

**EL SISTEMA DE INCENTIVOS
COMO PRINCIPAL MEDIDA PARA
TRANSVERSALIZACIÓN DEL
ENFOQUE DE GÉNERO. EL
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO
PARA LA GESTIÓN Y LA
EXPERIENCIA DEL SERVICIO
NACIONAL DEL PATRIMONIO
CULTURAL EN CHILE**

**THE INCENTIVE SYSTEM AS THE
MAIN MEASURE FOR THE
GENDER MAINSTREAMING. THE
IMPROVEMENT PROGRAM
MANAGEMENT AND THE
EXPERIENCE OF THE NATIONAL
CULTURAL HERITAGE SERVICE**

FRANCISCA JAVIERA BOZZO LARA¹

¹ Universidad de Chile. Correo electrónico: franciscabozzolar@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32870/lv.v7i60.7903>

REVISTA DE ESTUDIOS DE GÉNERO, LA VENTANA, NÚM. 60, JULIO-DICIEMBRE 2024, PP. 248-279, ISSN 1405-9436/EISSN 2448-7724

Resumen

El presente artículo aborda y analiza las medidas que hoy existen en el Estado chileno para la transversalización con enfoque de género mediante el caso del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, focalizándose en el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. A través de un estudio cualitativo realizado en el año 2022, se buscó conocer y profundizar en el mecanismo que se configura con mayor éxito, para lo cual se han realizado entrevistas semiestructuradas a expertas y altas funcionarias de Estado que trabajan en la materia, y una revisión documental a manera de revisar las estrategias, logros y desafíos enfrentados en el ejercicio de las medidas para implementar el enfoque de género en las políticas de la institución. Los principales hallazgos de la investigación se relacionan con la identificación de un sistema de incentivo que ha sido institucionalizado dentro de los servicios públicos y estudiado como una buena práctica de enfoque de género en el Estado. Como conclusión, se discute acerca de la efectividad de la aplicación de este tipo de sistemas de incentivos para la transversalización de la perspectiva de género.

Palabras clave: políticas públicas, equidad de género, transversalización del enfoque de género, planificación en género, gestión pública

Abstract

This article addresses and analyzes the measures that currently exist in Chile for gender mainstreaming through the case of the Ministry of Culture, Arts and Heritage, focusing on the National Cultural Heritage Service. Through a qualitative study carried out in 2022, we sought to understand and deepen the mechanism that is most successfully configured, for which semi-structured interviews have been carried out with experts and senior State officials who work in the matter, and a documentary review in order to review the strategies, achievements and challenges faced in the exercise of measures to implement the gender approach in the institution's policies. The main findings of the research are related to the identification of an incentive system that has been institutionalized within public services and has been studied as a good practice of gender focus in the State. In conclusion, the effectiveness of the application of this type of incentive systems for the gender mainstreaming is discussed.

Keywords: public policy, gender equality, gender mainstreaming, public management

RECEPCIÓN: 1 DE DICIEMBRE DE 2023/ACEPTACIÓN: 18 DE ABRIL DE 2024

INTRODUCCIÓN

En 1979 la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés, hizo referencia a instalar “medidas especiales de carácter temporal” (CEDAW, p. 3), las que serían adoptadas por los Estados para cumplir con el objetivo de la misma convención; el carácter temporal se debía a que dejarían de ser necesarias cuando, efectivamente, se logre erradicar la discriminación a las mujeres. Gracias a esto y a las distintas agendas internacionales impulsadas por el Sistema de Naciones Unidas, como la Plataforma de Beijing, Agenda 2030 o, a nivel regional, el compromiso de Santiago, entre otras, es que se comienzan a instalar los temas de género a nivel público, instando a los Estados a hacerse cargo de la problemática de la discriminación y violencia que viven las mujeres, con ello, en la década de los ochenta, en los gobiernos de Latinoamérica comienza a considerarse como materia.

Para la década de los noventa, en Chile, la importante injerencia de movimientos de mujeres, académicas y políticas instaló la demanda de contar con una institucionalidad para la generación de políticas que permitieran nivelar oportunidades para las mujeres del país, visibilizando así las condiciones de desigualdad en las que esta parte de la población se encontraba. Con ello se creó el Servicio Nacional de la Mujer en el año 1991, actualmente Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) fue pensado e instalado en un contexto político importante para el país, puesto que sucede en el primer gobierno elegido democráticamente luego de finalizada la dictadura cívico-militar ocurrida en Chile desde 1973 a 1990. El SERNAM fue una institución que, por lo tanto, no solo respondió a las agendas internacionales que promovían la instauración de instituciones dedicadas a los temas de género, sino que también fue un reconocimiento a la lucha de las mujeres que enfrentaron la dictadura y demandaron democracia en el país.

El SERNAM se configuró como un servicio público descentralizado, que si bien dependía del Ministerio de Planificación de la época, contaba con una directora con rango ministerial (Forstenzer, 2022, p. 95). Para distintas autoras expertas en la materia, la institucionalidad chilena para temas de género configuró al país como un líder en la institucionalización en la región latinoamericana, siendo el primero en instalar el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Rodríguez y Caminotti, 2010, p. 100).

En ese sentido, se han generado medidas y políticas que permiten contar con un Estado que en su generalidad tenga una mirada de género, para que esta se encuentre presente en todas las instituciones del mismo. En Chile han existido varias medidas, como los planes de igualdad de oportunidades y programas focalizados en cada institución, una de las principales iniciativas sería el Programa de Mejoramiento para la

Gestión (PMG), que mide la gestión en torno a la transversalización de género en el Estado y que se encuentra asociado a un incentivo monetario para funcionarios y funcionarias que cumplan institucionalmente con las metas propuestas anualmente, y que funciona a partir de 1998 (Godoy y Miranda, 2013).

Considerado el tránsito que ha vivido la política pública de género en Chile, se realizó una investigación en políticas públicas y género con el objetivo de conocer y analizar el impacto de este tipo de medidas, además de considerar la opinión experta para evaluar sus resultados y verificar si efectivamente estas herramientas utilizadas en el caso chileno están generando los cambios esperados o son disposiciones que, si bien pueden aportar a las instituciones, no generan un avance significativo en ellas en torno a equidad de género. Se estudió en específico el caso del Servicio Nacional de Patrimonio Cultural (SERPAT) (anteriormente Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos), que es parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

La elección del SERPAT responde a que su función, asociada al reconocimiento del patrimonio cultural y su promoción, lo vuelve un espacio relevante para analizar, dado que destaca por ser una de las primeras instituciones en aplicar el Programa de Gestión de Modernización del Estado de Género, mecanismo que comenzó a regir el 2002 en el servicio, mismo año que se implementó por primera vez a nivel gubernamental.

En concreto, el SERPAT tiene como objetivo abarcar “materias relativas al folclor, culturas tradicionales, culturas y patrimonio indígena, patrimonio cultural material e inmaterial; e infraestructura patrimonial, como asimismo, a la participación ciudadana en los procesos de memoria colectiva y definición patrimonial”, (Ley n°21.045, 2017), siendo una institución con un vínculo importante con diferentes comunidades y que registra y reconoce lo que constituye un valor para la sociedad chilena, donde se reflejan y reproducen los roles de género, que además cuenta con una importante historia al ser el continuador de la ex Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), creada en 1929 (Patrimonio, 2023).

Los principios y objetivos del Programa Patrimonio y Género tienen el propósito de “contribuir a la disminución de las brechas de género en los campos del arte, la ciencia, la historia y la cultura, a través de diversas acciones y la transversalización de la perspectiva de género en los productos y subproductos estratégicos del SERPAT como su pulso fundamental”.

EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LA RELEVANCIA DE SU APLICACIÓN EN EL ESTADO

Resulta útil partir desde la base trabajada por Marcela Lagarde en su libro *Género y Feminismo: Desarrollo humano y Democracia*, donde analiza de manera crítica la aplicación en distintos ámbitos de la perspectiva de género,

queda de manifiesto la relevancia de que el Estado cuente con enfoque de género y políticas feministas. En esta publicación se revela que “el mundo patriarcal es un orden que organiza modos de vida basados en privilegios y poderes de los hombres para su desarrollo personal y el de su propio género” (Lagarde y de los Ríos, 2018, p. 133) por lo que esta es la premisa con la que se crean e implementan todas las organizaciones, incluyendo por supuesto el Estado.

El enfoque de género, que como indica Lagarde es sinónimo de perspectiva de género, visión de género, análisis de género y mirada de género. En su definición considera como fin “contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres” (Lagarde y de los Ríos, 2018, p. 13). Por lo tanto, es una forma relevante de corregir el sistema patriarcal y su condición dominante, especialmente como alternativa a los modelos de desarrollo que no han considerado la desigualdad que viven las mujeres en su diseño e implementación.

La misma autora señala que “cada institución de la sociedad civil y del Estado y sus formaciones culturales —lenguajes, representaciones, mitos, filosofías, ideologías, valores, creencias y normas—, inciden con las políticas de género en mujeres y hombres, en la sociedad y en la cultura” (Lagarde y de los Ríos, 2018, p. 75), por lo que el Estado es un espacio en el que es importante e imperante transformar para lograr

los objetivos del enfoque de género, asociado a que las mujeres vivan en condiciones de justicia social, especialmente porque es el Estado quien debe garantizar el ejercicio de los derechos plenos de las mismas.

Para los movimientos feministas, las organizaciones de mujeres y organismos internacionales, era evidente que las estrategias que se habían impulsado hasta el momento en los Estados para buscar la igualdad entre hombres y mujeres se había reducido a un asunto de mujeres (Zaremborg, 2013, p. 140).

En la búsqueda de metodologías que instalen el enfoque de género en el Estado, nace la transversalización de la perspectiva de género como alternativa, a partir de los límites que tienen los enfoques de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades, que eran las propuestas previas a la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing del año 1995. La transversalización del enfoque de género pretende superar los enfoques mencionados y que “las acciones para el avance en la igualdad de las mujeres no queden aisladas produciendo impactos coyunturales y esporádicos” (Zaremborg, 2013, p. 24), apelando a influir en cambios estructurales que son la base de las desigualdades de género.

La transversalización de género, también conocida como *gender mainstreaming*, tiene por objetivo

Incorporar la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas públicas de un país,

considerando para ello el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, así como la transformación del balance de poder y de distribución de recursos entre los mismos. (Zaremborg, 2013, p. 23)

Es así como esta metodología considera modificar e implementarse en todas las áreas del Estado y no solo en algunos ámbitos limitados. El concepto de transversalización implica alcanzar tanto lo que corresponde a lo programático de los servicios, como los aspectos más internos y orgánicos de las instituciones, permitiendo un impacto profundo en las mismas.

El *mainstreaming* de género plantea “la incorporación de forma sistemática la perspectiva de género en todos los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas” (Alfama Guillén, 2015, p. 269) y es una forma distinta de entender la inclusión del enfoque de género en el quehacer público. La académica Carolina Muñoz indica que “el desarrollo de las políticas de transversalización de género en el Estado se ha entendido como la estrategia más deseable para abordar las desigualdades” (Muñoz, 2021, p. 5) y por esta razón se ha consolidado como una herramienta que hasta la actualidad es la imperante en los gobiernos y la que sigue siendo promovida por las organizaciones internacionales.

La estrategia de transversalización de género se comenzó a difundir en la III Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Nairobi de 1985, mas se consolidó en la conferencia de Beijing,

donde se establecieron compromisos asociados a mecanismos de monitoreo y evaluación (Alfama Guillén, 2015). Este ha sido un ámbito que se ha reforzado en el resto de las agendas de Naciones Unidas, como la actual Agenda 2030, donde la Igualdad de Género se configura como uno de los 17 objetivos por los que los Estados que componen la organización deben trabajar (Naciones Unidas, 2018). A nivel regional se encuentra la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, que desarrolla una serie de ámbitos a trabajar: marco normativo, institucionalidad, participación popular y ciudadana, construcción y fortalecimiento de capacidades estatales, financiamiento, comunicación, tecnología, cooperación, sistemas de información y Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (Naciones Unidas, 2017).

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Puntualmente se utilizó la metodología de estudio de caso, que como define Yin, “es una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo, tomado en su contexto, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes” (Yin, 1994, p. 11) y se utiliza cuando se “quiere entender un fenómeno de la vida real en profundidad, abarcando dicha comprensión en condiciones contextuales

importantes porque son altamente pertinentes para el fenómeno de estudio" (Yin, 2009, p. 5).

Las técnicas de recolección de datos realizadas fueron revisiones documentales, de prensa, de historia de ley y normativa interna, además de la historia de construcción del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, y se analizaron los reportes emanados desde el ministerio que identifican el cumplimiento de las medidas de transversalización. Esto fue complementado con entrevistas a funcionarias, así como a expertas en la materia y análisis de datos.

Se definió una muestra de tres grupos de perfiles de entrevistadas: en el primer grupo se categorizaron funcionarias que trabajan en la institucionalidad de género que orienta al resto de los servicios públicos en la implementación de la transversalización del enfoque de género, entre ellas se encuentran una sectorialista y una jefa de división; en el segundo grupo se incluyeron funcionarias del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural de distintas áreas de trabajo donde están a cargo de la transversalización del enfoque de género en detalle, procurando que existiera diversidad en los subsectores del servicio en los que se desarrollan, además de entrevistar también a la jefa de la Unidad de Género del SERPAT; y por último, en el tercer grupo, se incluyó a una experta en políticas públicas, transversalización y planificación con enfoque de género.

INSTRUMENTOS IDENTIFICADOS PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ESTADO

Según la información obtenida se identificaron instrumentos que son destinados para la transversalización del enfoque de género y la planificación de este trabajo. Dentro de los más mencionados se encuentran el Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, el más antiguo y que en el año 1994, tenía por nombre Plan de Igualdad de Oportunidades y permitía “trabajar en pos de la equidad de género y del justo reconocimiento a la mujer en el conjunto de las políticas públicas” (SERNAM, 2011). Está contemplado en la Ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y se construye actualmente de manera participativa con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas (MMEG, 2022).

Otro instrumento son los compromisos ministeriales de género, relevantes para el cumplimiento de los programas de gobierno de cada administración, por lo que tienen un lineamiento político, que no responde solo a las orientaciones internacionales o a indicadores puramente técnicos, sino que en ellos se imprime el enfoque que tiene cada gobierno para llevar a cabo su agenda de género.

Además, existe la Norma chilena NCh3262:2012: Gestión de igualdad de género y conciliación de la vida laboral, fami-

liar y personal, principalmente creada para la aplicación en el sector privado, que “propone la implementación de un Sistema de Gestión de Igualdad de Género y Conciliación de la vida laboral, familiar y personal en la lógica de la corresponsabilidad, al interior de las organizaciones” (Faúndez et al., 2013, p. 27).

Los ámbitos que abarca el Sistema son: gestión de personas, infraestructura y ambiente de trabajo. Dado que su origen y aplicación se realiza principalmente en organizaciones y empresas del ámbito privado, no son analizados en esta investigación.

Más aún, durante la realización de la investigación, las entrevistadas, al ser consultadas por las herramientas, instrumentos o estrategias, todas coinciden al destacar una: el PMG de Género.

SISTEMAS DE MEDICIÓN E INCENTIVOS PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO: PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN

Después de una década de la instalación del anterior Servicio Nacional de la Mujer, hoy Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), se dispuso a buscar mecanismos que permitieran que las distintas instituciones públicas avanzaran en la inclusión de los temas de género en sus sectores. Para ello, en Chile se definió entre el

SERNAM y el Ministerio de Hacienda hacer esto a través del instrumento de medición de la gestión pública, Programa del Mejoramiento de la Gestión, que ya llevaba tres años de implementación, al cual se le sumó el Sistema de Género.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión es un mecanismo de control de gestión que busca la modernización del Estado, que se encuentra formalizado en el Artículo 6º de la ley N°19.553 de 1998, y donde se incluyen “objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza” (Ley N°19.553, 1998) y que para promover el cumplimiento de los objetivos propuestos concede una asignación de modernización, entre otros beneficios, que concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios, de los programas de mejoramiento de la gestión. La misma norma establece que “las metas y sus indicadores deberán estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio” (Ley N°19.553, 1998).

En el año 2001, en un acuerdo generado entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Ministerio de Hacienda, se comienza a trabajar en la incorporación del Sistema de Género, el que se sumó a otras cinco áreas de gestión que ya estaban consideradas en el PMG: Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación/Control de Gestión y Gestión de Calidad. Su implementación comenzó en el año 2002, con una mues-

tra particular de servicios que fueron motivados a hacerse parte de este nuevo sistema de medición, número que consistentemente ha ido aumentando. Este mecanismo destaca por cambiar dónde se pone el énfasis para generar avances en la modernización del Estado, en específico en lo que respecta a género.

Las académicas María Godoy Hidalgo y Fabiola Miranda Pérez (2013) que investigaron el PMG de género, indican que al igual que la mayoría de los avances relacionados con los temas de género en el Estado chileno, este instrumento de medición fue aplicado en función de recomendaciones internacionales y 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” (Godoy Hidalgo y Miranda Pérez, 2013, p. 3), donde también reconocen que para varias organizaciones internacionales esta es una herramienta innovadora que ha sido también estudiada por otros países para ver sus resultados con la “incorporación del enfoque de género en el proceso de producción de bienes y servicios para contribuir a la equidad de los sexos” (Godoy Hidalgo y Miranda Pérez, 2013 p. 1), lo que lo consolidó como la principal estrategia de transversalización del enfoque de género en Chile.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en 2006 estudió el caso del PMG y valoró el mismo como mecanismo, declaraba que

La incorporación del sistema de equidad de género al PMG fue en sí una buena idea, innovadora e intrínsecamente interesante, en la medida en que fue la primera experiencia en el país —y quizás también en la región— de incorporación del enfoque de género de manera conjunta y simultánea en el conjunto de los servicios públicos. (Guerrero Caviedes, 2006, p. 22)

En el año 2007, el Banco Mundial estudió profundamente el PMG, donde concluyó que haber incluido el Sistema de Género en este mecanismo era una innovación a nivel internacional (Banco Mundial, 2007). Esto también tiene relación con el hecho de que el PMG es un mecanismo hecho para empujar la modernización del Estado, por lo que la transversalización del enfoque de género es un ámbito que se asocia a la innovación pública.

El aporte del PMG a la transversalización de la perspectiva de género es evidente en varios aspectos, donde las acciones más frecuentes realizadas por las instituciones son

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. (Godoy Hidalgo y Miranda Pérez, 2013, p. 8)

El estudio que realizó el BID también estableció que este era un mecanismo que había permitido aumentar la cantidad de trabajadoras y trabajadores formados en género, puesto que se comprometen anualmente con porcentajes de funcionarias y funcionarios capacitadas/os en enfoque de género, lo que genera instalación de capacidades en el funcionariado (Guerrero Caviedes, 2006). Esto tiene directa relación con la sensibilización de las y los trabajadores del Estado, además de combatir las resistencias que pueden estar instaladas en el funcionariado y que no necesariamente hacen sentido a ellos.

En general este tipo de mecanismos son parte de la crítica que realiza Eva Alfama Guillén al proceso de instalación del enfoque de género en el Estado, quien establece que, en cuanto a los resultados, estos han sido “cuanto menos ambivalentes. Aunque ha facilitado innegables avances, con frecuencia también ha desplazado otros mecanismos de carácter más participativo que dan más pie a una discusión política y sustantiva sobre prioridades y objetivos públicos” (Alfama Guillén, 2015, p. 277), lo cual es un elemento importante a analizar considerando que en el caso del PMG, esta ha sido una herramienta muy bien considerada.

En específico, el informe del BID que estudia el caso del PMG, señala que

el cumplimiento de metas propuestas, asociadas a sanciones e incentivos puede tener efectos disfuncionales. Uno de ellos, señalado por Simons (1995) es que para asegurar que las metas se cumplan, se definan metas fáciles de cumplir y que no impliquen grandes cambios. (Guerrero Caviedes, 2006, p. 23)

Con este antecedente puede entonces cuestionarse si un sistema de medición, que además se asocia a un incentivo económico, como lo es el PMG, puede establecer metas que sean realmente desafiantes para las instituciones públicas, como debiese suceder cuando se trata de instalar lógicas distintas de trabajo en el ámbito público, especialmente aplicando un enfoque de género. Así es como el mismo informe del BID señala que “este sistema que promueve la transversalización de género en los servicios puede actuar al mismo tiempo como limitante en la generación de cambios más profundos” (Guerrero Caviedes, 2006, p. 23).

La sectorialista del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, que hace seguimiento de los avances en el Ministerio de Cultura, las Artes y el Patrimonio de la transversalización de género, hace un análisis general de los avances que ha permitido el PMG

ha logrado, en estos 20 años, instalar en el Estado una base importante para las políticas públicas de igualdad, es cierto que no es un instrumento perfecto, pero sí, al ser un instrumento anual que se negocia con los sectores, me parece que ha logrado instalar una base, o sea, tenemos mucha capacitación lograda a propósito del PMG, tenemos la desagregación por sexo en el Estado, que parte del 2009 con mucha fuerza, hizo posible que el Estado generara desagregación por sexo, y hoy día estamos entrando a la desagregación por género. (Entrevista con una funcionaria del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género [MMEG], realizada en 2022)

Dentro del abordaje con las entrevistadas, el PMG de Género es rescatado por sostenerse en el tiempo, dado que ya lleva 20 años de funcionamiento, ha logrado generar una base en las instituciones, que permite un trabajo directo con los ministerios y servicios. Se instaló como una vía de amplio alcance, mediante un instrumento de control de gestión, que define metas, acciones e indicadores, por lo tanto la vía del mecanismo es altamente técnica, que también requiere de un funcionariado especializado que pueda hacer el cruce entre género, aspectos programáticos de los sectores y monitoreo con enfoque de resultados.

LA EXPERIENCIA DE LAS FUNCIONARIAS DEL SERPAT CON EL PMG DE GÉNERO

Durante el año 2021, con el fin de sistematizar y reconocer los avances que ha tenido el Servicio Nacional de Patrimonio Cultural desde que comenzó a funcionar el Programa de Género de la institución, publicó el documento *Memoria Patrimonio y Género: 18 años de aprendizajes y desafíos*, que recorre la historia y principales acciones de las iniciativas de género en el servicio. En esta memoria se hace mención reiteradamente al PMG, donde “en sus distintas etapas, busca no sólo impactar y modernizar la gestión interna, sino que fortalecer también la institucionalización de un enfoque que se fuera extendiendo a todo el quehacer de la organización” (Unidad de Género del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2021, p. 10), por lo que desde un inicio se califica esta herramienta como parte clave del desarrollo de los temas de género en el servicio.

Este documento revisa, por ejemplo, que en un inicio el impacto se generó en la selección y adquisición de colecciones, como también en las visitas guiadas de algunos museos (Unidad de Género del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2021, p. 10). Además en términos de procesos, el PMG permitió la realización de “diagnósticos relevantes, que permitieron diseñar propuestas específicas de intervención, que incluyeron objetivos, indicadores, actividades, cronogramas

y responsables” (Unidad de Género del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, 2021, p. 10).

Varios de los puntos mencionados previamente al describir el PMG de género se ven confirmados y reforzados por la experiencia de las funcionarias del servicio entrevistadas. Por ejemplo, coinciden en que, si no existe un cuerpo funcionario sensibilizado, el desafío de la transversalización se vuelve muy complejo.

Si bien a través del PMG de género, año a año los ministerios comprometen acciones de capacitación y formación en género, también hay otro aspecto que se debe discutir, y tiene que ver con cómo se logra que las y los funcionarios de un servicio público estén sensibilizados por una materia, cuando su aplicación se ve condicionada a un incentivo asociado a su remuneración.

Las funcionarias del SERPAT reconocen la importancia que implicó la instalación de un mecanismo como el PMG para empujar la transversalización del enfoque de género en el servicio, pero también ponen en cuestión el hecho de que el PMG sea un mecanismo de incentivos, que limite las acciones de género planificadas y que finalmente las instituciones públicas no sean desafiantes al momento de definir sus iniciativas.

Como base, una de las entrevistadas recalca que el PMG fue un avance clave para el Estado chileno, donde trasciende lo técnico y lo político. Mencionó que

sin duda, la instalación de los PMG de género, fue un acto político súper importante para situar la relevancia de hacer metas de género en los distintos servicios [...] permitió empezar a generar acciones específicas de cómo transformar la gestión patrimonial desde un enfoque de género. (Entrevista con una funcionaria del SERPAT, realizada en 2022)

La estrategia del PMG por bastante tiempo permitió obtener recursos dentro de la misma institución, intencionando que dentro del presupuesto del servicio se considerara un ítem puntual para el Programa de Género que estaba dispuesto para el financiamiento de proyectos internamente y que pudiesen abarcar los distintos ámbitos de gestión del SERPAT. Pero esto también llegó a establecer un límite de avance, “el PMG no era suficiente para extender y para hacer esta estrategia de llegar a los distintos equipos con esas reflexiones, porque bastaba con que comprometieras tres acciones de PMG y la institución ya daba el ok” (Entrevista con una funcionaria del SERPAT, realizada en 2022).

Las investigadoras ya mencionadas, Godoy Hidalgo y Miranda Pérez coinciden con esta idea

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. (Godoy Hidalgo y Miranda Pérez, 2013, p. 14)

En este mismo sentido se puede complementar lo señalado con la opinión de Alfama Guillén, que confirma cómo los mecanismos asociados a incentivos dejan de generar cambios transformadores con el tiempo, pues no atienden situaciones más estructurales que acontecen en el Estado,

una de las razones del escaso éxito de las medidas de cambio organizativo es que se enfocan en los aspectos más cuantificables (la exclusión de las mujeres en los niveles superiores o la brecha salarial) sin abordar los procesos organizativos de producción de la desigualdad subyacentes que se generan en interacción cotidiana. (Alfama Guillén, 2015, p. 277)

Lo anterior también constituye una importante limitante al momento de generar cambios en función de la equidad de género, considerando que muchos de estos avances son complejos de cuantificar. A esto la autora agrega que “al identifi-

car la evidencia científica exclusivamente con la medición numérica de los fenómenos sociales, el resultado es que se construye una noción estrecha de la desigualdad con poca capacidad de transformación estructural” (Alfama Guillén, 2015, p. 277).

La institucionalización de una lógica instrumental y de control de gestión, por encima del proceso de transversalización de género puede llegar a ser un riesgo para el avance de este último, entendiendo que el instrumento debe responder al proceso que busca instalar la perspectiva de género en la institución y no al revés. En entrevista con una experta académica en el marco de esta investigación se sostiene que

el PMG es una herramienta de control de gestión que lo que busca es definir metas, indicadores y acciones para cumplir con esas metas e indicadores. Entonces, se puso más bien en esa lógica instrumental que en el proceso. Para mí el fuerte de la transversalización es pensar en el proceso, en lo que va ocurriendo, no en el resultado. (Entrevista a académica experta, realizada en 2022)

El hecho de que el principal instrumento para la transversalización del enfoque de género sea uno que mide gestión también limita a comprometer acciones fáciles de medir, y no atender en profundidad procesos claves para las instituciones que deben ser transversalizadas, y donde los tiempos de ejecución y los

recursos a disponer pueden no conversar con los plazos de cumplimiento de los compromisos del PMG que son anuales, poniendo en riesgo por lo mismo la obtención de los incentivos para funcionarios y funcionarias.

Hay dificultades que se evidencian también en cómo los instrumentos se traducen en las distintas áreas de trabajo (bibliotecas, archivos, museos, patrimonio inmaterial, patrimonio indígena o monumentos nacionales, entre otros), por lo tanto, en cómo es la bajada a las distintas unidades que componen el servicio, que como se menciona anteriormente, requiere de una expertiz técnica que complemente distintas capacidades. A esto se suma que los instrumentos carecen de flexibilidad para ser adaptados a la realidad de las instituciones públicas que rigen, donde los marcos de acción se encuentran delimitados.

Otra de las complejidades que tiene que ver con la centralidad de la planificación, es la asignación de indicadores, compromisos y metas sin una exploración previa con los servicios a quienes se asocian estas mediciones. Lo anterior afecta la ejecución de las tareas comprometidas, que en ocasiones puede hacer más compleja la traducción de las metas en el quehacer de cada sector, que no siempre considera todos los procesos que llevan a cabo las instituciones y, en particular, las funcionarias y funcionarios que trabajan en la aplicación de los instrumentos y el cumplimiento de su ejecución, que son quienes deben reportar sus avances.

Además, hay otra complejidad que se suma al trabajo de los equipos que ejecutan acciones de género y que por lo tanto deben ser reportadas y se refiere a la alta cantidad de instrumentos de reportabilidad que no se encuentran articulados entre sí para recabar la información, dado que la mayoría de los mecanismos de transversalización de género deben ser reportados periódicamente, sin que se encuentren todos interoperados en un sistema de información, lo que produce sobrecarga en los equipos a cargo del reporte, y poca eficiencia al momento de sistematizar la información.

Por último, otro obstáculo generalizado al que se enfrentan los servicios es que si bien los instrumentos como el PMG instruyen a las instituciones públicas realizar un mínimo de medidas enfocadas en género y reportarlas, el presupuesto no está institucionalizado, por lo que estas acciones no necesariamente tienen financiamiento para ejecutarse y eso concluye en que la transversalización de género y sus medidas no estén aseguradas en su ejecución.

CONCLUSIONES

Lo recogido por esta investigación, que es exploratoria e inicial, reconoce que los mecanismos que se han impulsado hasta el momento han permitido un avance en la transversalización de la perspectiva de género, pero en varios

sentidos esta sigue siendo una aplicación particularizada y segmentada.

Lo anterior es provocado en parte porque uno de los principales instrumentos para la transversalización está asociado al control de gestión y generación de incentivos, lo que para ser medido y cumplido tiende a intencionar que lo comprometido sea poco desafiante para las instituciones públicas y de esta forma no poner en riesgo la obtención de los estímulos.

Hoy la gestión pública requiere dar un paso mayor y propender a un mecanismo que oriente y empuje una transversalización integral y que sea sostenible en el tiempo, por lo que debe ser también una herramienta que aporte a la institucionalización de género. Al hablar de transversalización del enfoque de género integral, tiene que ver con una que abarque la totalidad de las instituciones del Estado, pero además que sea capaz de ser bajada y traducida a cada ámbito de acción de estas instituciones, cuya aplicación sea pertinente en los distintos ámbitos técnicos a cubrir, además de coherente con la realidad organizacional de cada servicio.

Esto último implica coordinar también a las instituciones que norman y orientan sobre la administración y gestión en el Estado, para que todo lo que se instruya sea en coherencia con modelos que aspiren a estructuras del aparato público equitativas y que promuevan la igualdad entre mujeres, hombres y diversidades sexogenéricas.

En el caso específico de los mecanismos de medición de gestión, como el PMG, que son instrumentos de control de gestión pública y además están asociados a un incentivo económico para el funcionariado, si bien se reconoce que permitió iniciar el trabajo de género en los servicios públicos, para el estado en que se encuentra hoy la institucionalidad en Chile, debe avanzarse a fortalecer de otras maneras más integrales la estrategia de transversalización, pues hoy ya constituye un límite que dependa del PMG.

Por lo tanto, la institucionalidad de género debe revisar si a 20 años de la ejecución del Programa para el Mejoramiento de la Gestión en el Sistema de Género es un mecanismo suficiente ¿existen otros instrumentos que permitan realizar avances más transformadores en cuanto a la transversalización del enfoque de género? ¿Es posible identificar otras prácticas innovadoras en el Estado que comprometan cambios más desafiantes para las instituciones? ¿Cómo avanzar en modelos que, si bien sean transversales para el Estado, también puedan adaptarse de mejor manera a los distintos sectores de actuación de las instituciones públicas? ¿Cuál es el rol de las funcionarias comprometidas con los avances de género en el cumplimiento de los objetivos de la transversalización? ¿Sería posible un avance sostenido en el tiempo como el que ha protagonizado el PMG de género sin la labor de ellas? Todas estas son líneas que se proponen para seguir con la investigación y la complejización de la

discusión en torno a los mecanismos de transversalización del enfoque de género en el Estado chileno.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFAMA GUILLÉN, E. (2015). Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura. *Revista Española de Ciencia Política*, (39), 263-287. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38506>
- BANCO MUNDIAL (2007). *Informe final sobre el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Gobierno de Chile*. Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER [CEDAW] (18 de diciembre de 1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Naciones Unidas.
- FAÚNDEZ, A., PEYRÍN, C. Y WEINSTEIN, M. (2013). *Guía. Sistema de Gestión de Igualdad de Género y Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal en las Organizaciones*. Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile.
- FORSTENZER, N. (2022). *Políticas de género y feminismo en el Chile de la posdictadura 1990-2010*. (N. Slachevsky, Trad.). LOM Ediciones.
- GODOY HIDALGO, M. C. Y MIRANDA PÉREZ, F. (2013). El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Género en Chile: Impacto sobre las prácticas de los funcionarios. En R. Bañón i Martínez y R. Tamboleo García (Coords.), *Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública* (pp. 140-147). GOGEP Complutense.

- GUERRERO CAVIEDES, E. (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.
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, M. (2018). *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Siglo XXI Editores.
- LEY 19553 DE 1998. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica. 28 de enero de 1998.
- LEY 21045 DE 2017. Crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. 13 de octubre de 2017.
- MINISTERIO DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO (20 de septiembre de 2022). *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género apuesta por su fortalecimiento*. <https://minmujer.cl>
- MUÑOZ ROJAS, C. (2021). De las políticas a la gestión: brechas de implementación y de capacidades estatales para la igualdad de género. En M. Herrera, S. Fernández y N. De la Torre (Dir.), *Tratado de géneros derechos y justicia. Políticas públicas y multidisciplinaria* (pp. 57-76). Rubinzal-Culzoni Editores.
- NACIONES UNIDAS (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- NACIONES UNIDAS (2019). *La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- PATRIMONIO (03 de septiembre de 2022). Página Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. <https://www.patrimoniocultural.gob.cl/>
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. Y CAMINOTTI, M. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de Argentina y Chile. *Revista SSAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 4(1), 85-110. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136363003>
- SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2011). *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2011-2020. Hacia un Chile justo y corresponsable*. Servicio Nacional de la Mujer.
- UNIDAD DE GÉNERO DEL SERVICIO NACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL (2021). *Memoria Patrimonio y Género. 18 años de aprendizajes y desafíos*. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Gobierno de Chile.
- YIN, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications.
- YIN, R. K. (2009). *Case Study Research and Applications: Design and Methods. Fourth Edition*. SAGE Publications.
- ZAREMBERG, G. (2013). *El Género en las Políticas Públicas. Redes, reglas y recursos*. FLACSO México.