos, se recomendó que estas instituciones fueran ubicadas en posiciones jerárquicas de alto nivel para contar con los recursos y la autoridad suficientes para acceder a los distintos

círculos de decisión, dentro y fuera del Estado, e influir desde allí al conjunto de las políticas públicas.

Todo este proceso de cambios implicó la instalación de enfoques y temáticas nuevas en el escenario internacional y nacional, e impulsó nuevos debates sobre los aspectos económicos del desarrollo, los cuales estuvieron -por décadas- fuera de la reflexión desde la perspectiva de género. En este sentido, fueron tomando fuerza las propuestas y discusiones acerca de los presupuestos públicos con estos nuevos enfoques y surgió el interés para que los Presupuestos nacionales tomaran en cuenta las diferencias que caracterizan a las personas en un país. Se trataba de superar la supuesta neutralidad de género en los presupuestos públicos y mejorar sus impactos limitados y "ciegos" respecto de las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.

Cuadro 1:

Algunos de hitos importantes de apoyo de la cooperación internacional en Chile

En el año 2000 se realizó el Seminario "Género y Políticas públicas" organizado conjuntamente por el BID, la DIPRES y el SERNAM. En este evento participaron funcionarios de diversos Servicios públicos del nivel central de planificación.

Durante el segundo semestre del 2001 se realizaron Seminarios de capacitación de profesionales de los gobiernos regionales denominados "Aplicación del análisis diferencial de género en instrumentos de desarrollo regional".

Durante 2002, el SERNAM en coordinación con el Ministerio de Hacienda, y las agencias internacionales como: PNUD, UNIFEM, CEPAL, y GTZ de Alemania, organizaron y desarrollaron el Seminario Internacional "Enfoque de Género en los Presupuestos" en el que participaron Ministras de la Mujer de varios países y representantes de Ministerios de Hacienda y/o Finanzas de América Latina, así como funcionarios encargados de planificación y presupuesto de las instituciones del gobierno chileno.

En marzo del 2002, se implementó el Seminario-Taller realizado en la CEPAL, llamado "Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión". En el que asistieron 200 encargados de PMG de género del nivel central y regional del país.

Un gobierno democrático comprometido

La década de los noventa en Chile se inició con grandes cambios en el régimen político nacional, originados en el resultado del plebiscito de octubre de 1988. Se restablecieron las elecciones democráticas con voto universal, renació la actividad de un espectro amplio de partidos políticos, se reabrió el Parlamento y se normalizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias. El cambio de gobierno que se materializó el 11 de marzo de 1990 abrió un nuevo período.

Unido a lo anterior, la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) -en enero de 1991- marcó un hito muy importante para la equidad de género en Chile. Como era necesario y urgente, las primeras acciones de gobierno en los temas de género, estuvieron concentradas en aquellas iniquidades más evidentes y estudiadas tal como quedó expresado en el **Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999**, que se planteó como propósito: *"Promover la redistribución entre los géneros de los recursos y tareas sociales, derechos civiles y participación, posiciones de poder y autoridad, y valoración de las actividades que realizan mujeres y hombres"*.

Este Plan anticipó y recogió varios de los principales compromisos contraídos en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe y en la Plataforma de Acción de Beijing, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y sus principales estrategias se fueron gestando en la práctica abarcando un número

importante de iniciativas tanto del nivel nacional como regional y local.

En este sentido, el SERNAM desarrolló una serie de estrategias que se fueron consolidando como las principales líneas de acción del período, cuyo fin último consistía en influir en otros niveles o instancias del Estado para incorporar la igualdad de oportunidades como un criterio elemental y transversal a las políticas y gestión pública:

- Se realizaron estudios que permitieron conocer y evaluar la magnitud de los problemas señalados en el Plan, los cuales orientaron la definición de las áreas prioritarias abordadas entre 1994 y 1999 y alimentaron las propuestas de políticas y reformas que debían llevarse a cabo durante ese período.
- Se diseñaron y probaron programas sociales específicos y nuevos dirigidos a sectores de mujeres vulnerables, que apuntaron a resolver graves discriminaciones sociales y de género. La mayor parte de ellos se iniciaron como programas pilotos y se ampliaron progresivamente hasta convertirse en modelos de intervención probados y en condiciones de ser transferidos a los respectivos sectores.
- Por otra parte, el trabajo intersectorial dio lugar a la formación de comisiones y convenios para la incorporación del enfoque de género en las políticas de otros sectores, especialmente del área social, como son educación, trabajo, salud, justicia y agricultura.
- Se realizaron también esfuerzos importantes para adecuar las prioridades

del Plan de igualdad a la realidad de las regiones y comunas del país. Se incorporaron algunas medidas del Plan a las Estrategias de Desarrollo Regionales, se constituyeron Comités Regionales para su seguimiento, y se desarrollaron iniciativas locales para articular la equidad social y la equidad de género en los Planes de Desarrollo a nivel comunal.

La evaluación del período 1994-1999 señala que, pese a los importantes esfuerzos realizados y los logros alcanzados en algunos ámbitos específicos de las relaciones de género -como violencia intrafamiliar- y respecto de algunos grupos de mujeres vulnerables -como las trabajadoras temporeras o las jefas de hogar en situación de pobreza-, persistían serios problemas respecto de la institucionalización del enfoque de género en las acciones y políticas públicas. En este contexto y recogiendo los aprendizajes necesarios, se construye un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades para el período 2000-2010, que contiene propuestas discutidas y elaboradas mediante un proceso en el que participaron diversos sectores del gobierno y de la sociedad civil organizada en torno al tema, especialmente a nivel regional.

Cuadro 2.

Texto de los Lineamientos Generales del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2000 - 2010)

“...Instalar el enfoque de género en el Estado es un proceso de largo aliento que no sólo requiere ser planificado y programado en el marco de la reestructuración y modernización del Estado, sino que también conlleva un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios. Este es un proceso que se inicia, por una parte, con el análisis comparativo por sexo en los temas de competencia de las políticas públicas; y, por otra, con la formación de los funcionarios públicos en los temas de género y en las metodologías para la elaboración de políticas públicas con este enfoque. Si bien ambas cosas han sido parte importante del quehacer del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), es preciso intensificar y generalizar el trabajo en esa dirección”.

Bajo este nuevo impulso y perspectiva, el institucionalizar las acciones de género implica atribuir de forma permanente nuevas responsabilidades dentro del Estado, crear instancias apropiadas, hacer cambios en las formas habituales de operar y asignar recursos humanos y financieros para el tratamiento de los problemas y necesidades de género al interior de la administración pública.

Según varias evaluaciones de la época, una de las principales debilidades del proceso se

vinculaba con el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, con la necesidad de contar con instrumentos que permitieran medir los avances logrados en materias de equidad de género. Del mismo modo, se señalaba la limitada cobertura de la capacitación de funcionarios públicos acerca del enfoque de género y sus implicancias para la ejecución de las políticas, así como las propias herencias y resistencias culturales e institucionales necesarias de romper.

Por otra parte, la escasa integración del Plan de Igualdad de Oportunidades en las políticas sectoriales y prioridades gubernamentales, relevó la necesidad de crear una instancia supra-ministerial encargada de impulsar y monitorear el cumplimiento de los lineamientos del mismo. Fue así como, a partir del año 2000, se creó -por mandato presidencial- el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades. Su función radica en supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades y tiene la responsabilidad de definir las prioridades y énfasis gubernamentales en torno a esta temática².

² Por decisión del Consejo de Ministros cada cartera debe suscribir anualmente Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades, los que deben ser coherentes con las prioridades Ministeriales y con el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010.

Cuadro 3:

Reseña del Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2000-2010)

Este PIO está organizado en seis grandes temas:

1. Una cultura de igualdad.
2. Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.
3. Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.
4. Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza.
5. Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida.
6. Enfoque de género en las políticas públicas.

En cada uno de estos grandes temas o capítulos, se han identificado desigualdades o barreras que afectan a las mujeres y que se deben corregir; se señalan los avances más importantes y se formulan objetivos y grandes lineamientos que deben orientar las acciones concretas a desarrollar en la década.

II. Una nueva estrategia de transversalización de género

Transcurridos más de 10 años desde la creación del SERNAM y no obstante los avances registrados en cada una de áreas de responsabilidad inmediata, las estrategias fueron cambiando en función de los nuevos escenarios. En el país se comenzó a discutir fuertemente la necesidad de modernizar el Estado, bajo el enfoque de la "nueva gestión pública", que aborda principalmente reformas de carácter gerencial. Se privilegió los resultados por sobre los procesos, entregando incentivos específicos para el logro de los mismos. Este proceso -que duró varios años- tuvo una serie de implicancias operativas, tanto en los procesos como en la generación de nuevos instrumentos y procedimientos con el fin de crear las condiciones institucionales y gerenciales favorables a un Estado democrático moderno y eficiente.

Por ese entonces se hablaba del enfoque de género como un cuerpo teórico y, a la vez, un mecanismo que generaba oportunidades para una modernización profunda de las relaciones sociales y que, al mismo tiempo, cuestionaba las dinámicas estatales más tradicionales y arraigadas. De allí surgió la necesidad de transversalizar el enfoque de género en la gestión del Estado, lo que implicó desencadenar un proceso de elaboración de nuevas estrategias para introducir esta nueva perspectiva en los nuevos instrumentos de gestión, de seguimiento y de evaluación de las políticas públicas.

A partir del año 2000, sin dejar de lado las estrategias y acciones que el SERNAM venía desarrollando, se intensificó esta dimensión del trabajo que apuntaba a incorporar género en el más alto nivel político y en la incorporación del Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) como un tema importante de modernización del Estado. Todo esto con el objetivo de aunar voluntades políticas e introducir el enfoque de género en la planificación y gestión de una amplia gama de Ministerios y Servicios. Se trataba de potenciar la integración de una importante diversidad de acciones, de instituciones involucradas y de diversas metodologías y modalidades en forma simultánea.

Se entendió la transversalización del enfoque de género en el Estado como el proceso que permitía *"valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción pública que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad"* (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas). Se trataba de integrar una visión

sistémica en los modelos de formación de las políticas públicas, sustentada en el principio ético de la igualdad de derechos entre los sujetos, lo que implicaba reconocimiento de las problemáticas que afectan a hombres y mujeres, sus interrelaciones y sus formas de abordaje.

Este proceso se inició de manera más sistemática una vez que se lograron ciertos consensos a nivel de actores sociales y políticos acerca de que las desigualdades de género son un problema público y que era necesario contar con instrumentos, metodologías, presupuesto y capital humano habilitado para comprenderlas y superarlas.

En este marco, los esfuerzos del SERNAM se orientaron a instalar instrumentos y nuevas metodologías al interior del aparato público para incidir en las esferas políticas de toma de decisiones y así definir acciones en la corriente principal de las políticas públicas. No obstante, los avances relativos a la instalación de los temas de género en la agenda pública no fueron el resultado exclusivo de la acción del SERNAM, coincidieron y se aunaron voluntades de diversos actores políticos y sociales a fin de avanzar en la profundización de la democracia en las estructuras de poder y toma de decisiones, permitiendo que las nuevas realidades y demandas tuvieran un correlato cada vez mayor en las decisiones públicas.

La transversalización del enfoque de género en el Estado -impulsada por el SERNAM- se fue constituyendo en una estrategia fundamental para avanzar de manera sustantiva en dichos temas. Esto ocurre principalmente porque la estrategia: (a) Incorpora en la acción del Estado, demandas y objetivos que han sido, a lo largo de las historias, reivindicaciones del movimiento de mujeres; (b) Mejora la distribución de los recursos sociales, económicos y políticos,

propiciando que lleguen en condiciones de igualdad a hombres y mujeres; (c) Contribuye a adecuar los servicios públicos para que sean más pertinentes a las necesidades y perfiles de hombres y mujeres, lo que implica un acercamiento y sintonía diferente del Estado con la ciudadanía.

Cuadro 4: Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades

El 24 de agosto del año 2000, el Instructivo Presidencial N° 15 crea el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades a fin supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades, de modo de incorporar políticas específicas con contenidos de género en Ministerios, Servicios y Empresas del Estado.

El Consejo se constituyó con la participación de los Ministros Secretario General de la Presidencia (que lo preside), de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Planificación y Cooperación, de Salud, de Educación, de Justicia, de Interior, del Trabajo y Previsión Social y la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (que asume la Secretaría Ejecutiva). Participan además como invitados permanentes la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Es decir, la transversalización del enfoque de género en el Estado no sólo ha sido un proceso acompasado con la construcción de una sociedad moderna y democrática, sino que también ha contribuido a su profundización, añadiendo valor

público a las iniciativas tendientes a la democratización, crecimiento y modernización del país.

Este hecho permitió dar un salto cualitativo en la incorporación de políticas de igualdad de oportunidades en los organismos públicos. Por primera vez en el país los asuntos de género fueron abordados con perspectivas amplias - como asuntos de Estado-, involucrando la acción desde diversos Ministerios y cada 8 de marzo todos los organismos miembros del Consejo establecen compromisos públicos y realizan un balance y cuenta pública de sus acciones en estas materias.

Al mismo tiempo, se impulsaron iniciativas regionales, utilizando fondos regionales concursables y coordinaciones específicas para problemas locales. Este proceso ha sido liderado por las Direcciones Regionales de SERNAM que tienen presencia en las 13 regiones del país³.

Los instrumentos de gestión como eje de la nueva estrategia

Con toda la experiencia acumulada y las iniciativas desplegadas en años anteriores, a partir del año 2000 se abre un nuevo período. La intervención en instrumentos específicos de gestión comienza a ser una apuesta estratégica innovadora sobre lo cual no existían precedentes en el país. Igualmente, implicó un desafío de grandes dimensiones al involucrar un número importante de instituciones, con sus respectivos

³ El SERNAM en su nivel regional participa en los Gobiernos Regionales y, en todas las regiones se crearon "Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades" -con la participación de los miembros del Gabinete Regional-, para dar seguimiento a las iniciativas realizadas en el marco del Plan de Igualdad.

productos estratégicos y capacidades institucionales muy diversas.

Se comenzó por dar señales muy específicas incorporando el enfoque de género en los instrumentos centrales de la planificación y la gestión pública, con lo cual se formalizó este aspecto en su dimensión técnica, y al mismo tiempo, se sentaron las bases para su integración en el análisis de las definiciones presupuestarias.

El año 2001, como parte de los compromisos del Ministerio de Hacienda, se comenzó a trabajar algunos instrumentos presupuestarios y de Control de Gestión a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), los cuales constituyeron un avance estratégico para la equidad de género, tanto por su carácter normativo y transversal a todos los servicios públicos, como por la influencia que tiene esta institución sobre la toma de decisiones en materia de asignación de los recursos públicos.

En un primer momento, la DIPRES comprometió incorporar el enfoque de género en el Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo concursable del 2%)⁴. Como segundo compromiso, se acordó instalar un Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) - que ya existía en el marco de las medidas de Modernización de Estado- que tuviera como

⁴ Este instrumento tuvo por objetivos disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas (también consideraba reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos), disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto público. En esta línea de trabajo se incluyó el análisis de género en la formulación de los nuevos Programas, lo cual durante el año 2002 llegó a un 43% de un universo de 80 nuevas iniciativas presentadas a las que se les asignó recursos.

objetivo promover la incorporación del enfoque de género en el quehacer y en los productos de las instituciones públicas.

Desde el punto de vista analítico, es posible afirmar que para la instalación de este Sistema en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, y por ende, en la agenda institucional de la Dirección de Presupuestos, se combinaron y potenciaron los siguientes elementos: (a) Por una parte, la convergencia de intereses entre las autoridades del SERNAM y de la DIPRES, en términos de incentivar a las instituciones públicas para que mejoraran la calidad y pertinencia de sus prestaciones, considerando las características y perfiles de sus usuarios y usuarias; y (b) Por otra parte, una coyuntura favorable a la temática de género, que genera una “oportunidad de elección” derivada de la emisión del decreto presidencial que crea al Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades.

En el esquema que se presenta a continuación se pueden apreciar las distintas fases del proceso de planificación y gestión en Chile. Se incluyen los instrumentos más específicos y las respectivas instituciones responsables, de manera de visibilizar la jerarquía y profundidad en que se fue incorporando el enfoque de género en esta etapa.

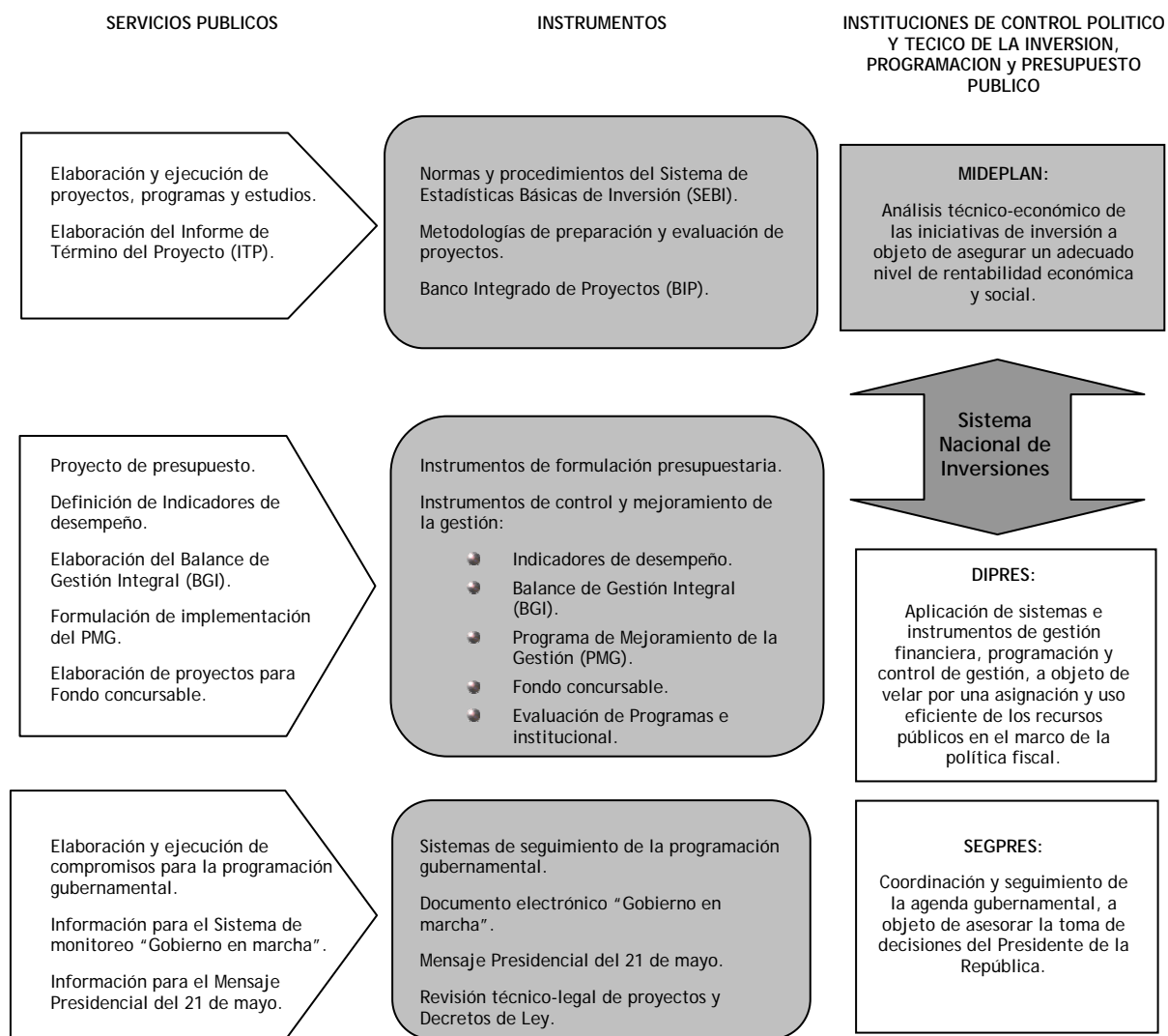
Cuadro 5: Otros instrumentos de gestión pública en Chile que incorporan el enfoque de Género

Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental: Es un instrumento de monitoreo de los compromisos y metas ministeriales cuyos avances y resultados son observados el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La dimensión de género fue incorporada en este Sistema, lo que permitió avanzar en dos ámbitos: incluirla en la planificación regular de todos los Ministerios y también monitorear sistemática y periódicamente (trimestral) los Compromisos Ministeriales con el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010.

Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI): Es un instrumento de planificación coordinado por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Desde el año 2001 incorporó el enfoque de género como un anexo a los instructivos generales y se establecieron procedimientos técnicos para incorporar perspectiva de género en la identificación de beneficiarios, y en la descripción y justificación de los programas.

Presentación Presupuestaria: Todos los nuevos programas de gobierno deben formularse y presentarse considerando en enfoque de género tanto en su diagnóstico como en la identificación de beneficiarios, del fin y propósito del programa y la definición de componentes e indicadores.

Figura 1:
Esquema simplificado del ciclo de presupuesto, planificación y gestión pública en Chile



Fuente: Elaboración del Departamento de Estudios y Estadísticas de SERNAM.

III. ¿Qué es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)?

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) nació como producto de una negociación con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales -ANEF- en el año 1998, y surgió como un mecanismo de incentivo (remuneración) ligado al desempeño institucional, es decir, todos los funcionarios/as de una institución reciben una bonificación - que puede llegar hasta un 4% de su remuneración anual-, si su institución cumple ciertas metas que son concordadas previamente con el Ministerio de Hacienda. Se trata de traducir en compromisos ministeriales y de servicios públicos un conjunto de tareas orientadas al mejoramiento de la gestión y vinculadas a su quehacer programático.

Desde el año 2000 en adelante, este esquema se ha venido aplicando sobre la base de una matriz que identifica áreas de mejoramiento de gestión en las instituciones públicas y que son denominados Sistemas. En el Cuadro a continuación se describen los Sistemas y sus objetivos.

El Programa es dirigido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y apunta a mejorar la gestión general, los servicios a la ciudadanía, las condiciones de trabajo de los funcionarios/as y valorar la labor de servicio público.

La elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de los Servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas

las instituciones del sector público denominado Programa Marco y está constituido por un conjunto de sistemas relacionados con las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión.

Los principios que orientan el PMG son principalmente:

- **Pertinencia:** Las áreas de mejoramiento que conforman el PMG deben responder a las prioridades en el ámbito del mejoramiento de la gestión.
- **Simpleza:** Considerando que el ámbito de aplicación de los PMG es la totalidad de Servicios Públicos u organismos del Estado, las áreas y objetivos de gestión que lo conforman deben ser acotados, incluyendo un número posible de administrar por las instituciones involucradas en las diferentes etapas del proceso. Adicionalmente, las áreas y objetivos deben ser comprendidos adecuadamente por los Servicios.
- **Alta exigencia y comparabilidad:** Los objetivos comprometidos en el PMG deben garantizar el desarrollo y mejoramiento de las áreas que lo conforman. De igual modo, las áreas y objetivos deben ser comparables entre los Servicios, de modo que la evaluación de cumplimiento y entrega del beneficio sea justa.

- **Participación:** La definición de los objetivos y su prioridad debe incorporar a los funcionarios, a través de los equipos de trabajo y coordinaciones que correspondan. Debe informarse al conjunto de la institución, así como también debe informarse de los resultados de su seguimiento y cumplimiento final.
- **Flexibilidad:** El proceso de formulación del PMG debe considerar las excepciones necesarias, atendiendo a diferencias en las funciones de los Servicios.
- **Verificabilidad:** El cumplimiento de los objetivos de gestión debe ser verificado a través de medios específicos, disponibles para quienes realicen este proceso.

Cuadro 6:
Programa de Mejoramiento de la Gestión: Áreas, Sistemas y Objetivos

<i>Áreas</i>	<i>Sistemas</i>	<i>Objetivos</i>
<i>RECURSOS HUMANOS</i>	Capacitación	Mejorar, desarrollar y potenciar las principales materias relacionadas con la función de Recursos Humanos: Capacitación, Ambientes Laborales y Mecanismos de Evaluación de Desempeño
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	
	Evaluación de Desempeño	
<i>CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS</i>	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	Usar Tecnologías de información para mejorar y simplificar los Servicios e información ofrecidos por el Estado a los Ciudadanos y disponer de sistemas integrados de información y recepción de reclamos.
	Gobierno Electrónico	
<i>PLANIFICACIÓN/ CONTROL / GESTION TERRITORIAL INTEGRADA</i>	Planificación /Control de Gestión	Diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permitan disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuenta pública de los resultados, incorporando una perspectiva territorial en la provisión de productos a la ciudadanía y disponer de mecanismos regulares de control y auditoria, fundamentalmente preventiva, en los Servicios Públicos.
	Auditoria Interna	
	Gestión Territorial Integrada	
<i>ADMINISTRACION FINANCIERA</i>	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Fortalecer la administración financiera de los Servicios públicos a través de incorporar mejoras en los procesos, y operar de manera integrada utilizando tecnologías de información y así fortalecer el acceso y oportunidad a mayor y mejor información.
	Administración Financiero-Contable	
<i>ENFOQUE DE GENERO</i>	Enfoque de género	Incorporar en los productos que entrega la institución una perspectiva o enfoque de género.

Fuente: Elaboración de la Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

IV. El Sistema de Equidad de Género

En el año 2002, se comenzó a implementar el Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y se inició una nueva etapa de gran innovación. Por primera vez, se incorporó el enfoque de género en el ciclo presupuestario en el país, es decir, se buscó incorporarlo en la rutina y procedimientos habituales de la administración pública, de manera de introducir, de manera sistemática y permanente, modificaciones en las dinámicas cotidianas de las instituciones y sus procedimientos estándar.

Esta estrategia situó la equidad de género en el marco de los procesos de modernización de la gestión pública en su “corriente principal”, donde, hasta entonces, habían predominado criterios económicos y de eficiencia sin consideraciones de género. Al mismo tiempo, en su proceso de implementación, se fue generando una alta demanda para todos los actores involucrados, lo que permitió actuar no sólo como un instrumento más de control de gestión, sino que propició la revisión y transformación de la manera propia de actuar de los servicios públicos y sus funcionarios/as, promoviendo un cambio en la cultura institucional de los mismos.

El mecanismo funciona de manera estandarizada y opera sobre los productos estratégicos y los sistemas de información de los servicios. Los productos estratégicos corresponden a una definición agregada de los

bienes y servicios que la institución ofrece como respuestas a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos estratégicos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación. Por su parte, los sistemas de información son los procedimientos técnicos, metodológicos e informáticos que utiliza el servicio para recoger, procesar, analizar y difundir información respecto de sus clientes, usuarios y/o beneficiarios.

La definición de los productos estratégicos es resultado del proceso de planificación estratégica que realiza cada servicios, destinado a construir misión, objetivos, metas e indicadores relevantes para la institución y que funda las bases para la instalación de un sistema de información para la gestión (SIG) que sirva a la toma de decisiones de los directivos y posibilite su orientación a resultados. Este proceso ha sido impulsado mediante el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG⁵.

De esta manera, las instituciones públicas pueden incorporar la dimensión de género en todos sus programas de manera de avanzar en dos procesos de forma simultánea: por una parte, permite que el presupuesto destinado a las mujeres aumente sustantivamente, no sólo a través de la creación de programas específicos

⁵ Para mayor información se puede consultar www.dipres.cl

dirigidos a mujeres como fue el enfoque más tradicional durante muchos años. Por otro lado, permite visibilizar el tipo de medidas que se requiere implementar en el sentido de la equidad de género, lo que incluye acciones dirigidas hacia los hombres, muchas de las cuales pueden apuntar a transformar las relaciones de género, lo que también supera la lógica tradicional de hacer políticas públicas con enfoque de equidad.

Esto constituye, a la vez, una importante innovación, no sólo porque por primera vez se aplica una concepción de equidad de género asociada a la gestión presupuestaria, sino también porque, por primera vez, los funcionarios/as se deben involucrar en el diagnóstico de cada uno de los productos que realiza su servicio, deben analizar la utilidad de ellos y las necesidades de mejorarlos, así como determinar de qué forma están llegando los productos a las personas, todo lo cual implica revisar la eficiencia y también la eficacia de las políticas públicas en general. Este hecho despoja al Sistema de las clásicas connotaciones del género asociadas a determinadas posturas feministas, y centra la discusión en un plano técnico ligado a la eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios que el Estado entrega a los ciudadanos y ciudadanas.

Los objetivos del Sistema

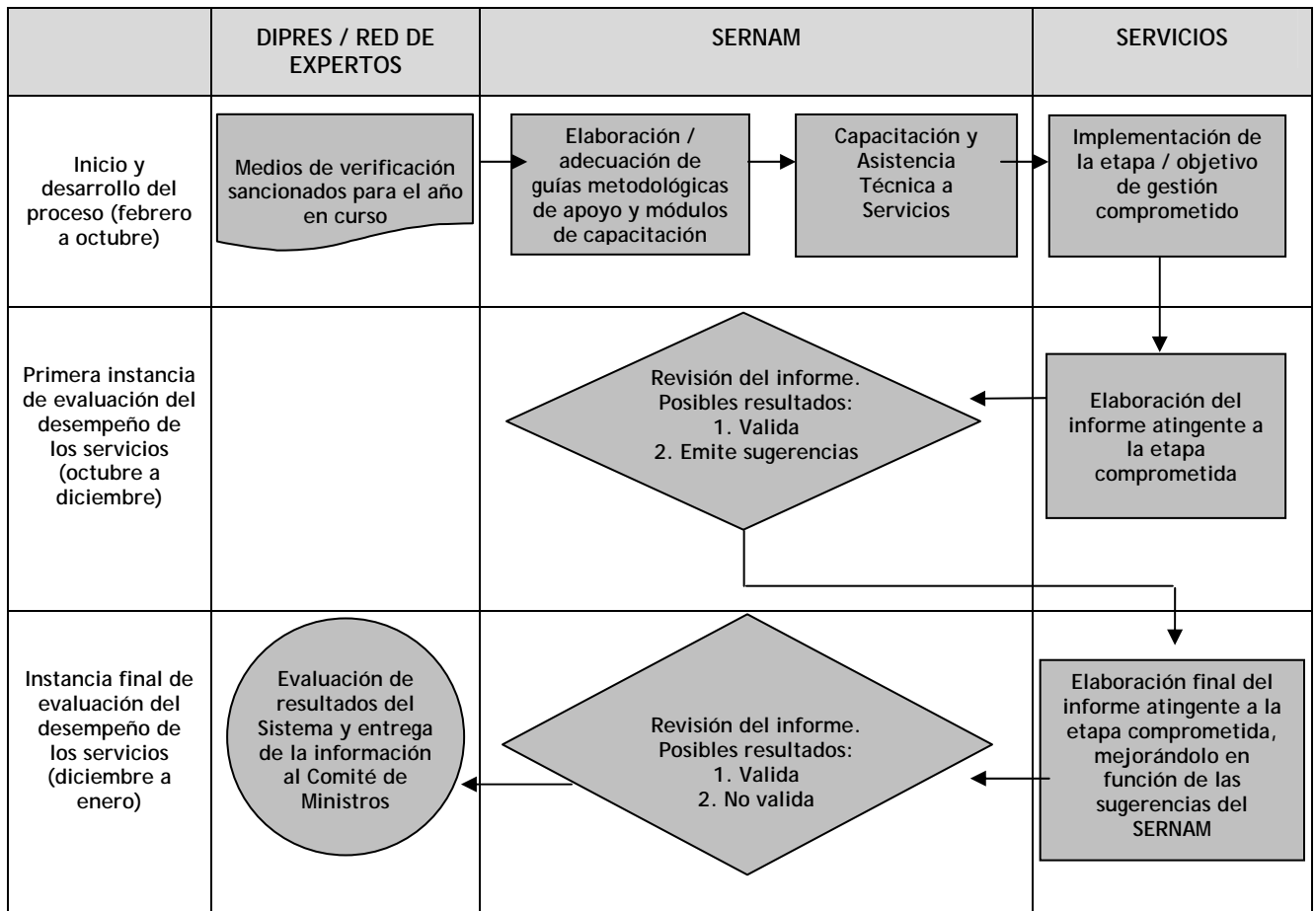
El principal objetivo de este instrumento es incorporar el enfoque de género en los productos que entregan las instituciones. Para ello, se cuenta con metodologías y reglas de

operación definidas, a fin de apoyar a los servicios públicos en la instalación de criterios de equidad de género en sus procesos de gestión, a la vez que estandarizan la forma en que éstos informan los progresos alcanzados a lo largo de la implementación del instrumento, permitiendo ejercer un mejor control sobre los mismos. Se espera que, a través del uso sistemático del instrumento, las instituciones públicas planifiquen atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres; que las instituciones puedan reorientar recursos para aminorar las brechas existentes entre hombres y mujeres; y que los funcionarios/as públicos incorporen en sus prácticas rutinarias este enfoque de equidad de género.

Esto implicado que los servicios públicos realicen diagnósticos de sus productos estratégicos, evaluando si éstos incorporan criterios de equidad de género, cuáles son las brechas entre hombres y mujeres en el acceso y resultados de los mismos, cuáles son las barreras que obstaculizan la inclusión del enfoque de género en el quehacer institucional y, que elaboren planes de trabajo implementando medidas concretas que permitan avanzar hacia una mayor equidad entre hombres y mujeres en nuestra sociedad.

En definitiva, el Sistema apunta a corregir posibles iniquidades en la entrega de los productos que habitualmente ofrecen los Servicios y, por lo mismo, a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Se ha considerado que las necesidades de los/as beneficiarios/as optimiza la consecución de los objetivos propuestos en los proyectos.

Figura 2:
Flujograma simplificado del proceso de implementación del
Sistema de Enfoque de Género



Fuente: Elaboración propia del Departamento de Estudios y Estadísticas del Servicio Nacional de la Mujer

Los actores del proceso

Tanto en la gestación como en la implementación el Sistema, concurren un número significativo de Servicios públicos y un grupo significativo de actores, entre los cuales destacan:

El Comité triministerial tiene como misión velar por la coherencia, la calidad técnica y el nivel de exigencia de los objetivos de gestión acordados en el Sistema. Este Comité está integrado por los Ministerios del Interior, la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo a esta definición, el Comité triministerial aprueba cada año el Programa Marco, además resuelve y aprueba la formulación de los PMG de cada Servicio y su cumplimiento. El estado de avance de los servicios es presentado a través de la Dirección de Presupuestos que -con anterioridad- ha revisado los resultados según los criterios técnicos establecidos y los ha informado a la institución respectiva para que se incorporen las observaciones efectuadas por el organismo validador.

Luego, un actor muy relevante es el propio Ministerio de Hacienda que, a través de la Dirección de Presupuestos integra el Comité de Ministros, tiene un rol preponderante en términos de la responsabilidad acerca del desarrollo técnico y operativo del Programa y la coordinación de todas las actividades que este demanda.

También el Programa está constituido por una Red de Expertos, la cual está formada por

profesionales de instituciones del sector público vinculados con los sistemas incorporados o directamente responsables de ellos. El rol de esta red es apoyar técnicamente a la Dirección de Presupuestos en aspectos de diseño y formulación de los PMG de las instituciones. Asimismo, son los encargados de la certificación del cumplimiento de requisitos técnicos de los "objetivos de gestión" de los sistema de su responsabilidad. En el caso del Sistema de Equidad de Género, el Servicio Nacional de la Mujer se constituye en el organismo validador y que, por lo mismo, integra la red de expertos del Programa.

Otro actor relevante es el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno que, a través de los Auditores Ministeriales y de los Servicios, cumple un importante rol en la etapa de verificación del cumplimiento de los compromisos. En particular la función de los auditores internos de cada Servicio es verificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG, proceso que se efectúa en base a los medios de verificación definidos para cada uno de los Sistemas.

Rol del Servicio Nacional de la Mujer

El SERNAM es la institución responsable de apoyar la implementación del Sistema, definir sus medios de verificación, realizar la asesoría técnica a las instituciones y certificar técnicamente el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos.

Desde el punto de vista institucional, el SERNAM debió asumir un nuevo rol respecto de los otros Servicios Públicos y Ministerios que implicaba asumir tareas nuevas con una amplia gama de instituciones públicas. Esto implicó generar una estrategia de fuerte presencia e involucramiento en la transferencia de capacidades a los propios funcionarios/as involucrados/as en la implementación del Sistema en sus respectivas instituciones.

Desde el punto de vista más instrumental, este nuevo rol implicó para el SERNAM construir un conjunto de herramientas específicas para las distintas etapas del Sistema con sus respectivos medios de verificación, lo que además debía considerar los diferentes tipos de productos que el Estado genera. Al mismo tiempo, debía realizar actividades para orientar a las instituciones en una estrategia organizacional en su interior que permitiera enfrentar este desafío de la mejor manera posible. Todo esto implicó desarrollar intensos procesos de capacitación al interior del propio SERNAM y de las instituciones participantes, tanto respecto de los instrumentos del PMG como de las temáticas relacionadas con el enfoque de género en las políticas públicas. Se requería incorporar en el quehacer de los/as funcionarios/as del Estado, conocimientos, habilidades y destrezas concretas. Esto demandó la realización de una serie de acciones de capacitación, mesas de trabajo, elaboración de materiales e instrumentos de apoyo metodológico entre otras.

El Trabajo de apoyo del SERNAM hacia los Servicios adscritos al Sistema de Equidad de Género, cuenta con cuatro líneas de acción:

- Asistencia Técnica: apoyo metodológico que presta el SERNAM a otros servicios para implementación del Sistema de Enfoque de Género.
- Capacitación: realización seminarios y talleres dirigidos a funcionarios y directivos públicos para profundizar su comprensión de la temática de género.
- Negociación: el SERNAM establece instancias de diálogo y toma de decisiones con otras instituciones para definir las medidas de equidad de género que incorporarán en su gestión.
- Validación: el SERNAM también ejerce un rol de validador de la implementación del Sistema de Enfoque de Género. Éste consiste en evaluar el avance alcanzado de acuerdo a la etapa comprometida por el servicio. Según el servicio haya cumplido o no con los requisitos del sistema, éste valida o no valida. La validación es muy importante para los servicios pues esta incide en el otorgamiento de un incentivo económico a sus funcionario/as.

Además se implementó el sitio "INFO PMG" en la página web de SERNAM, como una forma de entregar información adecuada a los requerimientos de las instituciones, y para la interacción con los Servicios.

Cuadro 8:

Algunos datos acerca de las coberturas del Sistema

El sistema Equidad de Género del PMG se aplica a 172 organismos públicos del país. A nivel del gobierno central participan 83 Servicios de 16 Ministerios y a nivel regional participan 89 instituciones.

En el cuarto año de implementación del PMG de Género el 96 % de los Servicios participantes se encuentra en Etapa IV.

Durante el año 2005, 165 Instituciones implementaron la Etapa IV de "Evaluación"; 2 Instituciones desarrollaron la Etapa III de "Implementación y Seguimiento"; 4 Instituciones ejecutaron la Etapa II de "Planificación" y 1 Institución realizó la Etapa I de "Diagnóstico".

V. Metodología y práctica del Sistema

Este Sistema se desarrolla en cuatro etapas, que cada Servicio debe ir cumpliendo año a año de manera secuencial e iterativa. Vale decir, cada año se avanza hacia una nueva etapa, y cuando esto ocurre, las anteriores deben ser revisadas y readecuadas en función de los cambios en las prioridades de gestión del Servicio.

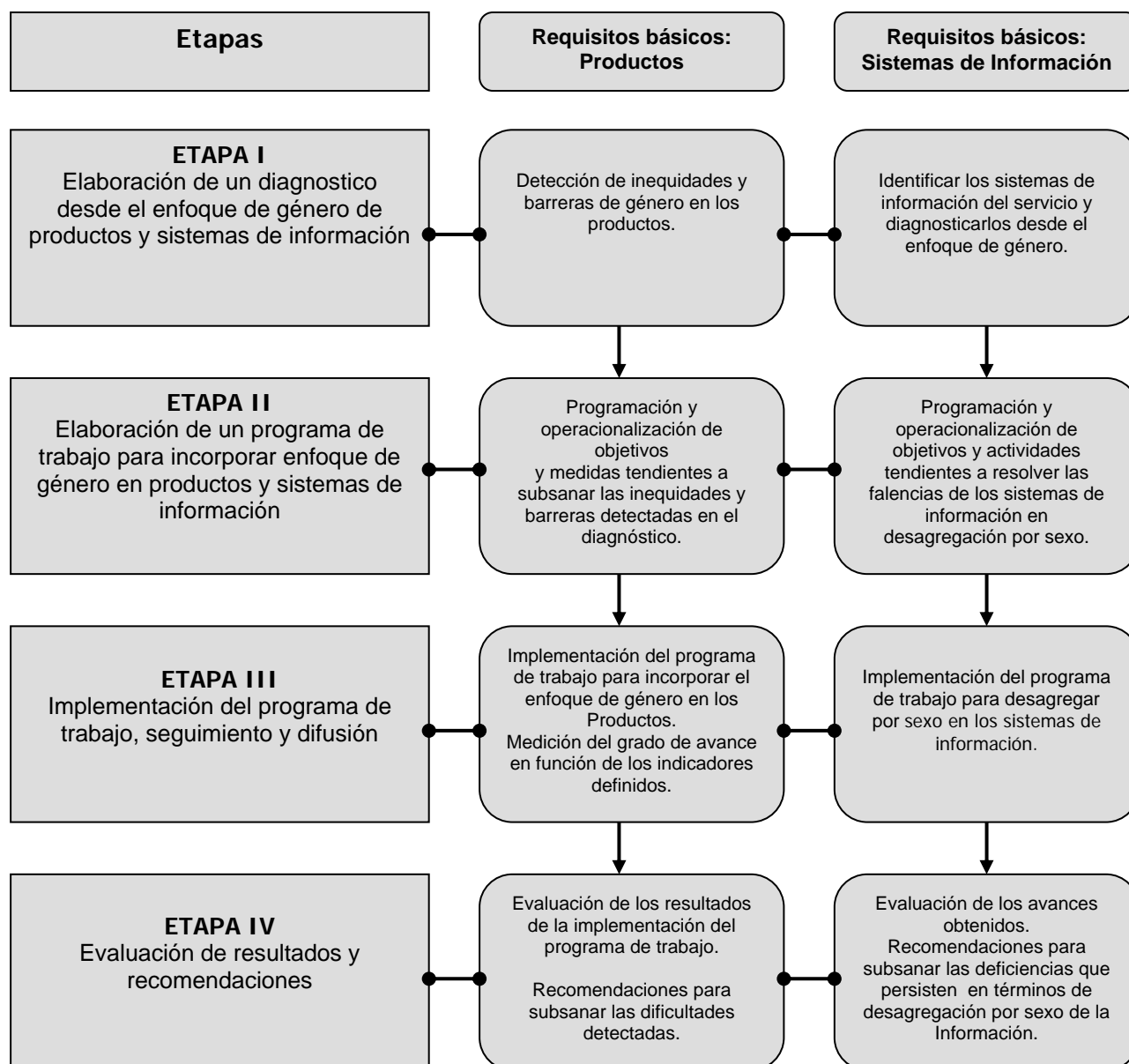
Durante el 2002, la mayoría de los Servicios realizó la Etapa I, que corresponde al diagnóstico de los productos y los sistemas de información de acuerdo a criterios de equidad de género. Se trata básicamente que la institución analice si los bienes y servicios estratégicos tienen consideraciones de género y los impactos que ellos generan en la población de modo diferenciado. En el diagnóstico se deben detectar las inequidades existentes por razones de género y las barreras que impiden enfrentarlas. De igual modo, se deben analizar los sistemas de información de clientes/as, usuarios/as o beneficiarios/as desagregados por sexo. En la Etapa II, corresponde a cada institución desarrollar un programa de trabajo para incorporar la perspectiva de género en la entrega de sus productos, un programa de

trabajo para desagregar por sexo los sistemas de Información de clientes/as, usuarios/ o beneficiarios/as y un programa de trabajo para difundir los avances en la incorporación de género. Durante la Etapa III, los servicios deben implementar las medidas propuestas para incorporar género en los productos, desagregar por sexo los sistemas de información y difundir los avances en la incorporación de género y, hacer un seguimiento de los avances.

La Etapa IV corresponde analizar los resultados de la implementación del programa de trabajo y elaborar recomendaciones para el mejoramiento continuo de la equidad de género en el Servicio.

Estas cuatro etapas obligan a las instituciones a moverse en una sola dirección del cambio y en forma iterativa, toda vez que cuando han detectado los problemas o debilidades no pueden volver atrás, deben continuar con un proceso de planificación que las obliga a dar cuenta de los objetivos planteados y sus resultados en la perspectiva de mejoramientos específicos y sucesivos.

Figura 3: Etapas del Sistema Equidad de Género del PMG



Fuente: Elaboración propia del Departamento de Estudios y Estadísticas del Servicio Nacional de la Mujer.

VI. El PMG de Género en la práctica: algunas experiencias destacadas

A cuatro años de la incorporación del Sistema de Equidad de Género al PMG es posible observar algunos cambios importantes en la gestión de los servicios públicos que forman parte de este Programa. En la siguiente sección queremos destacar algunas de esas experiencias, dando cuenta de la manera en que el PMG de género ha funcionado en la práctica⁶. Para ello se presenta una visión sintética del trabajo desarrollado por algunos servicios, señalando sus principales avances. Se han tomado distintos tipos de medidas que responden a las características de los productos de cada servicio y a las posibilidades institucionales existentes. No se señalan todas las medidas tomadas, sino sólo aquellas que aparecen como más relevantes y que pueden entregar lecciones y ejemplos respecto de las acciones posibles de impulsar.

Para seleccionar estos servicios se consideraron distintos criterios tales como: innovación de las medidas impulsadas, magnitud de las mismas, sostenibilidad de los compromisos en el tiempo y organización y procesos internos generados a partir del PMG. Se buscó también que dieran cuenta de distintos tipos de servicios y que respondieran a distintos usuarios, tanto internos del Estado como la población en general.

Se eligieron las siguientes experiencias: Dirección de Presupuestos (DIPRES); Subsecretaría de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN); Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); Fondo Nacional de Salud (FONASA) y Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).⁷

Cada una de estas experiencias muestra cómo es posible avanzar en la incorporación del enfoque de género en el Estado desde distintas perspectivas. Algunas de las medidas tienen un impacto directo en los usuarios y usuarias de los servicios, como es el caso de INDAP, FONASA y SERNAC. Otras tienen un impacto de carácter más bien indirecto a través de los cambios que generan en el funcionamiento del conjunto del aparato público, los sistemas de planificación, de distribución y asignación presupuestaria, como es el caso de DIPRES, MIDEPLAN y SUBDERE. Otras apuntan a la visibilización de las situaciones de desigualdad de género y a la generación de información que posibilite la toma de decisiones en esta línea, como es el caso del INE.

⁶ Este acápite forma parte del proyecto "Incorporación del Enfoque de Género en las políticas públicas a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión y su expresión en el Presupuesto nacional" Financiado por UNIFEM y ejecutado por SERNAM.

⁷ Agradecemos a las personas que entregaron su tiempo e información para la elaboración de estas reseñas, especialmente a las encargadas y ex - encargadas del PMG de género de INE, INDAP, SERNAC, SUBDERE y a las/os integrantes de la Mesa de Género de SUBDERE.

Un aspecto relevante en ellas es que todas se proponen ir más allá de los productos externos de la institución - como lo define el Sistema- y generan cambios también en el funcionamiento interno de la institución a través de la creación de Comisiones o Mesas de Género, de la revisión de sus políticas de recursos humanos y de la generación de capacidades internas a través del desarrollo de procesos de capacitación a distintos niveles.

Dirección de Presupuestos

La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de *“proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, y regular y supervisar la ejecución del gasto público”*.⁸ El compromiso de esta Dirección con la transversalización del enfoque de género en el Estado se remonta a la conformación del Consejo de Ministros para la igualdad de Oportunidades en el año 2000. El año 2001 la Dirección de Presupuestos impulsó la creación del Sistema de Equidad de Género como parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión, promoviendo con ello la transversalización del enfoque de género en el conjunto de servicios públicos que elaboran este Programa.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión es uno de los productos estratégicos de la DIPRES, y la incorporación del Sistema de Equidad de Género en él es uno de los mayores aportes de esta institución al logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

Dado este importante paso, la propia DIPRES tuvo que poner en funcionamiento el PMG de Género al interior de la Institución. La primera etapa de diagnóstico arrojó que tres de sus productos incorporaban género en alguna medida, uno de los cuales era el propio PMG, mientras que en el resto de los productos y los sistemas de información esta perspectiva aún no estaba incorporada.

Dentro de los productos que no incorporaban enfoque de género, pero que permitían hacerlo se encontraba la Ley de Presupuestos, que tiene como función la asignación de los recursos financieros de la Administración Central del Estado. Como primer paso, la DIPRES se planteó la revisión de sus formularios e instrucciones buscando incorporar la dimensión de género en el proceso de formulación presupuestaria. A partir de ello, se introdujo en el formulario e instrucciones para la presentación de nuevos Programas diversas disposiciones y ejemplos en este sentido. Estas disposiciones se refieren a la consideración del análisis de género en el diagnóstico que se haga de los programas, así como también en la identificación de la población que será beneficiada. En las instrucciones para la matriz de marco lógico se planteó el requisito de señalar en el fin y propósitos si el programa *“tiene como objetivo resolver un problema o atender una necesidad desde una perspectiva o enfoque de género”*; así como también si es que este *“incorpora este enfoque en su diseño, ya sea en las características de los bienes y/o servicios, en la modalidad de producción o en la entrega de éstos”*, debiendo identificarse el sexo de los beneficiarios. Por último, si el enfoque de género se incorpora en los objetivos, se señala que los indicadores deberán recoger este enfoque y permitir medir su evolución.

⁸ http://www.dipres.cl/fr_acerca.html

Otro de los compromisos de la Dirección, referido a su función de Control de Gestión del Gobierno, fue la desagregación por sexo de los Indicadores de Desempeño que elaboran todos los servicios.⁹ Para ello hicieron una revisión del Formulario y las instrucciones para su elaboración, introduciendo como cambio la especificación de presentar la información desagregada por sexo en los indicadores en el caso de que el producto aplique enfoque de género. Si bien este constituye un importante avance, se encontró en la práctica con que el hecho de que se hubiese identificado que los productos podían aplicar enfoque de género, no implicaba necesariamente que los indicadores se pudieran desagregar por sexo. Esta situación ha determinado que aún sea bajo el porcentaje de indicadores que desagregan la información por sexo, aspecto que cada año es medido por la DIPRES.

Otro producto al que se le ha incorporado enfoque de género es la Evaluación de Programas Gubernamentales, que tiene como objetivo “evaluar el diseño, gestión y cumplimiento de los programas públicos sobre la base de información existente”. Estas son evaluaciones realizadas por consultores externos a la DIPRES que son seleccionados a través de un proceso de inscripción y postulación. Para la elaboración de estas evaluaciones, la Dirección entrega términos de referencia a los consultores. En este caso, la incorporación del enfoque de género consistió en añadir a los términos técnicos de referencia las siguientes preguntas: *¿Correspondía la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico de la*

situación que dio origen al programa? De ser así ¿Se le incorporó en la definición de la población potencial y objetivo del programa? Algunos ejemplos de evaluaciones donde se llevó a cabo un análisis de género producto de este compromiso son las de los programas: Centros de Información y Difusión Juvenil; Relaciones Familiares de FUNFA; Centros de Violencia Intrafamiliar y Telecentros Comunitarios.

En la misma línea se encuentra la Evaluación de Impacto, que tiene por finalidad, tal como su nombre lo dice, evaluar el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. En este caso también se revisaron los términos técnicos de referencia, determinándose que en ellos no era posible incorporar perspectiva de género debido a que eran muy generales. No obstante, se incluyó en el formato de informe de avance y final la categoría *sexo* en la caracterización de los beneficiarios. Adicionalmente se agregaron las preguntas *¿Corresponde la incorporación del enfoque de género?* de ser así *¿Se lo incorporó en la definición de la población objetivo?* Ambas preguntas deben ser respondidas por los consultores/as a cargo de la evaluación.

Una medida similar fue la tomada en relación a la Evaluación Comprehensiva del Gasto.¹⁰ Para este producto se incluyó la categoría *sexo* en la caracterización de los beneficiarios en los formatos de los informes de avance y final.

Otro instrumento de la DIPRES es el Balance de Gestión Integral, a través del cual cada

⁹ “Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del nivel de logro alcanzado por un programa público”. Instrucciones para la Formulación - Formulario H Indicadores de Desempeño año 2006.

¹⁰ El objetivo de este instrumento es “evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio, lo que implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales”.

institución da a conocer a la ciudadanía los resultados de su gestión anual. Se hizo una revisión del formato e instrucciones para la elaboración del mismo, incorporando la solicitud de información desagregada por sexo respecto de la dotación de personal de cada institución.

Junto a los productos señalados, la Dirección tomó la iniciativa de mirar hacia el interior de la institución, revisando su Política de Recursos Humanos. No se encontró en ella discriminación de género, ni en su contenido ni en su aplicación, pero se redactó un nuevo texto que en su parte introductoria indica "*Esta política explicita su afán no discriminatorio en términos de credo, raza, orientación sexual, género, edad y tendencia política*". Además, ha considerado diversas medidas de gestión interna como la que permite a los padres de familia llevar a sus hijos a la sala cuna y jardín infantil de la institución; el incentivo para hombres y mujeres para participar en los Comités Paritarios de la organización y en general, la no discriminación por razón de sexo para acceder en igualdad de condiciones a las distintas alternativas que la Dirección ofrece a sus funcionarios y funcionarias.

Por otra parte, durante los primeros dos años de implementación (correspondientes a las etapas de diagnóstico y elaboración del plan de acción) se conformó dentro de la Dirección un equipo de trabajo compuesto por representantes de los distintos escalafones y la Asociación de Funcionarios, buscando así involucrar a todos los actores. En los últimos años se consideró que no era necesario mantener este equipo dado que las medidas estaban ya encaminadas e implementándose adecuadamente. Sin perjuicio de ello, se han mantenido reuniones informativas con el Director y el equipo directivo, así como con la Asociación de Funcionarios, haciendo además una difusión de

los informes elaborados a través de los medios con que cuenta la institución. Esta tarea no ha estado exenta de dificultades y resistencias dado el desconocimiento y prejuicios existentes hacia el enfoque de género, pero gracias a la propia implementación del Sistema y a la responsabilidad con la que el equipo ha asumido esta tarea ha sido posible ir superando estas resistencias.

A través de las medidas tomadas por esta organización se impacta al conjunto de los servicios públicos del país, por cuanto ellas se refieren a instrumentos centrales del proceso presupuestario y de control de gestión. Sin duda, es el impulso del mismo Sistema de Equidad de Género uno de los mayores avances, instrumento que se ha ido profundizando e institucionalizando en estos años. De esta manera, la DIPRES ha realizado un importante trabajo para incorporar enfoque de género en sus distintos productos estratégicos, avanzando en una mirada de las prácticas al interior de la institución.

Subsecretaría de Planificación y Cooperación

Esta Subsecretaría es uno de los organismos rectores en el diseño de políticas de desarrollo nacional y regional y de las iniciativas de inversión pública. Para evaluar estas iniciativas ha desarrollado un conjunto de normas, técnicas y procedimientos que ordenan el proceso de inversión del sector público denominado Sistema Nacional de Inversiones (SNI). El principal objetivo de este Sistema es mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica, de acuerdo con los lineamientos del gobierno.

Previo a la implementación del PMG de Género, y en el marco de los compromisos ministeriales, la Subsecretaría ya había comenzado a avanzar en la consideración de la perspectiva de género en este Sistema de Inversiones a través de la incorporación de un anexo al sistema de estadísticas básicas de inversión denominado "*Perspectiva de género en las iniciativas de inversión*". Con este anexo se sugería a las instituciones públicas considerar si en los estudios, programas o proyectos que presentan como iniciativas de inversión se podría incorporar la perspectiva de género, señalando un conjunto de preguntas mínimas a tener en cuenta. Si bien este anexo constituía un avance importante, quedaba en el plano de las recomendaciones, pero no implicaba una exigencia para las instituciones.

Con la inclusión del Sistema de Equidad de Género al PMG, la Subsecretaría se propuso de manera inicial revisar y modificar este anexo. Junto con ello, en el proceso de diagnóstico de los productos surgió la idea de evaluar la factibilidad de analizar desde una perspectiva

de género las orientaciones para la elaboración de los programas y los proyectos. El Servicio Nacional de la Mujer elaboró una propuesta que fue planteada a la Subsecretaría, quienes la revisaron y modificaron para que respondiera a sus necesidades y posibilidades.

A partir de ello se determinó que en relación a los programas¹¹ que se presentan, los antecedentes y la identificación del problema tengan en cuenta la situación diferenciada de hombres y mujeres, así como que se asegure la participación equitativa de ambos sexos en las consultas realizadas con la comunidad para identificar los problemas. Esto fue estipulado en las normas y procedimientos de las Estadísticas Básicas de Inversión. En el caso de que se detecten necesidades diferenciadas por sexo, éstas deberán ser incorporadas en los componentes del programa y deberán construirse indicadores diferenciados por sexo para su seguimiento.

En el caso de los proyectos¹² se partió con la exigencia de que el diagnóstico y evaluación de las fases de pre-factibilidad incorporaran datos desagregados por sexo respecto de la población beneficiaria, antecedentes que deberían considerarse en la toma de decisiones. Aún no se

¹¹ De acuerdo a MIDEPLAN, un *programa* es entendido como "la decisión sobre el uso de recursos con el fin de incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico. Se materializa con una acción y normalmente se financia con gastos corrientes o de funcionamiento, aún cuando desde el punto de vista económico es inversión real. Debe tener una duración definida y finita, para diferenciarlo de las actividades normales de funcionamiento".

¹² Un proyecto "corresponde a la decisión sobre el uso de recursos con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios. Se materializa por lo general en una obra física. Normalmente su ejecución se financia con gastos de capital o inversión y su operación con gastos corrientes o de funcionamiento".

cuenta con una evaluación de los resultados de esta exigencia, lo que deberá hacerse a futuro.

Luego se comenzó a estudiar la posibilidad de incorporar una perspectiva de género en las metodologías ex ante de los proyectos, compromiso planteado el año 2004. La propuesta consistía en la inclusión de la variable género en el diagnóstico de los proyectos, partiendo con las metodologías de educación (establecimientos educativos), caletas pesqueras, establecimientos judiciales y de salud. Un ejemplo de los resultados que ha tenido este cambio metodológico es que en educación se haya incorporado la necesidad de guarderías infantiles para estudiantes con hijos, o que en relación a las caletas pesqueras se haya planteado considerar en la infraestructura de las mismas las condiciones necesarias para que las mujeres puedan desempeñar las distintas tareas que ellas realizan en estas caletas.

La incorporación de la perspectiva de género en el Sistema Nacional de Inversiones es uno de los mayores aportes de esta Subsecretaría a la transversalización de género. Este aporte se concreta a través de la formulación de orientaciones para la elaboración de programas y proyectos por parte de los distintos organismos públicos del país. Con ello se promueve que estos programas y proyectos tengan en consideración la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Vinculado a las acciones anteriores, la Subsecretaría de Planificación se propuso también promover y fortalecer la capacitación en género de sus funcionarios y funcionarias. Desde hacía varios años funcionarios/as del Ministerio habían participado en capacitaciones

de este tipo, las que sin embargo eran todavía insuficientes dados los cambios culturales que la implementación de esta perspectiva requiere. Se propusieron entonces dar a conocer las medidas tomadas para promover la equidad de género al interior de la institución y capacitar a funcionarios y funcionarias tanto en el nivel central como regional, particularmente a los analistas del sistema de inversiones, a través de distintas acciones llevadas a cabo. En estas acciones contaron con el apoyo de SERNAM, quienes elaboraron un manual que les sirviera de apoyo y material de trabajo a la vez que participaron en varias de las capacitaciones realizadas.

En esta línea de capacitación, MIDEPLAN decidió destinar parte de los recursos asignados por la DIPRES a los servicios que habían perdido el PMG -situación que afectó al Ministerio el año 2004- para profundizar la formación y capacitación en género. Para ello, el año 2005 contrató una asesoría con el objetivo de "incorporar en los cursos de capacitación dictados por la División de Planificación, Estudios e Inversión el análisis de la variable género en las iniciativas de inversión pública". En ese marco, se elaboró una propuesta de material pedagógico para utilizar en dichos cursos, que permitiera abordar la incorporación de esta variable en las etapas de formulación y evaluación de los proyectos, material que actualmente está siendo discutido y que sin duda será un insumo importante para las acciones de capacitación.

A nivel regional se ha impulsado también un trabajo importante para incorporar esta perspectiva. En las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC) se propuso la existencia de puntos focales de género, entendidos como profesionales comprometidos con esta perspectiva y capacitados para su incorporación. Ellos/as participaron en las acciones de

capacitación arriba señaladas, teniendo como tarea diseñar planes de acción de género para cada Secretaría Regional y continuar la labor de sensibilización y capacitación de los y las funcionarios/as en las regiones.

Estos Planes contemplan la definición de mecanismos para incorporar la perspectiva de género a las Estrategias de Desarrollo Regional, Convenios Marco y PLADECOS.¹³ En esa dirección se han elaborado estudios y propuestas para analizar de qué manera es posible incidir en estos instrumentos, dado que el rol de las SERPLACs en su elaboración y seguimiento es un rol más bien de apoyo y no interviene directamente en los procesos de sanción e implementación. Incidir en estos instrumentos es relevante por cuanto en ellos se definen los objetivos de desarrollo de los territorios y las prioridades de intervención e inversión. Implican además un espacio de concertación de distintos actores, ofreciendo una oportunidad clave para transversalizar la perspectiva de género.

A través de las acciones señaladas la Subsecretaría de Planificación no solo ha dado cumplimiento al sistema de equidad de género

del PMG, sino que a la vez ha ido poco a poco instando a los distintos servicios públicos que participan en el sistema nacional de inversiones a incorporar esta perspectiva, en la medida que a través de este Sistema compete a una diversidad de instituciones públicas. Con ello es posible impactar los programas y proyectos que se dirigen al conjunto de la población.

El énfasis puesto en la capacitación de sus funcionarios y funcionarias, en el entendido de que no basta con la incorporación formal de esta perspectiva en los instructivos, es también un avance importante que permite un tránsito en términos culturales. En este sentido, la existencia de los puntos focales de género en las Secretarías regionales constituye una acción innovadora que permite ir vinculando y descentralizando las distintas medidas propuestas.

¹³ La *Estrategia de Desarrollo Regional* es un instrumento de carácter indicativo, político y técnico, que apoya y orienta la gestión de las autoridades de la Región y otros actores del ámbito público y privado. Su objetivo es impulsar el desarrollo territorial, recogiendo y ordenando las principales propuestas regionales, con el fin último de entregar directrices para la toma de decisiones. El *Convenio Marco* es un instrumento cuyo objetivo es establecer acuerdos estratégicos entre el gobierno central y las regiones, respecto a acciones, objetivos y compromisos de carácter político programático, de inversión, gestión, descentralización, y desconcentración, que se llevan a cabo en un periodo determinado, un trienio. El *Plan de Desarrollo Comunal* es el principal instrumento de planificación y gestión a nivel municipal. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. http://www.serplacrm.cl/faq/inst_planificacion.php

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene por finalidad Fortalecer el Buen Gobierno del Territorio, aumentando sus capacidades para gobernar con adhesión política, participación ciudadana y disposición sobre recursos, y mejorando la gestión y coordinación interinstitucional de manera coherente con el impulso del proceso de descentralización. Desde esa perspectiva, las medidas en pro de la equidad de género que puedan tomarse en esta institución tienen un amplio alcance, por cuanto impactan el quehacer de los 13 gobiernos regionales y las 345 municipalidades existentes en el país.

Para enfrentar el Sistema de Equidad de Género, al interior de la Subsecretaría se constituyó una Mesa de Género conformada por representantes de cada una de las Divisiones de línea: División de Políticas y Estudios, División de Desarrollo Regional y División de Municipalidades, y del Departamento de Planificación y Control de Gestión, este último encargado de la coordinación interna de las tareas de implementación del Sistema y de la relación con SERNAM. Cada uno/a de los/as participantes en la mesa tiene como responsabilidad trabajar en torno a los distintos productos de sus divisiones. La coordinación de esta Mesa tiene dependencia directa de la Subsecretaría Sra. Adriana Delpiano, quien relevó el tema al interior de la institución. De la misma manera, los integrantes de la Mesa tienen una relación directa con los/as Jefes/as de División lo que facilita el cumplimiento de sus roles y tareas asignadas en esta instancia. De esta forma, coordinadamente se han trabajado todas las etapas del sistema, manifestándose la sensibilización y entusiasmo

de los/as integrantes de la Mesa, quienes se propusieron que la incorporación del enfoque de género se hiciese en productos estratégicos de la institución, de manera que los cambios fueran importantes y sustanciales en relación a sus productos, lo que ha implicado un proceso de continua discusión y análisis.

Una propuesta que merece atención fue la incorporación del enfoque de género a los criterios de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este Fondo es *“un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial”* y se materializa mediante el financiamiento de diversas iniciativas de inversión (estudios, programas y proyectos) las cuales se han concentrado durante los últimos años en servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc.), inversión social en infraestructura en los sectores de salud y educación y actividades de fomento productivo. Su distribución considera variables socioeconómicas y territoriales. Se asigna el 90% de los recursos a comienzos del año presupuestario, y el 10% restante se destina en igual proporción, a cubrir situaciones de emergencia y estímulos a la eficiencia.

Dado que la SUBDERE no tiene competencia en las decisiones de inversión que se priorizan y sancionan en la región, la propuesta se orientó al ámbito de incidencia de la institución que es la distribución del Fondo. El año 2005 se aprobó las modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que regula este aspecto. Desde la Mesa de Género se pensó en incorporar este enfoque en esta Ley, a través de la incorporación de

indicadores de género en el Reglamento de distribución del FNDR.¹⁴ Esta propuesta se tradujo en la inclusión de dos indicadores de género en la distribución del 90% del Fondo arriba señalado, referidos a la existencia de hogares pobres con jefatura femenina. Una segunda etapa ha consistido en analizar la factibilidad de incorporar nuevos indicadores de género en el 5% del Fondo que se distribuye de acuerdo a la 'eficiencia' de las regiones. Este punto está aún en discusión.

Uno de los avances relevantes de la SUBDERE es la incorporación de criterios de equidad de género en el mecanismo de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, medida que se complementa con otras de la propia Subsecretaría y de otras instancias que inciden en la distribución y asignación de recursos en las regiones, lo que implica un impacto importante en la gestión de los organismos públicos a lo largo del país.

Esta incorporación en el FNDR se vincula además con otros instrumentos y procesos de la inversión pública regional, como son el Anteproyecto Regional de Inversiones y el Programa Público de Inversiones en la Región.¹⁵ Ya que estos acuerdos regionales de inversión son tomados autónomamente por los distintos gobiernos regionales, lo que se propuso la SUBDERE fue

¹⁴ Reglamento sobre distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sus procedimientos de operación.

¹⁵ El ARI es una propuesta regional anual que se construye entre la institucionalidad pública regional, en la cual se acuerdan las prioridades y orientaciones estratégicas que se materializan en una propuesta de presupuesto que contiene los programas, estudios y proyectos que son claves para el desarrollo regional.

abrir un espacio para que las Directoras Regionales de SERNAM participen en las discusiones que dan lugar a estos acuerdos y que incidan en la definición de prioridades con enfoque de género. Para ello, se envió un oficio a los/as Intendentes/as recomendando la inclusión del SERNAM en la coordinación regional de inversiones. Se han propuesto también elaborar propuestas con enfoque de género al proceso de coordinación regional de Inversiones, a partir de la revisión teórica normativa en materias de inversión regional. Esta medida implica una necesaria articulación con las Direcciones Regionales de SERNAM y la preparación de estas para formar parte de este proceso.

El enfoque de género fue considerado también en la estrategia comunicacional para la elaboración y difusión de cuentas públicas regional impulsadas por la Subsecretaría. El año 2004, la SUBDERE contrató una consultora para la elaboración de una propuesta metodológica para la elaboración de estas cuentas públicas. Ella incorporó el enfoque de género en la propuesta y lo incorporó en la asistencia técnica entregada a Intendentes, SEREMIs, equipos del Gobierno Regional y Subsecretarios. Durante el año 2005 hubo una primera experiencia de elaboración de estas cuentas, proceso que está en evaluación.

Por su parte, en la División de Políticas y Estudios decidieron realizar un taller de trabajo para analizar las posibilidades de incorporación del enfoque de género en su quehacer, contando para ello con el apoyo de SERNAM. Posteriormente se comprometieron a realizar distintos estudios con enfoque de género, cuya cantidad y tipo será definida año a año. Durante el año 2005 llevaron a cabo dos estudios: el primero de ellos denominado "Análisis y propuestas de estructura organizacional

municipal”, que tiene por objetivo estudiar la orgánica de las municipalidades en torno a la perspectiva de género, para determinar de qué manera estas instituciones dan respuesta a la función de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.¹⁶ El otro es “Análisis y sistematización de la gestión del GORE en materia de desarrollo social” cuyo propósito fue desarrollar propuestas de mejoramiento y fortalecimiento de la gestión regional en el ámbito social que sea coherente con la misión que se espera que cumpla esta institucionalidad territorial. Como un subproducto de este estudio se espera detectar la cantidad de programas sociales que intervienen en la región -específicamente en las regiones II, V, VIII y X- y tienen incorporada la variable de género. La relevancia de estas medidas radica en que estos estudios son la base para las decisiones de políticas que la Subsecretaría tome a futuro.

Otra medida estratégica ha sido la incorporación de dos indicadores de género en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales. Este sistema recopila y pone a disposición pública información dispersa del área local/municipal referida a más de 130 variables e indicadores. Dentro de ellos se incluyeron dos que se refieren a la precariedad socioeconómica de las mujeres: porcentaje de mujeres jefas de hogares en situación de pobreza (pobres e indigentes) y porcentaje de hogares en situación de pobreza crítica (indigentes), encabezados por mujeres. Con esta medida se aporta a la visibilización de esta situación y problemática que afecta a porcentajes importantes de mujeres, entregando esta información para las 345 comunas del país.

De esta manera, las acciones de la SUBDERE tienen impacto a distintos niveles. Por una parte en la distribución de una importante cantidad de recursos públicos a través de la incorporación de algunos criterios de género en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y por otra, en términos de visibilización y relevamiento de problemáticas de género. Quedan pendientes no obstante otras cuestiones de más largo aliento y que escapan a las acciones que la Subsecretaría pueda desarrollar, como por ejemplo, la consideración de criterios de equidad de género en la manera en que se adjudican los recursos al interior de cada región.

Estos logros han implicado un trabajo arduo por parte de la Mesa de Género y los/as funcionarios/as directamente involucrados/as, jugando un rol relevante el apoyo político dado a su labor por parte de la máxima autoridad de la institución. Junto con ello, ha sido preciso también tener la flexibilidad para ir más allá de la planificación inicial y aprovechar las oportunidades que se han abierto en los procesos de implementación de sus productos.

Internamente queda por delante el desafío de ampliar y profundizar la sensibilización de género al conjunto del personal de la institución, aumentando así la voluntad manifestada en algunas jefaturas y funcionarios/as.

¹⁶ Esta función corresponde a la letra del artículo 4° de la Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Instituto Nacional de Estadísticas

El Instituto Nacional de Estadísticas - INE - tiene como misión producir y difundir estadísticas oficiales.¹⁷ Desde mediados de los noventa este organismo había ido asumiendo compromisos con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A fines de la década firmó un Convenio Marco con SERNAM, a partir del cual se generaron distintas iniciativas y se instituyó como práctica habitual la realización de reuniones anuales entre el Director del Instituto y la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, para acordar acciones conjuntas. Algunas de las iniciativas realizadas fueron un estudio basado en la Encuesta de Costo de Mano de Obra y Remuneraciones que rompió el mito de que las mujeres son más 'caras', razón comúnmente esgrimida para pagarles menos; la elaboración del documento "Mujeres chilenas. Estadísticas para el nuevo siglo", que daba cuenta de la situación de hombres y mujeres en el país en distintos ámbitos, el compromiso del INE de alimentar periódicamente la Infoteca de SERNAM, entre otros.

Con la instauración del Programa de Mejoramiento de la Gestión se avanzó en una mayor incorporación de la perspectiva de género. Esta incorporación en las estadísticas implica en primer lugar la desagregación de la información por sexo, pero ello no es suficiente. Se requiere también que los instrumentos utilizados para recoger esta información permitan dar cuenta de las diferencias de género existentes, así como asegurar que esta perspectiva se considere en el análisis posterior de la información. Para avanzar en esta línea e ir generando las capacidades necesarias al

interior de la institución, se realizaron talleres de capacitación sobre elaboración de estadísticas con enfoque de género dirigidos a funcionarios y funcionarias de los distintos departamentos. Junto con ello, el Programa de Capacitación del INE incorporó el curso "Análisis de Género y Políticas Públicas" dirigido a los/as jefes/as de los productos estratégicos de la institución, el que fue dictado por profesionales de SERNAM.

Al comenzar la implementación del PMG se identificaron aquellos productos¹⁸ que ya desagregaban por sexo la información, aquellos en los que era posible desagregarla y aquellos en que por la naturaleza de la información recopilada ello no era factible (como por ejemplo Estadísticas de edificación, Índice de producción minera, Índice de precios al consumidor, entre otros). A partir de esta identificación definieron un plan de trabajo gradual que priorizaba aquellos productos para los cuales existía mayor disponibilidad de recursos para su implementación o que se encontraban en un nivel más avanzado de incorporación del enfoque de género, dejando para las etapas posteriores aquellos que requerían cambios más profundos y mayores recursos para llevarlos a cabo.

Para introducir el enfoque de género en este segundo grupo de productos se buscaron recursos adicionales, solicitando la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que financió la contratación de una consultora para analizar y hacer recomendaciones sobre la Encuesta de Costo de Mano de Obra y Remuneraciones, la Encuesta Estructural de Comercio, Servicio y Turismo y la Encuesta Semestral de Coyuntura de la Pequeña

¹⁷ <http://www.ine.cl/>

¹⁸ Los productos en el caso del INE hacen referencia a Encuestas, Índices, Censos y Estadísticas, entre otros.

y Mediana Empresa. Respecto de cada uno de estos productos se revisaron los instrumentos de medición y se introdujeron preguntas que aportarían a un análisis de género posterior.

De esta consultoría salieron varias tareas que a la vez que se fueron implementando fueron sirviendo de ejemplo a otros equipos de otros departamentos. Este trabajo se hizo en conjunto con jefes/as de producto y jefes/as de Departamento del INE, lo que permitió ir generando cambios en funcionarios y funcionarias y una mayor apertura frente a la incorporación de la perspectiva de género.

El Censo Agropecuario es considerado también dentro de este grupo de productos. Para incorporar el enfoque de género en este Censo, que se lleva a cabo cada 10 años, se han realizado gestiones con la FAO para que apoye la contratación de una consultoría con la finalidad de hacer una revisión del instrumento de medición con enfoque de género y elaboración de plan de tabulados, así como un proceso de formación que permita generar capacidades en los funcionarios y funcionarias a cargo de este instrumento.

Junto con ello, el año 2004 se levantaron dos módulos orientados a detectar las “nuevas formas de trabajo” surgidas a raíz de las modificaciones en la producción y sus implicancias para las mujeres, las que se anexaron a la Encuesta Nacional del Empleo.¹⁹ Estos módulos fueron: “Trabajo Asalariado Flexible” y “Trabajo Independiente”. Ambos fueron aplicados a una muestra del área urbana de la Región Metropolitana.

La incorporación del enfoque de género en las estadísticas es más que la sola desagregación por sexo. Consciente de ello, el INE ha avanzado en esta perspectiva revisando los instrumentos de recolección de información, las preguntas formuladas, las categorías consideradas en sus distintas encuestas, Índices, Censos, etc. Junto con ello, ha generado y promovido análisis de estos instrumentos desde una perspectiva de género, permitiendo contar con información que visibiliza las necesidades y problemáticas del conjunto de la población, lo que es un aporte para la elaboración de políticas y programas que consideran a hombres y mujeres.

Un acuerdo importante logrado en el marco del PMG fue que todos los nuevos productos, tanto de la institución como aquellos emanados de convenios con otras instituciones, recopilen información desagregada por sexo como primer paso para lograr estadísticas con enfoque de género. Este fue el caso de la Encuesta sobre Consumo Cultural y Uso del Tiempo Libre, la Primera Encuesta Nacional de Medición de la Discapacidad y la Encuesta de Seguridad Ciudadana²⁰. En todas estas encuestas se incorporó la variable sexo en todas las preguntas, de modo de visualizar claramente las diferencias de género sobre los temas consultados, realizar comparaciones e investigar posibles causas de estas brechas a fin de generar propuestas para elaborar políticas públicas. Por otra parte, a estas encuestas se les incorporó la declaración de jefatura de hogar desde dos puntos de vista: la primera, utilizada tradicionalmente por el INE, que es una adjudicación de jefatura por parte del(a) informante; la segunda, consulta por la persona

¹⁹ Para la encuesta de septiembre-octubre de 2004.

²⁰ Algunas de estas encuestas se realizaron en Convenio entre el INE y otras entidades públicas.

quien en los últimos seis meses ha contribuido más en la mantención del hogar, ya sea en dinero o en especie. La incorporación de ambos criterios obedece al interés de conocer un eventual subregistro de jefas de hogar que podría originarse de la adscripción, por motivos culturales, de la jefatura a alguno de los hombres presentes en el hogar.

En este proceso, distintos departamentos del INE han ido asumiendo esta tarea como propia incorporando el enfoque de género en productos permanentes, tales como el Sistema de Estadísticas Vitales del área demográfica y las estadísticas de Justicia del área social, a partir de las cuales han elaborado documentos que analizan las brechas de género que aparecen en las estadísticas, los que se encuentran disponibles en la página web del servicio.²¹ También se ha mantenido el trabajo de elaboración de publicaciones conjuntas con SERNAM como lo fue el libro "Mujeres chilenas. Tendencias en la última década" realizado en base a los censos de 1992 y 2002.

El INE no solo ha asumido compromisos a nivel nacional, sino que también ha comenzado a mostrar avances en sus Direcciones Regionales. Varias de ellas han realizado estudios con enfoque de género sobre variables sociodemográficas basadas en el Censo de Población y Vivienda de 2002, tal es el caso de la II, IV, VII, IX y X región, cuya difusión la han realizado a través de sus respectivas Páginas Web y/o como documento de consulta de diferentes tipos de Usuarios en las respectivas sedes. Para la implementación de estas líneas de trabajo han hecho convenios con las Direcciones Regionales de SERNAM.

Distintos factores han facilitado estos avances. Por una parte, la voluntad política de su Director manifestada a través de la firma del Convenio Marco -previo al PMG-, la instauración de las reuniones anuales con SERNAM y la designación de una encargada del PMG de Género con conocimiento del tema y con las atribuciones necesarias para llevar adelante las acciones requeridas.

También ha incidido el efecto de la comparación con distintos institutos de estadísticas de América Latina, algunos de los cuales muestran importantes avances en esta área, proporcionando lecciones respecto a las medidas que es posible tomar. De la misma manera, los estándares impuestos por organismos internacionales a los que Chile espera llegar, como la OCDE, han constituido un estímulo importante.

En el INE se ha ido avanzando en vencer las resistencias de funcionarios y funcionarias dando paso a una actitud de apertura, que ha ido implicando poco a poco la comprensión de que la incorporación de un enfoque de género en las estadísticas es más que la desagregación por sexo, sino que lleva a replantearse los instrumentos de recolección, la forma de categorizar las respuestas, el tipo de análisis realizado y la manera en que se difunde la información.

Estos avances del INE son centrales por cuanto contar con información que contenga un enfoque de género permite a los servicios públicos tomar decisiones que consideren esta perspectiva.

²¹ Al respecto se puede revisar en la página web del servicio la sección denominada Estadísticas de Género, <http://www.ine.cl/i-frecuentes.htm>

Instituto de Desarrollo Agropecuario

El Instituto de Desarrollo Agropecuario -INDAP- se orienta a apoyar la agricultura familiar campesina a través de diversos instrumentos y acciones. Esta institución cuenta con una larga trayectoria en procesos de incorporación de la perspectiva de género a sus programas y actividades. Desde 1992 ha impulsado medidas para apoyar a las mujeres, entre las que destacan el Convenio INDAP-PRODEMU, que se planteó como objetivo “articular y coordinar una estrategia para incentivar y apoyar las iniciativas productivas de mujeres rurales de localidades pobres en la ejecución de proyectos en los ámbitos silvoagropecuario, artesanía tradicional y turismo rural”,²² con ello se pretendía que las mujeres generaran ingresos estables como resultado de su trabajo productivo por cuenta propia. Al mismo tiempo, INDAP apoyó activamente la constitución y desarrollo de la Mesa de la Mujer Rural²³ y desarrolló estudios para dar cuenta de las brechas de género en este ámbito, entre otras acciones.

Dados los avances con que ya contaba la institución, para el primer año de implementación del PMG de Género, se proponen realizar conjuntamente las etapas I y II del Sistema de equidad de Género, referidas al diagnóstico y elaboración del plan de acción. Para las encargadas de este Sistema, era clara la

necesidad de trabajar cercanamente con las personas que serían las responsables de implementar las acciones propuestas en el plan. Para ello, este primer año realizaron un taller con profesionales de las distintas regiones, donde compartieron información sobre este Sistema y algunos contenidos generales sobre género, a la vez que discutieron en conjunto las posibles acciones a seguir. Junto con ello, hicieron jornadas de trabajo en algunas regiones, con apoyo de SERNAM, mientras que a las restantes les enviaron materiales para que pudieran trabajar en torno al tema.

No obstante los distintos avances logrados por la institución, el segundo año del PMG de Género el informe de INDAP no fue validado por diversas razones. Inmediatamente la institución realizó cambios para continuar avanzando, definiendo como una prioridad el trabajo al interior de la misma, proponiendo acciones que si bien no correspondían a sus productos externos, aparecían como centrales para impulsar un proceso de transversalización de género. Una de las primeras medidas fue la constitución de una Mesa de Género del nivel central de la institución, donde participan las encargadas del PMG y las jefaturas de los distintos departamentos vinculados al Sistema. En cada una de las regiones se nombraron Encargados/as de Género, que son los responsables de implementar las acciones propuestas en las regiones, de monitorearlas y de coordinarse con las encargadas a nivel central. Para articular a las personas encargadas de género en las regiones, se conformó una Mesa Nacional, instancia en la que se han reunido dos veces cada año para hacer un seguimiento y retroalimentar el Plan de Acción.

Asimismo, se propusieron profundizar la sensibilización y formación de los y las distintos/as profesionales al interior de la

²² Más información sobre este convenio se puede encontrar en: <http://www.agrorm.cl/prodemu/>

²³ La Mesa de la Mujer Rural es una instancia conformada por distintos organismos gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil. Su objetivo es contribuir al diseño, implementación y seguimiento de políticas, planes y programas para promover a las mujeres del sector rural. Existe una Mesa Nacional y Mesas Regionales.

institución. En esa línea realizaron un taller de sensibilización dirigido a los directivos (Director Nacional, Subdirector, Directores Regionales y Jefes de Departamentos) y talleres a profesionales de nivel central pertenecientes a la mesa de Género y Encargadas/os de género en las regiones. Además, incorporaron un Módulo sobre enfoque de género y el Sistema de Equidad de Género del PMG en los talleres de capacitación que se dan a nivel nacional a los ejecutivos integrales de INDAP,²⁴ entregando información a más de 250 profesionales, y realizaron acciones de sensibilización sobre el tema en distintas instancias y reuniones.

También han realizado otras acciones como un análisis de género de la composición de los cargos de responsabilidad como una manera de visibilizar la posición de hombres y mujeres al interior de la institución; incorporación en la Intranet de información sobre género para promover su difusión y revisión de los productos comunicacionales, llevado a cabo por la Mesa de Género del nivel central, para asegurar la utilización de un lenguaje no sexista. Todas estas son medidas que de alguna manera van más allá de lo solicitado en el PMG, asumiendo el INDAP un compromiso de mirarse también hacia adentro, y de avanzar hacia una institución en la que no solo los/las encargados/as del PMG están comprometidas con la equidad de género, sino el conjunto de la institución.

En cuanto a sus productos externos, INDAP cuenta con una serie de acciones para responder a su misión institucional, entre ellas se encuentran servicios de desarrollo de capacidades productivas; incentivo para mejoramiento y desarrollo de inversiones;

servicios financieros; servicios de fomento para segmentos y territorios especiales; y programa de articulación financiera.

Además de las acciones realizadas en relación a sus distintos productos, destaca en INDAP el trabajo dirigido hacia el interior de la institución, que va más allá de lo solicitado por el PMG. A través de la sensibilización, formación y creación de mecanismos como los/as Encargados/as y Mesas de Género, este servicio ha ido generando capacidades y alianzas que permiten profundizar las acciones realizadas y darles sostenibilidad en el tiempo.

Entre las medidas impulsadas, destacan aquellas relativas a la entrega de créditos. Se revisaron las bases y se hicieron cambios en las normas de acceso a crédito, identificando y eliminando las barreras existentes y aclarando en forma explícita las posibilidades de acceso de las mujeres, con lo que se disminuyen las interpretaciones subjetivas o vinculadas a criterios personales de los funcionarios/as podrían hacer. Se elaboró y difundió una cartilla explicativa para las usuarias y usuarios sobre las oportunidades ofrecidas por INDAP y los requisitos para postular, buscando incentivar así la postulación de mujeres. De la misma manera, se realizó una cuña radial para incentivar a las mujeres pequeñas productoras a solicitar créditos, la que fue repartida y difundida en diversas radios comunitarias. También se elaboró una cartilla dirigida a los/as propios/as funcionarios/as en las que se explicaba la normativa de crédito y su aplicación a las clientas mujeres, de manera de asegurar que estos/as conocieran y aplicaran la normativa. Un aspecto relevante que actúa como barrera para

²⁴ Los ejecutivos integrales son los profesionales que atienden directamente a los usuarios de INDAP.

que las mujeres puedan acceder a servicios de crédito dice relación con las garantías, ya que muchas veces ellas no cuentan con bienes propios que puedan servirles como tales. En este sentido, entre los cambios propuestos a la normativa de créditos de INDAP se encuentra la posibilidad de otorgar créditos de hasta 100 unidades de fomento a las personas que pagan puntualmente la deuda contraída, lo que es un beneficio importante, aún más si se considera que hay estudios que demuestran que las mujeres son buenas pagadoras.

En la línea de los Servicios de Asesorías Técnicas y asesorías en general además de evaluar el acceso de usuarios/as por sexo, se propusieron también incorporar cambios en las bases para postular, entre ellos la posibilidad de que se considere como clientes a hombres y mujeres de un mismo grupo familiar que gestionan actividades independientes en una misma explotación familiar.

Al igual que todos los servicios, INDAP se propuso también un programa de trabajo para desagregar por sexo sus sistemas de información, lo que permite conocer el acceso a estos productos y los resultados obtenidos diferenciados por sexo, situación que podrá ser considerada en futuras medidas. El año 2005 finalizó con un completo análisis de toda la información institucional por sexo que permitirá dar a conocer las brechas de género existentes. Como un apoyo al trabajo realizado, durante los últimos dos años se ha solicitado a una consultora externa, con amplia experiencia en género, que evalúe lo realizado y recoja la opinión de las propias usuarias sobre el acceso a los programas que ofrece la institución. Ambas evaluaciones han entregado ideas e insumos para avanzar en las medidas a desarrollar en el futuro.

De manera general es posible decir que INDAP ha avanzado en la visibilización de hombres y mujeres como potenciales clientes, identificando las barreras existentes para su acceso desde una perspectiva de igualdad de oportunidades y generando medidas para promover su acceso a estos productos, lo que ha significado un apoyo a las mujeres en sus actividades productivas y de alguna forma promover su empoderamiento. Estos avances no solo son fruto de lo realizado en los últimos años, sino que recogen la experiencia previa de la institución en esta línea.

Por último, un aspecto importante de resaltar es que a pesar del revés sufrido por la no validación del PMG el segundo año y la consecuente pérdida del incentivo económico, la institución asumió como un desafío superar esta situación, con un mayor compromiso a distintos niveles, que involucra tanto a las jefaturas como a quienes implementan las acciones, lo que se ha reflejado en nuevos y mayores avances.

Fondo Nacional de Salud

El Fondo Nacional de Salud - FONASA - *“es el organismo público encargado de otorgar cobertura de atención, tanto a las personas que cotizan el 7% de sus ingresos mensuales para la salud en FONASA, como a aquellas que, por carecer de recursos propios, financia el Estado a través de un aporte fiscal directo”*.²⁵ Esta institución ha desarrollado desde el inicio de la implementación del Sistema de Equidad de Género del PMG un proceso sistemático y coherente para ir avanzado hacia la equidad de género en sus productos, demostrando su compromiso con el tema.

El primer año de puesta en marcha de este Sistema, al analizar sus productos estratégicos desde una perspectiva de género, identificó prioridades para este proceso. Una de ellas fue el acceso a Prestaciones de la Modalidad de Libre Elección.²⁶ En este producto se detectaron dos problemas principales: uno referido al acceso a los Bonos de Atención de Salud para las prestaciones de salud y el otro a las personas que pueden ser consideradas como beneficiarios/as de los cotizantes.

Con relación a la venta de Bonos de Atención, se constató que quienes tenían la calidad de beneficiarios/as como cargas legales accedían a los beneficios a través de la voluntad del/la cotizante, es decir, el/la cotizante debía ‘facilitarles’ la credencial respectiva para obtener dichos Bonos. Estos beneficiarios/as son principalmente mujeres y jóvenes. Con esta disposición se afectaba entonces el acceso de

este sector de la población a las atenciones médicas, llamando particularmente la atención la restricción del acceso de los y las jóvenes a las atenciones relativas al ámbito de la salud sexual y reproductiva, por cuanto era necesario que solicitaran la credencial a sus padres para comprar sus bonos de atención.²⁷ Al diagnosticar este hecho, FONASA señaló que esta situación *“implica(ba) una discusión sobre la autonomía relativa de los adolescentes respecto de sus progenitores, una tensión entre los derechos de las personas y responsabilidades del conjunto de instituciones sociales (familia / escuela, educación / salud / Estado / organizaciones privadas) y respecto de las orientaciones a promover como respuesta al riesgo sexual y respecto de los derechos a la información y acceso a los servicios”*, asumiendo así una clara perspectiva de promoción de derechos de sus beneficiarios/as. Frente a ello, comprometió como medida la venta de bonos de salud con la sola presentación del carné de identidad de los/as cotizantes o beneficiarios/as, con lo que se asegura el acceso equitativo de toda la población beneficiaria de esta modalidad. Para hacerla efectiva introdujo modificaciones en los procesos informáticos, los procedimientos administrativos y los convenios con las entidades que expenden estos Bonos.

El otro problema se relaciona con la inequidad en el acceso determinada por el estado civil de los/as cotizantes. Luego de la revisión de la normativa que rige la Modalidad de Libre Elección, se constató que *“no todas las mujeres pueden acceder de igual forma a los beneficios allí establecidos”*, ya que no podían ser beneficiarias o ‘cargas’ las mujeres que no estaban casadas legalmente con el cotizante,

²⁵ <http://www.fonasa.cl/>

²⁶ La Modalidad de Libre Elección es aquella en la cual el beneficiario elige libremente al profesional y/o entidad, del sector público o privado con el que desee atenderse de acuerdo a las prestaciones que éste requiera.

²⁷ El 67,1% de la población adolescente nacional de entre 10 y 14 años y el 68,5% de la población entre los 15 y 19 años son beneficiarias de FONASA.

sino que mantenían una relación de convivencia.²⁸ Este hecho se presentaba como aún más preocupante considerando el alto aumento de las convivencias arrojado por el CENSO de 2002. Para superar esta situación, el año 2004 se propuso al Ministerio de Salud un proyecto conducente a introducir una modificación en la Ley N° 18.469 que “Regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud”. Tal modificación se orientaba a otorgar cobertura sanitaria a las mujeres que conviven con afiliados de FONASA. Luego de insistir con las autoridades del Ministerio se obtuvo su apoyo. Ellos al recibir el proyecto sugirieron que se incorporara en esta propuesta también a los hombres que conviven con cotizantes mujeres, población que no había sido considerada. En la legislación actual los/as beneficiarios/as son aquellas personas por la que los y las cotizantes perciben asignación familiar, según lo establece el Decreto con Fuerza de Ley N° 150/82 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Considerando este antecedente se han seguido dos estrategias: una orientada a solicitar al Ministerio del Trabajo que realice gestiones para la modificación de ese decreto, de tal forma que las mujeres perciban asignación familiar por los hombres, resolviendo así el problema sin modificar la Ley N° 18.469 y la otra es introducir una modificación a esta Ley incorporando este nuevo tipo de beneficiario/a. Para esta propuesta de modificación, FONASA ha realizado un trabajo conjunto entre distintas áreas del servicio, cuyo producto ha sido enviado a la Subsecretaría del Ministerio de Salud para que sea presentado al parlamento.

²⁸ A diferencia de los seguros privados de salud donde es posible extender los beneficios a otros/as miembros/as del grupo familiar dependiendo del poder económico de cada cotizante.

FONASA recoge en sus medidas una perspectiva de igualdad de derechos para sus usuarios y usuarias, avanzando en este sentido a través de la ampliación del acceso de mujeres y jóvenes a los Bonos de Atención de Salud y a través de la propuesta de cambios normativos para incorporar como beneficiarios/as a las personas que conviven, sin estar casados/as legalmente, con los/as cotizantes.

Con relación a los sistemas de información, se hizo una revisión que arrojó que a partir del sistema que estaban utilizando no era posible obtener información de manera rápida, actualizada y sistemática, desagregada por sexo, que les permitiera orientar la toma de decisiones. Al mismo tiempo, se encontraban en un proceso de reforma y modernización del sector que implicaba a su vez cambios en los sistemas de información. Así, de cara a la licitación de un nuevo Sistema de Información del Seguro Público de Salud, se decidió que éste contuviera perspectiva de género, para lo cual se incorporó en las bases de la misma el requerimiento de incorporación de esta perspectiva. Se buscó con ello obtener información que permitiera cruzar la variable sexo con otras como edad, grupo de ingresos, calidad del beneficiario/a (cotizante, carga), ubicación geográfica y tiempo, y generar reportes estadísticos, así como hacer consultas desagregadas por sexo, de acuerdo a cada uno de los productos de FONASA. Este proceso de llevó a cabo logrando que actualmente el sistema sea capaz de generar esta información. La responsabilidad de la incorporación del enfoque de género en este sistema quedó radicada en el Subdepartamento de Informática, quién dialoga permanentemente con los/as

encargados/as del Sistema de Equidad de Género del PMG.

Junto a lo anterior, el año 2005 identificaron una nueva situación problemática e incorporaron un nuevo producto a su plan de acción, relacionado con la violencia de género. Sobre esta problemática realizaron un análisis a nivel internacional y nacional y un diagnóstico de la cobertura actual en el sector salud, que mostró que éste sólo atiende lo concerniente problemas psicológicos derivados de violencia física o sexual y los propios de la violencia psicológica, sin una atención específica de las secuelas físicas. Se propuso entonces crear un producto en la Modalidad de Atención Institucional,²⁹ dirigido a las mujeres que son objeto de violencia por parte de sus parejas, que tenga un carácter integral identificado como una canasta de prestaciones y esté orientado a la rehabilitación de secuelas físicas derivadas de la violencia física. Actualmente se está trabajando en ello y se estima que podría incorporarse en el presupuesto del año 2007

El compromiso institucional de FONASA se ha reflejado también en la decisión de capacitar en género a una funcionaria de la institución, financiando su participación en el Diploma en Género y Desarrollo con especialización en Salud, dictado por la Universidad de Chile. Esta acción ha permitido contar con un recurso humano especializado para asumir esta tarea con la rigurosidad requerida.

De esta manera, queda de manifiesto el esfuerzo de esta institución por hacer suyo el compromiso con la igualdad de oportunidades y derechos entre

²⁹ En la Modalidad de Atención Institucional, las prestaciones médicas se otorgan a los beneficiarios por los organismos que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, sean dependientes del Ministerio de Salud o entidades públicas o privadas con las cuales dichos organismos hayan celebrado convenios para estos efectos.

hombres y mujeres, avanzando en la línea de Titularidad de derechos y ampliando los límites de su acción con las propuestas de reforma legislativa. Asimismo, la consideración de la violencia de género como un nuevo compromiso institucional da muestras de la disponibilidad para tomar en cuenta y dar respuesta a nuevos y viejos problemas sociales, promoviendo nuevos derechos desde una perspectiva de género, asumiendo a su vez los desafíos que plantean los compromisos internacionales para el país.

Servicio Nacional del Consumidor

El Servicio Nacional del Consumidor juega un rol importante en la promoción y ejercicio de derechos de consumidores y consumidoras, no obstante, previo a la puesta en marcha del Sistema de Equidad de Género la perspectiva de género no había sido considerada en su quehacer de manera explícita y sistemática. Con la llegada del PMG, el Servicio comienza gradualmente a comprometerse con esta perspectiva, reflejándose parte de este compromiso en el alto porcentaje asignado a este Sistema dentro de su Programa alcanzando a partir del año 2005 un 15%.

En la primera etapa de implementación del PMG se seleccionaron tres áreas estratégicas para hacer el diagnóstico desde una perspectiva de género: Estudios, Educación y la Dirección Regional Metropolitana, donde se encuentra la plataforma de atención de público. Un aspecto que se constató fue el desconocimiento de la perspectiva de género por parte de los funcionarios y funcionarias de las distintas áreas, de la importancia de la desagregación por sexo y de la dificultad para hacer análisis de género en ese contexto. Ante esta constatación, durante la etapa de planificación se convocó al

Area de Recursos Humanos a integrar el proceso de internalización de la perspectiva de género en la institución, dado que esta es un eje importante para las acciones que pueden desarrollarse a partir de la formación y la capacitación en género de funcionarios y funcionarias.

Surgió entonces como propuesta la creación de un Comité de Género conformado por las distintas jefaturas cuyas áreas o departamentos estaban involucradas en el PMG y coordinado por la encargada del PMG de Género.³⁰ Fue esta una iniciativa innovadora y relevante en dos sentidos: por una parte, porque va más allá de la formalidad del PMG que llama a los servicios a hacer una revisión de los productos externos de la institución, es decir de cara a sus usuarios, y porque en la práctica actúa como una instancia de formación, donde se intercambian no solo ideas y opiniones, sino también materiales y experiencias, constituyéndose como un espacio de diálogo, que fue dando paso al aprendizaje mutuo. El rol de este Comité fue ampliándose a medida que los distintos departamentos comenzaron a involucrarse cada vez y que se avanzaba en las etapas del PMG. Una vez elaborado el Plan de acción este comité comenzó a jugar un rol en el monitoreo del plan, mientras sus integrantes comenzaron a proponer nuevas actividades para ser incorporadas en él.

En la revisión de sus productos, una de las primeras acciones impulsadas fue la incorporación de la perspectiva de género en los estudios y análisis sobre materias de consumo, mercados y análisis institucional. El año 2003

³⁰ El Comité estaba inicialmente conformado por representantes de las siguientes unidades o departamentos: Planificación y Control de Gestión, Estudios, Educación, Secretaría Regional, Dirección Regional Metropolitana y Recursos Humanos.

formalizaron un convenio con el Servicio Nacional de la Mujer para desarrollar la investigación aplicada: "Observatorio sobre Publicidad Comercial Emitida en Chile, análisis desde la Perspectiva de Género y Consumo" y otras actividades de carácter educativo y formativo. El mencionado estudio se realizó en dos fases. La primera de ellas en 2003, a través de un Observatorio de piezas publicitarias exhibidas en televisión abierta en horarios de alta audiencia, junto a la contraparte de SERNAM. La segunda etapa en 2004, a cargo plenamente de SERNAC, contempló un Observatorio de opiniones ciudadanas, vale decir, se consultó a consumidores/as, profesionales del mundo de la publicidad y especialistas en materia de género y comunicación qué percepciones tenían acerca de la publicidad chilena y las representaciones de mujeres y hombres. Ambos estudios fueron difundidos en los medios de comunicación alcanzando una amplia cobertura de Prensa.

A través de los estudios sobre género y consumo y las otras acciones impulsadas por el SERNAC, este servicio toca el ámbito de la cultura que es un espacio de fuertes dificultades para la incidencia desde el Estado. Con ellos han logrado no solo llegar a los consumidores y consumidoras, sino también a la comunidad académica vinculada a estas temáticas, entrando el servicio en un diálogo y reflexión con la comunidad frente al tema.

Luego de la realización de estos estudios, se propuso en el plan de trabajo de los años siguientes la incorporación de la perspectiva de género en al menos el 15% de las investigaciones que realiza SERNAC anualmente. Si bien la definición de esta meta fue considerada un

avance, para el 2006 se planteó enfrentar esta tarea de manera más significativa; estableciendo que a lo menos un estudio de cada unidad (estudios publicitarios y de comportamiento de consumidores, estudios económicos y estudios de productos) considere la perspectiva de género en algunas de sus fases de elaboración (planteamiento del problema, metodología, desagregación por sexo en los resultados, entre otras medidas).

Otra propuesta del Servicio fue la elaboración de un Manual de Comunicación no sexista, elaborado por la encargada del PMG de género y visado por la unidad de comunicación estratégica con el fin de incorporar criterios de la política comunicacional de SERNAC. Las medidas planteadas en este manual aluden a distintos tipos de mensajes, desde aquellos que se dan a la opinión pública hasta los correos electrónicos internos, incorporando la perspectiva en el uso de las imágenes en folletería y medios de comunicación institucionales, entre otras recomendaciones. Su divulgación en la institución está prevista para el 2006, junto con una capacitación que permita ir incorporando de manera adecuada los criterios que emanan de este Manual. Así, este producto pasa a ser una herramienta relevante para cambiar la forma de comunicación en la institución, no sólo en lo que respecta a su relación con los usuarios y usuarias, sino también hacia adentro de la misma.

En los años corridos el propio SERNAC fue sufriendo cambios, los que han sido considerados también en los compromisos del PMG de Género. Con las últimas modificaciones a la Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores en julio de 2004, se incorporó la creación de un Fondo Concursable de proyectos para las asociaciones de consumidores, materializado el 2005 con la creación de la Secretaría Ejecutiva

del Fondo Concursable, cuya función es administrar el fondo de proyectos y dar asesoría a las asociaciones participantes. En el marco del PMG se incluyó en las bases de este Fondo la consideración de género en alguna de las fases de los proyectos y también como criterio de evaluación de los mismos.³¹ Adicionalmente, se hizo un diagnóstico de la incorporación de la perspectiva de género en estos proyectos, para lo cual se partió revisando la cantidad de proyectos que incluían esta perspectiva. Sin embargo, a poco andar se hizo evidente la necesidad de ir más allá, analizando en qué forma se incluye, y si impacta y de qué manera, en las asociaciones de consumidores. Se comenzó un trabajo de asesoría a estas organizaciones comprometiéndose en el plan de trabajo para el año 2006 la capacitación para las asociaciones de consumidores con perspectiva de género.

Durante el 2005, se incorporan al Comité la Secretaría del Fondo Concursable y la Unidad de Comunicación Estratégica.³² Esta Unidad ha incorporado dentro de su plan de comunicaciones la perspectiva de género. Otras acciones que se han ido desarrollando e instaurando en la institución son por ejemplo la creación de una sección permanente en la Revista del Consumidor -uno de los principales medios de difusión del Servicio- sobre género y consumo. Se estableció también que el informe de atención de público contemplara desagregación por sexo y análisis de género, entre otras.

³¹ El Fondo Concursable ha establecido dentro de sus bases, que el análisis cualitativo contemple "Legitimidad social del proyecto" y ésta debe considerar la variable de género como criterio metodológico. Esto tiene una ponderación de 20% en la evaluación de los proyectos presentados.

³² Esta Unidad es la encargada de difundir la información que produce SERNAC para la ciudadanía y las acciones que conforman un sistema de protección al consumidor

Tal como ocurre con la mayoría de los PMG, los compromisos para este sistema se asumieron a nivel central, involucrando principalmente a la Dirección de la Región Metropolitana. Durante el año 2005 se incorporó un módulo de Género en la jornada nacional de SERNAC, la que abrió por primera vez la discusión acerca de este enfoque con las Direcciones Regionales. En varias regiones se manifestó la inquietud por conocer las tareas del PMG y mantener instancias de diálogo y aprendizaje conjunto. A partir de estas inquietudes y de la siempre presente necesidad de información, el Comité se ha propuesto el diseño de un medio interno de difusión sobre género, que vaya más allá del PMG entregando información sobre esta perspectiva en general.

De esta manera, el SERNAC ha ido asumiendo su compromiso con la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, avanzando en satisfacer las necesidades prácticas de las mujeres (por ejemplo a través de estudios sobre calidad de determinados productos), pero proponiéndose también trabajar en una perspectiva más estratégica de empoderamiento y fortalecimiento ciudadano a través de las medidas que se han ido tomando en el marco del Fondo Concursable, con la creación del Manual de Comunicación no Sexista y con la proyección de ir fortaleciendo el conocimiento en género en los equipos de manera de aplicar el enfoque a los sistemas de información y a otros productos estratégicos.

VII. Los resultados

Principales logros del Sistema

El Estado chileno, actualmente cuenta con una herramienta que permite analizar y medir las diferencias en el uso de bienes y servicios públicos que hacen hombres y mujeres. Al mismo tiempo, permite acortar las brechas discriminatorias por razones de género y, por lo tanto, hacer que la gestión pública sea más eficiente y eficaz al acercarse a los problemas y necesidades de las personas respetando sus diferencias.

En este mismo sentido, el Sistema de Enfoque de Género añade valor público -a bajo costo- a los productos de las Instituciones en las que se desarrolla. Desde una perspectiva económica: la incorporación de criterios que recogen las características de hombres y mujeres en el proceso de producción de bienes o servicios, debería repercutir en un aumento en la eficiencia de la gestión, debido a que mejora la calidad del bien o servicio entregado manteniéndose constante su costo de producción. Por otra parte, puede contribuir a que los servicios eviten reproducir algunas externalidades negativas que tenían sus programas o productos tanto para mujeres como para hombres. Desde una perspectiva socio-cultural, el Sistema contribuye a la congruencia entre las acciones del Estado con los valores y preferencias de los(as) ciudadanos(as). Vivir en una sociedad más justa y equitativa forma parte de los deseos de la ciudadanía. Estas preferencias añaden valor y legitimidad a las iniciativas públicas orientadas a la equidad y la no discriminación.

La instalación del Sistema -en sí misma-, ha hecho una contribución importante a la modernización de las políticas públicas, para que éstas puedan ser más eficientes, de calidad y logren los resultados que requiere un sistema democrático, focalizado en las personas con sus diferentes características y necesidades, y adecuando los servicios prestados por el sector público a ellas.

Desde la perspectiva del SERNAM ha sido un enorme desafío promover la inclusión de la perspectiva de género en escenarios institucionales diversos y complejos. Esto ha implicado un aprendizaje institucional acumulado de gran valor para la función pública, especialmente para ejercer el liderazgo y constituirse en un referente teórico y práctico de los procesos de transversalización del enfoque de género al interior Estado. Esto se ha enfatizado en el último período al otorgar apoyo técnico a todos los Ministerios que adquirieron compromisos tanto con el Consejo de Ministros en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, como en la elaboración de propuestas mediante las cuales se incorpora el enfoque de género en los instrumentos estratégicos de planificación nacional, regional y local. Lo mismo respecto a su capacidad de generar metodologías específicas con enfoque de género que facilitaron los procesos de diagnóstico e implementación de medidas.

Por otra parte, las respuestas y medidas propuestas por los distintos servicios públicos ante el imperativo de incorporar criterios de equidad de género en sus directrices y gestión han sido diversas. Algunos han puesto un énfasis mayor en el mejoramiento de la eficiencia, centrándose en los criterios de ahorro de recursos y mejoramiento de diagnósticos sobre productos. Para otros, el énfasis ha estado dado por la contribución al desarrollo innovador de procesos más globales que afectan las relaciones de género en el largo plazo, y que frente a realidades socioculturales cada vez más complejas, requiere de respuestas estatales que estén a la altura. Y en otros, ha primado el criterio de viabilidad del cambio, optando por tomar medidas institucionales especialmente en el ámbito de recursos humanos, para hacer posible el desarrollo de procesos al interior de las instituciones.

Los Servicios Públicos al aplicar el Sistema Enfoque de Género han demandando capacitación y asistencia técnica de modo más sistemático, lo que permite una transferencia más amplia de capacidades a diferentes profesionales y funcionarios del nivel central y regional en la temática de políticas públicas, planificación y enfoque de género, entre otras.

Del mismo modo, las características propias del Sistema, ha requerido que funcionarios/as de distintos Servicios se articulen en un trabajo sistemático que ha implicado reflexionar respecto a cómo sus productos y sistemas de información afectan a hombres y mujeres³³.

³³ Existe un sitio web que articula en forma permanente a los Servicios adscritos al Sistema con el SERNAM. Este sitio permite a los usuarios encontrar información respecto a cómo implementar el Sistema, material bibliográfico y audiovisual de apoyo, respuesta a preguntas frecuentes, profesionales de SERNAM destinados a atender sus consultas, etc.

En un sentido más operativo, este proceso ha permitido identificar, describir y evaluar aquellos productos estratégicos de los servicios públicos con el fin de disminuir, evitar o terminar con las inequidades existentes entre mujeres y hombres en nuestra sociedad. También ha permitido mejorar progresivamente la calidad de la planificación de nuestras instituciones y de los servicios o bienes que ofrecen.

De modo sintético podemos apreciar resultados de la acción de las instituciones en los siguientes ámbitos:

- **Participación más equitativa entre beneficiarios y beneficiarias de programas públicos.** Algunas instituciones han asumido medidas como la instauración de cuotas, asignación de puntajes diferenciados según características relevantes desde el punto de vista de género, o bien, mediante la modificación y focalización de los mecanismos de difusión de los servicios prestados.
- **Inclusión de criterios de equidad de género en los procedimientos de inversión pública.** Otras iniciativas han modificando los procedimientos y normativas de inversión pública, con el objetivo de considerar las necesidades y situación de vulnerabilidad de los/as potenciales beneficiarios/as en la definición y selección de los programas o proyectos a ejecutar con los recursos del Estado.
- **Instancias interinstitucionales de coordinación y toma de decisiones en torno a problemáticas de género.** Cabe destacar la prolífica instalación de mesas sectoriales o intersectoriales para coordinar esfuerzos en la detección y/o superación de problemáticas de género. Tales mesas son una expresión del reconocimiento del carácter multidimensional que tienen las desigualdades

de género y que requiere de una acción integrada y sistémica para su abordaje, congregando a diversas instituciones.

- **Apertura de nuevos espacios institucionales para los intereses de las mujeres.** Se han propuesto medidas orientadas a posicionar los intereses de las mujeres en instancias de control del ejercicio público y toma de decisiones. En general, su operacionalización implica la incorporación del SERNAM o de representantes de organizaciones de mujeres en nuevos espacios institucionales.
- **Inclusión de la dimensión de género en mecanismos de control de gestión y seguimiento de acciones públicas.** Se han realizado modificaciones a instrumentos que regulan y estandarizan el control de la gestión y el seguimiento de las líneas programáticas del gobierno, en términos de introducir la dimensión de género en ellos.
- **Modificaciones legales a favor de la equidad de género desde muy diversos ámbitos.** Se han desarrollado iniciativas orientadas a diagnosticar sesgos de género en los cuerpos legales vigentes y proponer iniciativas de Ley en pos de la equidad de género. Éstas son muy relevantes para la institucionalización de la equidad de género en las políticas públicas, dado que, al constituirse en leyes de la República, su aplicación es obligatoria y no depende del criterio de las autoridades de turno.
- **Promoción de una cultura de equidad al interior de las instituciones.** Se refiere a la eliminación de estereotipos sexistas y a la

representación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad en el material de interés público que genera el Estado, ya sea de carácter educativo o informativo.

- **Capacitación a funcionarios/as públicos en enfoque de género.** Se han generado acciones para sensibilizar a los/as funcionarios/as públicos sobre la importancia de considerar el enfoque de género en la toma de decisiones y en la gestión pública, y de transmitir herramientas conceptuales y metodológicas para aplicar este enfoque en sus prácticas institucionales sistemáticas.
- **Sistemas de información, estadísticas y estudios con enfoque de género.** Se han consolidado procesos internos de los servicios para disponer de información pública sobre la situación de las mujeres y hombres en el país de manera desagregada, así como a difundir los resultados de estudios que incluyen procesamientos estadísticos específicos y análisis de información con enfoque de género.

Finalmente, estos esfuerzos desplegados permiten evaluar los efectos diferenciados de los productos (bienes y servicios) del Estado para mujeres y hombres. Del mismo modo, representa un avance para el mejoramiento de la gestión pública por cuanto eleva la eficacia de los programas relacionados con las actuales prioridades públicas y porque se pueden prever y evitar que se produzcan efectos negativos sobre las condiciones de vida y bienestar, o sobre la posición de las mujeres y los hombres en nuestra sociedad.

VIII. Lecciones y desafíos

1. Las lecciones aprendidas

Las experiencias sobre modernización de la gestión pública en el país han demostrado que el sólo diseño de instrumentos de incentivo y su aplicación, no son suficientes en sí mismos para asegurar el logro de los resultados esperados. Para ello, es fundamental que las autoridades de las instituciones involucradas tomen en consideración los contextos institucionales y culturales donde se aplican dichos instrumentos.

En un comienzo, los principales elementos que jugaron a favor de la instalación del Sistema de Enfoque de Género y del desarrollo de un proceso exitoso en términos globales fueron: (a) La articulación de dos socios estratégicos para su diseño e implementación, en este caso SERNAM y Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, (DIPRES), ambos con un fuerte compromiso político por llevar a cabo estas tareas; (b) la elección de un instrumento de gestión relevante para los servicios públicos, por cuanto su implementación tiene un componente obligatorio, pero que a la vez está ligado a incentivos para sus funcionarios/as; (c) la instalación de procesos de asistencia técnica y capacitación por parte del SERNAM, tanto de carácter instrumental como en materia de contenidos temáticos; y finalmente; (d) el estímulo que significó para el desarrollo de procesos de coordinación interna en los servicios, ya que permitió articular y coordinar a equipos de trabajo al interior de las instituciones para la reflexión y las propuestas

de cambio, cosa que no ocurría sistemáticamente con anterioridad.

Algunas de las principales lecciones aprendidas en este sentido han sido:

No hay modernización del Estado sin enfoque de género

A inicios de los noventa, en el contexto de la crisis y las políticas de ajuste, en Chile se abre un debate muy importante sobre la necesidad de profundización democrática, de reforma y de modernización del Estado. Este debate ha tenido, en el país, los mismos vaivenes de la discusión a nivel internacional y ha estado marcado por sucesivos momentos de revisión y renovación de sus paradigmas y tesis básicas. Desde las primeras aproximaciones y propuestas se ha avanzado hacia planteamientos cada vez más complejos y de difícil implementación práctica y, en la actualidad, todavía no hay consenso total sobre ello. Sin embargo, existen ciertos acuerdos sobre algunos aspectos que posibilitan la evolución hacia nuevos roles y formas del Estado que el país necesita.

En este ir y venir, parece ser que una de las lecciones aprendidas es que la no consideración de las demandas de equidad social, incluidas las de género, pone en riesgo los mismos objetivos de los procesos de modernización. Es decir, no pensar en los límites que enfrentará todo proyecto de cambio que no incluya en su

planteamiento la problemática de las desigualdades sociales y políticas de género y, en consecuencia, sobre la necesaria consideración del enfoque de género en la planificación y desarrollo de los procesos de modernización del Estado está destinado al fracaso³⁴.

La importancia de instalar el PMG con enfoque de género en el Estado, da cuenta de estos esfuerzos modernizadores y no se puede entender si no es en esta perspectiva. Nuestro país requiere transitar por la “corriente principal” de estos cambios, en que todo parece indicar que el siglo XXI viene acompañado de un importante y creciente reconocimiento a las dimensiones políticas, sociales y humanas del desarrollo.

Necesidad de instalar mecanismos de transversalización del enfoque de género en los niveles políticos y técnicos del Estado

Ha quedado constatado, tras cuatro años de implementación del Sistema de Enfoque de Género, que este instrumento de gestión resulta insuficiente y, por ende, se debe complementar con mecanismos y estrategias orientadas a sensibilizar al nivel político del gobierno de incorporar criterios de equidad de

³⁴ El seguir considerando a las mujeres como un “grupo vulnerable” cuando constituyen poco más del 50% de la población del país, parece a simple vista un exceso. Lo mismo pensar que todas ellas se pueden considerar un grupo homogéneo con idénticas necesidades y potencialidades, y que por lo tanto, requieren respuestas estatales estandarizadas, es una limitación impuesta por las concepciones más antiguas de la participación de las mujeres en el desarrollo.

género en las grandes decisiones de política más allá de los procesos de gestión.

Generar instrumentos adecuados

El Estado debe tener la capacidad de generar compromisos de carácter vinculante por parte de la Instituciones para avanzar en políticas públicas con enfoque de género. En el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión, esta capacidad está asegurada por una lógica de incentivos selectivos a nivel institucional que suponen un bien colectivo para los funcionarios de la Institución, cuyos beneficios exceden el costo de cooperar para alcanzar ese bien. Esta lógica puede verse reforzada o desdibujada de acuerdo a la situación de la Institución en el plano de la instalación de procedimientos de definición de roles y control de gestión, que, en caso de estar consolidados, contribuye a disminuir el riesgo que algunos busquen contribuir menos de lo que les corresponde, dado que ello resultaría fácilmente determinable, exponiéndose a una sanción real o simbólica.

Visibilizar la reproducción de la iniquidad como impulso al cambio

Durante este tiempo de implementación del Sistema, ha sido importante no sólo reconocer sino también visibilizar aquellos mecanismos generadores de iniquidad de género al interior de las instituciones públicas y así superar aquellas visiones parciales y sesgadas que se tiene acerca de los aspectos de género. Incluso referido al mismo concepto de género, que muchos funcionarios públicos asocian a “problemas de mujeres”, obviando los efectos negativos que tienen las concepciones discriminatorias para los propios hombres en nuestra sociedad.

El riesgo de no tomar medidas específicas respecto de estos fenómenos puede transformar al Estado no sólo en reproductor de brechas entre mujeres y hombres, sino además en productor de nuevas iniquidades o en amplificador de las existentes.

En el contexto del Sistema Enfoque de Género, se ha logrado visibilizar esta dimensión del Estado a través del diagnóstico que han realizado las propias instituciones sobre sí mismas. Con ello, se ha logrado identificar aquellos conceptos, prejuicios, medidas y prácticas de iniquidad que están presentes en el funcionamiento cotidiano del aparato estatal, es decir, cómo se reproducen las desigualdades en la sociedad producto de sus propias estructuras, funciones y culturas organizacionales arraigadas. Esto se ha manifestado a nivel de lo interno (en los procesos de gestión y toma de decisiones) y en sus niveles externos (en sus productos, sean leyes, políticas, bienes o Servicios). Entonces, ha sido evidente la necesidad de enfrentar esta doble dinámica de reproducción de iniquidad.

2. Limitaciones del instrumento

Como todo instrumento, el Sistema de Enfoque de Género tiene algunas limitaciones que determinan el tipo y nivel de intervención en que opera y sus eventuales resultados. Se trata de un instrumento de gestión cuya orientación explícita radica en mejorar la adaptación y características de los productos de las instituciones a las necesidades y perfiles de ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, el instrumento en sí mismo no permite colocar nuevos temas en la agenda del gobierno ni redefinir las prioridades institucionales para enfatizar el tratamiento de desigualdades y exclusiones que han sido escasamente

abordadas, por cuanto opera sobre políticas institucionales ya definidas previamente.

Algunas de las limitaciones y debilidades más específicas son:

(a) El Sistema de Enfoque de Género no tiene como objetivo incidir en los ámbitos políticos de toma de decisiones

Al igual que los otros Sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión, éste opera a nivel de servicios como si fueran unidades auto-contenidas. No es materia de intervención del instrumento el nivel ministerial de toma de decisiones. En otras palabras, no está entre sus objetivos ni funciones el contribuir a la coordinación de la gestión de los servicios de acuerdo a las prioridades ministeriales. Lo anterior resulta especialmente complejo en el caso del sistema de enfoque de género, dado que la intersección entre política y gestión es mucho mayor que en el resto de los sistemas. No obstante, en muchos casos, para avanzar sustantivamente en la superación de las iniquidades de género, se requiere de decisiones políticas de alto nivel para insertar propuestas en las agendas ministeriales o en la agenda legislativa.

Asimismo, no es posible mediante el instrumento por sí solo, lograr contenidos de transformación profunda y estructural en las medidas comprometidas por las instituciones, incluso aunque ello se intente inducir a través del trabajo de asesoría técnica de las(os) sectorialistas de SERNAM. Esta limitación del Sistema de Enfoque de Género como instrumento de gestión, ha generado un efecto no visto en el resto de los Sistemas del PMG: junto con el proceso de asesoría técnica se intencionó un proceso de negociación sobre los

productos a seleccionar y el tipo de medidas a introducir, que ha servido para orientar -parcialmente y de manera insuficiente todavía- las prioridades sectoriales de la política pública en la materia y, por lo tanto, las medidas comprometidas por los servicios.

(b) El Sistema de Enfoque de Género no fue diseñado para incidir en los procesos de gestión intersectorial

El nivel ministerial, tanto la gestión como la coordinación son precisamente debilidades de los procesos de reforma de la administración pública en general, por cuanto las técnicas de gestión empresarial en las que se inspiran, se producen en un contexto de competencia y no en la cooperación interorganizacional.

La necesidad de mayor coordinación intersectorial es abordada a través de diversas iniciativas que los mismos servicios plantean como medidas para mejorar su gestión en torno a objetivos de equidad de género (mesas de trabajo interinstitucionales, comisiones de trabajo temáticas, etc.). Sin embargo, no es posible hoy día plantear que el instrumento sea usado en dinámicas intersectoriales de esta naturaleza puesto que su origen y sentido está adscrito a instituciones específicas en su dimensión institucional particular.

(c) El Instrumento no considera explícitamente mecanismos de Participación Ciudadana

Todo manual sobre planificación y enfoque de género coloca a la participación de los(as) usuarios(as) en las etapas de diseño, gestión operativa y evaluación de las políticas y programas como un elemento central del denominado enfoque de género. Asimismo, un volumen importante de las experiencias de género en América Latina ligadas al proceso

presupuestario, se han producido en el nivel local, particularmente a través de los llamados "Presupuestos participativos", instancias orientadas a traspasar decisiones sobre qué se hace con un cierto porcentaje de los recursos financieros municipales a la comunidad, contribuyendo al llamado empoderamiento de las mujeres.

Sin embargo, la formulación actual el Sistema de Enfoque de Género no contempla como requisito formal la instalación de mecanismos de participación o consulta a usuarios(as) respecto de los bienes y servicios que las instituciones entregan. No obstante, dada la amplitud del abanico de posibilidades concernientes al enfoque de género, algunos servicios, principalmente ligados a la construcción de obras de Infraestructura, han sustentado sus compromisos de género en la apertura de canales de consulta a la sociedad civil organizada, específicamente organizaciones de mujeres en el nivel territorial más local

(d) El instrumento avanza en torno a los productos y servicios vinculados con la ciudadanía y no aborda adecuadamente los cambios de las instituciones en su interior

Para producir cambios significativos en la perspectiva de las necesidades de la ciudadanía con enfoque de género, es preciso generar -al mismo tiempo- estrategias que tomen en cuenta las dinámicas institucionales desde una lógica de transformación de las prácticas de los/as funcionarios/as. Esto supone no sólo la necesidad de voluntad política de las autoridades y la instalación de unidades internas preocupadas del PMG, sino también generar capacidades más extendidas al interior de las instituciones públicas para una mejor comprensión de la problemática de género y

para que las responsabilidades acerca de las propuestas proyectadas en curso sean asumidas de un modo más amplio. El desafío en este sentido es cómo aprovechar el instrumento del PMG para pernear al conjunto de la institucionalidad de una manera más formal.

Se hace necesario entonces la generación de mecanismos de mayor participación e involucramiento de los/as funcionarios/as para encontrar mejores soluciones a los problemas y para compartir la responsabilidad por el éxito del PMG comprometiendo a distintas unidades e instancias al interior de cada institución.

3. Principales desafíos

En una sociedad compleja y cambiante como la nuestra, existe una tendencia, de parte del sector público, a crear servicios para solucionar problemas específicos, ya sea relativo a un grupo objetivo o a una situación determinada. Ello, sumado a la diversidad de funciones asignadas a los servicios del sector público - reguladoras, fiscalizadoras, ejecutoras, de coordinación, etc.- ha hecho muy difícil para el SERNAM comprender las lógicas y alcances de todos los servicios públicos que participan en el Sistema de Enfoque de Género, y, en consecuencia, levantar propuestas sobre la incorporación de la perspectiva de género en todos ellos.

En este sentido se hace necesario crear o fortalecer una **estrategia de capacitación de los/as profesionales del SERNAM** en diversas materias, tanto de gestión, políticas públicas y modernización del Estado, como en aspectos críticos de las dinámicas y contenidos institucionales de los otros servicios para poder ejercer el rol de contrapartes de manera cada vez más legítima y eficaz.

Por otra parte, muchas veces los funcionarios/as públicos -ya sea por costumbre o por convicción- valoran las formas tradicionales del ejercicio de la función pública y miran las innovaciones con desconfianza y escepticismo, lo que implica desarrollar un esfuerzo permanente en formación y capacitación en la perspectiva de ir instalando nuevas formas de asumir la gestión pública.

Es vital desplegar **estrategias más específicas de formación en enfoque de género** orientadas a comprometer a los funcionarios/as de todos los servicios con este proceso desplegado, mostrando los beneficios que genera respecto del desarrollo de una gestión más eficiente, transparente y de calidad para todos/as los/as ciudadanos/as. Lo anterior resulta especialmente válido para los temas de género, donde, la resistencia propia a los cambios en las modalidades de gestión, se suma a la carga ideológica del androcentrismo, que prescribe y naturaliza los papeles que deben desempeñar hombres y mujeres en la sociedad.

La demanda de asesoría, de capacitación, o de información por parte de las instituciones que forman parte del Sistema, ha sido creciente año a año, lo que presiona de modo importante a una institución como el SERNAM, la cual es relativamente pequeña en cuanto a dotación de profesionales que cumplan con estas funciones en todos los niveles, para todos los servicios y en todo el país; y que además no siempre cuenta con tecnología adaptada a estos procesos.

Finalmente, es importante constatar que todo proceso de esta naturaleza puede llevar a la "fatiga de los instrumentos", es decir, a que la inercia institucional deje de producir los cambios esperados en los procesos internos. En este sentido existe un desafío de -a partir de la

experiencia institucional acumulada por el propio SERNAM durante estos años- generar nuevas oportunidades, instrumentos, tecnologías y metodologías para continuar avanzando en esta perspectiva -o en otras- respecto de las relaciones de género al interior del Estado y en la sociedad.

Tanto desde el punto de vista teórico, como desde una perspectiva práctica se ha reconocido el carácter dinámico del Estado y, por ello, sus posibilidades de cambio. En los últimos años ha existido toda una corriente de pensamiento en América Latina, y en el mundo, acerca de la consideración de aspectos de género en los procesos de desarrollo, y esto genera un escenario propicio para nuevos desafíos y transformaciones consecuentes con las necesidades actuales de mujeres y hombres en nuestra sociedad.

En este sentido, es evidente que el PMG surge como un incentivo económico, no obstante, ese carácter y fundamento se puede transformar en un obstáculo que limite su potencial. El PMG podría ser un instrumento que permita generar capacidades institucionales más amplias -como ha quedado demostrado en la práctica de algunos servicios- para promover cambios significativos en la superación de las desigualdades y barreras de género en nuestra sociedad, pero también en sus instituciones.

IX. Bibliografía consultada

Anderson, Jeanine. (1991). Reproducción social/Políticas sociales. SUMBI. Lima. Perú.

Budlender, Debbie y Sharp, Rhonda (1998). Cómo Realizar un Análisis de Presupuesto Sensible al Género, Secretariado del Commonwealth y AUSAID.

Buvinic, Mayra; Lycette, Margaret; Otero, María y White, Karen. (1988). Integrando a la mujer en proyectos de desarrollo; guía práctica para América Latina y El Caribe. International Center for Research on Women. Washington, Estados Unidos.

Centro de Estudios de la Mujer (1999). Informe de Avance del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 - 1999. Santiago de Chile.

CEPAL. (1995). Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001. CEPAL-UNIFEM. Santiago de Chile.

De los Ríos, Rebecca. (1993). Del integracionismo al enfoque de género en las concepciones sobre la salud de la mujer. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Presente y Futuro de los estudios de Género en América Latina. Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad. Universidad del Valle. Cali. Colombia.

Esim, Simel (2000) Presupuestos Sensibles al Género, ponencia presentada en el Seminario de Género del Banco Mundial/BID, Ecuador.

Esim, Simel. (2000) Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género, UNIFEM.

Ministerio de Hacienda. (1995). Modernización de la gestión pública. Experiencias internacionales y su relevancia para Chile. Editorial DOLMEN y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.

Moser, Caroline. (1989). Las mujeres en la planificación del desarrollo: necesidades prácticas y estratégicas de género. Trabajo presentado para Puntos de Encuentros en Nicaragua.

Rodríguez, Teresa. (1996) Institucionalidad, implementación, coordinación sectorial. Ponencia presentada en Seminario Internacional: Mujer y Políticas Públicas - 9 y 10 de septiembre de 1996. SERNAM. Santiago de Chile.

SERNAM (1999). Informe del Gobierno de Chile sobre el cumplimiento de los Compromisos Contraídos en la Sexta y Séptima Conferencias Regionales sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y El Caribe, Mar del Plata, 25-29 de septiembre de 1994 y Santiago, 19 al 21 de noviembre de 1997 contenidos en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe, 1995 - 2001, y en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Beijing, 4-15 de septiembre de 1995, contenidos en la Plataforma de Acción de Beijing. Santiago de Chile.

SERNAM. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999. Santiago de Chile.

SERNAM. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2000-2010. Santiago de Chile.

SERNAM-INE (2001). Mujeres chilenas. Estadísticas para el nuevo siglo. Santiago de Chile.

Torres, María Olimpia. Paper "Modernización del Estado y género: un marco conceptual". S/I

Vargas, Virginia. (2000). Presupuestos Sensibles al Género: las experiencias en América Latina, ponencia presentada en el Seminario de Género del Banco Mundial/BID, Ecuador.

Von Borries, Vincent. (2005). El Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de gestión pública. Ponencia preparada para el Seminario Internacional "Modernización del Estado y Equidad de Género". Montevideo, Uruguay. Julio 28 y 29 de 2005.

AGRADECIMIENTOS

Tanto en el diseño como en la implementación del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión participaron numerosos profesionales de diversas instituciones públicas, los cuales dedicaron esfuerzo y creatividad para ponerlo en marcha, así como también realizaron ajustes y mejoramientos para la gestión de sus respectivas instituciones. Sin el aporte de ellas y ellos, esta iniciativa no habría sido posible.