

¿Qué se requiere para hacer viable una estrategia de transversalización?

Análisis de la experiencia chilena¹

Elizabeth Guerrero Caviedes²

¹ Ponencia presentada al Seminario Internacional de Transversalización de Género en el Estado, organizado por la Alcaldía de Medellín. Medellín, Colombia. 10 de julio de 2014.

² Chilena, Asistente Social. Magister en Gobierno y Gerencia Pública por la Universidad de Chile y en Ciencias Políticas y Sociales, por la Universidad Pompeu Fabra. Actualmente es Asesora en Género y Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Chile.

1. Introducción

La concepción de *gender mainstreaming* o transversalización de género remite a la idea de que la “perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (Consejo de Europa, 1996). Se trata de una estrategia para hacer que los intereses, preocupaciones y experiencias de las mujeres y de los hombres constituyan una dimensión integral en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que la desigualdad entre hombres y mujeres no se vea reproducida ni perpetuada (ECOSOC, 1997).

La transversalización de género comienza a ser difundida explícitamente como estrategia en 1995, cuando las Naciones Unidas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer insta a los estados parte a impulsarla para avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, esta estrategia ya venía siendo impulsada por distintos países, como Holanda que desde fines de los setenta ya venía desarrollando acciones en este sentido (Verloo, 2003).

Aun cuando esta estrategia se encuentra ampliamente extendida en términos discursivos, en la práctica su implementación ha sido lenta, con avances y retrocesos y muchas veces de manera poco sustantiva o malentendida, lo que ha llevado a que haya también un cuestionamiento respecto de las posibilidades y virtudes de las estrategias de transversalización.

Hay un cúmulo importante de reflexión teórica respecto de la importancia de la transversalización, de sus implicancias, de sus desafíos y oportunidades, pero mucho menos se encuentran experiencias concretas que permitan extraer aprendizajes y lecciones para futuras iniciativas que puedan ser compartidos en distintos contextos.

En esa perspectiva, este trabajo busca, a través de la revisión de la experiencia chilena de los últimos quince años, identificar y reflexionar respecto de las dificultades y facilitadores que encuentran los procesos de transversalización, los factores clave para su éxito, así como el análisis de las lecciones que pueden extraerse y ser consideradas en futuras iniciativas.

Considerando lo anterior, la pregunta que orienta esta reflexión es ¿qué factores hacen viable una estrategia de transversalización? Para responder a esta pregunta se hace un breve análisis de algunas reflexiones y experiencias desarrolladas principalmente en Europa. Luego se describe la experiencia chilena, a través de los dos principales mecanismos de transversalización impulsados: El Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades y el Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Por último, se señalan los factores emergentes de la experiencia como fundamentales para sustentar una estrategia de transversalización de género.

2. Marco teórico y conceptual

La estrategia de Transversalización de Género encuentra sus bases en el cambio de paradigma que se produce al pasar del enfoque de Mujer en el Desarrollo a Género en el Desarrollo. El primero consideraba que las mujeres eran necesarias para el desarrollo y que debía apoyárseles para que pudieran participar de él. Se entendía que el problema estaba en las mujeres y sus circunstancias y no se cuestionaba el contexto estructural en que se producían las desigualdades e inequidades que las afectaban. A poco andar este enfoque demostró ser poco efectivo, por cuanto el cambio en las mujeres por sí solo no lograba un cambio más amplio en las condiciones de desigualdad. Se comienza a plantear entonces que lo que hay que cambiar son las relaciones de género, y las relaciones de poder entre hombres y mujeres para entender la subordinación de estas últimas. Postula también el empoderamiento de las mujeres como un pilar fundamental para alcanzar el desarrollo.

Es en este contexto que surge la transversalización de género o *gender mainstreaming* como estrategia para alcanzar la igualdad de género. No es un fin en sí mismo, el fin o el objetivo es la igualdad. Como estrategia implica tanto cambios estructurales como funcionales y llama a actuar a los actores *ordinarios* o habituales de los procesos de las políticas públicas, es decir, implica también un cambio en los propios actores que diseñan, implementan y evalúan las políticas. Esta estrategia es innovadora por cuanto supone cambiar el foco desde los efectos de las desigualdades a las causas que ocasionan esas desigualdades, entendiendo que estas están en las relaciones de poder y en el orden de género imperante y que son transversales a las distintas instituciones de la sociedad, por lo que demanda la atención de un amplio conjunto de actores. Supone, por tanto, cambios en las políticas habituales y no sólo políticas específicas para las mujeres. Saca a la igualdad de género de

su aislamiento como un tema de las mujeres para ponerlo, tal como plantea su definición en inglés, como parte de la corriente principal.

No obstante, la transversalización puede ser –y en efecto ha sido- entendida de distintas maneras. Lombardo (2005), citando a Jahan (1995), plantea que puede ser entendida como integración o como *agenda setting*. La integración refiere a la incorporación de la perspectiva de género en el paradigma de las políticas públicas existente sin cuestionarlo, lo que iría en detrimento de su potencial transformador. Por otra parte, una interpretación más fiel a su potencial revolucionario es el de *agenda setting*, que implica una transformación y reorientación del paradigma de las políticas existentes, cambiando las estructuras de decisión y los procesos y priorizando los objetivos de género sobre otros temas que compiten en la agenda, reorientando así la agenda principal desde una perspectiva de género.

Verloo (2005) complementa esta distinción enfatizando la importancia del empoderamiento y la voz de las propias mujeres en la reorientación de la agenda, planteando que un componente esencial de la visión de Jahan es el liderazgo de las propias mujeres en el posicionamiento de su agenda, ya que son sus propias ‘voces’ las que dirigen o deben dirigir esta transformación. Para ser transformadora, entonces, la transversalización de género debe ser también una estrategia de empoderamiento donde los actores no-hegemónicos puedan posicionar sus asuntos de interés en la agenda de género.

En esa línea, esta autora señala que en la definición y el trabajo desarrollado por el Consejo de Europa,³ un aspecto clave que incide negativamente en el potencial transformador de la estrategia es la vaguedad del objetivo buscado, así como también una concepción demasiado enfocada en las tendencias tecnocráticas, pero que falla en contribuir a los mecanismos de empoderamiento.

A su vez, llama la atención sobre la importancia del debate político y las distintas visiones que se ponen sobre la mesa en el desarrollo de una estrategia de este tipo. Plantea que también es necesario desarrollar un concepto de igualdad de género que permita un posicionamiento práctico

³ La definición del Consejo de Europa señala que “El mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”

y operacional, y que a la vez recoja las visiones feministas sobre la igualdad de género. De esta manera, las estrategias de transversalización parecieran ser más bien parte de una problemática técnica, sin lograr dar cuenta de los desafíos políticos que implican y de los debates y acuerdos que deben desarrollarse para que surtan efecto.

Como señalan Mehra y Gupta (2006) la transversalización supone que las instituciones abracen los objetivos y valores de la igualdad de género y cambien sus sistemas y procedimientos para alcanzarlos. Incluye por tanto no solo el desarrollo de procesos, capacidades y técnicas, sino también cambios en las dimensiones estructurales y normativas, como los sistemas de creencias, las normas y las relaciones de poder.

El análisis que estas autoras hacen de las estrategias impulsadas por organizaciones de desarrollo, organismos no gubernamentales y organismos multilaterales permite identificar varios factores clave para el éxito de la transversalización. En primer lugar, muestran que un mandato sin respaldo carece de 'dientes' y que por sí mismo no es suficiente para asegurar la implementación de la estrategia. Esto es lo que algunas autoras han llamado 'evaporación de las estrategias de transversalización', es decir, estrategias que se definen como tales, pero que no logran ser implementadas.

Asimismo, plantean que el mandato político debe ir acompañado de liderazgo, apoyo financiero y experiencia técnica. La disponibilidad de recursos financieros da cuenta de cuánto una estrategia de transversalización es apoyada en la práctica. Al hablar de recursos se hace referencia tanto de los de los organismos de género, como los recursos destinados por el resto de organizaciones para desarrollar las acciones derivadas de las estrategias de transversalización.

El liderazgo, es decir, contar con un liderazgo claro y legitimado ha resultado fundamental en distintas experiencias y es lo que permite que la estrategia sea adoptada por las instituciones. También es relevante que la importancia de desarrollar esta estrategia, es decir, que los objetivos buscados y su relevancia sean claros y compartidos por los distintos actores. Esto se verá fortalecido en la medida que esta estrategia demuestre contribuir a la calidad de las políticas y en última instancia a la eficacia del desarrollo.

También identificaron como factor de éxito las habilidades técnicas de los expertos en género y el rol que cumplen en proporcionar asistencia técnica para el resto de los actores involucrados en la política que se está transversalizando. Encontraron asimismo que la capacitación resulta ser más valiosa cuando se realiza en un contexto específico y es adaptada a las metas operacionales.

Por otra parte, diversos problemas han sido identificados en el desarrollo de estrategias de transversalización, entre ellos se incluyen el débil poder de influencia que muchas veces tienen quienes están encargados o encargadas de estas estrategias, la falta de recursos, la evaporación de las políticas de género cuando tienen que ser implementadas, y la dificultad para enfrentar las culturas institucionales y los discursos.

Donaghy (2004) analiza los casos de Australia y el Norte de Irlanda a través de la voluntad política, la disponibilidad de recursos y las medidas -incentivos y sanciones- para asegurar su cumplimiento. Plantea que la voluntad política es fundamental para el éxito de cualquier política de transversalización, pero que no es suficiente y se requiere de seguimiento y monitoreo de los acuerdos.

Junto con ello, muestra que en la experiencia de Australia, donde existe una Oficina de Asuntos de la Mujer, la responsabilidad de la transversalización se queda en esta oficina, en tanto que fuera de ella no es una prioridad y que para el resto de los departamentos públicos estudiados no entiende de qué se trata o no sabe que existe esta estrategia, presentando en algunos casos abierta hostilidad. Esto se vincula a lo que se ha denominado *ghettización* de los asuntos de género, es decir, que la preocupación y la responsabilidad de la igualdad de género se queda en las instancias creadas con este fin y no logra permear la estructura organizacional.

Por último, esta autora señala la necesidad de mecanismos para asegurar el cumplimiento de estas estrategias. No son muchas las experiencias donde se desarrollen y expliciten este tipo de mecanismos, en general las estrategias de transversalización no cuentan con normas que las sustenten, con medidas que obliguen a su cumplimiento no con un monitoreo e indicadores que permitan evaluarlas.

El seguimiento y la evaluación se ven obstaculizados por la falta de comprensión de los objetivos buscados, así como por la escasez de datos desagregados por sexo y también por la falta de acuerdo sobre los indicadores de igualdad de género. De esta manera, las estrategias impulsadas suelen terminar sin una clara evaluación que permita identificar los resultados e impactos, a la vez que reconocer lo que funciona y lo que no.

3. La experiencia chilena

a) Los inicios y el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades

El año 1991 se crea en Chile el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)⁴ como respuesta a las demandas de las mujeres que lucharon contra la dictadura. Esta institución impulsó diversos programas y políticas específicas para mujeres, pero desde muy temprano también comenzó a desarrollar iniciativas para que la preocupación por la igualdad de género formara parte de la corriente principal de las políticas gubernamentales. Así, desde mediados de los noventa hubo un trabajo permanente para que esta perspectiva se considerara en los instrumentos rectores de la planificación a nivel regional y local, así como en los instrumentos de inversión. Los resultados, sin embargo, fueron más bien magros.

Un primer cambio en la definición de la estrategia de transversalización se produjo a mediados del año 2000 cuando por decisión del Presidente de la República se creó el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, que tenía por finalidad supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades.⁵ Se esperaba que a gracias a este Consejo se definieran políticas de género en Ministerios, Servicios y Empresas del Estado.⁶

⁴ El SERNAM es un Servicio cuya Directora tiene rango de Ministra.

⁵ Desde 1994 se elaboran en el país Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, los que fijan objetivos y lineamientos generales para avanzar hacia la igualdad de género. Estos planes demandan acciones a los distintos sectores del Estado.

⁶ El Consejo se constituyó con la participación de los Ministros Secretario General de la Presidencia (que lo presidía), de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Planificación y Cooperación (ahora Ministerio de Desarrollo Social), de Salud, de Educación, de Justicia, de Interior, del Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (que asume la Secretaría Ejecutiva). Participan además como invitados permanentes la Dirección de Presupuestos (dependiente del Ministerio de Hacienda) y la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

A través de este mecanismo se solicitaba a los distintos Ministros que componían el Consejo que año a año definieran compromisos con la igualdad de oportunidades para sus ministerios, sobre los cuales debería hacerse un balance y dar cuenta pública cada 08 de marzo.

A lo largo de sus años de funcionamiento este Consejo tuvo momentos de mayor y menor actividad. Por su parte, los compromisos ministeriales que emanaban de él tuvieron distintos niveles de prioridad, tanto para los Ministerios como para el propio Servicio Nacional de la Mujer.

Si bien el Consejo se reunía una vez al año y se realizaba la cuenta pública prevista, no existieron instrumentos concretos para la definición de los compromisos, su seguimiento ni su evaluación. Cada Ministerio definía sus compromisos de acuerdo a lo que él mismo consideraba como un compromiso de 'igualdad de oportunidades', pudiendo ser estos estratégicos o de escasa trascendencia, así como dar cuenta de procesos de largo alcance o de una acción puntual. Por otra parte, aun cuando contaba con el apoyo de la más alta autoridad del país, no se contemplaron incentivos concretos para el cumplimiento de los compromisos, ni mecanismos de sanción frente a su incumplimiento. De esta manera, cumplir o no cumplir no tenía consecuencias significativas.

A pesar del potencial que tiene el hecho de que los propios Ministros y Ministras se comprometían con la igualdad de oportunidades, durante sus primeros años de funcionamiento los resultados de este mecanismo fueron en general débiles, ya que muchos de los compromisos eran poco estratégicos, hacían referencia a acciones que ya venían realizando los ministerios sin constituir cambios sustantivos y no había un real seguimiento y evaluación de ellos. En cuanto al impacto al interior de los organismos públicos, este operó en la práctica como una instancia más bien simbólica, antes que de movilizador de cambios al interior de los servicios.

El año 2006, cuando asume el gobierno la primera presidenta mujer en la historia del país, se decidió darle un nuevo impulso a este Consejo. La Presidenta definió una agenda de género para su gobierno que sirviera de marco o 'carta de navegación' para los compromisos y medidas emprendidas por los distintos sectores. Al mismo tiempo, se involucró más decididamente en la revisión de los compromisos de los Ministerios, instándolos a mejorar la calidad de los mismos.

A partir de este nuevo impulso dado al Consejo y a los Compromisos Ministeriales, se decidió nombrar asesores ministeriales de género en todos los sectores, se comenzaron a formar mesas sectoriales de género, y se elaboraron agendas regionales de género (de manera de identificar las prioridades que orientarían las acciones emprendidas a nivel regional).

Junto con ello, los compromisos ministeriales de género fueron integrados al Sistema de Programación Gubernamental que dirige la Secretaría General de la Presidencia.⁷ De esta manera, se vincularon con uno de los principales sistemas de sistematización y seguimiento de las prioridades gubernamentales, otorgándoles con ello un alto nivel de prioridad. Sin embargo, se continuó sin contemplar ni incentivos ni sanciones frente al cumplimiento o no de lo acordado.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera se mantuvo este Consejo, pero con un bajo nivel de prioridad, existiendo como una instancia más bien formal, pero sin que de él emergieran compromisos sustantivos.

Este año, al comenzar el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet se ha retomado el Consejo de Ministros, constituyéndose una comisión asesora del mismo con un carácter más bien técnico. Se ha instruido a los ministerios para que conformen mesas de género con los distintos servicios que los componen y se han conformado unidades de género al interior de ellos. Se ha retomado la iniciativa de que la Secretaría General de la Presidencia sea la instancia de seguimiento de los compromisos que de este Consejo emanen. Los resultados de este renovado impulso tendrán que valorarse en los próximos años.

b) El Programa de Mejoramiento de la Gestión con enfoque de género

En el año 1998 se inició el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos. Este surgió como un mecanismo de incentivo al desempeño vinculado al aumento de las remuneraciones, es decir, el cumplimiento de este programa supone para todos/as los/las funcionarios/as una bonificación en sus remuneraciones. El Programa de Mejoramiento de la

⁷ El Sistema de Programación Gubernamental es un método diseñado para monitorear el cumplimiento de los compromisos programáticos adquiridos por el Presidente de la República y apoyar de esta manera la rendición de cuentas.

Gestión de cada Servicio se elaboraba considerando un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, y que incluían aquellos sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de su gestión, las que constituían lo que se denominó el Programa Marco. El año 2002 se incorporó la perspectiva de género en este instrumento a través del Sistema de Enfoque de Género. Esta incorporación fue facilitada por la existencia del Consejo de Ministros, ya que este fue uno de los primeros compromisos del Ministerio de Hacienda, específicamente de la Dirección de Presupuestos.

Este Sistema constaba de cuatro etapas. En la primera de ellas lo que se pedía es básicamente un diagnóstico y el diseño de un sistema que genere información para registrar sus clientes, usuarios, beneficiarios, por sexo. En la etapa dos la institución debía elaborar un programa de trabajo para incorporar la perspectiva de género en la entrega de sus productos y realizar un diseño lógico del sistema de información y programa de trabajo para su implementación. La etapa tres es esencialmente una etapa de implementación de lo elaborado en la etapa dos, en la cual se debía además diseñar un programa de seguimiento y realizar difusión a los clientes, usuarios, beneficiarios y a sus funcionarios. La etapa cuatro se alcanzaba cuando la institución ya no solamente había implementado, sino que generaba su propia retroalimentación, pudiendo corregir o fortalecer lo que ve más débil, o aquellas áreas en las cuales hay una oportunidad mayor de desarrollo, es decir, en esta etapa se realizaba un informe de los resultados y recomendaciones de la implementación así como la implementación de aquellos aspectos del plan que corresponda, no incorporados en el programa de trabajo de la etapa anterior.

Este instrumento ha contado desde el principio con metodologías e instrumentos concretos para facilitar la coordinación entre SERNAM y los servicios. Cada Servicio cuenta con una encargada o un encargado del Sistema de Enfoque de Género del PMG.⁸ El perfil de esta persona, así como su posición dentro de la institución varían de servicio en servicio y depende de las decisiones de las autoridades institucionales y, por lo tanto, de la voluntad política y prioridad dada al tema. Así, de acuerdo a lo señalado por Serrano (op.cit), en este mecanismo se definieron desde un comienzo

⁸ Todos los Sistemas de este Programa cuentan con encargados o encargadas que son las personas responsables de elaborar los informes y dar cuenta de lo propuesto y los avances logrados a las contrapartes correspondientes.

estructuras formales de coordinación, tanto para coordinarse al interior de los servicios como entre los servicios y SERNAM.

Por su parte, en SERNAM se han definido contrapartes (profesionales que tienen a su cargo ciertos servicios públicos) para cada servicio. La forma de coordinación establecida entre SERNAM y el Servicio son las reuniones formales entre la/el encargada/o y la contraparte de SERNAM, así como la presentación y revisión de informes por parte de esta contraparte. El rol de SERNAM en este mecanismo es un rol de asesor de los servicios (de acuerdo al cual debería apoyarlos en el desarrollo del sistema), así como un rol 'validador' de los informes y propuestas elaboradas (en este sentido, SERNAM tienen la función de revisar los reportes de los servicios y evaluar si estos se ajustan a los estándares definidos, indicando si estos informes pueden ser aprobados o no).

En cuanto a los instrumentos utilizados, en los primeros años se desarrollaron los requisitos técnicos –que eran solicitados por DIPRES- y presentados a los distintos servicios, y también Guías para apoyar la elaboración de informes. El año 2006 se elaboró también un manual para apoyar y facilitar el desarrollo de cada una de las etapas del Sistema.

Desde su instauración, se ha ido modificando el énfasis y el enfoque del instrumento, que en un principio –y de acuerdo a los requisitos técnicos- estaba muy centrado en los productos del servicio, para pasar a uno que mira de manera más amplia las inequidades en el conjunto de la sociedad.⁹

Por otra parte, se fueron estandarizando los procesos de asesoría y validación de SERNAM, aumentando el número de reuniones con los servicios y de cantidad de informes de avance. SERNAM cada vez más ha ido aumentando la exigencia con los servicios, lo que se traduce en la no validación de cada vez más servicios.

Por otra parte, este sistema cuenta con un incentivo poderoso para su cumplimiento, como es el incentivo monetario que implica para todos los funcionarios de la organización el alcanzar las metas

⁹ Con el transcurso de los años se ha ido cambiando el énfasis de los instrumentos, pasando de la desagregación de estadísticas por sexo a la elaboración de nueva información; de las capacitaciones aisladas a la incorporación de género en la política de recursos humanos de los organismos; de las iniciativas basadas en voluntades particulares a procesos más participativos en coordinación con las comisiones de género con representación de las unidades del servicio y la participación activa de instancias regionales. Informe SERNAM.

del Programa de Mejoramiento de la Gestión.¹⁰ La otra cara de la moneda es que si no se alcanzan las metas propuestas el conjunto de la organización puede perder esta bonificación implicando una merma en los ingresos de la totalidad de funcionarios y funcionarias del servicio.

Al cambiar la coalición gobernante desde la Concertación de Partidos por la Democracia a la Coalición por el Cambio (compuesta por los dos partidos de derecha del país), el PMG en general y el de género en particular se mantuvo, pero bajó también su nivel de prioridad. El último año de este gobierno se decidió eliminarlo y cambiarlo por un dos de indicadores de gestión: i) capacitación al personal y ii) programa de género (que en el fondo es el mismo PMG de género, pero denominado de otra forma) estando los servicios obligados a escoger uno de los dos como indicador respecto del cual tendrán que informar el año siguiente. De 100 servicios públicos, 73 escogieron la capacitación, 33 el programa de género y 4 los dos.

Al finalizar el año 2014 los servicios públicos deberán hacer su reporte respecto del indicador que hayan escogido. Con el cambio de gobierno, se ha decidido para el 2015 reponer el PMG de género de manera obligatoria, manteniendo el incentivo monetario y asegurando los contenidos básicos mínimos que deberán tener las propuestas de los servicios.

c) Resultados de estas iniciativas

Como se señaló, los resultados del Consejo de Ministros fueron dispares en el tiempo. En la práctica, esta instancia ha actuado como un mecanismo más bien simbólico, que da cuenta de la voluntad política de la autoridad, pero que no ha tenido una expresión concreta en el cambio en las políticas públicas implementadas por cada servicio.

La mayoría de los compromisos respondieron a medidas pequeñas, sin mayor proyección ni impacto en las políticas del sector. Al ser estos definidos por los propios ministerios de acuerdo a sus criterios respecto a lo que se entiende por igualdad entre hombres y mujeres, muchos de los compromisos

¹⁰ Para obtener el incentivo es preciso cumplir con un porcentaje del Programa en su conjunto, es decir, cumplir con la mayoría de los sistemas (los otros son: Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación del Desempeño; Información y Atención Ciudadana; Gobierno Electrónico; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna; Gestión Territorial; Compras y Contrataciones del Sector Público y Administración Financiero Contable.

—aunque por cierto no todos- no reflejan cambios reales en las políticas o no dan cuenta realmente de lo que se espera alcanzar, sino que se quedan en acciones y procesos que el Ministerio espera realizar.

Otra de las limitaciones se refiere a la posibilidad de que estos compromisos efectivamente lleguen hasta el nivel regional y los distintos servicios que lo componen. Chile es un país altamente centralizado y las decisiones de política se toman en el nivel central. En la mayoría de los casos los distintos servicios y organismos regionales que componen cada ministerio desconocen los compromisos que estos han acordado, quedando entonces como medidas encapsuladas en el nivel central. Ello incide negativamente en la posibilidad de que estos compromisos promuevan cambios reales, ya que estos cambios suponen el accionar coherente e integrado del conjunto de la institución.

Las medidas propuestas por el actual gobierno de crear unidades de género en cada ministerio, constituir mesas al interior de los mismos y de que los compromisos sean incorporados al Sistema de Programación Gubernamental constituyen una oportunidad para que la transversalización en las políticas públicas sea una realidad.

En el caso del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión afecta - o debería afectar- principalmente el núcleo de operaciones de los servicios públicos, ya que lo que se propone es que los productos y servicios que estos ofertan incorporen una perspectiva de género. Así, lo que se propone es una transversalización desde abajo que incide en las rutinas y operaciones de los servicios y desde ahí promueve un cambio hacia arriba.

Este mecanismo demostró tener distintos grados de eficacia dependiendo de la manera en que fue desarrollado por cada servicio. Hubo avances importantes en términos de generar condiciones para la transversalización, como por ejemplo desarrollar sistemas de información desagregados por sexo, sensibilización al interior del servicio y generar capacidades en algunos profesionales. También permitió incidir y generar cambios a favor de la igualdad de género en algunos procedimientos, productos y servicios como normativas, elaboración de materiales y guías de apoyo, cuotas de género, visibilización de necesidades de género en diagnóstico, diseño de algunos productos con enfoque de género, entre otros.

Los elementos que demostraron ser relevantes para el éxito de los PMG fueron la existencia de capacidades institucionales –contar con encargadas del PMG con formación en género y con conocimiento del quehacer del servicio- y con el apoyo explícito de las autoridades, así como con un buen apoyo de la contraparte SERNAM para la definición de la propuesta de trabajo a realizar.

Por otra parte, el incentivo monetario –o la pérdida del bono al desempeño- actuó también como un factor clave para el involucramiento y compromiso de los servicios en términos generales, aunque eso no necesariamente ha implicado que el conjunto del servicio se involucre en el proceso.

No obstante, han existido también casos en que el cumplimiento ha sido más bien desde lo formal, reportando adecuadamente lo solicitado en los instrumentos que acompañan el proceso, pero sin que haya cambios sustantivos en los productos y servicios de los organismos públicos.

Tal como ocurre con los compromisos ministeriales, la propuesta de reimpulsar el PMG de Género de manera obligatoria, manteniendo el incentivo constituye una oportunidad importante para seguir con esta transversalización desde abajo. Es necesario, sin embargo, asegurar que las debilidades del pasado se superen, especialmente en lo referido a la calidad y magnitud de los cambios propuestos por los organismos públicos, como a que esta sea entendida como una tarea institucional y no una responsabilidad individual de quien está encargado o encargada del tema.

4. Análisis de los factores que hacen viable las estrategias de transversalización

i. La transversalización no se logra por decreto.

La experiencia ha demostrado que no basta con que exista voluntad política al más alto nivel, como la demostrada con el Consejo de Ministros por la igualdad de oportunidades, que fue impulsado por el propio Presidente de la República, ni tampoco que haya un mecanismo de control de gestión, como el PMG, obligatorio para el conjunto de organismos públicos del país para asegurar que se desarrolle efectivamente una estrategia de transversalización de género. Ambos mecanismos pueden permanecer como declaraciones meramente formales o como instrumentos vacíos de contenido si no se avanza en remover las prácticas y creencias institucionales.

La transversalización de género afecta el sistema de valores y creencias, tanto personales como institucionales, ya que la noción de igualdad de género rompe con un paradigma de desigualdad dominante. Junto con ello, las instituciones suelen tener fuertes inercias y que sean refractarias al cambio y a hacer las cosas de una manera distinta a lo que están acostumbradas. Esto hace que se presenten fuertes resistencias y se busquen distintas maneras de esquivar si no de bloquear los cambios que se proponen.

Como muestran los estudios de implementación de políticas, los intereses de los actores y sus actuaciones pueden frenar una política pública. De ahí que sea necesario no solo que haya una voluntad y un mandato al más alto nivel, sino que este debe concretarse en programas específicos, en la definición de objetivos significativos a lograr, en acciones a desarrollar, todo lo cual debe ser monitoreado y evaluado, no solo desde una perspectiva del logro de lo que se acordó, sino especialmente del cambio al que aporta.

ii. La transversalización tiene una dimensión técnica y una dimensión política.

Así como una tendencia es creer que basta con la voluntad política para transversalizar, otra tendencia es dar demasiada importancia –o solo dar importancia- a la dimensión técnica de la transversalización de género, olvidando y/u obviando la dimensión política.

El cambio cultural que supone la igualdad de género demanda un debate y una construcción compartida del ideal que se espera lograr. Implica –aunque parezca obvio decirlo- entender de qué se está hablando cuando se habla de igualdad de género. Esta falta de claridad respecto del objetivo a alcanzar ha estado presente en el desarrollo, por ejemplo, de los PMG de género. Si bien no en todos los casos, en muchos servicios no ha estado claro el cambio al que la institución espera aportar. Para suplir esta carencia se definen acciones, metas, indicadores, pero las metas e indicadores no dan cuenta de resultados, sino solo de las mismas acciones. Se reduce la igualdad de género a la desagregación por sexo de las estadísticas o a asegurar la participación de mujeres en actividades o a capacitar a los funcionarios, pero para qué se hace todo eso, cuál es el cambio que propone la institución no llega a especificarse.

Esta perspectiva técnica se centra en completar y utilizar los instrumentos disponibles, pero deja fuera el necesario debate y acuerdo respecto de lo que se espera lograr. En el caso del PMG de género, por ejemplo, la dimensión misma del instrumento determinó en algunos casos que este fuera completado de una manera más bien formal, pero que no reflejara un aporte o un cambio real en las relaciones de género. En el caso de los compromisos ministeriales sucede algo similar. Se definen compromisos específicos, sin mayor impacto en las políticas públicas del sector y sin que llegue a estar claro el cambio que se debe promover.

Si se olvida la dimensión política, las estrategias adquieren una perspectiva tecnocrática despojada de su potencial transformador.

iii. Se requiere el desarrollo de capacidades institucionales

Este es un punto crucial para el desarrollo de una estrategia de transversalización de género que tenga éxito.

La experiencia chilena –y gran parte de las experiencias desarrolladas en otros países- han mostrado que en la práctica la transversalización descansa en una persona o en el mejor de los casos una unidad a cargo de ella, produciéndose una especie de *ghetto* de los temas de género y logrando en la práctica que el resto de la institución se desentienda del tema.

Por otra parte, el que haya generalmente una persona o en el mejor de los casos un par de personas, a cargo del tema hace que no se cuente con una masa crítica que permita impulsar y sostener los cambios para la igualdad de género que se requieren.

Además de donde reside la responsabilidad de la transversalización, es necesario que quienes están a cargo de estas estrategias cuenten con habilidades individuales específicas, las que implican tener distintos conocimientos: conocimientos sobre el enfoque de género, sobre el quehacer sustantivo del servicio a su cargo, y habilidad para aplicarlos, que es lo que Leonard-Barton (1995) denomina

habilidades tipo 'T'.¹¹ Junto con estas habilidades y conocimientos individuales, se requiere también de sistemas técnicos, tales como los instrumentos y metodologías utilizados; de sistemas directivos que apoyen el proceso de implementación de este mecanismo y de transversalización en los servicios públicos (Guerrero, 2006).

Un tercer elemento relevante al hablar de capacidades institucionales se refiere a los recursos. En la experiencia chilena este ha sido un aspecto débil de las estrategias de transversalización. Por una parte se cuenta con los recursos del Servicio Nacional de la Mujer, que es el organismo público encargado de liderar esta estrategia. El SERNAM es un Servicio pequeño con un escaso presupuesto si se considera la dimensión de la tarea encomendada. Por otro lado, están los propios organismos públicos que al definir compromisos y programas de acción deberían acompañarlos de un presupuesto que permita llevarlos a cabo. En la práctica, eso casi no ha sucedido. Los servicios proponen acciones sin presupuesto, contando con que sus propios recursos humanos – que no siempre tienen las habilidades requeridas- podrán llevarlos a cabo o destinan un presupuesto muy menor para las actividades que esperan realizar.

En este sentido, se hace necesario vincular la voluntad política declarada con la igualdad de género con la expresión concreta de esta voluntad que se plasma en la destinación de recursos. Una voluntad política sin recursos asociados no deja de ser una mera declaración de intenciones.

iv. Se requieren 'dientes' para que los mecanismos funcionen.

No es posible pensar que la transversalización se llevará a cabo solo con buena voluntad y capacidad de convencimiento. Los 'dientes' o las sanciones han mostrado ser un requisito para que esta se implemente. Ahí donde no ha habido incentivos o sanciones poderosas no ha habido avances.

Esta ha sido una de las deficiencias del Consejo de Ministros por la igualdad de Oportunidades. Al ser un mecanismo que no implica ni sanciones ni incentivos ha tenido un funcionamiento irregular y la calidad de los compromisos han sido también dispares. En el caso del PMG de Género, en

¹¹ De acuerdo a Leonard-Barton (1995), las habilidades tipo T constituyen una combinación de conocimiento teórico y práctico, donde se mezclan las habilidades funcionales y disciplinarias con la habilidad para aplicar este conocimiento a situaciones específicas.

cambio, la existencia de un incentivo poderoso como es un bono al desempeño forzó a los organismos públicos a preocuparse de un tema que había estado tradicionalmente fuera del foco de su quehacer. Tal como señalan Sabater y Mazmanian (1993), si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, es muy probable que se acaten las normas y estrategias.

Junto con la fuerza de las sanciones contempladas en el diseño de las estrategias, un aspecto que puede ser obvio, pero que es sumamente relevante, es que las sanciones efectivamente se apliquen. La efectiva aplicación de la sanción es lo que fue determinando en el caso del PMG que los servicios que inicialmente no se habían comprometido a hacer cambios en sus productos y servicios lo hicieran, ya que el costo de perder un bono al desempeño para todo el servicio superaba las resistencias o la displicencia que las instituciones pudiesen tener hacia la igualdad de género.

Es importante tener en cuenta además que, si bien las sanciones e incentivos económicos son los más reconocidos y poderosos, puede recurrirse también a algunos no económicos como el reconocimiento de los logros y la comparación entre pares, que también pueden tener efectos, especialmente si se utilizan en forma complementaria a los económicos.

v. *Se puede transversalizar ‘desde arriba’, ‘desde abajo’ o desde ambos a la vez*

La experiencia chilena muestra dos tipos de mecanismos: uno para transversalizar *desde arriba*, como el Consejo de Ministros, y otro para transversalizar *desde abajo*, como el PMG de Género. El primero tiene el potencial para cambiar las políticas públicas y tomar definiciones que podrían ir en la línea de lo que los autores han denominado *agenda setting*, es decir, a través de un mecanismo de este tipo se podría dar un giro a las políticas públicas actuales y cuestionar la manera en que estas consideran las relaciones de género.

El segundo es un mecanismo de control de gestión que busca afectar principalmente el núcleo de operaciones de los servicios públicos, ya que lo que se propone es que los productos y servicios que estos ofertan incorporen una perspectiva de género, lo que sería más acorde con una estrategia de integración, que si bien no tiene un potencial transformador tan fuerte, sí permite sentar las bases para una estrategia desde arriba.

Resulta razonable pensar que ambas estrategias pueden ser complementarias y que se potenciarían mutuamente. Para que ello suceda, se requiere de un importante esfuerzo de coordinación.

En este caso se requeriría de una coordinación de políticas, que tiene la potencialidad de lograr efectivamente acordar una visión común respecto de lo que se espera alcanzar en términos de equidad de género y una coordinación administrativa, por su parte, implica el cambio de las rutinas y procedimientos de las instituciones y está más cerca de los beneficiarios y usuarios de los servicios lo que puede facilitar la identificación e implementación de medidas para lograr la equidad de género. Sin embargo, no solo se requieren estas dos formas de coordinación, sino que es necesario que ambas se articulen, lo que representa un importante desafío a la forma habitual de trabajar de los organismos públicos (Guerrero, 2009).

5. Reflexiones Finales

El análisis realizado muestra que la transversalización de género tiene un potencial transformador que puede o no ser aprovechado. En otras palabras, esta puede ser una estrategia simbólica, que quede en el nivel de declaración o implementarse efectivamente. Un aspecto clave para aprovechar su potencial transformador es la definición compartida del cambio que se espera abordar. Sin claridad en el sentido del cambio se corre el riesgo de que esta estrategia se quede en la implementación de acciones más bien formales y menores y que no afectan el núcleo de las políticas públicas.

Otro riesgo importante de tener en cuenta es la idea malentendida de la transversalidad: esto es, la idea de que 'está en todo' y finalmente se diluye y no está en nada. Para que la transversalización sea efectiva, como ya hemos visto, se debe contar con una figura institucional responsable de ella, con capacidades y recursos adecuados. Esta instancia debe contar además con la legitimidad suficiente para revisar y validar las acciones que se implementan y para impartir sanciones o determinar que se impartan en caso de no cumplimiento.

Un aspecto que no fue analizado en este artículo, pero que se abre como un campo de análisis es que medida estas estrategias contribuyen o no y se plantean o no el empoderamiento de las mujeres

como una dimensión integrante y fundamental de la estrategia de transversalización. El empoderamiento de las mujeres responde a la dimensión política de la transversalización y a su rol transformador, no obstante, cuando se considera solo la perspectiva técnica se olvida o deja de lado este componente, siendo un desafío permanente el mantenerlo presente.

Por último, es importante que la transversalización aun cuando implica que la igualdad de género sea parte integral de las políticas públicas, supone al mismo tiempo nadar 'contra la corriente', ya que desafía por una parte los sistemas de valores y creencias personales e institucionales –como ya fue señalado-, pero también desafía la forma habitual de actuar de las instituciones en cuando demanda un actuar coordinado e integral que suele estar lejos de las formas de trabajo más parceladas de los organismos públicos.

Bibliografía

Donaghy, Tahnya Barnett (2004) Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland. International Political Science Review

Guerrero Caviedes, Elizabeth (2006). “Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión El caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión – Sistema de Equidad de Género (2001-2004)”. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto de Desarrollo Social.

Guerrero Caviedes, Elizabeth (2009). Oportunidades y limitaciones para la Coordinación Gubernamental en la Transversalización de la Perspectiva de Género. Tesis para optar al Grado de Master en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Leonard-Barton, D. 1995. Wellsprings of knowledge. Building and sustaining the source of innovation. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

Lombardo, Emanuela (2005) “Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the European Constitution –making process”. Oxford University Press.

Rekha Mehra and Geeta Rao Gupta (2006). “Gender Mainstreaming: Making It Happen”. International Center for Research on Women.

Sabater, P. y D. Mazmanian. 1993. La implementación de la política pública: un marco de análisis. En: Aguilar Villanueva, Luis. “La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa.

Verloo (2003). “Policy frames and implementation problems: The case of gender mainstreaming”. Mageeq Project.

Verloo, Mieke (2005). “Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality”. Oxford University Press.