

**Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM**

Gestión Estratégica del SERNAM a nivel Regional y Local

I- PROCESO DE MODERNIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO

Al examinar el proceso de reforma del Estado chileno, se pueden distinguir cuatro períodos. El inicial vinculado al esfuerzo de reorganización administrativa del Estado, el segundo asociado al fortalecimiento y re-democratización municipal, el tercero caracterizado por la instalación de los gobiernos regionales y el actual, visto como continuidad, y que implica profundizar y coordinar los procesos de modernización y descentralización.

El proceso de regionalización iniciado en los años 80, con centralización política administrativa y desconcentración de competencias desde el aparato gubernamental central a los niveles gubernamentales regionales, se ha ido desplazando paulatinamente a la definición de visiones estratégicas del desarrollo regional y de políticas de inversión pública en las regiones. El proceso descentralizador iniciado el año 1992, con la re-democratización de las municipalidades, la modificación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional el año 1993, la creación de los gobiernos regionales en el año 1994, la delegación de funciones en las regiones encabezadas por el Gobierno Regional y el Consejo Regional, la creación de las plantas administrativas en el año 1995, junto con la meta de aumentar la inversión de decisión regional al 50% durante este período de Gobierno, son elementos valiosos que se conjugan con una propuesta de reforma del Estado de orden sistémico.

Las políticas regionales y los avances de la descentralización han tenido y seguirán teniendo como actores fundamentales al gobierno nacional y, en particular, a los ministerios políticos de gobierno. Entre estos, el más influyente es Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, como ente técnico orientador de la descentralización, de la gestión regional de gobierno y de la gestión municipal, por su papel en la inversión regional y en la generación de sistemas regionales y municipales de información. Otros actores regionalmente determinantes, situados en el nivel central, son los ministerios que conducen la modernización de la gestión del Estado¹

¹ Los Ministerios que participan en el Comité de Modernización del Estado son: Interior, Secretaría General de la Presidencia y Hacienda.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

debido a que orientan, controlan y/o dan asistencia técnica a la redefinición de los organismos públicos de todos los niveles del Estado, incluyendo los sistemas de planificación, información, evaluación y seguimiento de la gestión de gobierno, tanto en el nivel regional como en el de los ministerios y servicios.

Una constatación que hacen los actores gubernamentales, tanto en el nivel central como el regional, es que los procesos de modernización y de descentralización han caminado de manera paralela. La agenda de modernización avanza gradualmente en términos de calidad de los servicios, incorporación de tecnologías y atención de los usuarios, pero la descentralización de competencias, de toma de decisiones y de traspaso de recursos hacia las regiones, ha sido bastante más lenta.

La propuesta actual de rediseño de la administración pública se sustenta en tres principios orientadores: en lo político, es la profundización de la democracia y el aumento de la participación de la ciudadanía en las decisiones regionales; en lo administrativo, es la creación, existencia y consolidación de servicios públicos con dimensión territorial; y en lo económico, es la promoción del desarrollo de las regiones.

Desde el punto de vista administrativo, señalan la importancia de los aspectos referidos a que los servicios contengan una dimensión territorial, con presencia en la región, rompiendo con una lógica centralista que aborda los problemas desde diversos y variados programas que se definen por los Ministerios a nivel central, así como con el aumento de capacidades de coordinación entre los ámbitos de intervención específicos. En este sentido, se trata de hacer una desconcentración más efectiva de los Ministerios, fortalecer su presencia y aumentar la toma de decisiones en las regiones, con apertura de espacios de coordinación real en las mismas. Para esto se ha hecho un gran avance con el Sistema de Gestión Territorial Integrada del Programa de mejoramiento de la Gestión PMG

Desde el punto de vista económico, la transferencia de recursos ha generado nuevos instrumentos de planificación e inversión, que posibilitarán mayor articulación intersectorial a nivel regional y mayores vínculos entre la inversión regional con la intersectorial. Esto permitirá que los objetivos del desarrollo de las regiones se enfrenten de manera más eficiente, es decir, que los criterios económicos se articulen con los problemas del desarrollo regional, con el enfrentamiento de los problemas de la pobreza y las nuevas dinámicas económicas y sociales que emergen en los distintos territorios.

Limitaciones del proceso

Entre las percepciones de los actores regionales, se encuentra que el nivel decisional de las políticas y programas a ejecutar sigue estando radicado en el nivel central y, por regla general, el nivel central si traslada la facultad no traslada los recursos necesarios para su ejercicio. Se refuerzan las voces que plantean que no se saca nada con aumentar facultades si a la vez no se aumenta la estructura necesaria para su ejercicio eficiente.

El hecho de que las políticas sectoriales sean determinadas y dirigidas en el centro, que se definan las formas de implementación de manera universal para todo el país, que en algunos casos no se reconozcan los avances locales ni el desarrollo de capacidades de conducción en las regiones, así como tampoco la especificidad y diversidad regional, genera multiplicidad de acciones y descoordinación, ya que se crean nuevos programas para enfrentar problemas que en la región, a veces, han comenzado a enfrentarse con recursos y acciones propias.

Oportunidades y desafíos

El proceso de reforma del Estado es un campo de oportunidades para SERNAM y para la incorporación de una perspectiva de género.

El reconocimiento de las realidades locales con una mirada estratégica permite analizar integralmente la dinámica regional, tanto desde la perspectiva social como desde la perspectiva productiva e ir adaptando la política y la institucionalidad regional a la solución de los problemas específicos de cada región. Esto implica, aumentar los niveles de coordinación como una forma de reconocer la capacidad instalada en las regiones, lo que producirá mayores grados de autonomía regional, capacidad de negociar y enfrentar la realidad específica de cada región, junto con la finalización de la duplicidad de funciones.

Uno de los elementos más importantes que aparece en el proceso descentralizador es la oportunidad que abre para aumentar la participación ciudadana. Por ello, se requiere profundizar procesos participativos en la elaboración de las estrategias regionales, que permitan ir recogiendo los intereses de los diferentes actores. En este sentido ha habido avances, por ejemplo, en aquellas regiones en que han logrado articular a distintos servicios para actuar con la ciudadanía

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

y recoger necesidades y propuestas específicas para la definición de las Estrategias de Desarrollo Regional.

Otro eje relevante para las regiones en este proceso es el desarrollo de capacidades de los recursos humanos, que no sólo está vinculado a los funcionarios de los servicios, sino que también a las autoridades regionales, como por ejemplo, aquellas acciones para el fortalecimiento del Consejo Regional.

Esta es una oportunidad que se abre para SERNAM, ya que ofrece un espacio para incidir en las acciones y los temas que se incorporen al debate, por lo que aparece necesario que el Servicio participe activamente, que realice una discusión interna que le permita tanto entender cabalmente los procesos de modernización y descentralización como elaborar propuestas concretas para que la equidad de género quede reflejada en los proyectos regionales.

En concreto, esto significa que las autoridades nacionales deben participar de manera activa en el Comité de Reforma del Estado, con propuestas para la incorporación de la equidad de género en los lineamientos centrales que emanan de este Comité. A nivel regional, como ya se ha señalado, el énfasis debe estar puesto en incorporar contenidos específicos en el debate sobre la descentralización de las Intendencias y los Gobiernos Regionales, en los rediseños institucionales y en la discusión del afianzamiento y perfeccionamiento del rol de las autoridades municipales.

Un gran desafío y oportunidad para SERNAM, es lograr estar presente con contenidos específicos en el proceso de reforma. En la medida que el proceso está abierto, es tiempo de incorporar la temática, velando por que el debate no quede centrado solamente en un posible rediseño institucional, sino que avanzando en propuestas concretas desde el Servicio. Una inserción propositiva permitiría fortalecer su presencia en los Gobiernos Regionales, aportando una visión estratégica para avanzar en la equidad de género.

La creación del Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, organismo que depende de la Secretaría General de la Presidencia y que tiene como misión cautelar que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se traduzca en políticas concretas en el ámbito ministerial, genera altas expectativas en el nivel regional. Los acuerdos tomados al respecto, son vistos como un apoyo importante para SERNAM en la medida que se traduce en un instrumento concreto que

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

expresa la voluntad política de los distintos Ministerios, lo que se refleja a escala regional en la convocatoria hecha por el Intendente a los distintos Seremis para avanzar en este sentido y la rendición de cuentas públicas que se hace cada año en torno a este tema, obligando a una mayor preocupación por la equidad de parte del Intendente y de los servicios regionales. Ahora bien, el seguimiento de los compromisos asumidos es responsabilidad de SERNAM.

SERNAM en el proceso descentralizador

En el SERNAM se produjo un cambio que se traduce en la construcción de instrumentos de planificación y de control de gestión que permitan de forma más eficiente evaluar las acciones desarrolladas a través de indicadores que develen, los avances alcanzados, instrumento que permite también la realización de evaluaciones periódicas de modo de provocar a tiempo las correcciones necesarias. La implementación de este nuevo instrumento de planificación y control de gestión ha debido considerar en su construcción tanto los requerimientos establecidos por la SEGPRES como aquellos propios de SERNAM.

En el campo de la descentralización del servicio, el objetivo es mantener una matriz conceptual básica, común, pero cuyo aterrizaje incorpore las diversidades regionales. Se trata de evitar los riesgos de descoordinación que la descentralización puede provocar si no se toman los resguardos adecuados. Es decir, asegurar el perfil de la institución y el cumplimiento de su misión, respetando las iniciativas regionales.

En este sentido, se dio una cierta tensión entre mantener un servicio unificado capaz de apuntar en una misma dirección y otorgar mayores grados de autonomía a las direcciones regionales. No obstante, se consideró que la descentralización es una oportunidad para SERNAM siempre que vaya acompañada de recursos que sean autónomamente administrados por la región.

SERNAM tiene un valor agregado porque tiene rango ministerial, con oficinas que tienen no solamente un presupuesto que compite con otras políticas sociales, sino que le permiten realizar acciones intersectoriales en igualdad de condiciones, no en términos presupuestarios, pero sí en términos de la actividad política institucional.

SERNAM tiene como objetivo incidir para que todas las políticas ministeriales incluyan la equidad de género, lo que es considerado como

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

una gran ventaja institucional. Cuando se plantea su ampliación temática, es decir incorporar dentro de esta misma cartera a los servicios que se ocupan de los menores, los ancianos, los pueblos originarios, implicaría que las mujeres tendrían que entrar a competir y el riesgo de ello es perder integralidad en las políticas, desdibujando el tema, ya que el punto no son las mujeres mapuche, no son las mujeres pobres, es la equidad de género. Si se saca el tema de equidad de género como un tema de política de Estado, es posible que las partes nunca sumen el todo. Esto es considerado un gran riesgo.

II. POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Se visualizan en este ámbito de gestión avances importantes en torno a la percepción, conocimiento e involucramiento de SERNAM en los procesos de desarrollo regional. En este sentido, es posible decir que las Directoras Regionales tienen, en mayor o menor medida, una visión global del desarrollo de la región.

Se plantea la importancia y necesidad de incorporarse como SERNAM en el eje económico y productivo, porque parte importante del desarrollo de las regiones se enmarca en las posibilidades de aumentar el desarrollo productivo en la región y los énfasis de las estrategias elaboradas avanzan principalmente en esa dirección, por lo tanto, surge como un área propicia para incorporar la equidad de género y definir acciones para que hombres y mujeres formen parte de este proceso de desarrollo.

Las Directoras Regionales tienen distintas inserciones en el mundo político regional, lo que está condicionado por el apoyo del Intendente a su gestión, por el reconocimiento y legitimidad de su accionar por parte de los distintos actores regionales, así como por sus habilidades técnicas y políticas. Sin embargo, este reconocimiento puede exceder las funciones propias del Servicio en el Gobierno Regional, dados los requerimientos diversos de que son objeto, situación que es positiva en términos de posicionamiento y reconocimiento, pero negativa en la medida que pueda alejarla de sus preocupaciones centrales.

Aparece el riesgo de alejarse de las políticas de desarrollo centrales en el intento por buscar espacios y estrategias propias de inserción de las mujeres en el desarrollo productivo, lo que las puede llevar a generar acciones muy innovativas que no necesariamente son acordes con el consenso regional alcanzado o que son de alto riesgo en términos de la rentabilidad productiva que puedan tener para las mujeres.

A pesar de los avances importantes en este ámbito, sigue siendo un desafío el contar con diagnósticos precisos y con estadísticas desagregadas por sexo, que permitan tener una visión adecuada de los procesos de desarrollo y de cómo se insertan o podrían insertarse las mujeres en ellos. Es decir, avanzar desde diagnósticos sobre la situación de la mujer en la región a diagnósticos que, desde la realidad regional, sean capaces de incorporar un análisis de género, que alimente los instrumentos elaborados por los otros sectores a nivel regional y que permita definir estrategias que sintonicen con la realidad regional.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

Actores relevantes en este ámbito

En este ámbito, los principales actores para SERNAM son el Intendente, el Gobierno Regional, el CORE y, de alguna manera, la SERPLAC.

El **Intendente** es la figura central del Gobierno Regional, siendo su apoyo un factor que influye de manera importante en el reconocimiento de las Directoras Regionales y en las posibilidades de SERNAM de insertarse en los distintos espacios que se generan a propósito de la búsqueda del desarrollo regional. Los mayores logros obtenidos con relación a esta autoridad radican en la firma de compromisos con el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades y en el apoyo para la creación de centros de atención en violencia intrafamiliar. También ha sido importante el apoyo del Intendente para la incorporación en las distintas comisiones de trabajo a nivel regional. El desafío es que los acuerdos adoptados efectivamente se materialicen, que se logre transversalizar la perspectiva de género en el accionar del Gobierno Regional y que la cuenta pública que el Intendente realiza cada 08 de Marzo de cuenta efectivamente de los avances en términos de las políticas de igualdad de oportunidades a nivel regional.

El **Gobierno Regional** aparece como el espacio principal para las Directoras Regionales, en la medida que éste es el órgano donde se concreta la administración de la región. En general, se valora una mayor inserción y legitimación al interior de los Gobiernos Regionales, lo que se ha traducido en posibilidades de incidencia en las EDR y en el FNDR. La validación de SERNAM en muchas regiones ha estado marcada por el reconocimiento de la capacidad técnica de sus funcionarias. Sin embargo, la incidencia ha sido básicamente sectorial, adoleciendo todavía de la posibilidad de incorporar transversalmente la equidad de género en las iniciativas regionales, lo que se considera un desafío pendiente.

El **Gabinete** es el espacio natural de acción de las Direcciones, principalmente para la gestión sectorial y para el posicionamiento e implementación del Plan Regional de Igualdad. La participación de SERNAM en este espacio pone a las direcciones en pie de paridad con los otros secretarios regionales ministeriales y le ha permitido ir ganando espacios gracias a su experticia en temas sociales y de género. El desafío aquí es lograr que se concrete lo que en muchos casos quedó

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

planteado en términos muy generales en las EDR, así como la transversalización de la equidad de género.

La **SERPLAC**, si bien se asocia principalmente al ámbito de inversión regional, cumple un rol relevante en las políticas de desarrollo de la región, en la medida que es el órgano encargado de definir la metodología e instrumentos para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional, así como para su seguimiento y evaluación, ofreciendo oportunidades relevantes para la incorporación de la equidad de género en ellas. En este sentido, en algunas regiones se valora el apoyo prestado por esta Secretaría para la incorporación del Servicio en las comisiones de trabajo de la EDR, así como para la incorporación de la perspectiva de género en las mismas.

Instrumentos para la concreción de las políticas regionales

El principal instrumento en relación a la definición de las políticas de desarrollo de la región es la Estrategia de Desarrollo Regional, la que a su vez se concreta en los Convenios Marco, de Programación y en el Plan de Inversiones.

La **Estrategia de Desarrollo Regional** contiene la visión de desarrollo de las regiones, constituyéndose en la carta de navegación de toda la institucionalidad pública regional. Ellas son identificadas como un buen instrumento para las regiones en la medida que generan un proceso de visionamiento del desarrollo esperado, más o menos compartido, y de definición de los énfasis regionales, así como de los ejes estratégicos del período.

Un rol importante ha jugado el Intendente, tanto en el tipo de proceso que se impulsa y la participación de la comunidad en él, como en el papel y apoyos que le da a SERNAM.

La fórmula más común para la realización de las EDR fue la generación de instancias de discusión con funcionarios públicos, académicos, empresarios y sociedad civil, lo que luego fue recogido por las SERPLAC. Sin embargo, la apreciación de las Directoras es que éstas no fueron suficientemente participativas, ya que se trabajó con "grupos de elite" de la región y no hubo una incorporación real de la comunidad.

Respecto al trabajo intersectorial, en general se establecieron comités, comisiones o mesas por áreas para trabajar la estrategia con participación de las distintas Seremías y servicios públicos involucrados.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

En ese marco, la participación del SERNAM se vincula principalmente al Comité Social.

Las Direcciones Regionales desarrollaron estrategias de incidencia en este proceso, poniendo el acento en la integración en las comisiones de trabajo, aún cuando algunas señalan además haber hecho un trabajo de negociación "comité a comité" y de establecimiento de alianzas previas con los otros sectores para obtener su apoyo en la discusión e inclusión de los temas prioritarios para SERNAM.

En términos de la incorporación de SERNAM en este proceso, se percibe un avance importante en su participación en relación a la elaboración de las estrategias anteriores, vinculado principalmente a la experiencia obtenida en el período, la existencia del Plan de Igualdad de Oportunidades, un mejor manejo y conocimiento de la realidad regional, así como a la misma dinámica de los procesos que según lo señalado fue bastante más participativa.

En general se sienten incorporadas a la estrategia, en mayor o menor medida, manifestando que parte importante de sus temas fueron considerados, principalmente los vinculados a mujeres jefas de hogar, embarazo en adolescentes y violencia intrafamiliar. A pesar de ello, algunas regiones manifestaron la dificultad de que los acuerdos logrados quedaran incorporados en el papel, es decir, el hecho que ellas lograron llegar a acuerdos con los distintos actores, que fueron recogidos en los documentos preliminares, pero que finalmente no aparecieron en el documento definitivo.

Desde el punto de vista de algunos actores regionales, se reconoce que si bien se ha incorporado la equidad de género en la Estrategia, esta incorporación es aún insuficiente. Por otra parte, se plantea como un importante desafío para SERNAM el asegurar que lo que ahí se ha planteado efectivamente se concrete, ya que el hecho de que aparezca en la estrategia no necesariamente implica que eso se traduzca en la práctica, situación que habría ocurrido con las estrategias anteriores, ya que según la evaluación hecha por las Directoras los acuerdos logrados en ese proceso se habrían cumplido sólo parcialmente.

En este sentido, los distintos actores plantean que es fundamental tener una propuesta clara desde SERNAM para llevar a cabo lo planteado en la Estrategia, así como estar presentes en la elaboración de las acciones de los distintos servicios para incorporar esta perspectiva en el diseño e

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

implementación de las mismas y establecer las alianzas necesarias para que los otros actores apoyen esas medidas.

Para ello, los mecanismos en el ámbito regional son varios. Por una parte se encuentra el proceso de evaluación de las EDR que se da anualmente. Este proceso ofrece una oportunidad para SERNAM en la medida que logre incorporar en el proceso de evaluación y en los instrumentos elaborados para ello, dimensiones y variables que permitan dar cuenta de los avances en términos de equidad de género en los distintos servicios y sectores que forman parte de la Estrategia y no sólo de las acciones que realiza SERNAM.

Por otro lado, están los Convenios Marco -que son definidos como la operacionalización de las EDR-, los convenios de programación y el Plan de inversiones regional.

El **Convenio Marco** es un instrumento que permite dar cuenta de la estrategia regional de desarrollo, y en él no sólo se mira la inversión de los servicios, sino también las áreas temáticas que pudieran cruzar a varios servicios y el ámbito municipal. En él se refleja, además, el proceso de desconcentración a través de la implementación a nivel regional de los compromisos de cada servicio. Es un buen instrumento que debería obligar a los Ministerios sectoriales a invertir en lo que la región quiere y no en lo que el Ministerio quiere, aunque eso deberá ser evaluado en la práctica.

Permite operacionalizar la estrategia y definir resultados específicos al respecto, además de avanzar en la capacidad de influencia de las regiones en la toma de decisiones de los servicios en la medida que éstos se movilicen por la consecución de recursos acordes a la propuesta regional.

Los **Convenios de Programación**, en tanto, generan opiniones disímiles respecto a las posibilidades que ofrecen. Por una parte se señala que permiten mayor flexibilidad y coordinación de la inversión, siendo el único instrumento que posibilita planificar la inversión más allá de un año calendario, ofreciendo oportunidades para incorporar criterios de equidad en los distintos sectores. Por otro lado, se plantea que no hay una discusión o acuerdo previo, sino que cada Ministerio señala a qué se compromete a nivel regional de acuerdo a sus prioridades centrales y a lo que tenía programado de antemano invertir.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

En este sentido, el riesgo es que se imponga el criterio sectorial por sobre la visión regional y que los sectores sean favorecidos por los recursos regionales y no al revés como es lo esperable. Para evitar lo anterior, la región debiera tener claro qué es lo que quiere y avanzar en ese sentido en las negociaciones intersectoriales.

La posibilidad de SERNAM de generar convenios específicos para las mujeres está limitada a la existencia de recursos para entrar en la negociación, ya que la lógica de estos instrumentos es que sólo en la medida que los servicios aportan recursos lo hace el Gobierno regional. Sin embargo, hay ejemplos de que es posible lograr convenios con recursos mínimos si los temas son acordes con las sensibilidades del Gobierno Regional. Un ejemplo de ello lo constituye la gestión realizada por algunas Direcciones Regionales, quienes han logrado convenios de programación para Centros de atención en violencia intrafamiliar, en los que SERNAM ha puesto una parte reducida de los recursos necesarios, mientras que los Gobiernos Regionales han asumido la mayor parte. Queda en este aspecto el desafío de ver las posibilidades de influir en los convenios contraídos por otros sectores para que incorporen la equidad de género, considerando que sus recursos económicos son escasos y que, por lo tanto, se hace necesario recurrir a otros recursos como los políticos y técnicos.

Los instrumentos antes señalados se traducen a su vez en un **plan de inversión regional**. Sin embargo, el sistema de inversión regional está concebido a través de fondos concursables y los servicios y los municipios postulan en función de sus prioridades, lo que se espera sea coincidente con la EDR, pero la asignación de recursos obedece a criterios totalmente distintos, ya que los recursos los decide el Consejo Regional CORE que es un cuerpo político colegiado y por lo tanto con diversas prioridades de acuerdo a los criterios regionales, pero también a sus electores, es decir, los recursos están vinculados a la estrategia regional, pero responden principalmente a las prioridades sectoriales o comunales.

En este contexto, el desafío para SERNAM es hacer un seguimiento de cómo efectivamente los acuerdos se materializan y cómo se traducen en los planes de inversión. Eso significa hacer un seguimiento respecto al cumplimiento de lo señalado en la Estrategia, con metas, plazos y actividades definidas. La manera de hacerlo es principalmente a través de la participación en los distintos comités que funcionan en la región, pero las negociaciones bilaterales siguen siendo un requerimiento

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

indispensable que implica habilidades políticas y técnicas, así como pertinencia y oportunidad para participar en las discusiones.

Elementos que inciden en la gestión de SERNAM en este ámbito

La constitución, experiencia y modalidad de trabajo de los equipos de SERNAM es visto como un facilitador para el trabajo intersectorial y para la inclusión de los temas de igualdad de oportunidades en los instrumentos señalados.

La participación de SERNAM en el Gabinete, los vínculos con el Intendente y los apoyos que les ha dado la Ministra en las conversaciones con ellos, son vistos también como facilitadores.

Para algunas, dejar de estar sólo en el Comité Social es visto como un logro y un facilitador, ya que si bien en este comité se traducen las políticas sociales que llegan desde el nivel central, las decisiones referidas a inversión y a surgimiento regional pasan por otros comités como el de desarrollo productivo y de infraestructura, por lo que estar en ellos les permite estar presentes en los temas centrales de la región.

En cuanto a las dificultades, una que aparece como central y que está a la base de la función de SERNAM, es la escasez de recursos regionales que permitan negociar con los otros sectores para implementar acciones en pos de la igualdad de oportunidades. Esto constituye una gran debilidad a la hora de negociar con los otros, restando posibilidades a la articulación de esfuerzos conjuntos.

Otra dificultad, ya señalada, se refiere a que el muchas de las propuestas realizadas por SERNAM (y también por otros actores) no son recogidas en los documentos elaborados o al menos no en el sentido propuesto.

También se encuentra la permanencia de resistencias culturales frente a la equidad de género, lo que implica un esfuerzo por parte de los equipos y las Directoras para sensibilizar y explicar constantemente a los otros lo que significa incorporar esta perspectiva, así como la utilización de otros tipos de estrategia (como las alianzas políticas) para lograr incorporar lo que desean.

III. INVERSION REGIONAL

En los últimos años, una de las innovaciones más relevantes para el nivel regional ha sido la creación de los Gobiernos Regionales y el impulso a la inversión de decisión regional (IDR) como instrumento impulsor de la descentralización en la asignación de los recursos. Sin embargo, este avance no ha repercutido en que esos recursos se distribuyan con criterios de equidad de género al interior de las regiones.

Desde el nivel central del Estado esto se atribuye a que no existe una mirada de género o focalizada hacia las mujeres en la distribución de los recursos. El nivel central provee recursos para los municipios y las regiones, pero no incluye la variable género como un criterio de adjudicación de los mismos.

En las distintas autoridades regionales es posible encontrar dos corrientes de opinión acerca de este tema. Una, plantea que los recursos se asignan de acuerdo a la calidad de las propuestas, con criterios técnicos, sin distinguir si los beneficiados serán hombres o mujeres, ya que se asume que en la medida que se beneficie al grupo familiar o a la comunidad, ganan todos/as por igual. La otra, sostiene que el planteamiento de la equidad de género sigue siendo algo "etéreo", ya que al enfrentarse al mundo de las inversiones y de los proyectos y sus justificaciones, se requiere de planteamientos concretos que permitan negociarlos y ello pasa porque exista suficiente claridad acerca de las prioridades requeridas para lograr esa equidad.

Es fundamental introducir criterios de equidad para la adjudicación de los proyectos, lo que requiere de la realización de acciones y propuestas concretas, desde SERNAM central, que permitan incidir en instancias que regulan los criterios de inversión o los de selección y evaluación de proyectos, tales como MIDEPLAN, SUBDERE y Hacienda.

Esto se ha venido trabajando y avanzando a través del Sistema de Equidad de Género del PMG. Ha consistido en que concentrar los esfuerzos en instalar criterios de equidad en las inversiones públicas, logrando acuerdos nacionales con los responsables en el nivel central del FND, ISAR e IRAL y negociando con MIDEPLAN sobre los criterios de presentación y evaluación de proyectos. De esta manera, los SERPLAC son contrapartes centrales, ya que serían ellos los encargados de concretar estas medidas en el nivel regional.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

La evaluación generalizada es que SERNAM cuenta con muy pocos recursos, por lo que –desde SERNAM- la cooperación interinstitucional es considerada indispensable, para lo cual se requiere del desarrollo de iniciativas destinadas a sumar a otras instituciones en las actividades a realizar de modo de lograr aunar recursos, así como la búsqueda permanente de patrocinios y auspicios para actividades específicas. Por otra parte, se considera fundamental incorporar los temas de equidad de género en las prioridades de cada servicio, convenciéndolos de que gastar o invertir en las mujeres tiene un alto impacto y permite mejorar su gestión. Esto último adquiere particular relevancia, dado que los fondos sectoriales son notablemente más significativos que aquellos de decisión regional.

El principal instrumento de transferencia de recursos fiscales hacia las regiones continúa siendo el FNDR, por lo que las relaciones de los SERNAM regionales con el CORE y la SERPLAC son de gran relevancia, ya que es el CORE quien prioriza los proyectos para la asignación del FNDR sobre la base de los análisis técnicos realizados previamente por SERPLAC.

Con los CORE los SERNAM regionales han logrado la aprobación de algunos proyectos, lo que les ha permitido acceder a recursos provenientes del FNDR. La mayoría de los proyectos aprobados están en la línea de VIF, sin embargo, otros se dirigen a apoyar a mujeres trabajadoras. En el caso de la II región, se destaca el haber logrado el acuerdo para la creación de un Fondo para la Igualdad de Oportunidades que se constituye a partir de recursos del FNDR para financiar proyectos específicos para la región. El desafío que se plantean los equipos regionales es sensibilizar a los CORE para incorporar criterios de género para la asignación de los recursos. Los mecanismos que visualizan para avanzar en ello son: mantener relaciones permanentes con miembros del CORE para sensibilizarlos con la temática, informarles periódicamente acerca del avance de los proyectos y darles a conocer “cifras duras” que sustenten la necesidad de invertir en la equidad de género.

En lo que se refiere a los SERPLAC, los avances logrados con ellos en el ámbito de la inversión regional corresponden al apoyo técnico y político para la elaboración y presentación de proyectos, a la información sobre fuentes de financiamiento e ingreso al Banco Integrado de Proyectos. Sin embargo, ésta es la Seremía con mayores resistencias culturales e institucionales para la incorporación de género en el análisis regional y por lo tanto, requieren de asesoría técnica para la formulación de

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

proyectos FNDR y otros que permitan la implementación de políticas de igualdad de oportunidades.

En el ámbito de la inversión regional se presentan también algunas apreciaciones respecto a otros actores e instrumentos. Se señala como relevante al Intendente con quien se ha avanzado en la priorización de proyectos en pro del mejoramiento de las condiciones de las Mujeres Trabajadoras, presentados a financiamiento FNDR, siendo un desafío el que se focalice preferencialmente en este grupo para proyectos de financiamiento regional de fomento productivo.

Por otra parte, otra fuente importante de recursos que son transferidos a las regiones es la que ocurre vía ministerios a través de los fondos sectoriales. Sin embargo, desde los equipos regionales se considera que, dada la centralización de los ministerios sectoriales, se requiere de una gestión permanente desde SERNAM central hacia los ministerios para la incorporación de la equidad de género y la elaboración de políticas y asignación de recursos de acuerdo a ello en cada una de las regiones.

IV. GESTION INTERSECTORIAL

Percepción de actores regionales

Los actores regionales reportan visiones muy disímiles acerca de la gestión intersectorial de SERNAM; algunos consideran que SERNAM debe mostrar cuál es el aporte que efectivamente puede hacer. Esto constituye un desafío que pasa por su modernización, de modo de lograr aparecer como un engranaje relevante y no como un servicio más. Se sostiene que para lograr este cambio no se requiere necesariamente de aumentar sus recursos financieros, sino que de contar con recursos humanos altamente capacitados y con metodologías apropiadas que permitan que los otros sectores incorporen la equidad de género en su gestión.

Existe la percepción de que todavía SERNAM no ha logrado que el resto comprenda a qué se refieren con equidad de género, lo que se traduce en que la igualdad de oportunidades no se exprese aún con nitidez en la generación de políticas. Para que ello ocurra, SERNAM debiera realizar un gran esfuerzo para seducir y entusiasmar a sus contrapartes en torno a que construir igualdad significa construir justicia para todos, lo que requiere, entre otras acciones, de un diseño político comunicacional que permita introducirse con fuerza en el sentido común de los partidos políticos y de los funcionarios que participan en la administración del Estado. Se asume que los hombres realizan política desde su propio entendimiento y que les cuesta incorporar otras visiones o expresiones que tienen que ver con el mundo de las mujeres o de los jóvenes en la definición de políticas y proyectos regionales, por lo que se requiere de un cambio cultural el cual sólo podrá comenzar a producirse en la medida que se realicen mayores acciones concretas de sensibilización por parte de SERNAM.

Se considera que SERNAM debe profundizar su estrategia para incorporar la equidad de género, focalizándola en la generación de alianzas. El desafío de la gestión intersectorial en el nivel regional de SERNAM es demostrar cómo todos ganan si incorporan la perspectiva de género en su trabajo y en sus acciones, ya que SERNAM se ve enfrentado al dilema de recibir demandas concretas de las mujeres, de otras instituciones y de la comunidad y de no contar con las atribuciones legales ni con las herramientas para enfrentarlas, por lo que debe desarrollar la capacidad de diseñar programas con otros, de "hacer" con otros, pero no de esperar que los otros hagan solos. Desde afuera, los planteamientos de SERNAM son vistos como trabajo adicional, donde

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

pide a otros que hagan lo que él debiera hacer, sin lograr que los otros sectores se sientan socios y parte de una relación en la cual ambos ganan, a lo que se suma el escaso aporte que realiza en términos de recursos financieros para las iniciativas que impulsa.

La asociación de SERNAM con otros sectores permitiría definir cómo son juntos capaces de trabajar con las mujeres e incluirlas en la búsqueda de un camino común para el desarrollo de la región. En materia de desarrollo productivo se considera de utilidad una alianza estratégica entre SERNAM, CORFO y el Gobierno Regional que permita establecer una línea de generación de recursos y de diseños para potenciar la capacidad emprendedora de las mujeres, aprovechando la mayor disposición de éstas a la asociatividad, e incorporar en ello a SERCOTEC, quien podría hacer un aporte interesante por la vía de la asesoría técnica.

Se plantea la validez de mantener actividades de sensibilización y capacitación a funcionarios/as públicos/as, procurando asegurar la participación en ellas de aquellos actores relevantes para la toma de decisiones. La realización de seminarios para los Consejos Regionales, los Gobiernos Regionales, los Concejos Municipales, los empresarios, etc., en los cuáles se presenten datos técnicos, cifras, que demuestren cómo determinados problemas afectan a hombres y a mujeres, de modo que se vaya entendiendo el significado de avanzar en igualdad de oportunidades, permitiría cambiarle el sentido común a estos grupos, compuestos mayoritariamente por hombres, siempre que se ejemplifique no sólo considerando la realidad de las mujeres sino también la de los hombres. Esto abriría la posibilidad de que, en el ámbito de los recursos, la distribución de ellos se segmente de acuerdo a la realidad y la relevancia de los distintos sectores de la sociedad.

SERNAM en la gestión intersectorial

A pesar de los procesos de descentralización en curso, los ministerios continúan siendo instituciones altamente centralizadas, lo que es considerado por las direcciones regionales de SERNAM como una dificultad para el trabajo conjunto. Pero no es la única, ya que la voluntad política o la sensibilidad frente a la equidad de género de los actores involucrados son también de gran relevancia. Esta multicausalidad obligaría a establecer estrategias pertinentes a cada caso: si se trata de falta de voluntad política por parte de los Seremi para incorporar la equidad de género en sus políticas y programas, la estrategia para enfrentarlos deberá ser política de modo de lograr

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

provocar las presiones necesarias para que asuman esta perspectiva en su trabajo; si la dificultad para lograr acuerdos se produce por falta de sensibilidad frente a las problemáticas de género, se deberán desarrollar actividades de formación; si las dificultades se producen por las limitadas atribuciones de los Seremi debido a su dependencia del nivel central, la estrategia debe considerar el desarrollo de acciones de presión desde SERNAM central a los ministerios respectivos.

En SERNAM central se asume la responsabilidad que les cabe en alcanzar acuerdos con los distintos sectores para la incorporación de la equidad de género en las políticas nacionales. Sin embargo, se considera que aún cuando se logren acuerdos a nivel intersectorial, no es posible asegurar que estos se concreten en el nivel regional, no sólo por eventuales dificultades atribuibles a SERNAM sino que por las dificultades que se puedan producir en cada uno de los ministerios en el traspaso de la información hacia sus contrapartes regionales y de la sensibilidad de las mismas con respecto al tema. Se considera que de alguna manera esto se resuelve cuando las mesas de trabajo del nivel central tienen su correlato regional.

El esfuerzo realizado por SERNAM de introducir en los compromisos y metas ministeriales el Plan de Igualdad de Oportunidades es considerado como un contexto más adecuado para transversalizar la perspectiva de género en la gestión gubernamental, dado que los ministros deberán dar cuenta del avance de sus compromisos –en todo lo que se refiere a equidad de género- cada 8 de marzo. En este sentido, cabe a la Dirección Nacional de SERNAM el seguimiento y/o monitoreo de estos compromisos, así como velar porque el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades se reúna con la periodicidad que se estime conveniente.

A nivel Regional está la COMISION REGIONAL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES que es una instancia de carácter regional intersectorial, cuya finalidad es impulsar, coordinar, evaluar y realizar el seguimiento de las medidas sectoriales en el marco del plan de igualdad y de las estrategias de desarrollo regional.

El acento en el trabajo intersectorial está puesto en lograr que los otros servicios del Estado realicen sus políticas y programas incorporando la equidad de género en ellas.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

Actores en el ámbito de la gestión intersectorial

En el ámbito de la gestión sectorial regional, las direcciones regionales consideran a los siguientes actores como relevantes:

Educación

Salud

Trabajo

Vivienda y Bienes

Justicia

Secretaría Regional de Gobierno

Un gran desafío planteado por las direcciones regionales y que atraviesa a todos los sectores es lograr transversalizar la equidad de género en todas las políticas, programas y proyectos que surjan desde ellos. Los mecanismos que se reportan como necesarios para establecer y mantener relaciones fluidas con los distintos sectores, y poder ejercer la incidencia necesaria para la incorporación de criterios de equidad, están constituidos por la formación de mesas de trabajo, comisiones, relaciones bilaterales y, en algunos casos –como educación, justicia y salud- capacitación a funcionarios.

Los comités y comisiones en las cuáles han logrado mayor participación son:

Comité social

Comité de desarrollo productivo

Comisiones PIO: en esta Comisión se deben operacionalizar los compromisos sectoriales, lo que se incorporó a las EDR, hacer agendas, bilaterales, etc. La idea es que allí se articule la planificación interna del SERNAM con los planteamientos incorporados en los instrumentos regionales y se generen acuerdos macro con los Seremis, haciéndose un trabajo más fino en el nivel de equipos técnicos.

V. OTROS AMBITOS DE INTERVENCION

Municipal

El ámbito municipal es un ámbito privilegiado para la acción de SERNAM, ya que es en el nivel local donde se concretan gran parte de

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

las políticas sociales y con el cual los ciudadanos y ciudadanas se conectan más directamente.

En el trabajo realizado hasta ahora, los avances más relevantes para SERNAM se vinculan a la instalación de programas, como el de Jefas de Hogar, Temporeras y Violencia Intrafamiliar. También se señala la creación, en algunos municipios, de Oficinas de la Mujer así como el trabajo con mujeres en torno a algunos temas puntuales.

La evaluación de esta experiencia da cuenta de que las acciones desarrolladas a través de programas específicos no logran transversalizar la equidad de género en la gestión municipal, sin embargo tienen la ventaja de contar con recursos para la implementación de acciones, lo que les facilita la negociación con los municipios.

Los Desafíos:

- Transversalizar la equidad de género en la gestión municipal, incorporándola en los instrumentos estratégicos de gestión en este ámbito, tales como los PLADECO, planes estratégicos y presupuestos municipales.
- Asesorar a los municipios para la elaboración de proyectos que consideren la equidad de género
- Procurar que las políticas implementadas a nivel local consideren la necesidad de avanzar en la autonomía económica de las mujeres, en el mejoramiento de su calidad de vida, en el enfrentamiento de problemáticas específicas y en la participación ciudadana de las mujeres.

Para esto, es necesario fortalecer la relación del SERNAM con la Asociación Chilena de Municipalidades, conformando un equipo cuya misión es transversalizar la equidad de género en el trabajo de todas las comisiones de esa Asociación.

La escasez de recursos, tanto de SERNAM como de los municipios, es una dificultad en el modelo actual que genera mayores exigencias a los equipos regionales en términos de lograr sensibilizar y aunar voluntades políticas para integrar esta visión en la gestión municipal y no sólo en programas específicos dirigidos a mujeres. Un facilitador en este sentido es la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que introduce, entre las funciones compartidas del municipio, la “promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres”.

Sociedad Civil

Los avances en el fortalecimiento de la sociedad civil desde SERNAM, se han centrado en esfuerzos para constituir mesas comunales y/o regionales de mujeres, mesas de seguimiento de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades y realización de seminarios, jornadas y talleres de información sobre derechos de las mujeres.

La importancia de estas acciones radica en que permiten contar con un conjunto de mujeres representantes de organizaciones sociales dispuestas a fiscalizar el cumplimiento de los compromisos de equidad adquiridos a nivel regional. Desde los actores regionales, este fortalecimiento de la sociedad civil, obligaría a desarrollar mecanismos de transparencia pública, es decir, de rendición de cuentas respecto a la ejecución de sus programas y a los recursos utilizados.

Un elemento a destacar es el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana que insta a los distintos órganos de la administración del Estado a promover esta dimensión a través de las acciones que implementen. Entre sus resoluciones plantea el “generar los mecanismos para incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a fin de garantizar la participación de las mujeres en las políticas y programas públicos”.

Los desafíos para SERNAM en este ámbito se enmarcan en dos líneas. Por una parte, establecer mecanismos de contacto y retroalimentación con el mundo civil mujeres que le permitan definir sus prioridades regionales, así como favorecer el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas de las mujeres a través, por ejemplo, de la entrega de información sobre sus derechos, acción que ha venido desarrollando y que es evaluada positivamente. Por otra, generar mecanismos de rendición de cuentas al interior del Servicio y asegurar que los mecanismos implementados por los distintos servicios en virtud del Instructivo Presidencial contemplen la igualdad de oportunidades como parte de su evaluación.

Empresarios

En la medida que para SERNAM aparece como un desafío el incorporarse de manera más relevante y sistemática en el ámbito productivo de la

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

región, los empresarios adquieren importancia como actores que contribuyen al proceso

VI. CONCLUSIONES

Participar en el debate sobre modernización y descentralización

El proceso de descentralización y modernización del Estado chileno, es un campo de oportunidades para SERNAM, pero con una fuerte presencia de limitaciones que es necesario corregir. Las oportunidades se vinculan a la existencia de instancias de debate en las que participan diversos actores y donde se reordena, revisa y se abren nuevas perspectivas para mejorar la gestión gubernamental.

El desafío para SERNAM es participar en las diversas instancias del debate de descentralización y modernización, generando propuestas específicas y demostrando capacidad de dialogar en diferentes ámbitos técnico-políticos. Lo anterior supone la formación de los recursos humanos de SERNAM para su incorporación al proceso de definición de políticas nacionales.

La discusión sobre el papel de SERNAM y su ubicación en la estructura del Estado es también un aspecto frente al cual debería tener una postura, tanto a nivel central como a nivel regional, no esperando de otros la respuesta a su redefinición.

Es también relevante considerar que la función de SERNAM no es sólo coordinar políticas para las mujeres, sino políticas orientadas a la equidad de género, aún cuando a veces en función de la equidad, y dada la particular situación de desigualdad que viven algunas mujeres, es necesario definir políticas específicas para ellas. La percepción de parte importante de los actores regionales es que SERNAM sólo se preocupa de insertar a las mujeres en las distintas políticas, lo que a veces genera resistencia porque no hay un entendimiento cabal de su función.

Contar con información adecuada

Las posibilidades de mayor incidencia en las políticas requieren contar con un manejo pertinente y oportuno de información. Para ello, es preciso que SERNAM destine esfuerzos a la realización y difusión de

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

diagnósticos adecuados del desarrollo regional desde una perspectiva de género, que alimenten las decisiones de los distintos servicios. La obtención de estos diagnósticos implica la elaboración de estadísticas desagregadas por sexo, cosa en la que se ha avanzado por las exigencias del Sistema de Equidad de Género del Programa de mejoramiento de la Gestión (PMG)

Concretar los acuerdos sectoriales

Por otra parte, el SERNAM ha tenido avances relevantes en la relación con distintos servicios a nivel regional y en establecer acuerdos con ellos para incorporar en la acción de los servicios determinados temas, frente a los cuales se ha logrado mayor sensibilización, como violencia intrafamiliar, mujeres jefas de hogar, embarazo en adolescentes. Estos temas se vinculan a los programas impulsados por SERNAM y se enmarcan en el área social. Asimismo se han producido avances importantes en los Servicios desconcentrados que realizan el Sistema de Equidad de Género del PMG, como Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos regionales y SERVIU

Sin embargo, un mayor avance con los sectores y los servicios está limitado por la centralidad de los Ministerios, lo que resta poder a los Seremi y limita la capacidad de acción de los servicios. El proceso de descentralización del Estado ha sido lento en el ámbito sectorial, por lo que la acción intersectorial a desarrollar por SERNAM pasa a ser relevante. Hasta ahora, si bien se han realizado importantes esfuerzos por lograr acuerdos y compromisos con los ministerios a nivel nacional, éstos no tienen necesariamente una expresión regional. Paradojalmente, a pesar de la centralidad de los ministerios, los acuerdos tomados con ellos por SERNAM central no se reproducen automáticamente en el nivel regional. Se requiere de una estrategia al interior de SERNAM que permita a través de una coordinación eficiente generar acuerdos en el nivel nacional y concretarlos en el nivel regional.

Hacer seguimiento de acuerdos logrados

Otro aspecto relevante en el cual SERNAM puede y debe incidir a nivel regional es en el seguimiento y evaluación de las Estrategias, los Convenios Marco y los Convenios de Programación. Para ello, debe estar presente en el proceso de elaboración de los instrumentos de evaluación, con propuestas concretas respecto a cada uno, teniendo claro qué es lo que se necesita para identificar si efectivamente los

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

objetivos y lineamientos propuestos en torno a la equidad de género en la región se concretan en la práctica.

La cuenta pública anual del Presidente a nivel nacional y del Intendente a nivel regional, es también un espacio para evaluar lo avanzado en términos de equidad de género, en la medida que efectivamente se haga una revisión de los acuerdos concretos logrados, así como de las áreas que presentan retraso en este sentido, de modo que permita realizar los ajustes necesarios para avanzar en los objetivos propuestos. El SERNAM debe ser un agente activo en la entrega de insumos para la elaboración de la cuenta pública por parte de la autoridad correspondiente, lo que implica acciones de seguimiento y evaluación permanente por parte del Servicio.

Generar sólidas alianzas

Debe existir una estrategia que le permita a la institución construir una política de alianzas con otros actores públicos, que vaya más allá de las acciones y acuerdos puntuales, que permitan que tanto para SERNAM como para los otros sectores la interrelación sea considerada beneficiosa. Es decir, estimular una relación de *socios*, en la cual SERNAM ofrezca respaldo y apoyo técnico *útil* y los organismos estatales optimicen su llegada al cincuenta por ciento de la población del país.

SERNAM: unidad técnica especializada

Se debe relevar el rol de SERNAM como unidad técnica altamente especializada, no como un servicio más, con capacidad de asesorar a otros sectores y servicios estatales para la incorporación de la equidad de género en sus políticas y programas, bajo la premisa de "Hacer que los otros Hagan", pero entregando las herramientas para ello y las orientaciones necesarias para incorporar esta perspectiva en las distintas acciones que se implementen e instrumentos que se elaboren.

El SERNAM debe hacer un esfuerzo permanente de sensibilización a los distintos actores públicos, lo que supone incorporar la dimensión comunicacional como una variable más de gestión. Para ello, se requiere diseñar e implementar una estrategia comunicacional que logre, por una parte, traducir las propuestas de SERNAM a las necesidades concretas de los distintos servicios estatales, de modo de estimular y facilitar la incorporación de la variable género, tanto en la

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

generación como en la aplicación de políticas nacionales y sectoriales y, por otra, posicionar a SERNAM como un organismo competente, capaz de actuar como contraparte técnica en la generación y aplicación de políticas, demostrando que facilita y hace más eficaz el trabajo de los otros en lugar de incorporarles trabajo extra.

Incorporar equidad de género en criterios de inversión

En el ámbito de la inversión regional ha habido avances concretos en materia de financiamiento de iniciativas que incorporan la variable género, principalmente a través del FNDR o del banco integrado de proyectos. Es la problemática de violencia intrafamiliar la que ha permitido, mayoritariamente, el acceso a recursos, por lo que es importante avanzar en esta temática hacia una Política Pública.

La mayor o menor presencia de proyectos de inversión hacia las mujeres en las regiones, parece estar muy condicionada a factores de tipo individual, es decir, al grado de sensibilidad o disposición a los temas de género de las autoridades pertinentes.

La negociación con MIDEPLAN para incorporar en el sistema de evaluación de proyectos incorporación de criterios de equidad, Ha sido un gran avance. Desde el nivel central de SERNAM se hace necesario, en relación con Hacienda, en particular con la DIPRES, y Economía, fijar los criterios y mecanismos de modo de obtener información acerca de la asignación de recursos para los diversos programas sociales e inversiones sectoriales y analizar la equidad de género al interior de ellos.

Por otra parte, cabe plantearse la pregunta de si SERNAM debe seguir intentando su acceso a los distintos fondos de inversión regional o debe centrar sus esfuerzos en que los proyectos presentados por otros incorporen criterios de equidad. La respuesta a esto está muy ligada a la delimitación del área de acción de SERNAM, ya que de asumirse como una unidad técnica altamente calificada, la opción a tomar sería la segunda y evitar el que los equipos se dediquen a la ejecución de proyectos.

Desarrollar programas piloto en el ámbito municipal

SERNAM debe ser capaz de incidir en la definición de los distintos instrumentos de gestión y planificación que se utilizan a nivel municipal.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

Sin embargo, las posibilidades de establecer mecanismos de coordinación permanente con cada uno de los municipios, dados los recursos materiales y humanos de SERNAM, son escasas. En este sentido, aparece como más factible mantener la política de programas piloto en municipios específicos. En la medida que estas experiencias sean exitosas, podrán ser sistematizadas y replicadas en otras comunas. Es indispensable para provocar avances en términos de incorporación de equidad de género en este ámbito, la realización de actividades de sensibilización y formación para los funcionarios y funcionarias municipales que tengan atribuciones decisorias.

SERNAM no debe perder su conexión con las mujeres, quienes no sólo pueden constituir una fuerza de presión y fiscalización de las acciones desarrolladas desde el Estado, sino que también son quienes deben entregar los insumos necesarios para mejorar la orientación del servicio en la medida que constituyen su público objetivo preferente. Mantener y fortalecer las mesas regionales y comunales de mujeres son énfasis importantes de la acción el marco del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

Equidad de Género e Instrumentos de Planificación y Gestión regional

El enfoque de género en la gestión regional

La incorporación del análisis de género en la gestión de los gobiernos regionales es uno de los desafíos de un proceso de descentralización que se postula compatible con un desarrollo equitativo.

Un rol clave lo cumplen los Gobiernos Regionales (GOREs) como servicios descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, donde está radicada la administración superior de la región. Su misión consiste en desarrollar social, cultural y económicamente la región. Para el cumplimiento de estas funciones se dispone de instrumentos de planificación con la calidad de pautas generales o procedimientos destinados a incidir directa e indirectamente en las decisiones regionales y locales. Estos instrumentos expresan la voluntad de las autoridades regionales respecto a determinados temas que se consideran de importancia para el desarrollo de la región como también orientan la toma de decisiones de los municipios, agentes privados y sus organizaciones sociales.

Los GOREs tienen como complemento los Consejos Regionales (COREs) que tienen la facultad de incidir en instrumentos de gestión como los Planes de desarrollo regional y el proyecto de presupuesto propuesto por los Intendentes; resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los recursos de los Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR); aprobar los Convenios de Programación como los Planes Reguladores comunales e intercomunales.

En estos instrumentos es clave incorporar el enfoque de género en sus distintas fases de diseño e implementación. Un ejercicio preliminar de revisión de estos instrumentos como sus programas y proyectos constataría que en ellos hay mecanismos reconocidos de iniquidad en desmedro de las mujeres.

El enfoque de género en los instrumentos de gestión, ya sea en el ámbito de planificación como en el más operacional de programas y proyectos, permitiría identificar estas restricciones y proponer en estos instrumentos, técnicas y procedimientos de diagnóstico, formulación y

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

evaluación de objetivos y metas, orientadas a la equidad entre hombres y mujeres. Para ello la propuesta enfatiza capacitar a profesionales en competencias para el direccionamiento del enfoque de género en el conjunto de instrumentos de gestión regional, para su posterior implementación en programas, proyectos que operacionalizan dicha gestión².

El enfoque central de la propuesta parte de la base que las trece regiones sujetos del programa, tienen elementos comunes y diferenciadores de género que afectan sus instrumentos de gestión regionales. Estos factores obligan a una estrategia de análisis e identificación de los instrumentos mas pertinentes para introducir u optimizar una perspectiva de género en el ámbito de cada Región³.

Los instrumentos de gestión en el flujo de decisiones

Los instrumentos de gestión regional son muy variados, tienen diferente periodicidad y secuencia en el tiempo como distintos ámbitos territoriales. Además tienen la particularidad de vincularse a fuentes de financiamiento regionalizadas como procedimientos operacionales expresados en carteras de programas y proyectos.

Es pertinente hacer tres diferenciaciones en los instrumentos de gestión, de acuerdo a si están referidos a gestión estratégica o planificación, a modalidades de financiamiento o asignación de recursos y a instrumentos operativos de planificación como son los programas y los proyectos

1-Los instrumentos de planificación

Lo común a los instrumentos de planificación es que establecen una programación plurianual con una asignación de recursos con metas de mediano y largo plazo. Sin embargo se diferencian por su cobertura geográfica y base institucional. En el nivel regional se formulan las Estrategias de Desarrollo Regional (EDRs) y en el nivel local los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) y Planes Reguladores⁴.

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

En todos estos instrumentos es posible desarrollar una perspectiva de género, desde su diseño hasta su implementación, pero la clave es la introducción del enfoque de género desde el diseño, ya que los PLADECOS tienen una activa fase de diagnóstico comunitario. Como las EDRs ya están en fase de ejecución, la propuesta enfatiza un análisis de género ex post de su diseño, como el monitoreo de género en su implementación actual.

La situación de los PLADECOS variará en cada Región, en algunas posiblemente estén en fase de inicio y en otras incluso en fase de re-actualización, de allí que la posibilidad del enfoque de género varíe en introducir diagnósticos de género (PLADECOS en formulación) a evaluación ex post (PLADECOS terminados y en fase de actualización).

2- Las fuentes de financiamiento.

Sobre las fuentes de financiamiento regionales, hay que distinguir las referidas a los Gobiernos Regionales como los Convenios de Programación e ISAR y parte de las líneas de proyectos del FNDR, del análisis de aquellas fuentes referidas al nivel local como la IRAL y algunas líneas descentralizadas del FNDR. En este caso el análisis de género será referido al impacto diferencial que puede producir desde la equidad de género las modalidades de financiamiento, criterios de elegibilidad y el tipo de proyectos y programas financiados.

3- Los instrumentos operacionales: programas y proyectos

Los instrumentos de planificación (EDR y PLADECOS) se traducen en instrumentos operacionales como programas y proyectos, usualmente financiados con las fuentes de financiamiento desconcentradas. Estos programas y proyectos son susceptibles de ser diseñados e implementados con enfoque de género. Es un hecho reconocido las significativas iniquidades de género que se producen en la formulación e implementación de proyectos sociales.

La evaluación de los instrumentos de gestión

Por último tanto los instrumentos de planificación, los programas y proyectos derivados de los mismos y las fuentes de financiamiento son susceptibles de una evaluación de género con diferentes grados de precisión. Una EDR evaluada con enfoque de género significará recurrir a indicadores muy sintéticos y globales, referidos a la equidad en su metodología de diseño, la misión definida y los objetivos estratégicos derivados. Más operacional será una evaluación de género de la cartera

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

de programas y proyectos que se derive de una EDR o PLADECO, por tener mas evidencia empírica sobre sus resultados e impactos.

Una evaluación de género de las fuentes de financiamiento presenta un problema adicional sobre la asignación de los fondos globales a instituciones, lo que invisibiliza una evaluación de costo-efectividad de género⁵. Una alternativa sugerida en esta Propuesta es identificar áreas de programas o líneas de proyectos donde el financiamiento - según expertos o evaluación externa- tiene un mayor impacto de género

Instrumentos claves Región

Fondo Nacional de Desarrollo Regional: es el instrumento más descentralizado de los programas de inversión publico,, el nivel central no tiene competencia alguna en las decisiones de inversión que priorizan y sancionan las autoridades regionales, enmarcándose en un proceso autónomo por parte de cada Gobierno Regional. Este fondo se materializa mediante el financiamiento de diversas iniciativas de inversión (estudios, programas y proyectos) las cuales se han concentrado durante los últimos años en servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc.), inversión social en infraestructura en los sectores de salud y educación y actividades de fomento productivo.

Anteproyecto Regional de Inversiones: Documento único que integra toda la programación de la inversión pública a ejecutarse en la Región durante el próximo año presupuestario. La importancia del ARI radica en ser el único instrumento que da cuenta de la futura acción gubernamental en la región.

Programa Regional de Inversiones: Como consecuencia del Proceso de Coordinación Regional de Inversiones, el resultado del proceso 2004 fructifico en el Programa Regional de Inversiones (PRI 2005) que refunde en un documento todo lo que realizará durante este año el gobierno por iniciativa de los sectores como por los respectivos gobiernos regionales en las 13 regiones del país.

5

Servicio Nacional de la Mujer CHILE
Sylvia Musalem Galaz
Asesora Ministra SERNAM

Convenios Marco: establece acuerdos estratégicos entre el gobierno central y las regiones, respecto a acciones, objetivos y compromisos de carácter político programático, de inversión, gestión, descentralización, y desconcentración, que se llevan a cabo en un período determinado, un trienio.

Convenios de Programación: establece acuerdos estratégicos entre el gobierno central y las regiones, respecto a acciones, objetivos y compromisos de carácter político programático, de inversión, gestión, descentralización, y desconcentración, que se llevan a cabo en un período determinado, un trienio.

El Sistema **Gestión Territorial Integrada** se propone incorporar en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones la perspectiva territorial, por lo tanto lo que se espera es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos.