



HAL
open science

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Género en Chile: Impacto sobre las prácticas de los funcionarios

María Cosette Godoy Hidalgo, Fabiola Miranda Pérez

► To cite this version:

María Cosette Godoy Hidalgo, Fabiola Miranda Pérez. El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Género en Chile: Impacto sobre las prácticas de los funcionarios. Rafael Bañón i Martínez; Rubén Tamboleo García. Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública, GOGEP Complutense, 2013, 978-84-616-5186-3. hal-03812746

HAL Id: hal-03812746

<https://hal.science/hal-03812746>

Submitted on 12 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

“El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Género en Chile: Impacto sobre las prácticas de los funcionarios”

María Cosette Godoy Hidalgo

**Universidad de Grenoble 2, Institut d’Etudes Politiques de Grenoble, Francia
(PACTE-PO)**

Fabiola Miranda Pérez

**Universidad de Grenoble 2, Institut d’Etudes Politiques de Grenoble, Francia
(PACTE-PO)**

Resumen

Este artículo tiene por objeto analizar la introducción del enfoque de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en Chile. El PMG es un instrumento de incentivo monetario que vincula el pago de una prima a los funcionarios por mejoras en el desempeño en la gestión de los servicios públicos. La implementación del PMG de Género responde a la necesidad de incorporar un mecanismo que permita “transversalizar” la perspectiva de género en el seno de la administración pública chilena. Considerado una innovación por instituciones como el Banco Mundial, este instrumento tiene como principal objetivo la incorporación del “enfoque de género” en el proceso de producción de bienes y servicios para contribuir a la equidad entre los sexos. A través del análisis de documentos del Estado chileno y de organismos internacionales, y de entrevistas realizadas a funcionarios públicos, este artículo cuestiona el real impacto del PMG de Género en la reducción de brechas y desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

Palabras Clave

Chile, Nueva Gestión Pública, Programa de Mejoramiento de la Gestión, transversalización, género.

1. Introducción

En América Latina las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública han jugado un rol importante en los procesos de fortalecimiento institucional promovidos por las agencias multilaterales de desarrollo. Así, los gobiernos de la región han introducido en el aparato estatal instrumentos de gestión provenientes del sector privado como una manera de mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas de la población, no obstante la precariedad de los recursos públicos.

En Chile, los gobiernos de la coalición de centro izquierda que gobernó el país entre 1990 y 2010 implementaron un conjunto de instrumentos de gestión pública destinados a mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. A diferencia de la mayor parte de los países de la región, dicha decisión no estuvo motivada por un contexto de crisis fiscal sino que estuvo orientada a mejorar el desempeño de los servicios estatales provocando un cambio en la cultura organizacional de la administración pública desde los procesos hacia los resultados (Cunill y Ospina, 2003: 440).

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), creados en 1998, tuvieron por objeto fomentar dicho cambio cultural a través del pago de incentivos monetarios a los funcionarios por el logro de metas que cada servicio público se comprometía a alcanzar en diferentes áreas de la gestión institucional. En 2002, se introdujo como nueva área el "Sistema de Equidad de Género" del PMG, con el objeto de disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres en el proceso de provisión de productos y servicios brindados por el Estado.

La implementación del PMG de Género en el conjunto de ministerios y servicios públicos chilenos respondió a la estrategia recomendada por la Conferencia de la Mujer de Beijing (1995) relativa a la implementación de un plan de "transversalización del género" o *gender mainstreaming*, en el seno de los aparatos gubernamentales (PNUD, 2010: 203). A través de esta estrategia el Estado chileno involucra a los funcionarios públicos en la adopción de medidas destinadas a reducir las prácticas discriminatorias que afectan a las mujeres en la implementación de programas y políticas públicas (Guerrero Cavieres, 2005).

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión han contribuido, en general, a mejorar la gestión de los servicios públicos. En el caso del PMG de Género su objetivo se encuentra más bien relacionado con la promoción de la política de "transversalización de la perspectiva de género", por lo tanto, su contribución al mejoramiento de la gestión de los servicios es secundaria. La hipótesis de este trabajo es que el PMG de Género ha tenido un impacto relativo en la disminución de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. En la práctica, su implementación se ha traducido en la realización de acciones de carácter formal por parte de los funcionarios, con el objeto de obtener el incentivo económico asociado al instrumento.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se apoya en el análisis y comparación de documentos oficiales elaborados por el Estado chileno relativos al PMG de Género, e informes de evaluación realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, se utilizan extractos de entrevistas semi-directivas realizadas a funcionarios públicos en 2012 con el objeto de dar cuenta de los efectos más relevantes del instrumento en las prácticas de los mismos.

2. Los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

En Chile, la asignación y uso eficiente de los recursos públicos fue una de las principales preocupaciones de los gobiernos de la “Concertación” (1990-2010). En el marco de una agenda más amplia de modernización del Estado, inspirada en el paradigma del *New Public Management*, estos gobiernos implementaron una serie de instrumentos de gestión entre los cuales se encuentra el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este instrumento nace en 1998 como resultado de un acuerdo entre el gobierno de la época y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y es concebido como un mecanismo de incentivo institucional que vincula el cumplimiento de objetivos de gestión al pago de una bonificación económica para los funcionarios. Además, el PMG forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, contribuyendo junto con otros instrumentos a generar información relevante para la formulación y discusión del presupuesto público.

Hasta el año 2000, los objetivos de gestión contemplados en el PMG estaban asociados a metas e indicadores de desempeño que cada organismo proponía y comprometía. Sin embargo, esta experiencia se tradujo más bien en el establecimiento de objetivos de gestión poco relevantes, centrados en actividades de rutina, y que no resultaban comparables entre los diversos servicios y ministerios (Guzmán, 2011: 16).

Los escasos avances en materia de gestión impulsaron la reformulación del PMG. A partir del 2001, los objetivos de gestión pasan a estar definidos por un Programa Marco el cual establece áreas estratégicas y sistemas de gestión comunes para todos los servicios públicos y ministerios. Hasta el 2010, el PMG contaba con 6 áreas de gestión y 14 sistemas. Cada sistema contempla el desarrollo de varias etapas secuenciales, cada una de las cuales se encuentra definida por determinados requisitos técnicos que permiten evaluar el cumplimiento de la respectiva etapa. No obstante, el Programa Marco puede ser objeto de modificaciones, ya sea a través de la introducción de nuevas áreas o sistemas o través de la incorporación de nuevos estándares de requisitos técnicos o incluso de nuevas etapas (Guzmán, 2011: 19).

Por su parte, el Programa Marco se encuentra dividido en: el Programa Marco Básico, cuyas etapas apuntan a un mejoramiento paulatino de la gestión al interior de los servicios; el Programa Marco Avanzado que contempla la certificación bajo la norma ISO de los sistemas de gestión incorporados en el programa básico; y el Programa Marco de la Calidad que amplía el alcance de la certificación bajo normas ISO a “los procesos de provisión de los productos estratégicos de los servicios públicos”(DIPRES, 2009: 6).

Tabla 1.- Programas Marco PMG 2010.
 Áreas/Sistemas/Etapas

Áreas	Sistemas	N		
		umero de Etapas	Marco Básico	Marco Avanzado
Recursos Humanos	Capacitación	4	4	3
	Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	4	3
	Evaluación de Desempeño	4	4	3
Calidad Atención Usuarios	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana	4	4	3
	Gobierno Electrónico – Tecnologías de la Información	7	*	*
	Sistema de Acceso a la Información pública	4	*	*
	Sistema de Seguridad de la Información	4	*	*
Planificación / Control de Gestión	Planificación / Control de Gestión	4	4	3
	Auditoría Interna	4	4	3
	Gestión Territorial	4	*	4
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	4	4	3
	Administración Financiero – Contable	4	*	*
Enfoque de Género	Enfoque de Género	4	*	4
Gestión de Calidad	Sistema de Gestión de la Calidad	*	*	4

(*) No incluido en el Programa Marco

Fuente: Arenas, A y Berner, H (2010)

Todos los años las instituciones deben comprometer el cumplimiento de objetivos de gestión en cada uno de los sistemas del PMG, los cuales corresponden a la etapa comprometida para el respectivo sistema. Además los servicios deben establecer el nivel de prioridad asignado a cada sistema (alta, mediana, baja) y el porcentaje de ponderación; la suma de los porcentajes de ponderación asignados debe alcanzar el 100%. (Arenas; Berner, 2010: 37-41).

Los objetivos de gestión propuestos por los servicios son aprobados por un Comité Tri-ministerial¹, el cual también aprueba el cumplimiento de los mismos a fin de año. Por su parte, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) dependiente del Ministerio de Hacienda, es el organismo encargado de coordinar la implementación y evaluación del cumplimiento del PMG. Además, existe una “red de expertos” formada por diversas instituciones públicas especializadas en cada uno de los sistemas del Programa Marco Básico, la cual tiene por función otorgar asistencia técnica al resto de los servicios y realizar la validación técnica del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos que no se encuentran “cubiertos por las exigencias de las normas ISO” (Guzmán, 2011: 36). En 2011 se contempla una fase adicional de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de gestión realizada por consultores externos que son contratados a través de un procedimiento de licitación pública (Guzmán, 2012)

El incentivo monetario comprendido en el PMG ha ido aumentando desde su primer año de implementación. A partir del 2010 éste corresponde al 7,6% del total de la remuneración en caso de que la institución logre un porcentaje de cumplimiento entre el 90 y 100% de los objetivos de gestión. Dicha cifra se reduce a la mitad (3,8%) si el porcentaje de cumplimiento se sitúa entre 75 y 89%. En caso de que la institución logre un porcentaje menor del 75%, sus funcionarios no tienen derecho a percibir el incentivo.

En cuanto a la cobertura del PMG en el conjunto de la administración pública chilena, en el año 2006, 186 servicios de un total de 215 implementaron este instrumento. En términos de número de funcionarios implicados, el PMG afectó a 68.410 empleados de un total de 164.854 (Banco Mundial, 2008: 29). En el 2010 esta cifra había aumentado, abarcando 195 servicios públicos y 84 mil funcionarios (Guzmán, 2011).

3. El PMG como instrumento de transversalización de la perspectiva de género.

Desde el retorno de la democracia, la preocupación por incorporar del “enfoque de género” en las políticas públicas estuvo presente en las agendas de los distintos gobiernos de la Coalición de centro izquierda, “Concertación”². Con la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 1991, se comienzan a delinear las primeras directrices respecto de los objetivos que debe alcanzar el Estado para la “consolidación de relaciones de género más equitativas” (SERNAM, 2005) Así, en 1994 se elabora el primer “Plan de Igualdad de Oportunidades” (PIO) para el período comprendido entre 1994-1999, donde se señala por primera vez las acciones que debe promover el Estado para apoyar la inclusión de las mujeres en la construcción de una ciudadanía más igualitaria (SERNAM, 1994). De este modo, se promueve el desarrollo de mecanismos institucionales que faciliten dicho proceso. En el año 2000 se elabora el segundo PIO para el periodo 2000-2010, en el cual se reconoce la importancia de la inclusión de “modelos de gestión más integrales y coordinados, como parte del proceso de modernización del Estado” (SERNAM, 2005:21). Ese mismo año se crea el “Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades” entre hombres y mujeres, compuesto por diversos ministerios, con el objetivo de supervisar la política de género y promover un mayor

¹ El comité Tri-ministerial está compuesto por el Ministerio del Interior, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda

² “Concertación de Partidos por la Democracia” es una coalición política que gobernó el país entre 1990-2010, conformada por la Democracia Cristiana, el Partido Radical, el Partido por la Democracia y el Partido Socialista.

compromiso de los organismos públicos con relación a la temática (Banco Mundial et al, 2007: 8).

En 2001, por iniciativa de la Ministra del SERNAM de la época, se introduce en el PMG un nuevo sistema, denominado "Enfoque de Género", el cual es aplicado por primera vez al año siguiente. Este nuevo sistema, fruto de un acuerdo entre el SERNAM y la Dirección de Presupuestos, pasa a integrar el Programa **Marco Básico** y su incorporación tuvo por objetivo introducir "el enfoque de género en el proceso de provisión de productos estratégicos de cada organismo, desde el diseño hasta la entrega final a los usuarios y su evaluación, así como modificar las prácticas de los servicios públicos" a fin de promover "la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de los bienes y servicios que ofrecen" (PNUD, 2010: 204-205).

La incorporación del Enfoque de Género como sistema del Programa Marco Básico del PMG ha sido considerada por el Banco Mundial como una innovación a nivel internacional (Banco Mundial, 2008: 23). La opción del Estado chileno de incorporar el enfoque de género, conocida en la doctrina internacional como *gender mainstreaming*, a través de un instrumento de gestión aplicado al conjunto de la administración pública es considerado un modelo de "transversalización"³ de la perspectiva de género. En los hechos, su cobertura es bastante amplia; el 90% de los servicios públicos que participan en el PMG adopta el enfoque de género como sistema de gestión (Banco Mundial et al, 2007: 10). Por otra parte, se trata de un instrumento que se enmarca dentro del proceso de modernización del Estado vinculando metas de desempeño con la realización de acciones destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la provisión de bienes y servicios.

El sistema de género comprende cuatro etapas: diagnóstico, planificación, implementación y evaluación. En la primera etapa, los servicios deben realizar un **diagnóstico** con el objeto de detectar las inequidades y brechas existentes entre hombres y mujeres en los productos y servicios estratégicos que ellos proveen, analizando la factibilidad de reducirlas en términos de costos y beneficios. Posteriormente, se debe elaborar un **plan de trabajo** anual identificando metas, indicadores de desempeño y las actividades destinadas a la reducción de dichas brechas. La tercera etapa consiste en la **implementación del plan de trabajo** y finalmente se procede a la **evaluación de los resultados** de dicho plan. Los servicios deben informar a la red de expertos de los avances obtenidos en el respectivo año y las causas de no cumplimiento, proponiendo medidas de mejoramiento que son incorporadas en el plan de trabajo del año siguiente (Guzmán, 2012).

Grafico 1.- Etapas de implementación PMG de género

³ Los diferentes informes estatales leídos y analizados, rinden cuenta que el Estado entiende este concepto como la puesta en marcha de mecanismos que permitan 'institucionalizar' acciones que contribuyan a reducir las brechas sociales existentes entre hombres y mujeres en el seno de los servicios del Estado.

Cuadro N°1 Ciclo de Trabajo Etapa IV



Fuente: SERNAM "Sistema de Género PMG 2008, instrucciones metodológicas".

En el año 2009, las autoridades deciden profundizar la certificación bajo las normas ISO 9001 de algunos de los sistemas del PMG, transitándose desde la certificación de los sistemas de gestión (Programa Marco Avanzado) a la certificación de los procesos de provisión de bienes y servicios con el objeto de mejorar su calidad en relación al usuario (Programa Marco de la Calidad). Si bien, el enfoque de género no fue incorporado en el Programa Marco Avanzado por tratarse de un sistema vinculado más bien con la promoción de políticas que con la mejora de la gestión (Banco Mundial, 2008), sí fue considerado en el Programa Marco de la Calidad. En consecuencia, a partir del 2009, se promueve la incorporación gradual del "enfoque de género", cuando corresponda, al proceso de producción de bienes y servicios (DIPRES et al, 2009). Sin embargo, dicha incorporación es voluntaria, por lo que varios servicios públicos continúan aplicando el sistema "enfoque de género" contemplado en el Programa Marco Básico.

4. **Efectos del PMG de Género: un instrumento de gestión al servicio de la política pública.**

Como ya señalamos anteriormente el PMG de Género tiene por objeto promover el desarrollo de mecanismos de transversalización de género en el seno del Estado chileno. Así, las autoridades chilenas aprovecharon la estructura de incentivos económicos del Programa de Mejoramiento de la Gestión para introducir en el conjunto de la administración pública las orientaciones de género promovidas por los organismos internacionales.

En la práctica las acciones más frecuentes implementadas por los servicios para dar cumplimiento al PMG de Género han consistido en la realización de capacitaciones destinadas a "sensibilizar" a los funcionarios respecto del enfoque género; la elaboración de informaciones de los usuarios desagregadas por sexo con el objeto de "identificar distintas necesidades según el género"; la realización de estudios en el seno de las instituciones; y la promoción del uso de un "lenguaje inclusivo" (PNUD, 2010: 205).

Evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el SERNAM, señalan que el impacto del PMG de Género no ha sido uniforme. Algunas instituciones públicas han comprometido metas formales, de fácil realización, que no impactan de manera significativa "en la prestación final de servicios a la población" (Banco Mundial et al, 2007:12). Por otra parte, se reconocen algunas dificultades, principalmente durante los primeros años de su implementación, relacionadas con la existencia de "resistencias culturales" y la falta de conocimiento y comprensión de la utilidad del instrumento al interior de los servicios y ministerios. En general, se ha advertido que un mayor grado de compromiso de parte de las máximas autoridades de los servicios y ministerios con el PMG de Género impacta de manera positiva en la actitud del resto de los funcionarios, contribuyendo a la apropiación del instrumento por parte de éstos (PNUD, 2010: 207-210).

Desde el punto de vista de la contribución del PMG de Género al mejoramiento de la eficiencia y de la eficacia del sector público, este instrumento ha fomentado la generación de información y de estadísticas más detalladas que incorporan la variable sexo. Sin embargo, no resulta del todo evidente el uso efectivo de dicha información en la toma de decisiones por parte de los organismos públicos (PNUD, 2010: 206). Respecto del aporte del PMG de Género al mejoramiento de la calidad de los productos y servicios entregados a la ciudadanía, el informe del Banco Mundial (2008) concluye que el sistema de Enfoque de Género contemplado en el Programa Marco Básico no tiene un efecto significativo, sugiriendo su incorporación en el proceso de producción de bienes y servicios, tal como actualmente sucede, aunque de manera gradual, en el Programa Marco de la Calidad.

Teniendo en cuenta que el impacto del PMG de Género en el mejoramiento de la gestión pública ha sido limitado, realizaremos a continuación un breve análisis de sus alcances en cuanto política de reducción de brechas entre hombres y mujeres en el proceso de elaboración de productos estratégicos de los servicios. A través de la sistematización y resumen de dos informes presentados por dos servicios públicos, que corresponden a la etapa "evaluación del plan de trabajo" o de resultados (etapa final IV; PMG Género, Marco Básico) del año 2009, ponemos en evidencia las principales acciones realizadas por estos organismos para dar cumplimiento al PMG de Género.

Los informes elegidos corresponden al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social y la Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB), institución perteneciente al Ministerio de Educación. La primera institución tiene como rol contribuir a "la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas"⁴, a través de la entrega de incentivos tributarios a las empresas que realicen acciones en favor del empleo, y la capacitación de hombres y mujeres con el objeto de para mejorar su inserción laboral. Por su parte, la JUNAEB tiene como misión ayudar a los niños/as y jóvenes provenientes de sectores más

⁴ [en línea] http://www.sence.cl/sence/?page_id=262 ; consultado el 23/05/13

vulnerables otorgándoles apoyos económicos o becas para asegurar la continuación de sus estudios⁵.

Tabla 2.- Ejemplos Informes de avance del PMG de Género.

SENCE Informe de avance año 2009			
Objetivos específicos	Avances/progresos	Dificultades en la implementación	Compromisos
Mejorar la empleabilidad de usuarias “prioritarias” provenientes de programas de SERNAM (Mujer Jefa de Hogar y Programa Chile Acoge ⁶).	Consolidación de una línea transversal de coordinación que asume las demandas y ofertas de capacitación para las mujeres provenientes de los programas del SERNAM. Implementación de una estrategia de incorporación de mujeres provenientes de programas de VIF (violencias intrafamiliares).	Problemas de comunicación entre las instituciones SENCE y SERNAM. Problema de comunicación y coordinación con el programa “Casas de acogida” ⁷ del SERNAM.	Mejorar la coordinación intersectorial entre las dos instituciones SENCE y SERNAM.
Adaptarse a los requerimientos específicos de hombres y mujeres para la búsqueda de empleo y capacitación.	Difusión en el Servicio.	La difusión en sí misma no es suficiente. Se requiere un mecanismo de detección de las necesidades.	Difundir competencias de género a los funcionarios, principalmente en otras regiones del país.
Realizar monitoreo de las líneas programáticas del Servicio.	Preparación de datos desagregados por sexo.	Incomprensión de la aplicación del formato por parte de los coordinadores nacionales.	Mejorar el registro de los productos.
JUNAEB Informe de avance año 2009			
Visibilización de la cantidad existente de adolescentes embarazadas, madres y padres.	Creación de un registro único que permita visibilizar la cantidad y la ubicación territorial de los casos.	No se ha podido establecer un registro que considere al 100% de los establecimientos educacionales	Mantener el registro educacional abierto y disponible todo el año, para poder monitorear de manera permanente.

⁵ [en línea] http://www.junaeb.cl/prontus_junaeb/site/artic/20100118/pags/20100118152145.html ; consultado el 23/05/13

⁶ Programa orientado a las mujeres afectadas por las violencias “intrafamiliares” o VIF.

⁷ Programa de SERNAM para mujeres afectadas por las violencias intrafamiliares, que tiene por objetivo alojarlas durante un periodo máximo de tres meses, junto a sus hijos.

[Escribir el título del documento]

		subvencionados por el Estado.	
Reformular y analizar políticas institucionales con "enfoque de género", con la finalidad de disminuir brechas entre hombres y mujeres.	Nombramiento de un equipo interno encargado de visibilizar el "enfoque de género". Generación de un calendario de acciones de sensibilización al enfoque de género. Construcción de indicadores de género y estadísticas sobre la escolaridad alcanzada tanto por hombres y mujeres.	Falta de recursos humanos en la institución que puedan asumir la misión exclusiva que aquello implica.	Mantener el equipo asignado al PMG, ya que la rotación de personal no permite la consolidación y especialización del trabajo realizado por aquél.
Priorizar la población femenina vulnerable, con el objeto de apoyar su trayectoria educacional, a través de la entrega de becas y otros mecanismos que permitan su continuidad educacional.	Otorgamiento de un mandato a los funcionarios para priorizar esta población. Asignación de becas para rendir la Prueba de Selección Universitaria ⁸ (PSU).	Gestión de la distribución de becas, ya que las mujeres provenientes de los programas de SERNAM no son prioritarias.	Lograr que todas las mujeres pertenecientes al programa "Mujer Jefa de Hogar" puedan acceder a la beca PSU.

Fuente: Elaboración propia (inspirada en los Informes de avance del PMG de género 2009, presentadas por SENCE y JUNAEB a SERNAM).

En esta tabla podemos observar que ambas instituciones realizan acciones destinadas a la obtención de información de los usuarios/as desagregadas por sexo. En cuanto a las acciones orientadas a difundir los compromisos del PMG al interior de la institución, observamos una mayor implicación por parte de la JUNAEB. Este servicio ordena a los funcionarios a priorizar a la población femenina, disponiendo de un equipo y de un calendario anual de acciones de sensibilización de género. Respecto a las actividades específicas que podrían efectivamente contribuir a la reducción de brechas entre hombres y mujeres, el SENCE contempla en sus objetivos acciones más concretas. La mejora en la empleabilidad de la población femenina, se desarrolla gracias a una coordinación entre SERNAM y SENCE, comprometiéndose este último a priorizar a las mujeres provenientes de los programas de SERNAM, esto es, a mujeres más vulnerables. No obstante la presencia de problemas de coordinación entre ambas instituciones, existe una estrategia de cooperación consolidada. Por el contrario, la JUNAEB promueve

⁸ Prueba de selección universitaria, que se efectúa una vez terminados los estudios secundarios. Ella entrega un puntaje que va a condicionar el acceso de los estudiantes a distintas carreras universitarias.

acciones de reducción de brechas más difusas; por ejemplo, la asignación de becas para financiar la rendición de la Prueba de Selección Universitaria ha sido focalizada en un tipo específico de usuarias: las madres solteras y las mujeres pertenecientes al Programa “Mujer Jefa de Hogar” del SERNAM, sin que por ello esta población sea considerada prioritaria en la obtención del beneficio.

Podemos concluir que los objetivos comprometidos por los servicios estudiados no representan un real cuestionamiento de las discriminaciones que afectan a las mujeres en la sociedad chilena, por tanto las acciones por ellos realizadas no impactan positivamente en la reducción de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. El tratamiento que las instituciones dan al “enfoque de género” desconoce las problemáticas de fondo que afectan a las relaciones sociales de sexo en Chile; como es el caso de la “división sexual del trabajo” (Hirata, Rogerat, 1988) que reproduce de manera consciente o inconsciente los roles tradicionales de cada sexo. Así, percibimos que el género pasa a ser una herramienta “tecno-operativa” (Forstenzer, 2012) que reproduce el discurso dominante respecto del género preconizado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el PNUD. De esta manera, la tecnificación del enfoque de género en el seno de la administración pública chilena ha neutralizado el concepto, despojándolo de elementos que puedan entrañar algún tipo de conflicto político. A través de la operacionalización del concepto y su tratamiento como instrumento de gestión se logra, por lo tanto, delimitar el “enfoque de género” a la realización de prácticas administrativas.

De esta manera, podríamos sugerir que en Chile ha operado una suerte de “despolitización” del género. Sin embargo como señala Lascoumes y Le Galès la elección de instrumentos de acción pública no conlleva una simple elección técnica. La apuesta del Estado chileno por otorgar al “enfoque de género” un tratamiento en tanto que instrumento de gestión no representa una opción “axiológicamente neutra”. Por el contrario, ella es “portadora de valores que dan cuenta de determinadas interpretaciones de lo social, y de concepciones precisas del modelo de regulación” (Lascoumes, Le Galès, 2004: 13) de las relaciones entre el poder público y los destinatarios de los servicios del Estado.

5. PMG de Género y sus impactos al interior de los servicios públicos.

La modificación de las prácticas al interior de los servicios públicos ha sido uno de los objetivos de los promotores de la incorporación del sistema de género en el PMG. Una de las primeras dificultades para su implementación fueron las “resistencias culturales” presentes en los propios funcionarios (PNUD, 2010: 205). La falta de comprensión de la utilidad del “enfoque de género” para el mejoramiento de la gestión del servicio propició el establecimiento de objetivos de carácter formal, cuyo cumplimiento respondía a motivaciones de carácter económico, dada la vinculación de este instrumento a la obtención de un bono de desempeño institucional.

Las resistencias culturales se dieron sobre todo en instituciones cuyos productos y servicios están dotados de un importante componente técnico. Una funcionaria del SERNAM que trabajó en la asesoría técnica que este Ministerio entrega a los otros servicios para la implementación del “enfoque de género”, ejemplifica este tipo de resistencias:

“Yo asesoré durante tres o cuatro años al sector Pesca, que es un sector bastante complicado. De partida ellos te dicen acá nosotros contamos pescados, contamos merluzas y jureles y no “jurelas”. Entonces yo les decía: Ustedes no solamente ven lo de los pescados,

[Escribir el título del documento]

ustedes también se relacionan con personas. Entonces ellos me decían: sí, bueno pero aquí no hay mujeres. Entonces yo les preguntaba: ¿Ustedes están seguros de que no las hay? Cuéntenlas y [luego] me dicen cuántas son. Es un sector súper masculinizado. [Sin embargo una de las cosas que conseguimos] fue visibilizar quiénes eran las mujeres que participaban en el sector, y en qué funciones, porque ellas [no se desempeñan] como capitanas [de embarcación], pero sí como recolectoras de algas [...] y sucedía que no había infraestructura para baños femeninos, [...] por ejemplo en el caso de las mujeres buzo, ellas se tenían que venir caminando desde su casa con el traje". (Entrevista con una funcionaria del SERNAM, realizada el 17/08/2012).

El informe del PNUD (2010:207) destaca la importancia que han tenido las capacitaciones dirigidas a los funcionarios para la comprensión del objetivo del PMG de Género, y la sensibilización respecto de las desigualdades que afectan de manera especial a las mujeres. Otro factor que ha permitido el avance de este PMG, es el grado de compromiso presente en las máximas autoridades de los servicios públicos, lo cual favorece el desarrollo de actitudes positivas hacia el instrumento por parte de los funcionarios. El hecho de que los jefes de servicio apoyen al "encargado de género", otorga mayor legitimidad al PMG al interior de la institución. Generalmente, aquella función es asumida por personal femenino previamente sensibilizado con las temáticas relacionados al género, constituyéndose estas mujeres en "figuras claves en la aplicación del sistema" (PNUD, 2010:207). Aunque en algunos casos, el hecho de que un hombre haya estado encargado de la implementación de este instrumento facilitó la aceptación del mismo por parte del personal masculino, al disociar en el imaginario colectivo el PMG de Género de reivindicaciones de carácter feminista:

"Yo creo que [...] no toda la gente está sensibilizada con el tema de género, [...]. Era [divertido] porque el [PMG] de género lo llevaba yo, un hombre. Entonces, [aquello] era positivo porque no te veían como la típica feminista [insistente] [...] [Entonces] no era una mala estrategia. Los PMG se ven como sistemas de gestión o modelos de gestión neutros [pero] no lo son. Están cargados de una valoración determinada, y en el caso del [PMG de] género es así; [empezando por] un tema de lenguaje, de hablar de "los y las". [Al principio] todos se reían de eso, pero había que empezar de algo súper básico, para captar la atención. [Luego empezamos a tener] bases de datos, para hacer una diferenciación por sexo y elaborar hipótesis en base a eso". (Entrevista con un funcionario encargado de la aplicación del PMG de Género en un servicio público. Realizada el 15/08/2012).

Un impulso importante al PMG de Género tuvo lugar durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). En este periodo se puso en marcha una "Agenda de Género" en la que se refuerza la importancia de la transversalización del "enfoque de género". La existencia de este programa otorga un sustento político al PMG de Género al proporcionar un marco de referencia a los compromisos y acciones emprendidas por las distintas instituciones públicas (PNUD, 2010:167). Esta evolución fue percibida por una funcionaria del SERNAM que trabajó en la implementación de este instrumento con anterioridad al gobierno de Bachelet:

"El PMG ha vivido evoluciones... el "peak" estuvo durante la administración de Bachelet [...] existía una voluntad política muy clara de la Presidencia de que se le diera "peso" [a ese PMG]. Antes los actores sabían [que] lo tenían que cumplir, pero era un compromiso más bien simbólico; por ejemplo, desagregar por sexo las cifras y poner "los" y "las" [...] Así se tenía la sensación [de haber cumplido] con el PMG de Género. Eso cambió profundamente con la administración de

Bachelet y ahí hubo dos cosas: la experiencia [que ya existía] en la implementación, donde uno tenía más o menos claro [en qué consistía] la transversalización de género [...], y además existía un instrumento súper importante que era la “Agenda de Género”. Entonces, la Agenda de Género decía a cada uno de los ministerios y servicios que era lo que se entendía como meta de “transversalización de género”, [lo cual] iba mucho más allá de desagregar [datos] por sexo, y escribir “los y las” [...] Entonces, los compromisos [del PMG de Género] se alinearon muchísimo con la Agenda de Género y eso fue metodológicamente muy útil para nosotras como asesoras, porque antes que existiera eso, [los funcionarios] comprometían cualquier cosa. Los informes de PMG eran como un árbol de navidad, en donde teníamos que andar buscando donde tenían escrito algo de género, dentro de los millones de productos que entregaba un ministerio o servicio”. (Entrevista con una funcionaria del SERNAM, realizada el 17/08/2012).

Los temas relacionados con el género dejaron de ser prioritarios en el gobierno de derecha liderado por Sebastián Piñera (2010-2013). El enfoque de género pasó a formar parte del Sistema de Gestión de la Calidad donde el énfasis está puesto en el proceso de producción de bienes y servicios. En consecuencia, el PMG de Género está actualmente más vinculado con el mejoramiento de la calidad de los servicios en relación al usuario y menos con la promoción de la política de transversalización de género.

6. Conclusión

La introducción del sistema de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública en Chile es considerada una innovación en un doble sentido, esto es, en tanto instrumento de gestión y en cuanto mecanismo de transversalización de la perspectiva de género en seno de la administración pública. Esta doble filiación lo convierte en un instrumento híbrido; aunque su objetivo principal apunta a la promoción de una determinada política pública, éste opera de acuerdo al diseño y a la lógica de funcionamiento que caracterizan a los instrumentos de gestión pública. El hecho de que el PMG de género participe del régimen de incentivos económicos ha sin duda beneficiado la introducción de la perspectiva de género al interior del Estado. Si bien su implementación ha sido objeto de resistencias culturales y ha existido una tendencia a comprometer objetivos de poca relevancia, resulta evidente que el “enfoque de género” ha dado visibilidad a la problemática y transformado las prácticas de los funcionarios.

No obstante lo anterior, la contribución del PMG de Género a la reducción de desigualdades entre hombres y mujeres es limitada. La tecnificación de la problemática ha desplazado la discusión política sobre la igualdad de género en Chile. La opción del Estado de priorizar este modelo de transversalización ha fomentado el tratamiento de aspectos formales en desmedro de acciones de fondo destinadas a replantear las relaciones de dominación intergénero. Por otra parte, la aplicación de este instrumento ha introducido en el imaginario colectivo de los funcionarios públicos una determinada representación de la perspectiva de género. Al tratarse de un instrumento de gestión que privilegia la realización de acciones susceptibles de ser medidas y cuantificadas para el cumplimiento de metas de gestión, se desestiman otro tipo acciones, de difícil cuantificación, que pueden sin embargo contribuir en mayor medida a cambios culturales destinados a reducir las brechas entre hombres y mujeres en Chile.

Bibliografía

ARENAS, A; BERNER, H (2010), “Presupuestos por Resultados y Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, División de Control de

[Escribir el título del documento]

Gestión de la Dirección de Presupuestos", Santiago de Chile. En la Red: URL http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-60578_doc_pdf.pdf

BANCO MUNDIAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2007), "Integrar la Perspectiva de Género en las Instituciones y Políticas Públicas en Chile. Diagnóstico de Género Chile", En la Red: URL http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/integrar_perspectiva_genero.pdf

BANCO MUNDIAL (2008), "Chile: Estudio de Evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión (PMG)", En la Red: URL http://www.dipres.gob.cl/574/articulos-42963_doc_pdf.pdf

CUNNIL, N; OSPINA, S (2003), "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas", Caracas: Centro latinoamericano de administración para el desarrollo (CLAD).

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2009), "Requisitos técnicos y medios de verificación Programa Marco Básico". En la Red: URL http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-60768_doc_pdf.pdf

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2009), "Guía para la Implementación del Procedimiento de Incorporación del Sistema Enfoque de Género en el Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional". Programa Marco de la Calidad 2010, Santiago de Chile. En la Red: URL www.dipres.gob.cl/572/articulos-58468_doc_doc.doc

FORSTENZER, N (2012), *Politiques de genre et féminismes dans le Chili de la post-dictature (1990-2010)*, Paris, L'Harmattan.

GUERRERO CAVIEDES, E (2005), "Transversalización de la perspectiva de género en Chile: en la búsqueda de equidad". En la Red: URL http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2007/pdf/Transversalizacion%20en%20Chile%20EG.pdf

GUZMÁN, M (2011), "Programas de Mejoramiento de la Gestión. El caso de Chile. Informe final, Banco Interamericano de Desarrollo". (Borrador, versión final por aparecer).

GUZMÁN, M (2012), "Mecanismos de Incentivo y la Incorporación del Género, Programa de Mejoramiento de la Gestión", VIII Conferencia Anual de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación. En la Red: URL <http://api.ning.com>

HIRATA, H; ROGERAT, C (1988), "Technologie, qualification et division sexuelle du travail" en *Revue française de sociologie*, Vol. 29 N°1: 171-192.

LASCOUMES, P; LE GALES, P. (2004), "L'action publique saisie par ses instruments" en LASCOUMES, P; LE GALES, P (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, SciencesPo Les Presses: 11-44.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010), "Género: los desafíos de la igualdad". En la Red: URL <http://www.pnud.cl/areas/6.asp>

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1994) "Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999" En la Red: URL http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2010/PIO_94-99.pdf;

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005), "Plan de igualdad de oportunidades 2000-2010, Evaluación primera fase 2000-2005". En la Red: URL http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTIzMDkwMA==--Plan_de_Igualdad_entre_hombres_y_mujeres_2000-2010

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2008), "Sistema de Género PMG 2008, instrucciones metodológicas". En la Red: URL http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2011/orientaciones_metodologicas_2008.pdf

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER; SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO (2009), "Guía para presentación segundo informe de avance PMG de género 2009, etapas I, II, III, IV". En la Red: URL http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2011/04/InformeValidacion_Genero_2009.pdf

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER; JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (2009), "Guía para presentación de informe final PMG de género, etapa IV". En la Red: URL http://www.junaeb.cl/prontus_junaeb/site/artic/20100202/asocfile/20100202164019/ultimo_informe_pmg_genero_2009_1_.pdf